

EKONOMIAZ

I
13

EKONOMIAZ

I · 2013

EUROPA: futuribles económicos y políticos

El futuro de Europa pasa por una efectiva integración política y fiscal, para lo cual deberá llevarse a cabo una drástica reforma institucional y económica que nos haga regresar a los equilibrios macroeconómicos fundamentales que resuelvan la crisis actual y nos proteja de futuros riesgos sistémicos. Pero los futuros deseables no se generan por sí mismos, sino que dependen de los escenarios ideados cuya consecución se logra por la voluntad política, las decisiones ciudadanas y, en medio de tanta confusión, por un imprescindible liderazgo. De ahí el subtítulo de *futuribles económicos y políticos*.



EKONOMIAZ

N.º 82 - 1^{er} CUATRIMESTRE - 2013

EUSKO JAURLARITZA

OGASUN ETA
FINANTZA SAILA



GOBIERNO VASCO

DEPARTAMENTO DE HACIENDA
Y FINANZAS

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2013

ERREDAKZIO KONTSEILUA

Alberto Alberdi Larizgoitia (Zuzendaria)
Ogasun eta Finantza Saila. Eusko Jaurilaritza

Javier Gúrpide Ibarrola (Zuzendariordea)
Ogasun eta Finantza Saila. Eusko Jaurilaritza

Alexander Boto Bastegieta - *Ihobe*

Jon Barrutia Güenaga - *UPV-EHU*

Sara de la Rica Goirizelaia - *UPV-EHU*

Josune Sáenz Martínez - *Deustuko Unibertsitatea*

Jesús Ferreira Aparicio - *UPV-EHU*

Mikel Navarro Arancegui - *Deustuko Unibertsitatea*

AURKEZPENA

Ekonomiaz lau hilean behingo aldizkaria da, 1985etik Eusko Jaurilaritzaren Ekonomia eta Ogasun Sailak argitaratuta. Erredakzio Kontseilu profesional batek zuzentzen du eta bere helburu nagusia analisia eta eztabaida ekonomikoa bultzatzea da, herrialdeko ikuspuntuarekin eta arreta berezia jartzen eremu aplikatuari eta euskal ekonomiari. Argitalpenaren profila eta helburuak ale honen amaieran eta aldizkariaren web orrian kontsulta daitezke.

ADMINISTRAZIOA ETA ERREDAKZIOA

Ogasun eta Finantza Saila
Donostia-San Sebastián, z/g.

01010 Vitoria-Gasteiz
T.: 945/01 90 38. Administrazioa
945/01 90 36. Erredakzioa

<http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>

E-mail: ekonomia@ej-gv.es

ARTIKULUEN BIDALKETA


EKONOMIAZ aldizkariaren parte hartu nahi dutenek Eusko Jaurilaritzako Ekonomia eta Ogasun Sailera igorri beharko dituzte beren idazlanak (bidali Erredakziorari).

Erredakzio Kontseiluak beretzat gordetzen du jasotako artikulua argitaratzeko eskubidea, aurrez ebaluatzaile anonimo biren iritzia ezagutuko duelarik. Idazlana argitaratzeak ez du, berez, edukia-erikiko adostasunik adierazi nahi. Artikuluaren erantzukizuna egilearena izango da eta ez beste inoren. Artikuluak aurkezteko arauak ale honen amaieran eta aldizkariaren web orrian kontsulta daitezke.

ALDIZKARIEN KALITATEA

EKONOMIAZ aldizkariako artikulua datu-base hauetan daude indexatuta: CSICeko ISOCen eta American Economic Association elkarteko Journal of Economic Literature-k argitaratzen dituen JEL —CD formatuan—, e-JEL eta EconLit-en, LATINDEXen, DIALNET alerta-sarean, DOAJ katalogoan eta RePec-en.

JABETZA ESKUBIDEAK

EKONOMIAZek, hau da, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioak, EKONOMIAZ aldizkariaren argitaratuko diren artikulua originalen jabetza eskubide guztiak dauzka, zeintzuk Creative Commons  lizentziaren arabera kudeatuko diren.

CONSEJO DE REDACCIÓN

Alberto Alberdi Larizgoitia (Director)
Departamento de Hacienda y Finanzas. Gobierno Vasco

Javier Gúrpide Ibarrola (Subdirector)
Departamento de Hacienda y Finanzas. Gobierno Vasco

Alexander Boto Bastegieta - *Ihobe*

Jon Barrutia Güenaga - *UPV-EHU*

Sara de la Rica Goirizelaia - *UPV-EHU*

Josune Sáenz Martínez - *Universidad de Deusto*

Jesús Ferreira Aparicio - *UPV-EHU*

Mikel Navarro Arancegui - *Universidad de Deusto*

PRESENTACIÓN

Ekonomiaz es una revista cuatrimestral editada desde el año 1985 por el Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco y dirigida por un Consejo de Redacción profesional que tiene por objetivo principal fomentar el análisis y el debate económico con un enfoque regional y especial atención al campo aplicado y señaladamente a la economía vasca. La línea editorial y objetivos de la revista se pueden consultar al final de este ejemplar, así como en la página web de la revista.

REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Departamento de Hacienda y Finanzas
c/ Donostia-San Sebastián, s/n.

01010 Vitoria-Gasteiz
T.: 945/01 90 38. Administración
945/01 90 36. Redacción

<http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>

E-mail: ekonomia@ej-gv.es

ENVÍO DE ARTÍCULOS


Todas aquellas personas que deseen colaborar en EKONOMIAZ deberán enviar sus artículos al Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco (Redacción de la revista).

El Consejo de Redacción se reserva el derecho de publicar los artículos que reciba, previo sometimiento a un proceso de evaluación anónima doble por pares académicos. Su publicación no significa necesariamente el acuerdo con el contenido que será de responsabilidad exclusiva del autor. Las normas de presentación de los artículos se pueden consultar al final de este ejemplar así como en la página web de la revista.

CALIDAD DE LA REVISTA

Los artículos de EKONOMIAZ son indexados en las bases de datos ISOC del CSIC y JEL en CD, e-JEL y EconLit del Journal of Economic Literature de la American Economic Association, LATINDEX, en la red de alertas DIALNET, en el directorio DOAJ y en RePec.

DERECHOS DE PROPIEDAD

EKONOMIAZ (la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi) es la titular de todos los derechos de propiedad intelectual de los artículos originales publicados en EKONOMIAZ, que serán gestionados conforme a la licencia Creative Commons .

Edita: Eusko Jaurilaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz

Diseño y maquetación: Miren Unzurrunzaga Schmitz

Depósito Legal: BI 2017-1985

ISSN: 0213-3865

Impresión: G.Z. Printek

SUMARIO

EUROPA: FUTURIBLES ECONÓMICOS Y POLÍTICOS

Coordinadores:
Jordi Bacaria y Ferrán Brunet Cid

Presentación	7	
The European integration at the crossroads	36	<i>Finn Laursen</i>
Perspectivas en la Unión Europea	62	<i>Josep Maria Jordán Galduf</i>
Estabilidad y competitividad en la Unión monetaria europea	82	<i>Ferran Brunet Cid</i>
Ideas económicas y unión monetaria: un análisis del Informe Emerson	108	<i>Alex Ruiz Posino</i>
A Southern Europe Strategy and Industrial Policy	128	<i>Karl Aiginger</i>
Política regional y cohesión europea: perspectivas 2014-2020	170	<i>Tomas Mancha Navarro</i> <i>María Teresa Gallo Rivera</i>
Análisis de convergencia de las regiones de la zona euro	200	<i>Laia Maynou,</i> <i>Marc Saez,</i> <i>Jordi Bacaria</i>
Un balance de la política de cohesión europea en Euskadi	218	<i>José Antonio Varela Alonso</i>
La economía vasca en la Unión Europea: un balance	268	<i>Javier Bilbao Ubillos</i>
China's Economic Diplomacy and Sino-EU Relations	292	<i>Jing Men</i>

OTRAS COLABORACIONES

Simulación de los efectos de la estrategia 2015 en la financiación de la Universidad	314	<i>María Gil Izquierdo</i> <i>Laura de Pablos Escobar</i>
--	-----	--

Para este monográfico de *Ekonomiaz* sobre el futuro de la Unión Europea seleccionamos el subtítulo de «Futuribles económicos y políticos», porque los momentos de incertidumbre y riesgo que vivimos desde la crisis de la deuda soberana en la zona euro en 2010 no permiten hacer previsiones, sino a lo más dibujar algunos escenarios posibles.

Los economistas no son adivinos sino que suelen hacer previsiones económicas a corto plazo sobre la base de proyecciones del pasado. Cuando no existen registros económicos del pasado o éste queda muy lejos, y concurren además circunstancias excepcionales que dependen más de decisiones políticas que de tendencias económicas, la parte predictiva de la ciencia económica queda limitada y pide auxilio a la parte teórica e incluso a otras disciplinas colindantes a la economía como ciencia social. Por ello, muchos ciudadanos y agentes económicos, ante la fuerte presencia política y social de los economistas y ante la falta de soluciones, ven a estos como responsables del fracaso predictivo, cuando no, en el peor de los casos, como cómplices de la catástrofe.

Es este contexto el que lleva a los editores de este número a preferir el encabezamiento de «futuribles», dando a entender que son varios los futuros posibles y que los mismos dependen de unas condiciones materiales y políticas determinadas. Porque los futuros posibles no se generan en sí mismos, sino que dependen de los escenarios desiderativos, moldeados por la voluntad política, las decisiones ciudadanas e incluso, en medio de tanta confusión, por la propia capacidad de liderazgo. Así el futuro dependerá de la voluntad y capacidad de llevar a cabo una reforma institucional y económica; de la integración económica, fiscal y política; de la gobernanza económica; de regresar a los equilibrios macroeconómicos fundamentales y en definitiva de llegar a resolver la crisis y prevenir futuros riesgos sistémicos. Si nos hemos decidido por el de «futuribles» en el título, es porque, además de aportar el matiz de voluntad frente a lo ineluctable, es un término común en el acervo de los métodos usados para explorar el futuro en muy distintos campos.

Riesgo sistémico, nuevas instituciones y gobernanza, desequilibrios macroeconómicos, y otros muchos conceptos traslucen que la situación actual es gravísima para algunos Estados miembros y para la misma Unión Europea. La situación es peor que hace un año, aunque fundadamente cabe esperar que dentro de un año sea mejor. Los problemas económicos e institucionales de algunos países y de Europa se

han precipitado de tal forma que recordando las palabras clásicas de Jacques Delors de que la Comunidad no tiene los medios a la altura de sus ambiciones, nos atrevemos a reformularla para decir que hoy la Unión no tiene los medios a la altura de sus necesidades.

Por todo ello, mientras observamos que algunos estados tienen una gran necesidad de una Europa que puede (debe) ayudarles a recuperar los equilibrios y anclarse en una regulación fiscal y macroeconómica de calidad, y en una estrategia competitiva, otros están tentados de replantear su futuro en la Unión. Pensamos, claro está, en los países mediterráneos, aunque no son los únicos, y por otro lado en el Reino Unido. Los primeros arden en el infierno por sus excesos anteriores, y por carecer de instrumentos de política económica al haber perdido la capacidad de emitir su propia moneda y con ella el arma de la devaluación competitiva. El segundo es un Estado miembro que ha puesto en su agenda no uno sino dos referendos que suponen auténticos desafíos: uno sobre su permanencia en la Unión Europea y otro sobre la pertenencia de Escocia al Reino Unido.

La integración produce desintegración; un dilema que ya puso en evidencia Alberto Alesina en *Economic Integration and Political Disintegration* (2000). En efecto, tras el hundimiento del sistema soviético, con la mayor integración económica se dio la mayor desintegración política. Si no fuese porque la posibilidad de retirada del Reino Unido de la Unión Europea acarrearía una implosión, sería paradójico ver el Reino Unido fuera de la Unión Europea y una Escocia como Estado miembro...

La Unión, en particular la zona euro, está ahora mismo transitando en este momento desde la economía a la política persiguiendo dos metas:

- Ser un área monetaria óptima, esto es, contar con mercados de trabajo flexibles y una efectiva circulación de trabajadores, con un sector financiero integrado, y donde cada país ha encontrado la fórmula para preservar su singularidad, ser competitivo y prosperar.
- Erigir las instituciones que necesita. Sin embargo, las propuestas son innumerables y las decisiones son escasas y a menudo tardías por estar sujetas a la aprobación de cada Estado miembro. De este modo hay dudas sobre la eficacia y la eficiencia del desarrollo institucional de la Unión. Básicamente, lo que se ha conseguido son reglas en materia de política presupuestaria y estabilización financiera, son protocolos y directrices en materia de reformas estructurales y competitividad, y son fondos de financiación para el rescate de varios Estados miembros que comportan políticas económicas nacionales sujetas a condicionalidad y un estricto calendario de cumplimiento y supervisión.

La condicionalidad en aspectos tan importantes como la austeridad y el ritmo del ajuste fiscal ha sido tan severa que algunos organismos internacionales como el

Fondo Monetario Internacional en el informe sobre las «Perspectivas de la Economía Mundial» de octubre de 2012 la han puesto en duda. Efectivamente los recortes fiscales tuvieron efectos multiplicadores a corto plazo sobre la actividad mayores que los esperados, lo cual puede explicar en parte los déficit de crecimiento. En otras palabras, se subestimaron el multiplicador fiscal y el impacto negativo que la reducción del déficit presupuestario tiene sobre el PIB. Esto significa que para alcanzar el equilibrio presupuestario y fiscal, se requiere crecimiento y para ello tiempo. La Unión Europea deberá reconsiderar de nuevo su estrategia si quiere seguir siendo Unión porque de lo contrario la excesiva y rápida reducción del déficit público puede llevar a más recesión en los países periféricos.

Por lo tanto, de la economía a la política, pero con ¿Primacía de la economía sobre la política? ¿O al contrario? ¿Qué debería dominar, la política o la economía? Las diversas tradiciones –la de capitalismo nacional, la liberal-británica, la *ordo* capitalista alemana y la jacobina e intervencionista francesa– tienen sus propias respuestas. Hoy, más allá del estatalismo regulacionista, hay en común el *rule of law* (Estado de Derecho) y una economía social de mercado reconocida como fin en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea.

Tras las diferencias crecientes existe un modelo económico social(es), ¿hay un modelo europeo común basado en una elevada productividad y competitividad y orientada al *Welfare State*? Sin duda, más o menos social, y más o menos integrada, Europa sólo puede sobrevivir como proyecto real en un sistema de gobierno multi-nivel con vocación liberal y con sujeción al Estado de derecho.

En Europa, la crisis económica y financiera ha dejado al descubierto:

- Una economía europea que es muy vulnerable en algunos puntos –costes laborales, productividad, competencia– y en algunos territorios como los países mediterráneos y muchas regiones.
- Una unión monetaria no óptima porque los mercados no están integrados y por carencia de instituciones.
- Una integración institucional insuficiente y de lento acomodo.

Propiamente, la llamada crisis del euro es una crisis de la deuda soberana emitida en euros por algunos países con elevados déficit, bajo nivel y crecimiento de la productividad y grandes diferenciales en la evolución de precios y salarios. Podría ser que, tras las actuales divergencias –políticas sobre la Unión, y económicas en forma de desequilibrios (*euroimbalances*)–, convergiéramos en un modelo europeo común donde:

- La zona euro se convirtiese gradualmente en una zona monetaria óptima.
- Los Estados miembros fuesen limando las diferencias de competitividad.

- La Unión se dotase del grado de integración política que correspondiese al grado ya alcanzado de integración económica.

Con un programa de estabilización y reformas estructurales ojalá esta crisis sirva a) para que la economía europea empiece a afrontar sus retos económicos a medio y largo plazo (los derivados de la competencia global y del envejecimiento); b) para que los Estados miembros descubran el interés de anclarse en Europa para la calidad de sus libertades y de su regulación, su competitividad y su progreso; y c) para que la Unión Europea avance como eslabón del sistema multinivel liberal de gobierno. Entonces, resplandecerán la necesidad, los beneficios y las virtudes de Europa.

Este número de *Ekonomiaz* analiza la encrucijada en la que se encuentra la Unión Europea y cuales son sus futuribles. Para servir a este propósito se desarrollan cuatro objetivos particulares:

- Examinar la crisis económico-política de la Unión Europea y sus perspectivas institucionales.
- Revisar críticamente los análisis que sustentaron la unión económica y monetaria europea (*one market one money*) a la luz de la experiencia de la última década.
- Ponderar los resultados económicos tan diferentes que obtienen el centro y la periferia de la Unión, los *euroimbalances* y su financiación, y las necesidades de estabilización y de reformas estructurales, acuciantes en algunos Estados miembros, rescatados o no.
- Evaluar el comportamiento de las regiones europeas, los procesos de convergencia o de divergencia regional, así como el lugar de Euskadi en la Unión Europea.

El monográfico de *Ekonomiaz* que el lector tiene ante sí se compone de 10 artículos redactados para este monográfico por 13 autores que trabajan en la academia, la administración y la empresa de tres continentes. Veamos un sumario de sus contribuciones.

Finn Laursen nos propone en su artículo un análisis de *La integración europea en la encrucijada*. El momento actual del proceso de integración europea como un resultado de la anterior expansión en las funciones de la Unión y el número de sus Estados miembros.

Los esfuerzos para incrementar la capacidad institucional de la Unión Europea no han sido suficientes para contrarrestar los retos del proceso de integración. Tras las ampliaciones de 2004 y 2007 hacia el Este, tras la adopción del Tratado de Lisboa en 2007 y su vigencia en 2009, y tras la crisis de la eurozona, es tiempo ahora de preguntarnos ¿dónde estamos y hacia dónde vamos?

El embrollo actual ¿dará pie a tomar las medidas que se necesitan? Para ello ¿la Unión tiene suficiente pensamiento estratégico y suficiente liderazgo? Un liderazgo alemán que sólo insistiera en la austeridad quedaría fuera de lugar. Parece necesitarse ‘más Europa’, en forma de unión bancaria, fiscal y política. Pero, con este propósito ¿cómo se moverán los Estados de la Unión y en particular los de la eurozona? Probablemente, nos anticipa **Laursen**, la Unión avance con integración diferenciada y geometría variable.

En este contexto de encrucijada, el artículo de **Josep M^a Jordán** presenta los retos actuales de la Unión Europea al modo clásico: reforma institucional, profundización y ampliación. La respuesta que la Unión sepa darles condicionará su futuro.

El primer reto se centra en la necesidad de acometer reformas institucionales coherentes con el nivel de integración económica alcanzado. En el artículo se argumenta que es preciso avanzar hacia una mayor unión política. El segundo reto se refiere a la necesidad de impulsar el desarrollo económico, subrayando el artículo los puntos fuertes y débiles de la Estrategia Europea 2020 y del marco presupuestario 2014-2020. Finalmente, **Jordán** estudia la posibilidad de seguir avanzando en el proceso de ampliación de la Unión Europea, superando las dificultades existentes.

Estabilidad y competitividad en la unión monetaria europea son el objeto del artículo de **Ferran Brunet**. Competir en una unión monetaria no óptima, especialmente tras experimentar una burbuja de crédito y de salarios es, realmente, una tarea ardua. Muy bien lo saben los países mediterráneos. De este modo, en la zona euro se ha producido una tormenta perfecta y fatal, fruto de la conjunción de lo financiero con lo real, del déficit público con el déficit de productividad. Además, para guarecerse del diluvio faltaron los instrumentos de gobernanza.

Estructuras no competitivas y políticas díscolas han generado una severa inestabilidad financiera en algunos países que hoy se hallan en una situación límite. Concatenadamente, la Unión Europea padece un doble y grave riesgo sistémico: en lo económico y en lo político.

El artículo de **Brunet** analiza las condiciones de esta tormenta económica y política de la Unión Europea:

- a) Estructuras no competitivas de la economía europea, muy concretadas en algunos países.
- b) Una zona monetaria como la del euro que no es óptima: el mercado de trabajo está fragmentado y es inflexible, de modo que los ajustes se producen no en precios –costes salariales– sino en cantidades, en crecientes volúmenes de paro que en algunos países llega a cotas sin precedentes; no se han dado pasos significativos hacia la unión financiera, sino que, por el contrario, se ha mantenido la fragmentación nacional de mercados y bancos y el derrumbe y rescate nacional de bancos.

- c) Las políticas inconvenientes de algunos gobiernos e instituciones.
- d) El déficit en la gobernanza económica de Europa.

En consecuencia, han sido necesarios y han ido apareciendo (eso sí, al modo europeo) nuevos y más profundos mecanismos para la estabilidad financiera, detalladas medidas para que los gobiernos de la zona euro implementen presupuestos públicos sostenibles –con un déficit tasado, sujeto a regla– y reformas estructurales que permitan afrontar los retos de competitividad.

El camino emprendido por Europa de transitar desde la economía hacia la política, en este caso desde una grave crisis en algunos Estados miembros hasta nuevas instituciones europeas de gobernanza económica, debería dar sus frutos. De no ser así, asistiremos a la desintegración de la zona euro y de la Unión Europea, así como a la desintegración de varios países de Europa. De llegarse a esta fatal situación, cada nación pagaría por ello un precio exorbitante. Claramente, Europa no sólo es la última utopía, es una necesidad.

Por su parte, **Alex Ruiz** estudia en *Ideas económicas y unión monetaria: un análisis del Informe Emerson*, el papel de los paradigmas económicos en la integración monetaria europea. Efectivamente, este célebre informe tuvo un papel clave en el lanzamiento final del euro. Este artículo examina, pues, el nacimiento de la unión monetaria europea bajo el prisma de las relaciones entre las concepciones económicas y el diseño de políticas. En particular, la contribución de **Ruiz** se centra en evaluar por qué en el diseño de la zona euro no fue tomado en consideración el hecho de que ésta no fuera un área monetaria óptima. Para determinar esta cuestión, el artículo muestra que el consenso institucionalizado entre los economistas a finales de la década de 1980, razonablemente reflejado en el Informe Emerson de 1990, asumía que los beneficios derivados de la estabilidad macroeconómica superarían con creces a los costes derivados de la pérdida del tipo de cambio como instrumento de ajuste.

En *Southern Europe Strategy and Industrial Policy*, con la que **Karl Aiginger** contribuye a *Ekonomiaz*, se analiza por qué la política industrial debe ser el fundamento de la estrategia económica de los países del Sur de la Unión. Tras un largo eclipse, la política industrial está de vuelta en la agenda de política económica de los países con mayor ingreso, sea Estados Unidos, el Reino Unido o Francia. Del mismo modo, hoy, organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Fondo Monetario Internacional recomiendan de nuevo a los países emergentes prestar atención a la política industrial y hacer uso de sus instrumentos específicos.

En cambio, los países del sur de Europa nunca tuvieron una política industrial explícita y diseñada adecuadamente, y siguen sin tenerla. Así, la política industrial no forma parte de la condicionalidad de las organizaciones internacionales con estos países a propósito de sus rescates. En los memoranda de intenciones ni se alude al

problema del pequeño y declinante sector industrial de esta zona de Europa, a su especialización en industrias de menor valor y escasamente exportadoras al resto de la Unión y al mercado mundial en auge.

Aiginger nos señala que una estrategia de política industrial es indispensable para que los países mediterráneos de la Unión Europea recobren su competitividad económica y su estabilidad financiera. La política industrial a desarrollar en el sur de Europa deberá ser diferente de la del pasado; sus características serían:

- Necesita ser más sistemática, incluir estrategias para la innovación y el emprendizaje, así como vías para potenciar la formación de la fuerza del trabajo.
- El motor del cambio deber ser la competencia en los mercados nacionales y la competitividad en los foráneos.
- Debe crear y sostener *clusters* y zonas industriales como base de la transferencia de tecnología, las inversiones extranjeras directas y la globalización.
- Las nuevas políticas industriales deben hacer hincapié en el desarrollo de sectores con mayores perspectivas a largo, como pueden ser las energías sostenibles o el turismo sanitario.
- En suma, la política industrial es una estrategia imprescindible en tiempos de consolidación fiscal y austeridad, y muy especialmente lo es en la periferia europea.

Tomás Mancha y **María Teresa Gallo** en su artículo *Política Regional y Cohesión Europea: perspectivas 2014-2020*, estudian el giro esperable de esta política. El lento caminar de la política regional europea desde su creación sufrió un impulso notable con la reforma de 1988 y con el inicio del proceso de integración monetaria. En cambio, después, el ritmo de la política regional europea se detuvo. En primer lugar, por las dificultades presupuestarias ligadas al cumplimiento de los criterios de Maastricht, se congelaron los recursos financieros destinados a la misma. Posteriormente, la vinculación de la política regional a los objetivos de la Estrategia de Lisboa para las reformas estructurales, complicó su funcionamiento y desdibujó sus resultados.

En el actual contexto de crisis económica, el devenir de la política regional en el período presupuestario 2014-2020 se adivina enormemente complejo. En perspectiva, abundan más las sombras que las luces, máxime si tenemos en cuenta que, de nuevo, se liga la política regional a la denominada Estrategia 2020.

Con ello, pues, la política regional y de cohesión se distancia de su objetivo primordial: la cohesión económica y social en el seno de una Unión ampliada a 27 países, y la atención especial a la reducción de las desigualdades regionales.

Análisis de convergencia de las regiones de la euro zona es la síntesis de la investigación que presentan **Laia Maynou**, **Marc Saez** y **Jordi Bacaria**. Desde el nacimiento

de la unión económica y monetaria se han llevado a cabo políticas en los diferentes países miembro de la Unión Europea para avanzar en la convergencia económica.

El instrumento tradicional y ampliamente utilizado para medir la convergencia es el análisis de la beta-convergencia. Este método se aplica al análisis de la convergencia de las regiones de la zona euro en el periodo 1990-2010. Para ello los autores especifican un modelo econométrico espacio-temporal y utilizan las hipótesis de beta-convergencia condicionada y de sigma-convergencia, utilizando datos de las 174 regiones de los 17 países de la Unión Europea que constituyen la zona euro. Las variables dependientes del modelo son el PIB por cápita y la productividad, y las variables explicativas las variables económicas reales.

Maynou, Saez y Bacaria encuentran que existe beta-convergencia entre los países de la zona euro en términos de PIB per cápita, pero divergencia en términos de productividad. A partir del comportamiento del parámetro de interés (β), destacan que las pautas de convergencia (PIB per cápita) y de divergencia (productividad) se producen sólo a nivel de país. Es decir, se confirma la hipótesis de que son las pautas de país las que conducen a la hipotética convergencia. El comportamiento desfavorable de la productividad se debe, sin duda, a un diferente comportamiento de la población activa entre los diferentes países de la eurozona.

Un balance de la política de cohesión europea en Euskadi lo realiza **José Antonio Varela**. Este artículo estudia la aplicación en el País Vasco de la política regional de la Unión. Comienza esta contribución recordando los iniciales apoyos del FEDER. Después, recorre uno por uno los distintos periodos de programación plurianual con los que funciona el presupuesto comunitario. En este repaso histórico se revisa la evolución de esta política en el contexto comunitario y se recogen los efectos de los cambios sobre Euskadi.

Con voluntad divulgativa, se evalúa el alcance de la experiencia vasca en el proceso de integración comunitaria. También **Varela** pretende resaltar la difícil, en ocasiones imposible, compatibilidad del interés regional con el estatal. Los efectos de los cambios de la política regional sobre la Comunidad Autónoma Vasca ponen de manifiesto cómo no han sido prioritarios los intereses de las regiones en declive industrial en los países de cohesión de la Unión. Aunque actualmente todas las regiones europeas son beneficiarias de la política de cohesión, la política estructural para las regiones más desarrolladas parece enfocarse hacia el impulso de su capacidad de arrastre económico. Los nuevos acuerdos para el periodo 2014-2020 darán su medida.

Javier Bilbao traza *La economía vasca en la Unión Europea: un balance*. El artículo estima el impacto del proceso de integración europea en la economía vasca, pese a lo difícil que resulta aislar los efectos de este proceso de otros potenciales factores endógenos y de contexto. Tras observar los cambios registrados desde la adhesión a la Comunidad Europea a nivel comercial, productivo, de flujos de inversión exterior directa y de retorno presupuestario, **Bilbao** concluye que el proceso de integración

europea presenta un balance general positivo para la economía vasca. Ha mejorado su nivel relativo de renta per cápita respecto a la media comunitaria, aunque aparentemente esta integración no haya influido de modo decisivo en sus transformaciones estructurales.

China's Economic Diplomacy and Sino-EU Relations es el título de la aportación de **Jing Men** con la que concluye el monográfico. La cooperación económica y el comercio son los pilares de las relaciones entre la Unión Europea y China. Hoy, para la Unión Europea, China es el principal socio comercial; para China, la Unión Europea es el segundo socio comercial. Durante décadas el intercambio económico y comercial se desarrolló más rápidamente que las relaciones políticas. Un diálogo a distintos niveles que cubra un amplio abanico de aspectos ayudará a institucionalizar las relaciones bilaterales, regularizar los intercambios y profundizar en la comunicación y el entendimiento mutuos. La diplomacia económica debe ser una herramienta importante en las relaciones chino-europeas. Recientemente, con el auge de China y la crisis del euro, nuevos retos y posibilidades diferentes aparecen en las relaciones bilaterales. De ahí que la autora considere que la diplomacia económica entre China y Europa necesite un impulso.

La aportación de **Men** se organiza en cuatro secciones: las relaciones entre la Unión Europea y China, una definición de la diplomacia económica china, una revisión de casos (la disputa sobre el textil, las relaciones entre la canciller alemana Angel Merkel y el Dalai Lama, el papel de Nicolas Sarkozy) y, finalmente un análisis pormenorizado de los retos y las perspectivas de la diplomacia económica Sino-europea.

Por último en el apartado de *Otras Colaboraciones* se incluye el artículo de **María Gil y Laura de Pablos**, en el que desarrolla una microsimulación *ex ante* de posibles reformas en el sistema de financiación universitario español, en línea con las recomendaciones contempladas en la Estrategia 2015. En el artículo se comprueba que la demanda de educación universitaria no se modifica en gran medida ante cambios en los precios públicos, si bien, se aprecia una reacción muy superior para los individuos situados en los estratos más bajos de renta, cuya demanda, ante un incremento en los precios, experimentaría un descenso, aunque éste sería de carácter más bien reducido. Esto aconsejaría una consideración especial hacia los estudiantes de renta más baja, de tal manera que el aumento de precios no desincentivara su acceso a la Universidad. Finalmente, los resultados de simular las reformas en el sistema de becas indican que su efecto tiene una magnitud mayor que en el caso de los precios públicos, incrementándose de forma considerable la probabilidad de demandar de educación superior.

Ekonomiaz argitalpenaren monografiko hau Europar Batasunaren etorkizunaz arituko da, eta «Etorkizunerako uste ekonomiko eta politikoak» azpigitulua aukeratu dugu guk, 2010etik hona eurogunean zor subiranoaren krisia pairatzen dugunetik nagusitu diren arrisku eta koloken ondorioz ezinezkoa delako aurreikuspen ziu-rrak egitea, gehienez ere, gerta litezkeenen soslai soilak.

Ekonomia-adituak ez dira igarleak, iraganeko proiektioetan oinarrituta epe laburreko aurreikuspen ekonomikoak egiten dituzte. Iraganeko erregistro ekonomikorik ez baldin badago edo erregistroa oso antzinakoa bada, eta, gainera, bestelako aparteko gorabeherak gertatzen badira, erabaki politikoen mende daudenak eta ez joera ekonomikoen mende, ekonomiaren zientziaren alde iragarlea are murriztagoa geratzen da, eta alde teorikoaren laguntza behar izaten du, edo, are gehiago, ekonomiaren inguruko bestelako diziplina batzuen, adibidez, gizarte-zientzia. Hori dela-eta, herritar eta eragile ekonomiko askok, ekonomisten presentzia politiko nahiz sozialagatik eta ikusita konponbiderik ez dagoela, ekonomistak jotzen dituzte aurreikuspenen porroten arduradun, edo, okerrago, hondamendiaren konplizetat hartzen dituzte.

Joera hori ikusita pentsatu dute ale honetako editoreek goiburuan «etorkizuneko uste» esamoldea erabiltzea adierazi nahian etorkizun bat baino gehiago dagoela, baldintza material nahiz politiko jakinen arabera. Etorkizun uste hauek ez direlako berez sortzen, arauen gorabeheren eraginez baizik, nahi politikoaren, herritarren erabakien, bai eta, nahasmendua horretan, buruzagi izateko gaitasunaren moldean. Hala, erakundeen eta ekonomiaren erreforma egiteko nahiaren eta gaitasunaren men dago etorkizuna; integrazio ekonomiko, fiskal eta politikoaren men, gobernantza ekonomikoaren men, funtsezko oreka makroekonomikoaren men eta, finen, krisia konpondu eta etorkizuneko arrisku sistemikak konpontzeko gaitasunaren men. Izenburuan «uste» jartzea aukeratu dugu, hortaz, ezinbestearen aurrean nahia jartzeaz gain, termino oso zabaldua delako hainbat arlotako ikerketetan etorkizuna aztertzeke erabiltzen diren metodoen hitz-bilduman.

Arrisku sistemikoak, erakunde berriak eta gobernantza, desoreka makroekonomikoa, eta beste kotzeptu batzuk agerian uzten dute baietz, gaur egungo egoera oso oso larria dela Europar Batasuneko estatu batzuetan, baita Batasun osoan ere, orokorrean. Egoera iaz baino okerragoa da, baina badugu arrazoirik uste izateko datorren

urtean hobea izango dela. Zenbait herrialdek eta Europak berak dituzten arazo ekonomikoak eta erakundeetako arazoak hainbeste abaildu dira ezen Jaques Delors-en hitz klasiko haiek gogora ekarrita, alegia, Batasunak ez duela nahia bezainbeste bitarteko, ausartu ere egiten baikara esaldi hori pixka bat moldatu eta gure ustez egokiago hau botatzera: gaur egun Batasunak ez du behar bezainbeste bitarteko.

Horregatik, ikusten dugu, estatu batzuk Europaren premia handia dutela, berriz oreka hartzen eta araudi (fiskal eta makroekonomikoa) eraginkor eta estrategia lehiakorra garatzen lagundu ahal (behar) diezaieketelako; eta, aldi berean, beste estatu batzuk Europar Batasunarekiko etorkizuna berraztertzen ari direla. Aurreneko kasuan, Mediterraneoko herriak datozkigu gogora, nola ez, baina badira beste batzuk ere, eta, bigarren kasuan, Erresuma Batua. Mediterraneoko herrialdeak larritik ordaintzen ari dira lehen egindako gehiegikeriak, eta politika ekonomikoak lantzeko tresnarik ez izana, beren moneta jaulkitzeko gaitasuna galdu baitute orain, bai eta, horren ildotik, debaluazio lehiakorra beren alde erabiltzeko aukera ere. Erresuma Batua bestelako kontua da: ez bakarria, baizik bi erreferendum dauzka bere agendan, oinarri asko hankaz gora jartzeko modukoak: Erresuma Batua Europar Batasunean egoteari buruzkoa bat eta Eskozia Erresuma Batuan egoteari buruzkoa bestea.

Integrazioak desintegrazioa dakar; Alberto Alesinak dagoeneko argitan jarrita dauka hori *Economic Integration and Political Disintegration* (2000) bere lanean. Eta, izan, hala da: sistema sobietarraren gainbeheraren ondoren, integrazio ekonomikoa handitu ahala, desintegrazio politikoa ere halaxe handitu zen. Erresuma Batua Europar Batasunetik irteteko aukerak barruko eztanda ekarriko duelako ez balitz, paradoxikoa litzateke Erresuma Batua Europar Batasunetik at ikustea, eta Eskozia Europar Batasuneko kide dela...

Europar Batasuna, batez ere, euro-gunea, ekonomiatik abiatuta politikara doa, bi helburu bete nahian:

- Moneta-gune ona izatea, hau da, lan-merkatu malguak eta langileen zirkulazio ona izatea, finantza-sektorea integratuta daukala, non Batasuna kide bakoitzak bere formula aurkituko duen egonarria edukitzeko, lehiakorra izateko eta oparo izateko.
- Behar dituen erakundeak lortzeko. Nolanahi, hamaika proposamen daude, eta erabakiak eskasak dira, askotan, berantiarra ere bai, estatu kide bakoitzaren baimenaren arabekoak direnez. Horrek zalantzan jartzen ditu Batasunaren erakundearen garapenaren eraginkortasuna eta zorrotasuna. Oinarri-oinarrian, aurrekontu-politikako eta finantzen egonkortasuneko arauak erdietsi dira, egiturazko eta lehiakortasuneko erreformetarako protokoloak eta direktibak gauzatu dira, eta zenbait estatu kide erreskatatzeko finantza-funtsak ere bai (hainbat baldintza eta betetze- eta gainbegiratze-egutegi zorrotza behar duten politika ekonomikoak ekarriko dituztenak).

Baldintzak austeritateari eta doitze fiskalaren erritmoari eta halako kontu garrantzitsuei eragiten die, nahiz Nazioarteko Diru Funtsak, 2012ko urriko «Munduko Ekonomiaren Perspektibak» aztertzeko eginiko txostenean, zalantzan jartzen duten. Azkenean, murrizketa fiskalek efektu biderkatzailea izan zuten jardueraren gainean epe laburrean, uste baino gehiago, eta horregatik, hein batean, hazkunde defizit hauek. Bestela esateko, gutxietsi egin ziren biderkatzaile fiskalak, eta aurrekontuaren defizita murrizteak BPGaren gainean izan duen eragin negatiboa. Horrek zera esan nahi du, oreka fiskala lortzeko hazkunde beharrezkoa dela, eta hazteko, denbora behar da. Europar Batasunak bere estrategiari beste buelta bat eman beharko dio aurrerantzean ere Batasuna izaten jarraitu nahi badu edo bestela defizit publikoaren murrizteak sor dezake atzeraldi gehiago Estatu Batuetaren kanpoaldeko bazkideetan.

Hala bada, ekonomiatik politikara egin behar du, baina, ekonomia politikari gailenduta? Edo alderantziz? Zerk gailendu behar luke, politikak ala ekonomiak? Horri erantzuteko, tradizio bakoitzak badu bere arrapostua: kapitalismo nazionalak, liberal britainiarra, *ordo* kapitalista alemaniarra nahiz jakobin eta interbentzionista frantziarrak, denek daukate erantzuna. Gaur egun, estatalism erregulatzailaz harago, *rule of law* (zuzenbide-estatua) dago tradizio guztien muinean, bai eta merkatuaren ekonomia soziala ere, Europar Batasunaren Itunak berak 3. artikuluan helburutzat jarrita daukana.

Gero eta gehiago ugaritzen ari diren ezberdintasun hauen atzean ba al da eredu ekonomiko sozialik? Ba al dago produktibotasunean eta lehiakortasunean oinarritutako eredu europar berdina, ongizatearen estatura bideratua? Dударik ez, soziala gutxi-asko, integratua gutxi-asko, baina Europa:bizirik ateratzeko behar du hainbat mailaz osatuta dagoen gobernu-sistema bat, borondate liberalaz eta zuzenbide-estatuaren araupean.

Hala, Europan, krisi ekonomiko eta finantzarioak hainbat gauza ekarri ditu argitara:

- Europako ekonomia oso ahula da zenbait puntutan –laneko kostuak, produktibotasuna, lehiakortasuna– eta zenbait lurraldetan, adibidez, mediterraneoko herrialdeetan eta eskualde askotan.
- Moneta-batasuna ez da egokia, merkatuak ez daudelako bat eginik eta erakunde nahikorik ere ez delako.
- Erakundeen bategite eskasa, nekez egokitzen dena herrialde bakoitzera.

Behar bezala esateko, euroaren krisia esaten zaiona, zera da berez: defizit handia, produktibotasun-maila eta -hazkunde baxua, eta prezio eta soldaten artean egundoko aldea daukaten zenbait herrialdek eurotan jaulkitako zor subiranoaren krisia. Litekeena da, gaur egungo sestren ondoren –Batasunari buruzko eztabaida politikoak, eta desoreken (*euroimbalances*) inguruko eztabaida ekonomikoak–, Europa mailako eredu bakarrera iristea eta:

- Euro-guneak apurka moneta-gune mesedegarria edukitzea.
- Estatu kideek lehiakortasunean daukaten aldea pixkanaka murriztea.
- Europar Batasunak dagoeneko ekonomian lortu duen bategite bera lortzea politikan ere.

Egonkortzeko eta egiturazko erreformak egiteko programa honen bidez, krisiak balioko ahal du: a) Europako ekonomiak ondo aurre egiteko bere epe labur eta er-taineko erronka ekonomikoei (mundu mailako lehiakortasunak eta zahartzeak era-gindakoei); b) Estatu kideek benetan barneratzeko beren onerako dela Europan ondo ainguratzea, bakoitzaren askatasuna bermatuko bada, eta arau, lehiakortasun eta aurrerabide ona izango bada, eta c) Europar Batasunak aurrera egiteko, gober-nuaren maila askoko sistema liberalaren kate-begia izan dadin. Orduan, bai, orduan dirdira batean agertuko lirateke Europaren onurak eta ederrak, eta beharrezkoa du-gula zalantzarik ez genuke izango.

Ekonomiaz argitalpenaren ale honetan Europar Batasunaren bidegurutzea azter-tuko dugu, eta zer etorkizun omen dituen. Horretarako, lau kontu jorratu ditugu bereziki:

- Europa Batasunaren krisi ekonomiko nahiz politikoaren eta erakundeekiko perspektiben azterketa.
- Europako moneta- nahiz ekonomia-batasuna (*one market one money*) ber-matu zuten analisisen berrikuspen kritikoa, azkeneko hamarkadako espe-rientziaren argitan.
- Batasunaren erdiko herrialdeek edo kanpoaldekoek dituzten emaitza ekono-miko hain ezberdinen, *euroimbalance* delakoaren, eta finantzazioaren hazta-pena; eta EBko zenbait estatutuetan, erreskatatuak ala beste, hain premia-zkoak diren egonkortasun eta egiturazko erreformak.
- Europako eskualdeen jokabideen ebaluazioa, eskualdeen arteko aldeak eta antzekotasunak kontuan hartuta, eta Euskadik Europar Batasunaren bar-ruan daukan lekuaren ebaluazioa.

Eskuartean duzun *Ekonomiaz* aldizkariko monografiko honek 10 artikulua dakartza, akademia-, administrazio- edo enpresa-arloan lan egiten duten hiru konti-nentetako 13 egilek espresuki ale honetarako prestatutakoak. Hona hemen egile bakoitzaren ekarpenaren laburpentxo bana:

Finn Laursen-ek *Europaren bategitea bide-gurutzean* delakoaren analisisia egiten du bere artikuluan. Europaren bategitearen prozesuaren une honen azterketa azal-duko digu, une hau Batasunaren zereginen aurreko hedapenen eta estatu kideen ko-puruaren ondorio modura ikusita.

Europar Batasunaren gaitasun instituzionala indartzeko ahaleginak ez dira nahiko izan bategite-prozesuak ekarri dituen erronkei behar bezala aurre egiteko. 2004. eta 2007. urteetan ekialdera zabaldu ondoren, 2007an Lisboako Ituna adostu eta 2009an indarrean jarri ondoren, eta euro-gunearen krisiaren ondoren, bada garaia gure buruari galde egiteko: non gaude eta nora goaz?

Gaur egungo nahasmendu hau izango al da gauza behar ditugun neurrien bidean jartzeko? Batasunak ba al du nahiko pentsamendu estrategikorik eta buruzagitarik? Buruzagitza alemana, zuhurtzia besterik nahi ez duena, lekuz kanpo legoke. Badirudi Europa «gehiago» behar dugula, bankaren, fiskalitatearen eta politikaren batasuna ekarriko duena. Baina helburua hori izanda, zer-nola mugituko dira Europar Batasuneko estatuak eta, bereziki, euro-gunekoak? Ziurrenik, hala diosku **Laursen**-ek, Batasunak ondo bat egin gabe egingo du aurrera eta geometria aldakorra duela.

Bidegurutze honetan, **Josep M^a Jordán**-ek sinatutako artikulua era klasikoan azaltzen dizkigu Europar Batasunaren gaur egungo eginbeharrak: erakundeen erreforma, sakontzea eta hedatzea. Zeregin horiei zer erantzun ematen dien, halakoa izango da Europar Batasunaren etorkizuna.

Lehenengo eginbeharra orain arte lortutako bategite ekonomikoaren pareko erreforma instituzionalak egitea izango da. Batasun politiko handiagoa erdietsi behar dela dio, funtsean, artikulua. Bigarren eginbeharra garapen ekonomikoari bultzada ematea da, eta, horri buruz, artikulua 2020 Europako Estrategia delakoaren alde onak eta txarrak azpimarratzen ditu, bai eta 2014-2020 aurrekontu-oinarrienak ere. Azkenik, **Jordán**-ek Europar Batasunaren hedapen-prozesua aurrera eramaten jarraitzeko aukerarik ba ote den aztertzen du, oraingo zailtasunak zailtasun.

Egonkortasuna eta lehiakortasuna Europako moneta-batasunean; horietan dira **Ferran Brunet**-ek idatzitako artikulua bi gaiak. Oraindik behar beste ona ez den moneta-batasunean lehian jardutea, batez ere, kredituen eta soldaten burbuila lehertu ondoren, benetan lantegi latza da. Ondo dakite hori mediterraneoko herriek. Hala, euro-gunean ekaitz perfekt bezain hilkorra gertatu da; finantza eta errealitatea, defizit publikoa eta ekoizpenaren defizita bat egitearen ondorioz. Gainera, dilubiotik babesteko beharrezko gobernantza-instrumenturik ez zen izan bere garaian.

Lehiakortasunik gabeko egitura eta politika diskolak direla-eta, finantza-arloko ezegonkortasun larria zabaldu da gaur egun dagoeneko muturreko egoeran dauden herrialde batzuetan. Horri lotuta, Europar Batasunak sistemako arrisku bikoitza eta larria dauka: bai politikan eta bai ekonomian.

Brunet-ek, Europar Batasunaren ekaitz ekonomiko eta politiko honen baldintzak aztertu ditu bere artikuluan:

- a) Europako ekonomiaren egitura ez lehiakorrik; bereziki, herrialde jakin batzuetan.

- b) Euroaren moneta-gunearen ezegokitasuna: lan-merkatua oso sakabanatua eta zurruna denez, egokitzapenak ez dira prezioetan aplikatzen –soldataren kostuetan– baizik kopuruetan, eta langabezia-bolumen gero eta handiagoan (inoiz ez bezalakoak herrialde batzuetan); izan ere, ez da itxurazko ezer egin finantzen batasuna lortze aldera, are gehiago, alderantziz da, merkatu zein bankuen sakabanaketa nazionalari bere horretan eutsi zaio, bai eta bankuen porrot eta erreskate nazionalari ere.
- c) Gobernu eta erakunde batzuek aplikatutako politika desegokiak.
- d) Europako gobernantza ekonomikoaren defizita.

Horren ondorioz, egonkortasun finantzarioari eusteko mekanismo berri eta sakonagoak behar izan dira eta agertu dira (hori bai, Europako eran): euro-guneko gobernuek aurrekontu publiko iraungarriak ezar ditzaten neurri xehatuak –defizit tasatua, arauaren arabera– eta lehiakortasuneko eginbeharrak behar bezala egiteko egiturazko erreformak.

Europak ekonomiatik abiatu eta politikara iristeko abiarazi duen bideak –kasu honetan, estatu kide batzuetako krisi larritik gobernantza ekonomikoko erakunde europarretara eramango duen bideak– aurki hasi behar luke fruitua ematen. Ez bada hala, euro-gunea eta Europar Batasuna bera ezereztuko dira, eta zer esanik ez Europako herrialde batzuk ere. Egoera konpondu ezin horretara iritsiko bagina, nazio bakoitzak larrutik ordainduko du porrota. Izan ere, Europa ez da azken utopia, hori baino gehiago, premia larria da.

Bestalde, **Alex Ruiz**-ek Europaren moneta-batasunean paradigma ekonomikoek izan duten papera aztertuko du bere lanean: *Idea ekonomikoak eta moneta-batasuna: Emerson txostenaren analisia*. Txosten ezagun hau giltzarri izan baitzen, izan, euroa benetan martxan jartzeko. Artikulu honek, hortaz, Europako moneta-batasunaren sorrera aztertzen du kontzepzio ekonomikoen eta politiken diseinuen arteko harremanen prismatic. Zehatzago esateko, Ruiz-en artikulua zera jorratzen du bereziki, zer dela eta euro-gunea diseinatzeko garaian ez zuen inork kontuan hartu gunea ez zela moneta-ingurune egokia. Horretaz ari dela, artikuluan adierazten du 1980ko hamarkadaren bukaeran ekonomialariek adostu zuten kontzentzu instituzionalizatuak (behar bezala islatua geratu dena Emersonen 1990eko txostenean) segurutzat jotzen zuela egonkortasun makroekonomikotik eratorritako onurak handiagoak izango zirela, askoz, egokitzapenak egin behar diren ondoriozko truke-tipoa galtzeak eragindako kostua baino.

Karl Aiginger-ek *Southern Europe Strategy and Industrial Policy* lana prestatu du *Ekonomiaz* ale honetarako, azaltzeko zergatik izan behar duen politika industrialak Europar Batasuneko hegoaldeko herrialdeetako estrategia ekonomikoaren sorburua. Eklipse luzearen ondoren, politika industrialak atzera ere bueltan dator diru-sarrerak handiena duten herrialdeen ekonomia-politiken agendan, dela Estatu Batuetan, Erresuma Batuan edo Frantzia. Halatsu, gaur, nazioarteko zenbait erakunde, adibi-

dez, Ekonomia Lankidetzeta eta Garapenerako Erakundea eta Nazioarteko Moneta Funtza, hasita daude indarra hartzen ari diren herrialdeei gomendatzen errepara diezaietela beren politika industrialari eta erabil ditzatela eskura dituzten erreminta espezifikoak.

Alderantziz, Europa hegoaldeko herrialdeek ez dute inoiz politika industrial berriazkorik izan, bereziki diseinaturik, eta oraindik ere ez dute. Hortaz, ikusten dugu nola politika industrialak ez den ezinbestekoa nazioarteko erakundeek herrialde horiekin duten harremanean, erreskateei dagokienez. Egitasmoen memorandoetan aipatu ere ez da egiten Europako inguru horretako sektore industrial eskas eta abailkorrak eragiten duen arazoa, Europar Batasuneko gainerako herrialdeetara oso gutxi esportatzen duten balio gutxiagoko industrietarako espezializazioa ere ez du ahotan hartzen.

Aiginger-ek adierazten du politika industrialaren estrategia bultzatzea ezinbestekoa dela Europar Batasuneko herrialdeek berriz ere lehiakortasun ekonomikoa eta egonkortasun finantzaria lor dezaten. Europa hegoaldea garatzeko politika industrialak ezberdina izan behar du lehen bultzatzen zen politikaren aldean; honelakoa izan behar du:

- Sistematisazioa, berrikuntza eta ekin-nahia bultzatzeko estrategiak lantzen dituen eta lan-indarra sortzeko bideak urratzeko balioko duena.
- Bertako merkatuetan konpetentzia duena eta kanpokoetan konpetitiboa dena, horixe izango da aldaketaren pizgarria.
- *Clusterrak* eta industria-guneak sortu eta dauzkana, teknologiaren transferentziarako, atzerrian zuzeneko inbertsioak egiteko eta global izateko.
- Politika industrial berriek epe luzerako aurrerabide handiagoa duten sektoreak garatzen egin behar dute ahalegina, adibidez, energia berriztagarriak edo osasunaren turismoa lantzen.

Labur esateko, politika industrialak ezinbesteko estrategia da soiltasun eta finantza fiskaleko garai honetan, eta are gehiago Europako periferiako herrialdeetan.

Tomás Mancha eta **María Teresa Gallo**-k *Eskualdeko politika eta Europaren koheretza: 2014-2020 urteetan etortzekoak* artikulua idatzi dute ale honetarako, gaur egungo politikak izango omen duen bilakaera aztertzeko. Sortu zen unetik bertatik Europako eskualdeko politikak nekez egin du aurrera, harik eta 1988ko erreformari esker bultzada ederra izan zuen arte, moneta-batasuna sortzeko prozesuaz batera. Horren ondoren, ordea, eskualdeko politiken erritmoa bertan geratu zen, geldo. Hasteko, Maastrichteko irizpideak bete beharrek aurrekontuetan eragindako zailtasunak zirela-eta, horretarako zeuden diru-baliabideak bertan behera geratu ziren. Ondoren, eskualdeko politika Lisboako Estrategiaren helburuekin lotu zenez egiturazko erreformak egiteko, funtzionamendua konplikatu egin zen eta emaitzak ere lausotuta geratu ziren.

Krisi ekonomikoa gailendu den garai honetan, erraza da ikusten 2014-2020 aurrekontu-aldian ere, eskualdeko politikak bide latza izango duela. Perspektibaz ikusita, askoz gehiago dira itzalak argiak baino, are gehiago kontuan hartzen badugu, beste behin ere, eskualdeko politika 2020 Estrategia delako lerroari lotu diotela.

Alegia, eskualdeko politika eta kohesioko politika bere helburu nagusitik urruntzen ari dira: ekonomiaren eta gizartearen kohesioa lortzea 27 herrialdez hornitu den Europar Batasunean, eginahalak eginez eskualdeen arteko alde nabariak arintzeko.

Euro-guneko eskualdeko bategitearen azterketa izena jarri diote **Laia Maynou**, **Marc Saez** eta **Jordi Bacaria**-k bere ikerketari buruz gure alean aurkeztuko duten sintesiari. Ekonomia- eta moneta-batasuna sortu zirenetik, Europar Batasuneko hainbat herrialdek bakoitzak bere politikak landu ditu bategite ekonomikora iritsi nahian.

Beta-bategitearen analisisia da bategitea neurtzeko instrumentu tradizionala eta usuen erabiltzen dena. 1990-2010 epean euro-guneko eskualdeek izandako bategitearen analisisian aplikatu dute, hain zuzen, metodo hau. Horretarako, egileek espazio-denborazko eredu ekonometrika zehazten dute eta beta-bategite baldintzatua eta sigma-bategitearen hipotesiak erabiltzen dituzte, Europar Batasunaren euro-gunea osatzen duten 17 herrialdeetako 174 eskualdeetako datuak erabiliz. Eredu horrek aldagai dependenteak (BPG per capita eta produktibitatea) eta esplikatiboak ditu (aldagai ekonomiko errealak).

Maynou, **Saez** eta **Bacaria** egileek diote beta-bategitea egiatan gauzatu dela euro-guneko herrialdeetan, BPG per capitari dagokionez; ez, alabaina, produktibotasunari dagokionez. Guri interesatzen zaigun parametroak (β) izandako jokabidea kontuan hartuta, nabarmentzen dute bategite-pautak (BPG per capita) eta urruntze-pautak (produktibotasuna) soilik herrialdearen barruan gertatzen direla. Alegia, berretsi egiten dute bategite hipotetikora eramaten duten paetak herrialde-pautak direla dioen hipotesia. Produktibotasunaren jokabide okerra, dudarik gabe, euro-guneko herrialde bakoitzean biztanleria aktiboak portaera ezberdina izateak eragindakoa da.

José Antonio Varela-k *Europako kohesio-politikak Euskadin daukan eraginaren balantzea* erakutsiko digu. Europar Batasunaren eskualde-politikak Euskadin nola aplikatu diren azalduko digu. FEDER lerroaren lehenengo laguntzak ekarriko ditu gogora estreina. Gero, batasunaren aurrekontuak funtzionatzeko erabiltzen dituen urte anitzeko programazio-epeak banan-banan aztertuko ditu. Berrikuste historiko honetan, politika horrek EBren barruan izan duen bilakaera jorratzen da, eta aldatetek Euskadin izan duten eragina.

Hedatzeko asmoz, batasuna bategiteko prozesuan Euskadiko esperientzia zernolakoa den azalduko dute. **Varela**-k ere horixe nahi izan du, nabarmendu batzue-

tan oso zaila dela, edo ezinezkoa, eskualdearen interesa eta estatuarena bateratzea. Eskualdeko politiken eraginek Euskal Autonomia Erkidegoan izandako ondorioek argi uzten dute industria gainbeheraka daukaten eskualdeen interesak ez direla lehentasuna izan Batasunaren kohesio-politiketan. Nahiz gaur egun Europako eskualde guztiek jaso kohesio-politikaren onurak, badirudi eskualde garatuenetarako egiturazko politikak indar gehiago jartzen duela eskualde trakzio-ahalmena indartzen. 2014-2020 eperako akordio berriek emango dute horren neurria.

Javier Bilbao-k *Euskal ekonomia Europar Batasunean: azterketa bat* azalduko digu. Europa bat egiteko prozesuak euskal ekonomian zer-nolako eragina izan duen aztertzen du **Bilbao**-k artikuluan, nahiz jakin oso zaila ondo bereiztea prozesu honek ekarritako eragina eta bestelako faktore endogenok edo testuinguruko faktorek ekarritakoak. Europar Batasunari atxiki gintzaizkionetik izan diren aldaketei erreparatuta (merkataritzan, ekoizpenean, zuzeneko atzerriko inbertsio-fluxuetan eta aurrekontu-itzulkinetan izandakoei), **Bilbao**-ren ondorioa da, orotara hartuta, Europarekin bat egiteko prozesuak on egin diola euskal ekonomiari. Errenta per capitaren maila erlatiboak hobera egin du EBko batez bestekoaren aldean, nahiz, itxura batera, bategiteak ez duen eragin erabakiorrik izan Euskadiko ekonomiaren egiturazko eraldaketetan.

China's Economic Diplomacy and Sino-EU Relations izenburua jarri dio **Jing Men**-ek bere lanari, eta horixe aukeratu dugu monografikoa ixteko. Ekonomiako kooperazioa eta merkataritza dira Europar Batasunaren eta Txinaren arteko hartu-emanen eustormak. Gaur egun, Europar Batasunerako, Txina da merkataritzako sozio nagusia; Txinarentzat, bigarren merkataritzako sozioa da Europar Batasuna. Hamarkada askotan, truke ekonomiko eta komertziala askoz gehiago landu eta garatu ziren harreman politikoak baino. Horregatik, alde bat baino gehiago landuko dituen solasa oso lagungarria izango da aurrerantzean, bi aldeen arteko harremanak instituzionalizatzeko, trukeak arautzeko eta bien arteko komunikazioa eta elkar-ulertzea sendotzeko. Izan ere, diplomazi ekonomikoak izan behar du funtsezko erreminta Txina eta Europaren arteko harremanetan. Duela gutxi, Txina indarra hartzen ari denez eta euroa gainbehera dagoenez, erronka berriak eta aukera berriak agertu dira bien arteko erlazioan. Horregatik dio **Men**-ek Txinaren eta Europaren arteko diplomazi ekonomikoa bultzada baten premian dagoela garatsu honetan.

Lau ataletan banatu du bere lana, horren inguruan: Europar Batasunaren eta Txinaren arteko harremana; Txinako diplomazi ekonomikoaren definizioa; kasuen azterketa (ehungintzaren eztabaida, Angela Merkel kantziler alemanaren eta Dalai Lamaren arteko harremanak, Nicolas Sarkozyren papera) eta, bukatzeko, Txina-Europako diplomazi ekonomikoaren erronka eta etorkizunaren azterketa xehakatu.

Bukatzeko, Beste kolaborazio batzuk atalean, **María Gil** eta **Laura de Pablos**-ek egindako artikulua sartu dugu, zeinetan Espainiako unibertsitete-finantzaketaren sistema aldatzeko ustezko erreformen ex ante mikrosimulazioa egiten duten, 2015

Estrategian jasotako gomendioen bidetik. Artikuluan argi erakusten dute unibertsitateko hezkuntza jasotzeko eskaerak ez duela aldaketa handirik izan prezio publikoak aldatuta ere; halere, askoz erreakzio handiagoa ikusten da errentaren maila baxueneko herritarren artean: hauen artean, bai, behera egingo luke eskaerak baldin prezioak igoko balituzte, nahiz ez litzatekeen oso beherakada nabarmena. Hori ikusita, komeni litzateke errenta baxuko ikasleekin kontu handiagoz jokatzera, prezioak garestitzeak ez diezaien eragin unibertsitatera joateko grina galtzea. Bukatzeko, beken sisteman erreformak simulatuta ateratako emaitzek adierazten dute eragin handiagoa izango lukeela beken aldaketa horrek prezio publikoak garestitzeak baino, eta goi-mailako hezkuntza jasotzeko edo ez jasotzeko askoz baldintza esanguratsuagoa izango omen dela.

This monographic issue of *Ekonomiaz* on the future of the European Union is subtitled «Conjectural Economic and Political Futures», because the circumstances of uncertainty and risk that have prevailed since the onset of the sovereign debt crisis in the euro-zone in 2010 means that it is not possible to draw up forecasts, but only to speculate on possible scenarios.

Economists are not fortune tellers: for the most part they make short-term economic predictions based on projections from past events. When there are no relevant past economic records or when the past in question is remote, and when exceptional circumstances also arise that are dependent on political decisions rather than economic trends, the predictive side of economics is curtailed, and the aid of the theoretical side or even of associated disciplines such as social science must be enlisted. That is why a great many ordinary citizens and economic agents, faced with the political and social presence of economists and the absence of solutions, blame economists for their failure to make predictions or, in the worst case, see them as accomplices to the catastrophe.

It is this background that has led the publishers to opt for the term «conjectural futures» here: the idea is that various futures are possible, depending on certain material and political conditions. These conjectural futures do not create themselves: they depend on regulatory scenarios moulded by political will, by the decisions of citizens and even by leadership skills amidst all the confusion. Thus, the future depends on the willingness and ability to carry out institutional and economic reforms, on economic, fiscal and political integration, on economic governance, on a return to basic macroeconomic balances and, in short, on managing to resolve the crisis and prevent subsequent systemic risks. The choice of the title «conjectural futures» (a rendering of the French term *futuribles*, used in reference to methods for exploring the future in many different fields), seeks to stress an effort of will rather than something irresistible.

Systemic risks, new institution and governance, macroeconomic imbalances, much more concepts reveal that the current situation is in fact extremely serious for some Member States and indeed for the EU itself. Things are worse than they were a year ago, though there is reason to hope that in a year from now they will be better. The economic and institutions problems of some countries and of Europe as a whole have grown so quickly that one is reminded of the well-known assertion by

Jacques Delors that the Community lacked the means to match its ambitions. We would even go so far as to rephrase it and say that at present the EU lacks the means to match its needs.

It can be observed that some States have a great need for a Europe that can (and must) help them to recover their equilibrium and find an anchor point in high standards of fiscal and macroeconomic regulation and competitive strategies, while others are tempted to reconsider their future membership of the Union. The Member States that spring to mind are, of course, the Mediterranean countries on the one hand, though they are by no means the only ones, and the UK on the other. The former are burning up in an inferno that stems from their former excesses and the lack of economic policy instruments that came with giving up their own currencies (and with them the possibility of resorting to competitive devaluation). The latter is a Member State that has included on its agenda not one but two referenda that pose real challenges: one on continued membership of the EU and the other on the separation of Scotland from the UK.

Integration produces disintegration. This dilemma was evidenced by Alberto Alesina in *Economic Integration and Political Disintegration* (2000). After the collapse of the Soviet system, closer economic integration was accompanied by more political disintegration. If it were not for the fact that the withdrawal of the UK from the EU would lead to an implosion, it would be paradoxical to see the UK outside the Union but Scotland as a Member State.

The EU, and the euro-zone in particular, is currently moving from economics to politics with two goals:

- To be an optimal currency area, i.e. to have flexible labour markets and effective circulation of workers with an integrated financial sector in which each member has found the right formula for maintaining itself, being competitive and prospering.
- To achieve the institutions that it needs. However, there are a great many proposals and very few decisions (and even those are made late, since they are subject to the approval of each Member State). This casts doubt on the efficacy and efficiency of the institutional development of the EU. Basically, what it has achieved is to set up rules on budgetary policy and financial stabilisation, protocols and directives on structural reforms and competitiveness, funds to finance the bail-out of several Member States that entail national economic policies subject to conditions and a strict calendar of compliance and supervision.

Those conditions affect such important aspects as austerity and the rate of fiscal adjustment, which have been called into question by international organisations, e.g. by the International Monetary Fund in its October 2012 report on World

Economic Outlook. Indeed, the short-term multiplier effects of tax cutbacks on activity have been (negatively) greater than expected; this may go some way towards explaining shortfalls in growth. In other words, fiscal multiplier effects have been underestimated and the negative impact on domestic GDP. This means that if fiscal equilibrium is to be achieved then growth (and time to grow) is needed. The European Union must rethink its strategy once again if it wishes to continue being a union, because if not the excessive and fast reduction of public shortfall could create more recession on the periphery member states.

In the shift from the economic to the political, which should predominate over the other? The various traditions –state capitalism, liberal British capitalism, German ordoliberalism and the interventionist Jacobin tradition in France– each have their own answers. But today, over and above regulationist statism, they share the rule of law and a social market economy which is acknowledged as an end in Article 3 of the Treaty on European Union.

Behind the growing differences lies a social economic model, or indeed more than one, but is there a common European model based on high productivity and competitiveness, and oriented towards a welfare state? It may be more or less social and more or less integrated, but what is certain is that Europe can only survive as a real project in a multi-tier system of government on liberal guidelines and subject to the rule of law.

The economic and financial crisis in Europe has revealed the following:

- The European economy is highly vulnerable at some points (labour costs, productivity, competition) and in some territories, e.g. the Mediterranean countries and many regions.
- Monetary union is not optimal because markets are not integrated and there is a lack of institutions.
- Integration of institutions is insufficient and is proceeding only very slowly.

The so-called «euro crisis» is a crisis of sovereign debt issued in euros by certain countries with large deficits, low productivity, low rates of growth in productivity and large gaps in price and wage trends. In the wake of the current divergences (policies concerning union and euro-imbalances) it may be that we will converge towards a common European model with:

- The gradual conversion of the euro-zone into an optimal currency area.
- A gradual smoothing out of differences in competitiveness between Member States.
- The setting up of a degree of political integration in the Union that matches the degree of economic integration already achieved.

With a programme of stabilisation and structural reforms, it may be hoped that the crisis will serve (a) to enable the European economy to begin to tackle the medium- and long-term economic challenges derived from global competition and ageing; (b) for Member States to realise the usefulness of Europe as an anchor for assuring the quality of their freedoms and of their regulation, competitiveness and progress; and (c) for the European Union to make progress as a link in a multi-tier liberal system of government. Only then will the need for, the benefits of and the virtues of Europe shine through.

This issue of *Ekonomiaz* analyses the crossroads at which the European Union now stands and looks at some conjectural futures. To that end, it has four particular objectives in mind:

- To examine the economic and political crisis facing the European Union and its institutional perspectives.
- To take a critical look at the analyses on which European economic and monetary union has been based («one market one money») in the light of the experience of the past 10 years.
- To weigh up the very different economic results obtained by the core and periphery countries of the Union, the euro-imbalances and their financing, and the need for stabilisation and structural reform (which need is particularly pressing in some Member States, bailed out or otherwise).
- To assess the behaviour of Europe's regions and processes of regional convergence or divergence, and to look at the place of the Basque Country in the European Union.

The monographic issue of *Ekonomiaz* which you have in your hands features 10 articles drawn up especially for the issue by 13 authors working in academic, administrative and business circles on three continents. A brief summary of those articles follows.

Finn Laursen has contributed an article under the title *European Integration at the Crossroads*. The current stage of the process of European integration is considered as a result of earlier expansion in the functions of the Union and in the number of Member States.

Efforts to increase the institutional capacity of the EU have proved insufficient to meet the challenges entailed by the process of integration. Following the expansions of 2004 and 2007 towards the east, with the adoption of the Lisbon Treaty in 2007 (and its entry into force in 2009) and in the wake of the euro-zone crisis, it is time to ask ourselves where we stand and where we are headed.

Will the current tangle give rise to the measures actually needed? Does the EU have sufficient strategic thinking and leadership for this to occur? Leadership by a

Germany that insists exclusively on austerity is out of place. There seems to be a need for «more Europe» in the form of banking, fiscal and political union. But how will the Member States, particularly those of the euro-zone, advance towards that goal? Laursen argues that the EU will probably move forward with different levels of integration and a variable shape.

In the context of this crossroads, the article by **Josep M^a Jordán** presents the challenges currently facing the European Union in classic form: institutional reform, deepening and expansion. The future of the EU will be conditioned by how it responds to those challenges.

The first challenge concerns the need to undertake institutional reforms consistent with the degree of economic integration achieved. The article argues that there is a need to move towards greater political union. The second challenge concerns the need to foster economic development, and the article highlights the strengths and weaknesses of the European Strategy for 2020 and the budget framework for 2014-2020. The author ends by examining the possibility of further expansion of the European Union if current difficulties can be overcome.

Stability and Competitiveness in the European Monetary Union is the title of the article by **Ferran Brunet**. Competing in the non-optimal monetary union, especially in the wake of a credit and wage bubble, is a truly arduous task, as the Mediterranean countries know only too well. A deadly, perfect storm has built up in the euro-zone as a result of the conjunction of the financial world and the real world, of public sector deficits and shortfalls in productivity. Moreover, the governance instruments needed to provide shelter from the deluge have been found to be lacking.

Uncompetitive structures and policies that have departed from the goals set have resulted in serious financial instability in some countries, which are currently stretched to the limit. As a result, the EU faces serious systemic risks on both the economic and political fronts.

The article by **Brunet** analyses the conditions of this economic and political storm in the European Union:

- a) Uncompetitive structures in the European economy, particularly in certain countries.
- b) A euro-zone which is not an optimal currency area: the labour market is fragmented and inflexible, so adjustments take place not in prices (wage costs) but in quantities, thus pushing unemployment rates up (to unprecedented levels in some countries). No significant steps have been taken towards financial union: indeed, the national fragmentation of markets and banks has been maintained with collapses and bank bail-outs at national level.

- c) Inappropriate policies on the part of some governments and institutions.
- d) A shortfall in economic governance in Europe.

As a result new, more far-reaching financial stability mechanisms have become necessary and have begun to appear (albeit in a very European fashion): detailed measures through which the governments of the euro-zone are to implement sustainable public-sector budgets –with rated, regulated deficits– and structural reforms to enable them to tackle the challenges of competitiveness.

The path taken by the EU from the economic towards the political, in this case from a profound crisis in some Member States towards new European institutions for economic governance, should bear fruit. If it does not, we shall witness the disintegration of the euro-zone and the EU, and indeed the disintegration of several European countries. If this deadly situation actually comes about, each nation would pay an exorbitant price. Clearly, Europe is not just the latest utopia: it is a necessity.

The article by **Alex Ruiz** examines the role of economic paradigms in European monetary integration under the title *Economic Ideas & Monetary Union: An Analysis of the Emerson Report*. This well-known report played a key role in the eventual launch of the euro. The article looks at the birth of European monetary union from the perspective of the links between economic concepts and policy design. In particular, it focuses on the issue of why the possibility that the euro-zone might not be an optimal currency area was not taken into account in its design. Accordingly, the article reveals that the institutional consensus among economists in the late 1980s –reasonably reflected in the Emerson Report of 1990– was that the benefits of macroeconomic stability would far outweigh the cost of giving up exchange rates as an instrument for adjustment.

Southern Europe Strategy and Industrial Policy, the contribution by **Karl Aiginger** to this issue of *Ekonomiaz*, analyses why industrial policy needs to be the foundation of economic strategy in the southern EU Member States. After a long parenthesis, industrial policy is back on the economic policy agenda of top-income countries such as the USA, the UK and France. Similarly, international organisations such as the OECD and the IMF are again recommending that emerging countries pay special attention to industrial policy and make use of the specific instruments associated with it.

By contrast, the countries of southern Europe have never had –and indeed still do not have– an explicit, adequately designed industrial policy. Thus, industrial policy does not form part of the conditions imposed by international organisations on these countries in regard to bail-outs. The relevant memoranda of intentions make no reference at all to the problem of the small, declining industrial sector in this part of Europe and of its specialisation in low-value industries with little potential for export to the rest of the EU and to a growing global market.

Aiginger stresses that an industrial policy strategy is an essential requirement if the Mediterranean Member States of the EU to recover their economic competitiveness and financial stability. The industrial policy to be developed in southern Europe needs to be unlike any that has gone before, and should have the following characteristics:

- It needs to be more systematic, to include strategies for innovation and entrepreneurship and for reinforcing workforce training.
- Competition in domestic markets and competitiveness on foreign markets must be the drivers for change.
- It must set up and maintain clusters and industrial zones as a basis for encouraging technology transfer, foreign direct investment and globalisation.
- New industrial policies must stress the development of those sectors with the best long-term prospects, such as sustainable energy and health tourism.
- In short, industrial policy is an essential strategy in times of fiscal consolidation and austerity, especially on the periphery of the EU.

Tomás Mancha and **María Teresa Gallo** study the direction that this policy may be expected to take in their article *Regional Policy and European Cohesion: Prospects for 2014-2020*. European regional policy, which had made slow progress since its initial creation, received a major boost with the 1988 reform and the commencement of the process of monetary integration. However, progress in European regional policy subsequently ceased, first because budgetary difficulties associated with fulfilment of the Maastricht criteria resulted in the freezing of the financial resources earmarked for it. Later, the links between regional policy and the objectives of the Lisbon strategy for structural reforms complicated its workings and blurred its results.

In the context of the current economic crisis, the future for regional policy in the 2014-2020 budgetary period appears to be fraught with complexity. The prospects are for more drawbacks than benefits, especially in view of the fact that regional policy is once again being linked to the so-called 2020 Strategy.

With this, regional and cohesion policies are moving away from their original objectives of social and economic cohesion in the framework of an expanded, 27-member EU, with special attention to reducing inequalities between regions.

The article *Analysis of Convergence between Regions in the Euro-Zone* summarises research conducted by **Laia Maynou**, **Marc Saez** and **Jordi Bacaria**. From the inception of economic and monetary union, policies have been implemented in EU Member States to foster economic convergence.

The most widely used instrument for measuring convergence has traditionally been beta-convergence analysis. This method is applied here to analyse convergence between euro-zone regions in the years from 1990 to 2010. The authors set up an econometric space-time model and use the hypotheses of conditioned beta-convergence and sigma-convergence, with data from all 174 regions in the 17 EU Member States that make up the euro-zone. The dependent variables of the model are per capita GDP and productivity, and the explanatory variables are the real economic variables.

The authors find beta-convergence between euro-zone countries in per capita GDP but divergence in productivity. Based on the performance of the parameter of interest (β), they highlight that the criteria of convergence (per capita GDP) and divergence (productivity) are found only at country level. In other words, the hypothesis that it is country-level criteria that lead to convergence is confirmed. The unfavourable performance of productivity is most likely due to differences in behaviour between the active populations of the various euro-zone countries.

The article contributed by **José Antonio Varela** is entitled *An Assessment of European Cohesion in the Basque Country*. It examines the application of European regional policy in the Basque Country. The article begins by looking at the initial support provided by the ERDF, then runs through the various multi-year programming periods under which EU budgeting operates. The chronological outline includes a review of the development of this policy over time in the context of the Community and the effects of changes in it on the Basque Country.

There is also an exposition of the extent of the Basque experience in the process of EU integration. **Varela** highlights the difficulty, and on some occasions the impossibility, of reconciling regional and state-level interests. The effects on the Autonomous Community of the Basque Country of changes in EU regional policy reveal that the interests of regions in industrial decline in EU cohesion countries have not been given priority. Although all EU regions currently benefit from the cohesion policy, structural policies in more developed regions seem to be focused on fostering their capacity as drivers for the economy. The new agreements for 2014-2020 will enable this to be gauged.

In *Basque Economy within the European Union: an assessment* **Javier Bilbao** seeks to estimate the impact of the process of European integration on the Basque economy, in spite of how difficult it is to isolate the effect of that process from other potential endogenous and contextual factors. After examining the changes that have taken place in commercial, production, foreign direct investment flow and budget return aspects since entry into the European Community, he concludes that the outcome of the process of European integration has been generally positive for the Basque economy. Per capita income in the region has improved in regard to the EU average, but integration does not seem to have had any decisive influence on structural changes.

The monographic issue concludes with *China's Economic Diplomacy and Sino-EU Relations*, by **Jing Men**. Economic co-operation and trade are the mainstays of Sino-European relations: China is currently the EU's leading trade partner, while the EU is China's second-biggest trade partner. For decades, economic and commercial exchanges have developed more quickly than political relations. A dialogue on various levels, covering a wide spectrum of points, will help to institutionalise bilateral relations, regularise exchanges and extend mutual understanding and communication. Economic diplomacy must be an important tool in relations between China and Europe. With the recent boom in China and the euro crisis, new challenges and different possibilities are appearing in bilateral relations. The author considers that economic diplomacy between China and Europe needs to be given a boost.

The article comprises four sections covering relations between the EU and China, a definition of Chinese economic diplomacy, a review of case studies (the dispute on textiles, relations between German Chancellor Angel Merkel and the Dalai Lama, the role of Nicolas Sarkozy) and, finally, a detailed analysis of the challenges and prospects entailed by Sino-European economic diplomacy.

Finally, the *Other Contributions* section includes an article by **María Gil and Laura de Pablos** that draws up an *ex ante* micro-simulation of potential reforms in the Spanish university financing system in line with the recommendations made in the 2015 Strategy. They find that the demand for university education does not change substantially in the face of changes in public sector fees, though the reaction is greater among individuals from lower income levels: demand from them can be expected to drop in the face of fee increases, albeit by only a small amount. This suggests that students from low-income backgrounds need to be given special consideration to prevent price increases from discouraging them to go to university. Finally, the results of the simulation of reforms in the system of grants indicate that such reforms would have a greater impact than changes in public sector fees, with demand for higher education being likely to increase considerably.

The European integration at the crossroad

Este artículo plantea una serie de interrogantes sobre la actual situación de la integración europea. Estudia la ampliación de los miembros de la UE y su alcance funcional, y lo asocia con los esfuerzos por incrementar la capacidad institucional de la UE. Tras de la ampliación con los países del Este en 2004 y 2007, y la adopción del Tratado de Lisboa (2007) que entró en vigor en 2009, es hora de preguntarse dónde estamos y dónde deberíamos estar. Un tema crucial es la crisis de la zona euro. ¿Nos va a aportar la actual improvisación las suficientes medidas para sacarnos de la crisis? ¿hay suficiente pensamiento estratégico y liderazgo en la UE? El liderazgo alemán centrado en la austeridad parece algo desubicado. La propuesta para más Europa en forma de unión política, fiscal y bancaria parece ahora el camino a seguir. Pero ¿cuántos estados de la UE y de la zona euro serán capaces de moverse en esa dirección? En el futuro podríamos tener más integración diferenciada o geometría variable.

Artikulu honek gaurko integrazio europarraren gaineko egoeraz gogoeta egiten du. Europar Batasuneko kideak ugaritzea eta bere irismen funtzionala aztertzen ditu, EBren ahalmen instituzionala hobetzeko ahaleginei lotuta. Kideak ugaritzearen ondoren (2004an eta 2007an) eta Lisboako Ituna (2007) 2009an indarrean sartuta, non gauden eta non egon beharko genukeen galdetzeko ordua iritsi da. Euro-gunearen krisia gakoa da. Gaurko inprobisazioak osagai nahiko emango al dizkigu krisitik ateratzeko? ba al dago EBn behar beste adimen estrategiko eta lidergo? Lidergo alemaniarra, murriztasunean oinarritua, lekuz kanpo geratuta dago. Orain, aurrera jarraitzeko bidea Europaren beraren aldeko apustua da, Europa gehiago behar da: bat-egite politiko, fiskala eta bankuen batasuna. Baina EBeko eta euro-guneko zenbat estatu izango dira gai norabide horretan joateko? Litekeena da etorkizunean berezitako integrazio gehiago edo geometria aldagarria izatea.

This article asks a number of questions about the current stage of European integration. It traces past expansion of functional scope and membership of the EU and links these changes with efforts to increase the institutional capacity of the EU. After the big eastern enlargements in 2004 and 2007 and the adoption of the Lisbon Treaty in 2007 and its entry into force in 2009 it is time to ask: where are we and where may we be going? A central issue is the eurozone crisis. Will the current muddling through add up to enough measures to pull us out of the crisis? Is there enough strategic thinking and leadership in the EU? German leadership with focus on austerity seems somewhat misplaced. Proposals for ‘more Europe’ in the form of banking, fiscal and political union, now appears to be the way forward. But how many member states of the EU –and eurozone– will be able to move in that direction? It looks as we may have more differentiated integration or ‘variable geometry’ in the future.

Keywords: EU enlargement, treaties, monetary and fiscal union, eurozone crisis.

Palabras clave: ampliación UE, tratados, unión monetaria y fiscal, crisis de la eurozona.

JEL Codes: D72, E02, E42, E62, F33.

INTRODUCTION

This article will discuss the current status of European integration, including the eurozone crisis and its wider economic and political context as well as responses to the crisis. The fundamental question now is: does the EU post-Lisbon have the institutional capacity to solve the challenging problems? Is there a capacity for strategic thinking in the new post-Lisbon institutional set-up? Will there be enough leadership in the EU and the member states to turn things around? These are huge questions which cannot be answered fully in one article. But the article will outline some considerations.

Part of the response to the financial crisis has been the creation of the European Stability Mechanism (ESM) and more recently the European Fiscal Stability Treaty. Are these Germany-driven reforms with focus on austerity adequate? Can and should the EU do more about growth?

Part of the wider context is the ongoing negotiations about the financial framework which most likely will not increase the EU's budget. Will efforts to reform the Common Agricultural Policy end up being sub-optimal? Can further steps be made to improve the functioning of the Internal Market? And, in the areas of 'external action' will the EU be able to respond adequately to the external challenges, including transition and future membership of neighbouring countries

¹ This article relies on earlier publications by the author, especially contributions to the two forthcoming books mentioned in the list of references. Financial support from the European Commission for the author's Jean Monnet activities and the EU Centre of Excellence at Dalhousie University, Halifax, Canada, is gratefully acknowledged.

which wish to join, especially in the Western Balkan? Space does not allow for discussion of all these issues, but they must be singled out.

These issues will be seen from a deepening versus widening perspective. This will include some historic background. It seems that there is enlargement fatigue in the EU at the moment. And the capacity for deepening may have been exhausted, too. If so, has European integration reached a sub-optimal equilibrium?

Some Background

The European Union (EU) is facing a fundamental crisis, which especially affects the countries that take part in the single currency, the euro. The group is usually referred to as the eurozone, and when the ministers of finance from these countries meet they are referred to as the Euro Group. This group has its own president, currently Jean-Claude Juncker from Luxembourg. It can be seen as a subgroup of the Economic and Financial Affairs Council (ECOFIN) of the Council of the EU. The current 17 members of the eurozone are Austria, Belgium, Cyprus, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Portugal, Slovakia, Slovenia and Spain. It means that there are 10 member states of the EU which are not members of the eurozone, namely the Bulgaria, Czech Republic, Denmark, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Sweden, and the United Kingdom. This kind of situation, where not all member states take part in a certain policy, in this case the third phase of Economic and Monetary Union (EMU), has been referred to by many names, such as flexibility or variable geometry. Assuming that those countries which are 'out' will eventually join those which are 'in' it can also be seen as two-speed or multi-speed integration. The literature on European integration is full of discussions about the pros and cons of flexibility (e.g. CEPR, 1995; and Stubb, 2002). In the academic literature it is also sometimes referred to as differentiated integration (Kölliker, 2006).

At the outset of European integration in the 1950s the idea was that all member states should take part in all common policies and institutions. New member states were expected to accept all existing rules, treaties and legislation, known as the *acquis communautaire*. No permanent exceptions were on offer, only transition periods of varying lengths.

Sometimes a smaller group of member states would start closer cooperation outside the treaties which had established the three European Communities (EC) in the 1950s, such as for instance when France, Germany and the Benelux Countries started the so-called Schengen cooperation in the 1980s in view of abolishing border controls. The membership of Schengen would grow the following years, and eventually the Schengen *acquis* was incorporated into the EU by the Amsterdam Treaty, which entered into force in 1999, but the United Kingdom (UK) and Ireland

remained outside the Schengen cooperation, with the possibility of opting-in on certain aspects.

EMU was first outlined as part of the Maastricht Treaty, which established the EU in 1993. It outlined three stages towards EMU, which would establish the single currency, the euro, and the European Central Bank (ECB) in 1999, among 11 member states at the time. The treaty included so-called convergence criteria, basically economic conditions, for participation. This sanctioned two-speed integration in the monetary area. Further, the UK and Denmark got opt-out clauses in protocols to the treaty, but other member states are in principle expected to join the eurozone once they fulfil the criteria.

The Maastricht Treaty also included a second pillar on Common Foreign and Security Policy (CFSP), and a third pillar on Justice and Home Affairs (JHA) cooperation. Cooperation in these areas had taken place outside the Community framework prior to the establishment of the EU.

The Lisbon Treaty, in force since December 2009, abolished the pillar structure, but CFSP has retained its own decision procedures, basically remaining as inter-governmental cooperation, while JHA has become more integrated under the so-called Community method, where decisions can be made by a qualified majority vote (QMV) in the Council and the European Commission, the European Parliament (EP) and the European Court of Justice (ECJ) play stronger and more important roles.

The treaty has an article now sometimes referred to as the ‘flexibility clause’ (Article 352 TFEU, ex-Article 308 TEC).² This article actually goes back to Article 235 in the Treaty of Rome establishing the European Economic Community (EEC) in 1958. It allowed the Council of Ministers to take action not explicitly foreseen by unanimity as long as they were necessary to attain one of the objectives of the Community. It got the name ‘flexibility clause’ in the defunct draft Constitutional Treaty (Article I-18) (Piris, 2006). Its scope was extended to include CFSP and JHA and the consent of the European Parliament (EP) was required. The clause survived in the Lisbon Treaty, but the name ‘flexibility clause’ was dropped. It refers to the objectives of the treaties, since the term Community has been abolished in the treaty (Piris, 2010).

This kind of ‘flexibility’ is different from the multi-speed variant we see in the case of EMU. Apart from EMU and a few explicit opt-outs eventually accepted –mostly for the UK and Denmark– the treaty introduced provisions on ‘closer cooperation’ by the time of the Amsterdam Treaty in 1997 (Stubb 2002a, 2002b), subsequently amended by the Treaty of Nice, which entered into force in 2003, to

² Since the entry into force of the Lisbon Treaty the treaty has two parts: The Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).

make their application easier. At the same time the name was changed to ‘enhanced cooperation’ (Olsen, 2006). So ‘enhanced cooperation’, as it is now officially called, can take place on the basis of the treaties, on certain conditions which are outlined in the treaty. Enhanced cooperation post-Lisbon-treaty requires at least nine member states to participate (Article 20 TEU).

Dimensions of Integration

European integration, the process associated with the three European Communities created in the 1950s and continuing with the EU from 1993, can be seen as a process of creating common institutions and developing common policies among a certain group of states. It started with the European Coal and Steel Community (ECSC) in 1952. Basically six countries pooled their coal and steel sectors and set up an independent supranational body called the High Authority to manage these sectors jointly. The institutional set-up also included a Council where the ministers from the member states would meet and make certain decisions. The purpose of the Council was to create a degree of political accountability. From the beginning a strong European Court of Justice (ECJ) was created. However, the original parliamentary assembly was relatively weak. The following two communities, the European Economic Community (EEC) and European Atomic Energy Community (EAEC or EURATOM), created by the Treaties of Rome in 1957 established two independent, but slightly less supranational ‘executives’ called ‘Commission’ in both cases as well as two separate Councils of Ministers. The Assembly and the ECJ were common for the three Communities from the beginning. Eventually the Merger Treaty in 1967 merged the ‘executives’ and Councils to form a single Commission and a single Council. The latter could meet in separate configurations though.

The important institutional part of the three Communities was an independent European ‘executive’ representing the ‘Community’ interest with a right of initiative, sometimes an exclusive right, and a high degree of autonomy. Further, in the Council some decisions could be made by a qualified majority vote (QMV). The Court was a real court that made binding decisions. So Community law started resembling federal law. This decision-making system became known as the Community method. Arguably it has served Europe well. The alternative is the much weaker intergovernmental cooperation, which has also been used in Europe, especially in the area of foreign policy cooperation, where the attachment to national sovereignty has been too strong for adoption of the Community method. When the Maastricht Treaty created the EU intergovernmental cooperation was retained in CFSP and JHA. The Lisbon Treaty still retains it for CFSP.

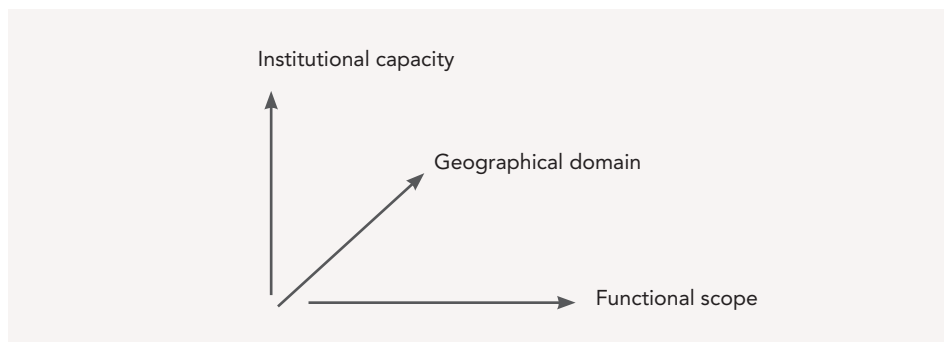
Figure n° 1 suggests three important dimensions of European integration. Over time more and more countries joined the process, and more and more policy areas were included. That more and more countries have chosen to do more and more to-

gether suggests a certain degree of success for European integration. Developing good common institutions arguably has been one of the reasons for this success.

Expanding Policy Scope

Table n° 1 provides an overview of the functional scope of European integration. The focus is on the addition of formal policy chapters in the treaties establishing the EC/EU. Some policies were gradually included even before they were formally mentioned in the treaties such as, for instance, environmental policy. By the time that it was formally included by the Single European Act (SEA) in 1987 a number of environmental directives had already been adopted using various articles in the treaties, including Article 235 in the EEC Treaty which, as mentioned, allowed the Council by unanimity to adopt measures considered necessary to reach the objectives of the Community.

Figure n° 1. **DIMENSIONS OF INTEGRATION**



Source: Compiled by the author.

During the first four decades the focus was on the four freedoms of the internal market: free movement of goods, services, capital and people. Since the necessary harmonisation of national legislation, according to the Treaty of Rome (Article 100), required unanimity, it was necessary to improve the institutional capacity by introducing QMV for this harmonization. When this happened through the SEA, it gave integration a new momentum (Laursen, 1990). Thus institutions clearly matter.

The functional scope received the biggest boost with the Maastricht Treaty, which was to a large extent the response to the end of the Cold War (Laursen, 1992). It included EMU, which had been put on the agenda before the end of the Cold War. EMU was a radical upgrading of the European Monetary System (EMS) which dated back to 1979. The treaty changes since Maastricht also increased the policy

scope, but less so. They were mostly about upgrading the institutional capacity considered necessary to accommodate new member states, especially Central and Eastern European Countries (CEECs), which wanted to join the EU after the end of the Cold War.

Table nº 1. **EXPANDING FUNCTIONAL SCOPE OF EUROPEAN INTEGRATION**

Treaty of Paris (1952)	Treaties of Rome (1958)	Single European Act (1987)	Maastricht Treaty (1993)	Amsterdam Treaty (1997)	Nice Treaty (2003)	Lisbon Treaty (2009)
						Space
						Energy
						Tourism
					Defence	
				Employment		
				Schengen acquis		
				UK joins Social Policy		
			EMU			
			Visa policy			
			Public health			
			Consumer protection			
			Industry			
			Trans-European networks			
			Development cooperation			
			Education			
			Culture			
			Social policy (UK opt-out)			
			CFSP			
			JHA			
		Completion of Internal market				

.../...

		Environment				
		Economic and Social cohesion				
		R&D				
	Common Market					
	Trade					
	Competition					
	Agriculture					
	Transport					
	Atomic energy					
Coal						
Steel						

Source: Compiled by the author. For details on the different treaties, see Laursen forthcoming.

The eurozone: A step too far?

Given the central importance of the eurozone crisis at the moment, EMU deserves extra space in this introduction. Arguably it was the most important novelty of the Maastricht Treaty, and it was controversial among politicians as well as professional economists, who asked the question whether Europe constituted an 'optimal currency area' and whether the institutional aspects of EMU were adequate.

The theory of optimum currency areas was mainly developed by the Canadian economist Robert Mundel at Columbia University in the 1960s. Mundel saw mobility of production factors as most important (Geza and Vasilescu, 2011). Along this line of thinking the four freedoms in the EC could be seen as contributing to making the EC/EU an optimum currency union. Free movement of capital was slow to be realised in the EC, though, but it eventually was realised from the late 1980s. Free movement of labour existed on paper, but many unemployed people hesitate to move to another member state, where they might not know the language, for instance. Other economists have looked at a host of factors, including openness of the economy, degree of diversification of production, financial integration, similarity of inflation rates, flexibility of prices and salaries, and finally degree of political integration. Compared on these factors the EU obviously scores lower than the US or Canada. Therefore the big question when the EU set out to create the EMU was whether it could sustain so-called asymmetrical shocks, where member

states face different economic developments and challenges, but have lost their monetary policy autonomy. Low labour mobility and real wage inflexibility are problems in the EU. This leaves fiscal transfers as a possibility, but the EU budget is relatively small (Dyson, 2000, pp. 193-95). Further, the Maastricht Treaty has a no-bail-out clause, which put strict limits on transfer possibilities through the European Central Bank (ECB) to the member states.

There had been monetary cooperation among EC states before Maastricht. The Treaty of Rome called for macroeconomic cooperation, especially concerning conjunctural policy (Art. 103) and balance of payments (Art. 104) and established a Monetary Committee with advisory status (Art. 105). According to Article 104 it was up to the member states to «pursue the economic policy needed to ensure the equilibrium of its overall balance of payments and to maintain confidence in its currency, while taking care to ensure a high level of employment and a stable level of prices».

The idea of EMU was subsequently proposed at The Hague Summit in 1969 and a plan, the Werner Plan, was worked out. It foresaw the establishment of EMU over the following decade. This was at about the time that the Breton Woods system was starting to crumble. However, the Werner Plan was too ambitious at the time and the energy crisis in the 1970s had a negative effect on the possibilities. In 1972 some member states did start cooperating on limiting currency fluctuations, within the so-called 'snake', limiting exchange rate fluctuations to $\max. \pm 2.25\%$. This cooperation had its limits and flaws, so in 1979 the European Monetary System (EMS) was initiated. EMS established an Exchange Rate Mechanism (ERM) and a European Currency Unit (ECU) based on a basket of currencies. Currency movements were limited to 2.25% around parity (Hodson 2010; Verdun 2011).

EMS was successful in creating macroeconomic convergence in the 1980s and EMU got on the agenda again, as a next step. The SEA added a new Article 102a about cooperation in economic and monetary policy. It mentioned «Economic and Monetary Union» for the first time in the treaty, but in a bracket. Although EMU was on the agenda, the member states were not yet ready for treaty-based commitments. In regard to cooperation, the SEA stated that «In order to ensure the convergence of economic and monetary policies which is necessary for the further development of the Community, Member States shall cooperate...» (Article 102a) The experience acquired within the EMS should be taken into account. Should institutional changes be necessary, it would require another treaty amendment, it was said.

Such treaty amendment followed with the Maastricht Treaty. In the meantime a committee chaired by Commission President Jacques Delors had prepared a report in 1988, which outlined three phases towards EMU. These phases became part of the Maastricht Treaty. The third phase saw the creation of the European Central Bank (ECB) and the introduction of the common currency, the euro, in 1999.

To qualify for taking part in the euro the member states had to fulfil the following convergence criteria:

- *Price stability*: Inflation rate may not be higher than 1.5% of the average inflation rate of the three best performing member states.
- *Sound public finance*: The government deficit may not exceed 3% of the GDP.
- *Sustainable public finance*: The government debt may not exceed 60% of GDP.
- *Durable convergence*: Nominal long-term interest rate may not be higher than 2% of the average of the three best performing member states in terms of price stability.

Exchange rate stability: Observance of normal fluctuation margins in the European Exchange Rate Mechanism (ERM), without devaluation for at least two years (Art. 109j) and Protocol no. 6 on the Convergence criteria; Hodson 2010, 162).

After the entry into force of the Maastricht Treaty the Germans in particular wanted to establish stricter rules for fiscal policy, which basically remained a national responsibility according to the Maastricht Treaty. Some governments hesitated, including the French government. These governments wanted to be able to use fiscal policy to create jobs, especially as they lost their monetary policy autonomy. The outcome was the adoption of the Growth and Stability Pact at the time when the negotiations of the Amsterdam Treaty were concluded in June 1997. The main elements were:

- governments will aim to achieve a balanced budget
- countries with a budget deficit exceeding 3% of GDP will be fined up to 0.5% of GDP
- these fines will not be applied if there are exceptional circumstances, such as a natural disaster or a decline in GDP of more than 2% in one year
- in cases where the drop in GDP is between 0.75% and 2% the application of the fine will be decided by ECOFIN by a QMV.³

The Growth and Stability Pact was not part of the treaty, but a separate resolution. Subsequently it was complemented by two Regulations (McNamara, 2005). Regulations are legally binding. However the commitments were insufficient. In connection with the economic slowdown in 2001-2 several governments started borrowing in excess of 3%, including Germany and France. ECOFIN failed to act on Commission recommendations. A softer version was adopted in 2005, and excessive

³ Additional information at: http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/l25021_en.htm (Accessed 18 February 2012).

deficit procedures against Germany and France were revoked in 2007, after fiscal improvement in 2006 (Hodson, 2010; 172-73).

Arguably the current crisis started in the United States, but who knows whether the sovereign debt crisis in Europe would have happened anyway, maybe at a later stage. The response to the financial crisis on both sides of the Atlantic has been to increase the governmental oversight by creating new institutions. The moment a crisis starts spreading from one country to another the collective action problem becomes an international problem. This explains why international institutions, especially the International Monetary Fund (IMF), got involved.

The EU responded to the financial crisis with a series of steps that are still ongoing, suggesting a trial-and-error process. The steps taken have been politically controversial; the interstate disagreements on what to do have their roots in domestic politics. The countries that needed to bail out their banks or needed bail-outs themselves because of unsustainable public debt, the so-called PIIGS (Portugal, Ireland, Italy, Greece and Spain) in particular, were blamed for irresponsible fiscal policies, and other countries were not eager to step in. Had there been more solidarity between the member states more could have been done faster.

The ECB did assist the private sector, which was important (Mallaby, 2012). But the no-bail out clause in the Treaty of Maastricht, created problems for especially assisting Greece, but also other eurozone countries with high public debt, such as Italy and Spain. These latter countries have much larger economies than Greece. Germany, arguably the regional paymaster in the EU, set strict conditions for assistance, which first led to the creation of a temporary bailout fund, the European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM) and then a permanent bailout fund, The European Stability Mechanism (ESM). This was referred to as a firewall in the debate. In parallel private investors also had to take a loss. This in turn was referred to as a haircut. The ESM required an amendment of the Lisbon Treaty. Further, a Fiscal Stability Treaty involving all eurozone members and most other EU member states, except the UK and the Czech Republic, has been adopted. It was hoped that these and other measures would reduce the risks in the future. However, many observers remain sceptical. As well, the challenge of competitiveness and growth remains to be addressed adequately. The situation in Greece after the elections in May 2012, which did not produce a government capable of carrying out the reforms requested by the IMF and European partners, created a serious situation for the eurozone. A second election took place in June. It has produced a three-party coalition government which is committed to carrying out austerity and structural reforms, but the austerity measures may be too tough and counterproductive.

The eurozone crisis has clearly demonstrated the asymmetrical nature of the EMU. The EMU has a centralized monetary policy, with a single currency for the 17 countries, which have adopted the euro. However, fiscal policy has remained

decentralised, with member states retaining the main responsibilities for taxation and expenditures (Verdun, 2011; 254). Only about one percent of the EU's Gross Domestic Product (GDP) goes through the EU budget, so the possibilities for autonomous EU anti-cyclical policies are tiny, basically limited to money from the so-called Structural Funds, including the Cohesion Fund, which have transferred money to the poorer countries and regions in the EU in the past, especially Greece, Spain, Portugal and Ireland until the eastern enlargements in 2004 and 2007. The new member states from Central and Eastern Europe have now become the main recipients of money from the Structural Funds (Sbragia and Stolfi 2008). Beyond the Structural Funds there is also the European Investment Bank (EIB) which could potentially make bigger contributions to growth, short of a more active ECB issuing eurobonds, something not allowed at the moment but advocated by some member states, the Commission and many economists. The new French president François Hollande, elected in May 2012 has insisted on the EU also developing a growth pact, and he has found some support. The meeting of the European Council at the end of June 2012 did agree to more stimuli and to bailing out banks in Spain and Italy. Nevertheless the mutualisation of sovereign debt through Eurobonds has still not been accepted by the German Chancellor Angela Merkel, at least not without further movement towards political union.

Expanding Membership

In parallel with the expansion of policy scope, membership has also expanded. If we assume that it is more difficult to make decisions in a large group than a small group (which is not necessarily always the case) this has implications for policies and institutions. It is the way many politicians see it, and that explains why widening has often happened in parallel with deepening, i.e. expansion of policy areas and efforts to improve the institutions.

The first enlargement in 1973 was decided by the Hague Summit in 1969, where the leaders agreed on what they referred to as «completion, deepening, [and] enlargement». Completion first of all required agreeing on how to finance the Common Agricultural Policy (CAP). An agreement on 'own resources', i.e. independent sources of revenue for the EC, was reached in 1970. At the same time a Budgetary Treaty, which strengthened the EP slightly in the budgetary process, was adopted. The deepening part also included decisions to start foreign policy cooperation in 1970 in the form of European Political Cooperation (EPC), the predecessor of CFSP, as well as EMU, which was supposed to be realised in a 10-year period, but failed to be realised at the time (Dinan, 2010).

The Mediterranean enlargements in the 1980s led to greater emphasis on regional policy, including the concept of 'economic and social cohesion' which was

added into the treaty in 1987 by the SEA and eventually led to an important increase in funding of the Structural Funds. Institutionally, the new Article 100a, which introduced QMV for harmonisation of much of the legislation needed to complete the internal market, was very important.

The accession of three former members of the European Free Trade Association (EFTA) in 1995 may have had less impact. They were small, rich countries. But as formerly neutral countries there was some concern about the impact on CFSP. Subsequently Sweden and Finland played an active role in getting the so-called Petersberg tasks explicitly mentioned in the Amsterdam Treaty, the first treaty reform they took part in. Basically these tasks give a 'soft security' definition of EU defence policy, like peace-making, peace-keeping, conflict resolution etc.

The subsequent 2004 enlargement was much larger and required more preparation both inside the EU and in the applicant states. The deepening versus widening aspect was quite clear during the process. Deepening now especially meant making the EU ready institutionally to function with many more member states. The first effort in the form of the Amsterdam Treaty was not very successful. The next effort, the Treaty of Nice, did produce a reweighting of the votes in the Council, with bigger member states getting relatively more votes than the smaller member states than previously. This was requested by the larger member states to avoid a situation where the smaller member states would be able to dominate after enlargement (Laursen, 2006).

However the outcome of Nice was messy and many political actors felt that more was needed. This explains that reform efforts continued after Nice, first in the form of a so-called European Convention, which involved members of the EP (MEPs) and members of national parliaments (MPs), in the hope of producing a more legitimate treaty. The Convention duly drafted a so-called Constitutional Treaty, which was slightly amended by the member states in a 2003-04 Intergovernmental Conference (IGC). However, this draft treaty was rejected by the French and Dutch voters in referendums in 2005. After a reflection period the Lisbon Treaty was negotiated in much greater secrecy. It took over most of the content of the Constitutional Treaty, but changed the terminology away from explicit 'constitutionalism' (Laursen, 2008; 2012a, 2012b).

Enlargements are set to continue in the future for some years at least. Croatia will join in 2013. There are other official candidates: Turkey, Macedonia, Montenegro, Serbia and Iceland, and the remaining states in the Western Balkans have the membership perspective, conditioned upon political, administrative and economic reforms: Albania, Bosnia and eventually Kosovo.

However, it seems there is enlargement fatigue in the EU at the moment. Negotiations with Turkey are barely moving. Negotiations with Macedonia cannot start because of the name dispute with Greece. Eventually the EU will have to get its

act together and get serious about its promises. Could it pull through the eurozone crisis it might have time and energy for other urgent matters.

Table nº 2. **EXPANDING MEMBERSHIP OF THE EC/EU**

Number of members	Original members (1952)	1 st enlargement (1973)	2 nd enlargement (1981)	3 rd enlargement (1986)	4 th enlargement (1995)	5 th enlargement (2004)	6 th enlargement (2007)	7 th enlargement (expected 2013)
28								Croatia
27							Bulgaria	
							Romania	
25						Estonia		
						Latvia		
						Lithuania		
						Poland		
						Czech Republic		
						Slovakia		
						Hungary		
						Slovenia		
						Cyprus		
						Malta		
15					Austria			
					Finland			
					Sweden			
12				Portugal				
				Spain				
10			Greece					
9		Denmark						
		Ireland						
		UK						
6	Belgium							
	France							
	Germany							
	Italy							
	Luxembourg							
	Netherlands							

Source: Compiled by the author.

Improving the Institutional Capacity

I have referred to some of the treaty changes over time. These have been about adding new policies or reforming existing policies. They have also been about the institutions, where there have been two kinds of concerns: efficiency and legitimacy.

It is probably fair to say that efficiency was foremost on the mind of the founding fathers in the 1950s. The supranational High Authority, which was part of the ECSC in 1952, was considered most important by Jean Monnet, who inspired Robert Schuman to propose the so-called Schuman Plan in 1950, pooling the coal and steel sectors of the six original members and creating novel institutions.

The founding fathers also created a Parliamentary Assembly, weak at first, but subsequently the main institutional winner in most treaty reforms that followed. Arguably this was the case because politicians concluded, that once more decisions were transferred to the supranational level, including budgetary powers from the 1970s, the supranational level required democratic legitimacy (Rittberger, 2005).

It is often said that the Commissions of the EEC and EURATOM were less supranational than the High Authority of the ECSC, but still the Commissions had their own prerogatives. They were still supposed to exercise supranational leadership (Lindberg and Scheingold, 1970). They were expected to assist the member states overcome collective action problems. Arguably the very first treaty reform, the Merger Treaty in 1965 –in force in 1967– was about increasing coordination and cutting down on transaction costs, thus increasing efficiency (Laursen, forthcoming). However the increased budgetary powers given to the EP in the two Budgetary Treaties in 1970 and 1975 respectively, were about democratic legitimacy as so-called ‘own resources’ were introduced. Customs duties, agricultural levies and a small part of the Value Added Tax (VAT) in the member states would now become EC revenue, escaping the control of national parliaments (Knudsen, forthcoming).

The SEA adopted in the mid-1980s had both efficiency and legitimacy aspects. Most important for efficiency was the new Article 100a, which introduced QMV for much of the legislation required to complete the internal market. At the same time the EP’s powers were increased slightly by a new procedure called the ‘cooperation procedure’, according to which internal market legislation should go through two readings in the EP. The EP also got a veto, known as ‘assent’ at the time, in respect to association agreements with third states and enlargement (Dinan, 2010).

Similarly the Maastricht Treaty creating the EU responded to a mix of concerns. QMV was extended to a number of new and existing policy chapters in the treaty, and the EP got a right of co-decision in some areas, especially for the internal market. Subsequently, through the Amsterdam, Nice and Lisbon Treaties, QMV and co-decisions were extended to more new and existing policy chapters. After Lisbon

most decisions can be made by QMV and the EP has a right of co-decision in most areas, now called the ordinary legislative method (Beach, 2005; Laursen, forthcoming). The EU starts looking more like a bicameral federal system.

The exception to this process of increasing QMV and empowering the EP has been CFSP, and its component the Common Security and Defence Policy (CSDP). CFSP was kept as a separate intergovernmental pillar by the Maastricht Treaty and so was Justice and Home Affairs cooperation (JHA) at the time; but whereas JHA has gradually become communitarized CFSP retains its intergovernmental nature even in the Lisbon Treaty. This, arguably, is the major shortcoming of the EU as a foreign policy actor (Laursen, 2009; Laursen, 2012b).

The clear trend, over time, with ups and downs, has been a move towards increasing institutional capacity. Some of the more important steps have been taken in parallel with enlargements, sometimes with small time gaps. But the growths in membership continuously produced concerns about institutional capacity. The premise was: the larger the union, the greater the diversity of interests and political cultures, the greater the difficulty of making decisions. Thus improving the institutions became a part of the deepening of integration together with expansion of policy scope.

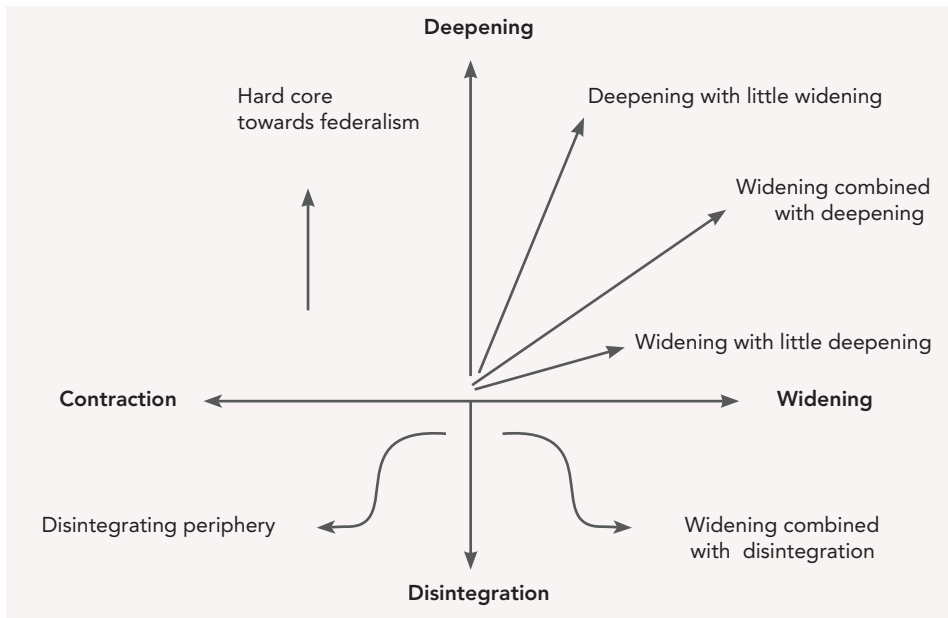
Deepening versus Widening

With the two dimensions of deepening and widening the EU can move in different directions, illustrated as four quadrants in Figure nº 2. Historically one can argue that the EU has combined widening and deepening. This does not guarantee that the future will be like that. Widening seems to have grinded to a near halt, especially if we look at the situations of Turkey and Macedonia. After the debacle of the Constitutional Treaty it is also difficult to see much deepening in the foreseeable future.

The big challenge for our predictions is the eurozone crisis. The Germans are calling for more Union, especially fiscal and banking union. However, they may not be able to pull all member states in that direction. They may not even be able to pull all members of the eurozone in that direction. Some members are unhappy with the German insistence of fiscal discipline and austerity at a time when unemployment is high and growth very low or negative. They believe that more fiscal transfers and growth measures are necessary. In the end this has to do with the different member states and their political leaders having different economic doctrines and interests. Political culture may be part of the problem too. In the end, you could argue that we have not yet arrived at that *solidarité de fait* which Robert Schuman spoke about when he made his famous declaration in 1950 that started the whole process of European integration.

Should Greece and/or other eurozone members exit, that might push a smaller eurozone, a kind of hard core, towards more federalism. It is difficult to predict the dynamic this might create. The internal market and some other common policies may well survive among 28 or more member states. A complete collapse of the EU or EMU does not seem likely. The EC/EU has faced serious crises before. The political investments –and economic interdependence– are too great. The EU most likely will move forward, muddling through, not taking the rational strategic decisions federalists would like. The outcome could well be even more variable geometry than today.

Figure n° 2. **DEEPENING VERSUS WIDENING**



Source: Adapted from Wessels 1996 and 2008.

Scholars may focus on explaining the past as well as understanding the present. But we may also reflect on the future. That is what policy-makers and journalists expect us to do. The better our theories, the more informed such speculations can be. If we have detected general patterns in the past they may help us think about the future, or likely futures. Our problem is of course that we do not have single factor explanations of the past. We use a number of independent variables and intervening variables to construct a causal model of European integration. The big theoretical debates are about finding the variables with most explanatory power.

In my studies of regional integration I have taken a fairly rationalist approach as a point of departure, but also recognised the importance of creating trust and solidarity among integrating units. According to the rationalist perspective integration requires demand and supply (Moravcsik, 1998; Mattli, 1999; Laursen, 2003; Beach, 2005; Laursen, 2010). Demand comes from the society, including various organized interests. Supply must be provided by politicians who in turn are constrained by the domestic and international political systems. Integration is about overcoming 'collective action' problems, i.e. situations where there are temptations to cheat or defect from cooperation or where distribution problems have some actors feel that they get too little from common endeavours. Whether actors take a positive gains or relative gains perspective on this is one of the debates between liberal and realist international relations scholars (Baldwin, 1993). But it seems fair to expect that even in integration schemes among like-minded states governments do pay attention to what other member states get compared with what they get themselves. This becomes very clear in budgetary politics, for instance, but even when weighting of votes in the Council of Ministers has been on the agenda of some treaty reforms member states compare themselves with other member states.

As I tried to outline above European integration has had ups and downs, but overall there has been a trend towards expanding the functional scope and the geographical domain of integration. At the same time there have been continuous efforts to improve the institutional capacity, as demonstrated especially by successive treaty reforms. Arguably this new integration trajectory in Europe started with the Schuman Plan in 1950. The so-called Community method invented at the time put emphasis on supranational institutions, based on the conclusion that classical intergovernmental institutions were inadequate. The method was efficiency oriented. Results were supposed to produce legitimacy. However, gradually there emerged a concern for the democratic nature of the institutions, leading to a steady empowerment of the European Parliament (Rittberger, 2005). In due course these paths took us into the efforts to produce and adopt a constitutional treaty after the disappointing results of the Treaty of Nice in 2000.

The Debacle of the Constitutional Treaty

The efforts to adopt the so-called Constitutional Treaty however did not succeed. The method was novel, preparing the new treaty in a so-called convention with important participation of politicians from national as well as the European Parliament (EP) and deliberate efforts to have greater openness and debate. Arguably the Convention took important steps beyond what the governments had been able to agree upon four years earlier in Nice, and the governments accepted most of the draft treaty in the Intergovernmental Conference (IGC) that followed (Beach, 2005).

About 10 of the 25 member states then decided to use referendums to ratify the treaty. Given the history of referendums this was a risky strategy. Most member states ratified the treaty by a parliamentary vote and referendums in Spain and Luxembourg had positive outcome. But the French and Dutch voters rejected the treaty in May and June 2005. With especially France, a leading founding member of the European Communities, voting No the treaty was dead (Laurson,2008).

After a reflection period the Lisbon Treaty was adopted including many of the same provisions as the Constitutional Treaty. The methodology changed. This time it was not a completely new treaty, but an amendment to existing treaties. 'Constitutionalist' terminology was removed. The treaty was negotiated in relative secrecy under German leadership (Laurson, 2012a). The alleged advantages of openness, debate and involvement of the people in history-making decision did not materialise on this occasion at least. Could it be that representative democracy is better than direct democracy to adopt complex treaties that even experts can find difficult to decipher?

Has integration reached a plateau?

Andrew Moravcsik has argued that a constitutional equilibrium has been reached by the EU (Moravcsik, 2005, 2006, 2007). According to him, «The Treaty of Rome has long provided the EU with a de facto constitution» (Moravcsik, 2007, p. 33). Although the EU's constitutional structure has federal elements it is essentially confederal, and the «EU does not (with a few exceptions) enjoy the power to coerce, administer, or tax». Constitutional change requires unanimity but «[s]uch a system is deeply resistant to any fundamental transformation without consensus among a wide variety of actors». So, despite some features of federalism, many of its most important elements are missing. Thus, «the EU has no police, no army, no significant intelligence capacity and no realistic prospect of obtaining any of them» (*ibid.*, pp. 34-35). He argued that the Constitutional Treaty was not in fact a revolutionary document:

Recent constitutional deliberations underscored the stability of existing constraints on political, coercive, fiscal, and administrative capacity. Notwithstanding its high-minded Philadelphian rhetoric, the proposed draft consolidated, rather than fundamentally reformed, the 'European constitutional settlement.' Few in recent constitutional debates called the EU's essentially confederal structure into question (*ibid.*, 36).

The proposed reforms were incremental as earlier reforms of the Treaty of Rome had been.

According to Moravcsik, the main reason why people do not take more part in EU debates is the fact that most salient political issues such as health care, pensions,

taxation and education remain overwhelmingly national. What the EU can do about another issue that people care about –namely unemployment– is also limited because fiscal, labour market and education policies remain largely national. It is this problem of saliency of the issues dealt with at the EU level which also explains the low turn-out in elections to the European Parliament. Further institutional changes will not be able to get citizens to become more involved. Moravcsik argues:

Forcing the issue onto the agenda via a constitutional convention and referendum is counterproductive. This is the deepest lesson of the constitutional episode: from the very beginning with the Laeken Declaration –not simply at the end in a set of mismanaged referenda– the constitution utterly failed to inspire, engage, and educate European publics (*ibid.*, 43).

The alternative to conventions and referendums about the history-making decisions would be more attention to and efforts to politicise the day-to-day decision making process in Brussels. The problem here is of course the saliency of the issues. As long as the most important issues for the citizens are decided nationally it will be difficult the ‘politicise’ EU decision-making. How political parties approach the elections to the EP is an important variable.

Lisbon and post-Lisbon

As mentioned the Lisbon Treaty adopted many of the new institutional provision suggested by the Constitutional Treaty. The European Council now has a semi-permanent president. There is a new High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, who runs a new European External Action Service (EEAS). Voting in the Council of Ministers will in the future be based on a double majority formula, at least 55% of the member states representing at least 65% of the EU’s population. Efficiency is expected to improve by extended use of qualified majority voting (QMV) in the Council and legitimacy is expected to improve by making the EP a co-legislature in many more policy areas (Laursen, 2012b).

When the Lisbon Treaty was adopted in 2007 there was a widespread expectation that this was the last treaty reform for many years. The Constitutional Treaty debacle had produced a clear treaty reform fatigue. By the time the treaty entered into force the financial crisis had already started to hit Europe. The Economic and Monetary Union (EMU) parts of the treaty had not been an issue in the deliberations on and negotiations of the Constitutional Treaty and subsequently the Lisbon Treaty. There were talks of improving economic governance in the Convention and IGCs, but changes were minor, such as explicitly recognising the existence of the Eurogroup consisting of the finance ministers from the ‘Member States whose currency is the euro’ (Piris, 2010, pp. 304-305).

Since the entry into force of the Lisbon Treaty there have already been two formal changes in the treaty, one dealing with seats in the EP, and the other one dealing with the permanent rescue fund, the European Stability Mechanism (ESM). In general the financial crisis has rekindled the discussion about the need for further treaty reforms to deepen integration at least among the eurozone countries. Chancellor Merkel has become a leading spokesperson for deepening of integration in the form of fiscal and political union, whatever exactly these terms mean. The Commission has also been moving on this issue. In his State of the Union address to the EP on 12 September 2012 Commission president José Manuel Barroso said: «Let's not be afraid of the words: we will need to move towards a federation of nation states. This is what we need. This is our political horizon». He recognised, 'Creating this federation of nation states will ultimately require a new Treaty» (Barroso, 2012).

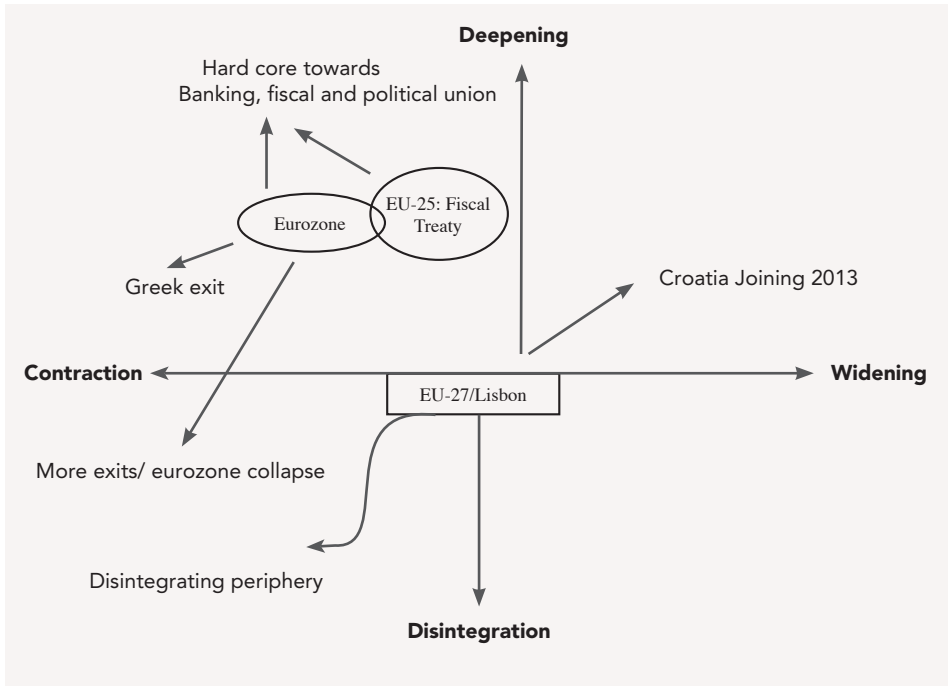
Will the Eurozone survive?

The biggest question about the future of European integration is the survival of the eurozone. At the moment the approach to the crisis is one of muddling through, which has included the questionable emphasis on austerity at a time where growth and competitiveness should have highest priority. The steps taken by the last European Council meeting at the end of June 2012 moves a little in that direction, but with baby steps. The eurozone needs more decisive steps by the governments, EU institutions and the ECB.

The rational strategy –seen from a European point of view– is 'more Europe'. Many agree on that, but they have different ideas of what it means. In the current debate fiscal union often means more fiscal discipline, not more fiscal federalism in the sense of a union budget that could make a difference. Also, clearly the ECB should be allowed to issue Eurobonds to mutualise sovereign debt and become a lender of last resort. It is also important to make sure that the ESM has enough firepower. In the end this is all about solidarity among the countries in Europe. The EU must have a real sense of community as its foundation.

As has been suggested in a number of observers there is a risk of a Greek exit from the eurozone, possible even being followed by other members of the zone. This would clearly have both economic and political costs, in the end threatening the EMU construct. A worst case scenario would be the disintegration of the eurozone, an important part of the EU. The alternative is for the eurozone to move towards banking, fiscal and political union (the three Us), as discussed by Kurt Hübner recently (Hübner, forthcoming). If this is not possible in the short run a 'rationalised' muddling through might gradually take EMU in that direction, eventually to be crowned by a new treaty. Figure n° 3 illustrate some of the possible directions EMU and the eurozone can take.

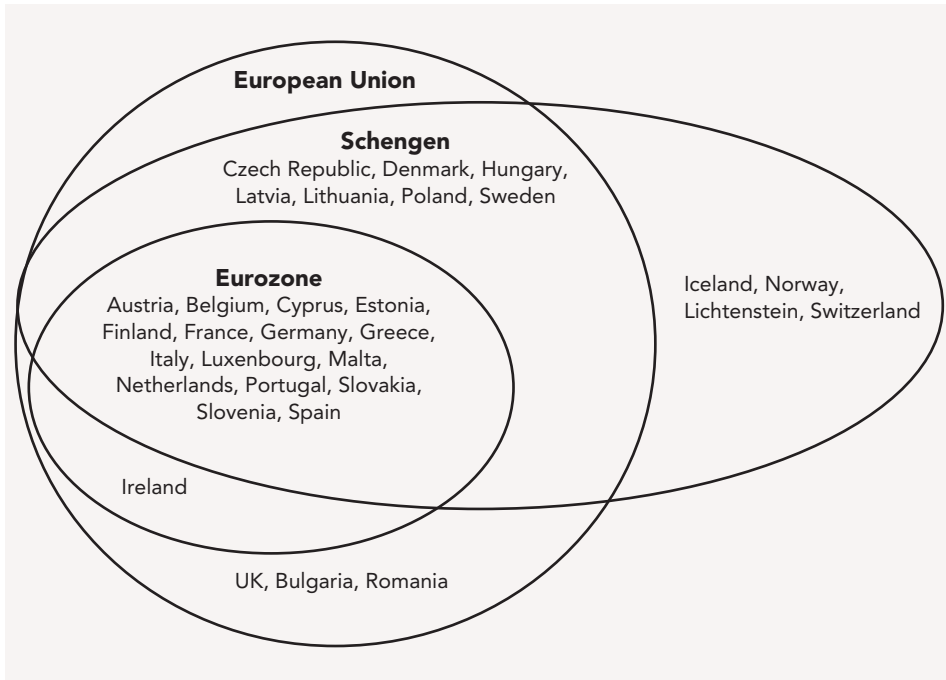
Figure nº 3. **FUTURE OF DEEPENING AND WIDENING**



Source: Designed by author, with inspiration from Wessels 1996 and 2008.

Will we get more variable geometry?

The move towards various forms of flexible integration or variable geometry became more visible in connection with the Maastricht Treaty in 1992, where the UK secured opt-outs for EMU and social policy, and Denmark for EMU, defence as well as Justice and Home Affairs (JHA) cooperation. As the EU expanded its agenda and membership it became more difficult to keep it all together. Subsequently as the Schengen cooperation consolidated the UK and Ireland stayed out of that part of European integration, which became incorporated in the EU by the Amsterdam Treaty in 1999. The Danish opt-out from JHA concerned supranational JHA, not intergovernmental cooperation. So Denmark took part in the pillar 3 part of the Maastricht Treaty initially, but when part of pillar 3 was moved to pillar 1 by the Amsterdam Treaty Denmark could not take part in it. Denmark could take part in Police and Criminal Justice cooperation which stayed in a slimmer intergovernmental 3rd pillar. With the entry into force of the Lisbon Treaty all JHA now fall under the Community method, so Denmark is excluded. However, Denmark secured an opt-in arrangement similar to the British solution, allowing for selective participation.

Figure nº 4. **VARIABLE GEOMETRY OF EUROPEAN INTEGRATION**

Source: Designed by the author.

Figure nº 4 gives a somewhat simplified overview of the current situation. It does not include CFSP where Denmark still has an opt-out from the Common Security and Defence Policy (CSDP) and where there is a tendency for *ad hoc* 'coalitions of the willing' to form. Nor does it include the European Economic Area (EEA), the agreement through which Norway, Iceland and Lichtenstein take part in the internal market, arguably the most important part of the EU. Switzerland, which has joined Schengen, does not take part in the EEA. It should not surprise that students of European integration find all this a bit confusing.

Seen from a European integration perspective the main problem with variable geometry is the way it can affect decision making. Often major decisions are packet-deals including various sub-issues. Political scientists take about linkage strategies. Decision-makers link various issues in the hope of reaching a deal where everybody feels that there is something in it. If linkage takes place within the same policy area American political scientists talk about log-rolling. If the link is with a different policy area the term used is side-payment (Lindberg and Scheingold 1970). Obviously a lot of variable geometry can make the use of side-payments more difficult.

Is there a leadership deficit?

If variable geometry can make the use of side-payments more difficult sometimes it does have one clear advantage. It allows a smaller group to move ahead without waiting for the laggards. In this way it can facilitate leadership, which is seen by many as an important and sometimes necessary ingredient in the integration process (Lindberg and Scheingold, 1970; Mattli, 1999; Beach, 2005; Tallberg, 2006).

It is therefore relevant to ask whether the EU has the leadership required to overcome current challenges, including especially the eurozone crisis. The European Commission does try to put forward proposals. The President of the European Council has also tried to exercise leadership. But in the end, when we face major crises national leadership probably is more important than supranational leadership. In history-making decisions the EU tends to become intergovernmental (Moravcsik, 1998). In the past Franco-German leadership has been important (Pedersen, 1998). In today's EU Germany has become the most powerful country, for good or bad. Arguably Germany, led by Chancellor Merkel, played an important and positive role in reaching agreement on the Lisbon Treaty in 2007 (Laursen, 2010a). But history may be more critical when Chancellor Merkel's role in the euro crisis will be assessed in the future. As any rational political leader she is concerned about the next national election. If the national mood is not in favour of generosity it becomes difficult to be a regional paymaster.

REFERENCES

- BALDWIN, DAVID A., ed. (1993), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.
- BARROSO, JOSÉ MANUEL DURÃO (2012), «State of the Union 2012 Address», <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/596&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (accessed 13 September 2012).
- BEACH, DEREK (2005), *The Dynamics of European Integration: Why and when EU institutions matter*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- CEPR (1995), *Flexible Integration: Towards a More Effective and Democratic Europe*. Monitoring European Integration 6. London: Centre for Economic Policy Research.
- DINAN, DESMOND (2010), *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- DYSON, KENNETH (2000), *The Politics of the Euro-Zone: Stability or Breakdown?* Oxford: Oxford University Press.
- GEZA, PAULA and LAURA GIURCA VASILESCU (2011), «The Optimum Currency Area. Is the Euro Zone an Optimum Currency Area?» MPRA Paper No 29656. http://mpra.ub.uni-muenchen.de/29656/1/MPRA_paper_29656.pdf (Accessed 15 August 2012)
- HODSON, DERMOT (2010), «Economic and Monetary Union: An Experiment in New Modes of EU Policy-Making», in Helen Wallace, Mark A. Pollack, and Alasdair R. Young, eds., *Policy-Making in the European Union*. Sixth Edition. Oxford: Oxford University Press, pp. 158-180.
- HÜBNER, KURT (forthcoming), «Eurozone: Creeping Decay, Sudden Death or Magical Solution?» in Finn Laursen, ed., *The EU and the Eurozone Crisis: Challenges and Strategic Choices*. Farnham: Ashgate.
- KNUDSEN, ANN-CHRISTINA L. (forthcoming), «The 1970 and 1975 Budget Treaties. Enhancing the Democratic Architecture of the Community», in Finn Laursen, ed., *Designing the European Union: From Paris to Lisbon*. Farnham: Palgrave.
- KÖLLIKER, ALKUIN (2006), *Flexibility and European Unification: The Logic of Differentiated Integration*. Lanham, Maryland.
- LAURSEN, FINN (1990), «Explaining the EC's New Momentum», in Finn Laursen, ed., *EFTA and the EC: Implications of 1992*. Maastricht: European Institute of Public Administration, pp. 33-52.
- (1992), «Explaining the Intergovernmental Conference on Political Union», in Finn Laursen and Sophie Vanhoonacker, eds., *The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*. Maastricht: European Institute of Public Administration, pp. 229-248.
- (2003), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot: Ashgate.
- (2006), *The Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- (2008), *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- (2010), *Comparative Regional Integration: Europe and Beyond*. Farnham: Ashgate.
- (2012a), *The Making of the EU's Lisbon Treaty: The Role of Member States*. Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- (2012b), *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*. Farnham: Ashgate Publishing.
- (forthcoming a), *Designing the European Union: From Paris to Lisbon*. Houndmills: Palgrave.
- (forthcoming b), *The EU and the Eurozone Crisis: Challenges and Strategic Choices*. Farnham: Ashgate.
- LINDBERG, LEON N. and STUART A. SCHEINGOLD (1970), *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.

- MATTLI, WALTER (1999), *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MCNAMARA, KATHLEEN (2005), «Economic and Monetary Union», in Helen Wallace, William Wallace, and Mark A. Pollack, eds., *Policy-Making in the European Union*. Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press, pp. 141-160.
- MALLABY, SEBASTIAN (2012), «Europe's Optional Catastrophe: The Fate of the Monetary Union Lies in Germany's Hands», *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 4 (July/August), pp. 6-10.
- MORAVCSIK, ANDREW (1998), *The Choice for Europe*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- (2005), «The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy», *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No 2 (April), 349-386.
- (2006), «What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?» *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 47, No. 2, 219-241.
- (2007), «The European Constitutional settlement», in *The State of the European Union. Vol. 8. Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, Oxford: Oxford University Press, 23-50.
- OLSEN, LAURA LUND (2006), «Enhanced Cooperation: Lowering the Restrictions – and Creating the Basis of a Hard Core?» in Finn Laursen, ed., *The Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 459-476.
- PEDERSEN, THOMAS (1998), *Germany, France and the Integration of Europe: A Realist Interpretation*. London: Pinter.
- PIRIS, JEAN-CLAUDE (2006), *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2010), *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RITTBERGER, BERTHOLD (2005), *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation State*. Oxford: Oxford University Press.
- SBRAGIA, ALBERTA and FRANCESCO STOLFI (2008), «Key Policies», in Elizabeth Bomberg, John Peterson and Alexander Stubb, eds., *The European Union: How Does it Work?* Second Edition. Oxford: Oxford University Press, pp. 115-137.
- STUBB, ALEXANDER (2002a), *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*. Houndmills: Palgrave.
- (2002b), «Negotiating Flexible Integration», in Finn Laursen, ed., *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome*. Odense: Odense University Press, pp. 537-564.
- TALLBERG, JONAS (2006), *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VERDUN, AMY (2011), «The EU and the Global Political Economy», in Christopher Hill and Michael Smith, eds., *International Relations and the European Union*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, pp. 246-274.
- VERHELST, STIJN (2011), *The Reform of European Economic Governance: Towards a Sustainable Monetary Union?* Egmont Paper 47. Brussels: Royal Institute for International Relations.
- WESSELS, WOLFGANG (1996), «Evolution possible de l'Union européenne. Scénarios et stratégies pour sortir d'un cercle vicieux», *Politique Étrangère*, No. 1, pp. 139-150.
- (2008), *Das politische System der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Perspectivas en la Unión Europea

El artículo analiza tres importantes retos actuales de la UE cuya respuesta marcará el futuro de la Unión. El primero se centra en la necesidad de acometer unas reformas institucionales que sean coherentes con el nivel de integración económica alcanzado; se argumenta que es preciso avanzar hacia una mayor unión política. El segundo reto se refiere a la necesidad de impulsar el desarrollo económico; se subrayan los puntos fuertes y débiles de la Estrategia Europa 2020 y del marco presupuestario 2014-2020. Finalmente, se estudia la posibilidad de seguir avanzando en el proceso de ampliación de la UE y de superar las dificultades existentes al respecto.

Artikuluak EBko hiru erronka garrantzitsu aztertzen ditu, jakinik horiei erantzuteko moduak bere etorkizuna erabakiko duela. Lehena da lortu den integrazio ekonomikoarekin bat etorriko den erreforma instituzionala koherentea asmatzea. Horretarako beharrezkoa izango da bat-egite politiko handiagoa bilatzea. Bigarren erronka garapen ekonomikoa sustatzea izango da, Europa 2020 Estrategiaren zein 2014-2020 Aurrekontu-markoaren alde onak eta txarrak azpimarratuz. Bukatzeko, azkeneko erronka: EBko hedapenaren prozesuan aurrera egiten jarraitu beharra, horretarako zailtasunak gaindituz.

This paper analyses three major challenges facing the European Union, and undoubtedly how the EU reacts to these will determine its very future. First, institutional reforms must be implemented bearing in mind the current level of economic integration; the paper then argues in favor of strengthening the degree of political union within the EU. The second challenge refers to the need to stimulate sustainable EU economic development, while the paper focuses on both the strengths and weaknesses of the Europe 2020 growth strategy and the 2014-2020 Financial Framework. Finally, the paper explores the further enlargement of the EU and how the existing obstacles might be overcome.

Índice

1. Introducción
2. El reto de la reforma institucional
3. El reto del desarrollo económico
4. El reto de la ampliación
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Unión Europea, integración económica, unión política, reforma institucional, desarrollo económico, ampliación.

Keywords: European Union, economic integration, political union, institutional reform, economic development, enlargement.

Nº de clasificación JEL: F15, F42, F55, O52.

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica actual ha puesto de manifiesto algunas carencias importantes del proyecto de integración europea. Sin duda, tras sesenta años de historia, es sumamente positivo el balance de este proyecto (Jordán, 2008a y Torreblanca, 2011), pero en la actual encrucijada son también enormes las dificultades y los desafíos a que se enfrenta. Algunos de estos desafíos derivan de la propia evolución experimentada por la Unión Europea (UE); otros, en cambio, son producto de los cambios acontecidos a escala mundial. La unión monetaria ha sido el nivel más alto de integración económica que se ha alcanzado en la Unión, y la crisis económica ha evidenciado la fragilidad de su arquitectura institucional. De hecho, esta debilidad ha sido un factor de inestabilidad que ha agravado la situación económica de la zona euro y obligado a aplicar sucesivas reformas. Por ahora, sin embargo, éstas han demostrado tener un alcance insuficiente.

Tal como reflejan los sucesivos resultados del Eurobarómetro (publicado por la Comisión Europea), conforme se intensificaban los efectos adversos de la crisis económica se iban deteriorando, en general, los niveles de confianza en el proyec-

to europeo. Sin embargo, es cierto también que muchos ciudadanos siguen viendo a la UE como la institución con mayor capacidad para adoptar medidas efectivas para superar la crisis y son partidarios de una acción coordinada y colectiva; por otro lado, continúa siendo aún bastante alto el apoyo social a la unión económica y monetaria.

La desilusión y el escepticismo en el proyecto europeo se refleja igualmente en una parte de la literatura, con algunos autores que o bien critican la burocracia y las carencias democráticas de la UE (Enzensberger, 2012) o bien su falta de dinamismo para adaptarse a las nuevas realidades (Laquear, 2012). Pero otros autores, sin embargo, siguen destacando el sentido original del proyecto europeo, e incluso su mayor razón de ser en la actualidad en un mundo globalizado (Habermas, 2012 y Rifkin, 2011).

En este contexto, el objeto de este artículo es analizar tres retos fundamentales que afronta la UE en el presente y cuya respuesta determinará en gran medida su configuración en el futuro. En primer lugar, el reto de llevar a cabo una adecuada reforma del sistema institucional para adaptarlo de forma coherente al nivel de integración económica que se ha alcanzado. En segundo lugar, y más allá del corto plazo, el reto de impulsar el desarrollo económico de la UE para poder atender las distintas demandas sociales. Y, en tercer lugar, el reto de avanzar en el proceso de ampliación de la UE (que no está cerrado aún) para conseguir la vieja meta de aumentar la estabilidad y el bienestar de Europa en su conjunto. Tres retos que se abordan en tres secciones sucesivas de este artículo, para finalizar con las principales conclusiones.

2. EL RETO DE LA REFORMA INSTITUCIONAL

En su clásico libro *Integración económica internacional*, Tinbergen (1968) distinguía dos importantes grupos de aspectos que acompañan a todo proceso de integración económica. Por un lado, los aspectos de «integración negativa», relativos a la liberalización económica necesaria para hacer posible la fusión de los mercados nacionales. Por otro lado, los aspectos de «integración positiva», referidos a la acción política necesaria (adoptando medidas o modificando instrumentos e instituciones) para complementar de forma adecuada la integración de los mercados. Al fin y al cabo, las economías europeas constituyen unos sistemas mixtos donde los poderes públicos desempeñan una importante función junto al mecanismo del mercado. Toda integración económica ha de combinar, pues, la fusión de los mercados con un cierto nivel de integración política. Y conforme el proceso de integración económica se hace más complejo (avanzando de una unión aduanera a un mercado común y a una unión económica y monetaria), más profundas habrán de ser las formas de coordinación e integración política, modificando los instrumentos y las instituciones existentes.

En el caso de la Unión Europea, la realización de un auténtico mercado común (yendo más allá de una unión aduanera) exigió la reforma a fondo de su Tratado fundacional (el Tratado de Roma de 1957). A través del Acta Única Europea, de 1986, no sólo se avanzó en la consecución de un mercado único europeo (mediante la eliminación de las barreras no arancelarias), sino que, complementariamente, se adoptaron importantes cambios institucionales. Entre otros, se amplió la aplicación del sistema de votación por mayoría en el Consejo de Ministros comunitario, se dio un mayor papel al Parlamento Europeo, se inició una verdadera política regional europea (de cohesión económica y social) y se amplió el campo de actuación comunitaria en otras áreas (energética, medioambiental, cooperación monetaria, I+D, etc.).

Tras el Acta Única Europea, el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992, supuso otra gran reforma conducente a la creación de una unión económica y monetaria. Con ese fin, se puso en marcha una estrategia de convergencia macroeconómica y se dispuso la posterior creación del Banco Central Europeo y la moneda única (el euro). Además, se dotó a la Unión con nuevas competencias, se reforzó el principio de cohesión económica y social, se estableció (aunque de forma más simbólica que real) la ciudadanía europea y se consagró el principio de subsidiariedad (según el cual la UE solo intervendrá cuando aporte un valor añadido a la acción nacional y regional). Con todo, la crisis económica actual, y en particular la crisis de la deuda soberana, han puesto de manifiesto la fragilidad de la arquitectura institucional de la unión económica y monetaria europea (Malo de Molina, 2011).

En esencia, hay una falta de correspondencia entre el nivel de integración económica alcanzado en la UE y el nivel de integración política que el anterior requiere. La puesta en marcha de una moneda única y una política monetaria común tendría que haberse acompañado de unos mayores compromisos por parte de los distintos Estados miembros en los terrenos de la política fiscal y de otras políticas económicas (Jordán, 2012). No era suficiente con un Pacto de Estabilidad y Crecimiento en materia de disciplina presupuestaria (que tampoco funcionó de forma adecuada), sino que era necesario incluir también la coordinación de distintas políticas estructurales. Además, han hecho falta ciertos mecanismos financieros comunes para contrarrestar los ataques especulativos contra la deuda pública de cualquier Estado miembro. Es cierto que en el transcurso de la crisis se han creado algunos instrumentos al respecto, se ha firmado un nuevo Tratado de Estabilidad y se ha mejorado la gobernanza económica de la UE, pero todo ello parece aún muy insuficiente.

En efecto, como señala Pisani-Ferry (2012), director del *think tank* europeo Bruegel, la Europa del euro se construyó inicialmente como un poder débil, y aunque las decisiones tomadas en los dos últimos años han corregido parcialmente estas carencias, no bastan para arreglar la situación. De acuerdo con este

autor, hay que remediar la inconclusión del euro, por lo que los países que participan en la unión monetaria han de poner en común lo necesario para asegurar su buen funcionamiento. En su opinión, la gestión de la zona euro durante los últimos años ha sido bastante negativa, de manera que lo que fue inicialmente un incidente periférico, como el problema de Grecia, se transformó gradualmente en un cuestionamiento de carácter existencial para el conjunto de la Unión. De hecho, el régimen monetario y financiero de la zona euro ha hecho más frágiles a sus Estados miembros frente a otros países al margen de la misma. Por todo ello, Pisany-Ferry cree que uno de los principales desafíos para los países europeos es encontrar un equilibrio entre la exigencia individual y la dinámica colectiva.

Por su parte, Josep Borrell, presidente del Instituto Europeo de Florencia, piensa que la UE se encuentra en la actualidad en una auténtica encrucijada de la que parten dos caminos alternativos: uno que conduce al retroceso en la integración europea y otro que reclama mayores dosis de solidaridad interna, con un gobierno económico y una política fiscal de ámbito europeo (Borrell y Missé, 2011).

En definitiva, es preciso avanzar en el nivel de integración política en la UE para salvaguardar su progreso económico y social. Ello exige una mayor cesión de soberanía nacional a la Unión en materia de política económica (por ejemplo, mediante la creación de un ministerio de Finanzas europeo y nuevos elementos de federalismo fiscal), pero demanda también complementariamente una mayor fundamentación democrática de la Unión. La pregunta clave es, por tanto, qué tipo de unión política es necesario (y factible) realizar en la UE para adecuarse al nivel de integración económica existente y poder alcanzar los fines formulados en los Tratados de la Unión.

El grupo de reflexión en Economía Política, EuropeG (2012), dirigido por Antoni Castells, ha apelado a la construcción de una estructura de tipo federal para la UE dado que, históricamente, el modo de sobrevivir de cualquier moneda ha sido mediante el amparo de su correspondiente poder político. En ese sentido, descarta la consolidación de los mecanismos de carácter intergubernamental porque han demostrado su escasa eficacia en las circunstancias actuales. El grupo es consciente de las dificultades de acometer este reto, pero señala los incuestionables beneficios que representaría una Europa más unida y hace un llamamiento para avanzar en el camino hacia una unión federal europea.

De las dificultades de este reto nos habla ciertamente la experiencia. Recuérdese que el proyecto de una Constitución Europea se paralizó tras los resultados negativos obtenidos en los referéndum de Francia y Alemania en 2005. Ello revela la existencia de una cierta desconexión entre las bases sociales y los líderes europeos en este ámbito, y la falta de voluntad política de estos últimos para defender y explicar con mayor claridad sus propuestas a la ciudadanía. Aunque quizás ahora,

tras el aprendizaje que nos ha ofrecido la crisis económica, se esté en mejores condiciones para abordar los cambios institucionales necesarios.

Según Habermas (2012), el Tratado de Lisboa, en vigor desde diciembre de 2009, ya supone un avance en la buena dirección, aunque se ha de mejorar su efectividad y su fundamentación democrática. En efecto, la UE comparte con los Estados federales el carácter de un sistema multinivel, y el Tratado actual ha clarificado la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Ahora cabe reducir el déficit democrático de la Unión y desarrollar las instituciones supranacionales para dotarlas de mayor capacidad de actuación frente al modelo intergubernamental vigente.

Pero, ¿qué reformas institucionales convendría llevar a cabo en esa dirección? O, en otras palabras, ¿cómo podría configurarse una auténtica unión política europea? Una buena respuesta a estas preguntas la han proporcionado Berggruen y Gardels (2012), el primero presidente del Consejo para el Futuro de Europa y el segundo asesor principal de dicho grupo. De acuerdo con estos autores, el punto de partida de una reforma institucional ha de consistir en una participación de la ciudadanía europea para reducir el déficit democrático de la UE. Además, el poder de un gobierno federal europeo se ha de limitar a la tarea de garantizar los bienes públicos europeos estrictamente necesarios (como son la coordinación macroeconómica, las infraestructuras comunes y los asuntos exteriores), dejando la mayoría de las demás funciones a los niveles de gobierno nacional y regional (en un marco de naciones-Estado soberanas). Es decir, tal como estipula el Tratado en vigor de la UE, se ha de combinar bien la identidad europea con el respeto a la diversidad, evitando una uniformidad y centralización excesivas.

Sobre la base de estos planteamientos, Berggruen y Gardels proponen el siguiente diseño institucional, con el fin de promover el debate y orientar las posibles reformas. 1) El Parlamento Europeo (poder legislativo) elegiría al presidente de la Comisión europea (poder ejecutivo), quien formaría su gabinete de ministros (con un ministro de Finanzas encargado de la coordinación macroeconómica). 2) El Tribunal Europeo de Justicia dirimiría las disputas en materia de soberanía entre el gobierno federal y los gobiernos nacionales. 3) Las elecciones al Parlamento europeo se basarían en listas europeas, no en listas de partidos nacionales. 4) El Consejo europeo actual se convertiría en una Cámara Alta del poder legislativo, con los miembros adecuados designados al respecto. 5) Con el fin de promover una «mayoría de consenso» en el parlamento, los partidos que obtuvieran porcentajes bajos en las elecciones europeas estarían presentes en los debates, pero sin derecho a voto.

Queda claro que éstas solo constituyen unas propuestas para el debate, pero ilustran bien el horizonte de reformas institucionales hacia el que es preciso apuntar para lograr un buen marco de gobernanza europeo, adecuado al alto nivel de

integración económica que se ha alcanzado. Un marco institucional para una comunidad supranacional que, de acuerdo con las observaciones de Habermas, ha de velar por su buena fundamentación democrática y por el fomento de una cultura europea común.

3. EL RETO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Hace ya bastante tiempo que se halla planteado un serio debate sobre el futuro económico de Europa. Algunos autores, como Alesina y Giavazzi (2009), sostienen que existe una pronunciada tendencia hacia el declive económico y político de Europa, y esa tendencia solo se frenará y cambiará si se introducen reformas de largo alcance en su modelo de organización social. En particular, estos autores son partidarios de reformas que proporcionen incentivos y hagan que la gente esté dispuesta a trabajar en mayor medida, a asumir riesgos y a innovar.

Sin duda, se trata éste de un punto de vista de carácter liberal bastante extendido en los Estados Unidos. Pero también en Europa, desde distintas posiciones, se ha asumido que es preciso llevar a cabo reformas importantes en su modelo socioeconómico para enfrentarse a los trascendentes desafíos actuales (como la evolución demográfica, los cambios tecnológicos y la globalización). Así, Giddens, Diamond y Liddle (2009) se han mostrado partidarios de avanzar en una serie de reformas que combinen la liberalización económica con el respeto de la justicia social, las mejoras en la eficiencia productiva con la remodelación de los Estados de bienestar y la acción a escala europea con las políticas nacionales.

A la postre, no sólo recientemente, en el contexto de la crisis económica, ha surgido la imperiosa necesidad de potenciar el crecimiento económico europeo. Ahora ello constituye, por supuesto, una prioridad inmediata, pero hace ya tiempo que se siente en Europa la exigencia de reorientar su estrategia de desarrollo a largo plazo ante los rápidos cambios que vienen aconteciendo en el panorama internacional. En ese sentido, en marzo de 2000 las autoridades comunitarias lanzaron la poco exitosa Estrategia de Lisboa, y en marzo de 2010 volvieron a lanzar, como su relevo, la actual Estrategia Europa 2020. La pregunta es si servirá esta última estrategia para evitar un declive gradual de la UE y para mejorar sus niveles de desarrollo económico y social, y a ello se trata de responder en las dos secciones siguientes de este apartado.

3.1. La Estrategia Europa 2020

La Estrategia Europa 2020, elaborada por la Comisión Europea (2010), es una propuesta de política económica para reparar las debilidades estructurales de la UE (puestas de manifiesto, por ejemplo, en sus bajos niveles relativos de producti-

vidad, de inversión en I+D y de empleo, respecto de EE.UU.), para superar con solidez la crisis actual y para afrontar sus principales desafíos hacia el futuro (como son la competencia global, la presión sobre los recursos naturales y el envejecimiento demográfico). En tal sentido, se han establecido tres prioridades esenciales: alcanzar un crecimiento «inteligente» (mediante el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación), un crecimiento sostenible (promoviendo una economía que haga un uso más eficaz de los recursos y sea respetuosa con el medio ambiente) y un crecimiento integrador (mediante el fomento de altos niveles de empleo y la mejora de la cohesión económica, social y territorial).

A partir de esas prioridades, se han definido cinco objetivos básicos para el conjunto de la UE: 1) aproximarse al nivel de ocupación al 75% de la población activa; 2) incrementar el gasto en I+D hasta el 3% del PIB; 3) lograr el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía (esto es, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 20% respecto a los niveles de 1990, aumentar el porcentaje de las fuentes de energía renovable en nuestro consumo final de energía hasta un 20%, y aumentar en un 20% la eficacia energética); 4) disminuir el abandono escolar a menos de un 10% (cuando actualmente representa el 15%) e incrementar el porcentaje de población joven que finaliza la enseñanza superior; y 5) reducir en un 25% el número de ciudadanos europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza (recuperando así a más de 20 millones de personas que viven en esa situación).

Para lograr estos objetivos interrelacionados, la Comisión ha propuesto una agenda de actuación compartida por todos los niveles de gobierno (comunitario, nacional, regional y local), de manera que los mencionados objetivos para el conjunto de la UE se han traducido en objetivos y trayectorias nacionales. Una agenda que está compuesta por siete iniciativas emblemáticas: 1) la «Unión por la innovación», para impulsar la política en materia de I+D y de innovación; 2) «Juventud en movimiento», para mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar el acceso de los jóvenes al mercado laboral; 3) «Una agenda digital para Europa», con el fin de acelerar el despliegue de Internet y beneficiarse de un mercado digital único; 4) «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», para apoyar el cambio hacia una economía sostenible; 5) «Una política industrial para la era de la mundialización», con el fin de mejorar el entorno empresarial y su capacidad de competir a escala global; 6) una «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos», para modernizar los mercados laborales y la empleabilidad de las personas; y 7) una «Plataforma europea contra la pobreza», para garantizar la cohesión social y territorial.

Como se ha indicado, estas iniciativas se están materializando tanto a escala europea como nacional. A escala europea, los instrumentos clave de esta estrategia son tres: 1) el avance en la realización del mercado único (pues se considera que

un mercado único más fuerte, profundo y amplio es crucial para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en Europa); 2) el presupuesto comunitario, con sus diferentes instrumentos financieros; y 3) la propia política exterior de la Unión, tanto en su dimensión comercial como de cooperación al desarrollo. Por su parte, los Estados miembros han presentado y están aplicando de forma coordinada, junto a los programas de estabilidad y convergencia, unos programas nacionales de reforma con el punto de mira en los cinco objetivos referidos antes. Finalmente, la Comisión hace una labor de evaluación y seguimiento de estos programas, con recomendaciones que son analizadas por el Consejo Europeo.

¿Cuáles son las posibilidades de éxito de la Estrategia Europa 2020? Sin duda, la UE tiene algunos puntos fuertes para aplicar con éxito esta estrategia. Dispone de un importante capital humano, productivo y tecnológico acumulado. Además, existe la experiencia de acometer distintas actuaciones para la realización de un mercado interior unificado y otros objetivos importantes de política económica. Por último, se sabe que la mejor manera de encarar los trascendentes retos que tienen los países europeos en el presente es actuando de forma colectiva, como Unión, más que de forma separada. Sin embargo, es cierto también que hay algunos puntos débiles que pueden lastrar la Estrategia Europa 2020. Entre ellos, los mismos que hicieron fracasar la anterior Estrategia de Lisboa.

Aquella estrategia, lanzada por las autoridades europeas en marzo de 2000, en el contexto de una buena coyuntura económica, tenía por objetivo hacer de la UE una de las economías más competitivas del mundo y alcanzar el pleno empleo antes de 2010. Sin embargo, una serie de factores frustraron notablemente su éxito. Por un lado, hubo quizás un insuficiente compromiso político por parte de los Estados miembros, cuando muchas de las políticas postuladas eran de competencia nacional y dependían por tanto de los mismos. Por otro lado, faltó también una buena coordinación comunitaria, ya que el mecanismo del método abierto de coordinación seguido, que incluía el seguimiento y control de unos planes de acción nacionales, se implantó de forma débil y muy poco eficaz. Finalmente, el impacto de la crisis económica a partir de 2008 hizo del todo imposible la financiación de los proyectos necesarios para la consecución de los objetivos fijados.

En consecuencia, un buen aprendizaje de aquella experiencia, para evitar el fracaso de la Estrategia Europa 2020, aconsejaría mejorar los mecanismos de aplicación de la estrategia actual, mediante una coordinación más potente que asegure la implicación de los diferentes países, utilizando incentivos y sanciones eficaces al respecto. En ese sentido, el Tratado de Lisboa, en vigor desde 2010, dota a la UE de nuevas herramientas y de un poder de decisión mayor que abarca a más políticas. Contando con estas posibilidades institucionales, en el Consejo Europeo de marzo de 2010, que lanzó oficialmente la Estrategia Europa 2020, los Estados miembros acordaron los elementos señalados anteriormente que son clave para el éxito de la estrategia. Entre otros, el establecimiento de objetivos nacionales, la

elaboración de programas nacionales de reforma con las medidas correspondientes que cada país emprenderá, y un calendario preciso para el seguimiento y control de la estrategia. Pero, más allá de todo ello, el elemento esencial para el éxito de la estrategia es contar con un adecuado respaldo financiero a escala comunitaria. De ahí que pasemos a analizar, a continuación, las posibilidades que brinda al respecto el marco presupuestario 2014-2020.

3.2. El marco financiero 2014-2020

Por primera vez en la historia de la UE, la Comisión Europea (2011a) ha preparado la propuesta de un nuevo marco financiero plurianual, el referido a 2014-2020, como un instrumento concebido para desarrollar una estrategia de crecimiento a largo plazo: la Estrategia Europa 2020. La propuesta es innovadora en este sentido, porque estructura las diferentes secciones de gasto del marco presupuestario de acuerdo con las prioridades de dicha estrategia, y porque plantea varios cambios en la forma de financiación del presupuesto de la UE .

Cuadro nº 1. MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2014-2020
(Créditos de compromiso, en miles de millones de euros a precios de 2011)

Partidas	Total 2014-2020	%
1. Crecimiento inteligente e integrador	490,9	
– Política de Cohesión Económica y Social	336,0	
– Marco estratégico de innovación e investigación	80,0	47,9
– Mecanismo «Conectar Europa»	40,0	
– Varios	34,9	
2. Crecimiento sostenible: recursos naturales	382,9	
– PAC (pagos directos y gastos de mercado)	281,8	
– Desarrollo rural	89,9	37,4
– Otros	11,2	
3. Seguridad y Ciudadanía	18,5	1,8
4. Europa global	70,0	6,8
5. Administración	62,6	6,1
TOTAL	1.025,0	100,0

Fuente: Comisión Europea (2011a) y elaboración propia.

Antes de abordar el estudio de ambas innovaciones (en los gastos y los ingresos), conviene, sin embargo, apuntar que, en cuanto al tamaño relativo del presupuesto, no hay ninguna modificación sustancial respecto al marco anterior: se propone un marco financiero con un nivel de gasto que representa un poco más

del 1% de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la UE, lo que resulta ciertamente muy escaso, por no decir irrisorio, en relación a las necesidades europeas. La Comisión y el Parlamento Europeo han indicado que desearían un mayor peso del gasto comunitario, pero no así el Consejo Europeo que traduce la voluntad de los diferentes gobiernos nacionales. El cuadro nº 1 ofrece una síntesis del marco financiero plurianual propuesto para 2014-2020, si bien siguen estando al margen del mismo algunas partidas de gasto (siendo la más importante la relativa al Fondo Europeo de Desarrollo destinado a los países de África, Caribe y Pacífico).

Tal como se observa en el cuadro nº 1, la meta de la primera sección del marco presupuestario propuesto es alcanzar un crecimiento inteligente e integrador, mientras que lograr un crecimiento sostenible es la meta de la segunda sección del mismo; ambas secciones representan conjuntamente un 85% del gasto comunitario total. En la primera sección se incluye la política de cohesión económica y social, que constituye el mayor capítulo de gasto de la UE y que ahora incorpora algunas novedades interesantes; dentro de la orientación tradicional de impulsar el desarrollo de las regiones más pobres y tratar de hacer posible que la UE funcione como un espacio económico único. Pero, además, en esta primera sección se incluyen también otras dos políticas importantes que suponen una novedad con vistas a la estrategia Europa 2020: un marco estratégico común para la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico, y un mecanismo denominado «Conectar Europa» destinado a realizar las infraestructuras necesarias para vertebrar mejor Europa y completar el mercado interior.

En la segunda sección del marco presupuestario se incluyen la Política Agrícola Común (que constituye el segundo capítulo de gasto de la UE) y el Desarrollo rural. La primera pretende (mediante pagos directos a los agricultores y otras medidas de acción en los mercados) lograr un sector agrícola sostenible en Europa, reforzar su competitividad, garantizar un suministro adecuado y seguro de alimentos y contribuir a la mejora del medio ambiente y a la lucha contra el cambio climático. Mientras tanto, la segunda actuación se orienta a potenciar el desarrollo territorial de las comunidades rurales. Las otras secciones del marco presupuestario alcanzan ya un volumen de gasto menor y se centran en la seguridad y la ciudadanía europeas, en la acción exterior de la UE y en cubrir los gastos de funcionamiento de las instituciones comunitarias.

Pero tan interesantes como todas estas propuestas de cambio en la vertiente del gasto comunitario, lo son las propuestas de modificación en el sistema de financiación del presupuesto de la UE. Es patente que dicho sistema ha evolucionado haciendo hincapié desproporcionado en los saldos netos de los flujos presupuestarios de la UE con los diferentes Estados miembros (Barberán, 2008). Ello contradice el principio de solidaridad de la UE e ignora en gran medida el interés común y el valor añadido del conjunto europeo, pues los flujos presupuestarios no captan todos los beneficios y costes que a un país le reporta el ser miembro de

la UE. La Comisión Europea (2011) es consciente de ello y pretende dar una orientación diferente a las finanzas de la Unión. En tal sentido, propone alejarse de un sistema de ingresos presupuestarios dominado por las contribuciones nacionales basadas en la RNB, que representan en la actualidad el 74% del total de los ingresos comunitarios, y darle al presupuesto de la UE un componente de «recursos propios» más auténtico.

La Comisión advierte de que no se trata de conceder una plena soberanía fiscal a la UE, pero sí de articular un sistema de ingresos más transparente y comunitario que se desmarque de la actitud tan extendida hoy en algunos países de «que se me devuelva mi dinero». La Comisión propone un nuevo sistema de recursos propios basado en un impuesto sobre las operaciones financieras y en una reformulación del recurso basado en el IVA, y sobre ello tendrán que debatir y tomar una decisión definitiva tanto el Parlamento europeo como los parlamentos nacionales. En su propuesta, la Comisión estima que en el nuevo marco presupuestario de la UE el impuesto sobre transacciones financieras podía aportar en torno al 23% de los ingresos comunitarios, y el reformulado recurso basado en el IVA aportaría un 18%. El actual recurso de contribuciones nacionales basadas en la RNB quedaría en un 40% de los ingresos, y el restante 19% derivaría de los llamados recursos propios tradicionales (ingresos por derechos de aduana y exacciones reguladoras agrícolas).

La complejidad técnica y política de esta propuesta de la Comisión sobre una modificación del sistema de financiación de la UE es indudable (Montoro, Sáinz y Martínez 2011), y por ello no será fácil que la misma prospere de forma completa. Pero la propuesta cuenta con el apoyo del Parlamento europeo y se ve respaldada también por la necesidad de ir hacia una mayor unión económica y política en la UE, tal como se indicaba en la primera parte de este artículo. Probablemente, la reforma del sistema de financiación comunitaria se verá tanto más favorecida cuanto más se fortalezca el gobierno económico de la Unión y más se avance en el proceso de armonización fiscal de los países europeos, y aunque hay en este ámbito algunas dinámicas de convergencia, subsisten también ciertas dificultades muy arraigadas (Ruiz-Huerta 2011).

4. EL RETO DE LA AMPLIACIÓN

El tercer y último gran reto al que se quiere aludir en este artículo es el relativo a la ampliación de la UE, un proceso que todavía no ha llegado a su fin. De hecho, si todo va como está previsto, Croacia se convertirá en el 28º Estado miembro de la UE el 1 de julio de 2013. Además, el proceso de adhesión sigue su marcha también en otros países de los Balcanes y en Islandia, mientras se halla un tanto estancado en Turquía. Y la pregunta es si en un momento tan delicado como el que está viviendo la UE en la actualidad, en el contexto de la crisis económica y cuando

aún se está digiriendo la ampliación anterior, vale la pena acometer este desafío. En otras palabras, ¿qué ventajas y qué inconvenientes entraña el avance en el proceso de ampliación?

De acuerdo con el Tratado de la UE, ésta se halla permanentemente abierta a cualquier país europeo que sea democrático, tenga una economía de mercado y posea la suficiente capacidad administrativa para asumir los derechos y las obligaciones de todo Estado miembro. Pero la Unión ha de evaluar también su propia capacidad para integrar a un nuevo país y prepararse al respecto. Hasta el presente, se han llevado a cabo cinco ampliaciones en la UE (pasando de seis a veintisiete Estados miembros), y cada una de ellas ha tenido, sin duda, sus dificultades, pero también sus beneficios. Así, la integración de los países de Europa Central y Oriental a lo largo de la última década, aunque ha sido un proceso muy complejo y difícil, ha tenido asimismo un impacto sumamente positivo para el conjunto de Europa (Jordán, 2008b).

Sin duda, la política de ampliación de la UE ha demostrado ser, hasta ahora, un poderoso instrumento de transformación social. Los países que han aspirado a integrarse en la Unión han experimentado grandes cambios sociales como consecuencia de las reformas políticas y económicas impulsadas por el propio proceso de adhesión. El compromiso, la condicionalidad y la credibilidad han sido y son elementos esenciales en este proceso. Un proceso que, en última instancia, ha servido para extender la zona de paz, estabilidad, democracia y prosperidad en el continente europeo.

En el presente, el proceso de ampliación de la UE ha iniciado una nueva fase y conviene valorar las oportunidades y riesgos que se abren al respecto. La situación, a día de hoy, es la siguiente. Tras la conclusión de las negociaciones de adhesión con Croacia en 2011 y la fijación de su adhesión en julio de 2013, parece impulsarse la política adoptada por la Unión con los Balcanes Occidentales, cuyo objetivo es lograr la paz, la estabilidad, la democracia y el bienestar en la región, y finalmente la integración de todos sus países en la UE (Comisión Europea, 2011b). Por otra parte, los procesos de adhesión de Islandia y Turquía siguen otros derroteros que difieren además entre sí. A continuación se valora, muy sucintamente, cada uno de estos casos.

4.1. Los Balcanes Occidentales

La política de la UE hacia los Balcanes Occidentales, tras los dramáticos conflictos de los años noventa, adoptó la forma de un Proceso de Estabilización y Asociación. Y dicho proceso, tras el Consejo europeo de Salónica, de junio de 2003, derivó en una estrategia de preadhesión mediante la cual cada uno de los países de la región firmó unos Acuerdos de Estabilización y Asociación con la UE. Unos acuerdos que estipulan unas disposiciones de armonización comercial, diá-

logo político y cooperación en materia de justicia e interior, además de establecer la forma de incorporación del acervo comunitario. A partir de aquí, cada país está progresando a un ritmo diferente hacia la adhesión en función de su voluntad o capacidad de cumplimiento de los criterios y las condiciones establecidas.

En este contexto, Croacia presentó su solicitud de adhesión en 2003 y, tal como se ha dicho, se encuentra ya en vías de incorporación a la UE. La Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARY de Macedonia) presentó su solicitud de adhesión en 2004 y, aunque cumple suficientemente muchos de los criterios establecidos, la cuestión de su nombre representa aún un serio obstáculo en el proceso, sobre todo por la oposición frontal de Grecia. Montenegro presentó su solicitud de adhesión en 2008, y su avance en las reformas ha permitido la apertura de negociaciones con la UE. Albania y Serbia presentaron sus solicitudes de adhesión en 2009 y han sido reconocidos como candidatos oficiales, aunque la Comisión ha establecido una serie de prioridades clave antes de poder iniciar las negociaciones de adhesión. Por su parte, Bosnia-Herzegovina todavía no ha presentado su solicitud de adhesión, por lo que sigue siendo tan solo un candidato potencial; y esa es la misma posición que tiene Kosovo, ya que las divergencias en cuanto a su estatus como ente político soberano siguen suponiendo un problema para el desarrollo de sus relaciones contractuales con la UE.

Cuadro nº 2. AYUDA DE PREADHESIÓN A LOS BALCANES OCCIDENTALES
(Miles de millones de euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Croacia	141,2	146,0	151,2	153,6	156,5	156,2	94,9
Bosnia-Herzegovina	62,1	74,8	89,1	105,4	107,4	107,9	111,8
Montenegro	31,4	32,6	34,5	33,5	34,2	35,0	35,4
Serbia	189,7	190,9	194,8	198,0	201,9	202,1	214,7
Kosovo	68,3	184,7	106,1	67,3	68,7	68,8	73,7
ARY de Macedonia	58,5	70,2	81,8	91,7	98,0	101,9	117,2
Albania	61,0	73,8	81,2	94,2	94,4	94,6	98,1

Fuente: Comisión Europea.

La Unión apoya las reformas aplicadas en todos estos países mediante el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA). Un instrumento financiero, cuyos recursos a lo largo del período 2007-2013 aparecen en el cuadro nº 2, que consta de cinco principales líneas de actuación: 1) la ayuda a la transición y a la mejora de la capacidad institucional; 2) la cooperación transfronteriza; 3) el desarrollo regional; 4) el desarrollo de recursos humanos; y 5) el desarrollo rural. En conjunto se

trata de un volumen de gasto importante (5.141 miles de millones de euros para el conjunto de la región en el período referido), destinado principalmente a programas relativos a la mejora de la gobernanza y la capacidad administrativa, así como a la mejora de las infraestructuras regionales.

En suma, el camino recorrido hasta ahora por el proceso de ampliación de los Balcanes Occidentales parece muy positivo, y por ello vale la pena seguir apostando por esta política de la Unión para fortalecer la estabilidad, la libertad y la prosperidad de esta región y de Europa en su conjunto. La Comisión Europea (2011b) continúa destacando como retos fundamentales de la región la buena gobernanza, el refuerzo del Estado de Derecho y la reforma de la Administración pública, la garantía de la libertad de expresión en los medios de comunicación, la mejora de la cooperación regional y la reconciliación, la ampliación de las redes de transporte y energía, la recuperación económica y la inclusión de la zona en la Estrategia Europa 2020.

4.2. Islandia y Turquía

Los casos de Islandia y Turquía son muy diferentes del caso de los Balcanes Occidentales y muy diferentes también entre sí. En las líneas que siguen se hace una breve mención a la situación de Islandia y una referencia un poco más amplia al caso de Turquía.

Islandia es un país de menos de medio millón de habitantes que presentó su solicitud de adhesión a la UE en 2009, tras el hundimiento financiero que sufrió el año anterior. Las negociaciones de adhesión se iniciaron en 2010, y el proceso de ampliación no presenta en este caso grandes problemas dado que se trata de un país de larga tradición democrática, con una sólida administración pública, y que forma parte ya del Espacio Económico Europeo y de la Zona Schengen. Ello significa que gran parte de su legislación está ya armonizada con la de la UE y su integración en la misma puede finalizar pronto con éxito, si así lo deciden también sus ciudadanos.

El caso de Turquía, sin embargo, contrasta notablemente con el de Islandia. Es un gran país por superficie y población (con más de 75 millones de habitantes), cuya tradición histórica y voluntad política representan todo un desafío para su aceptación por parte de la UE. Turquía presentó su solicitud de adhesión en 1987, pero dicha solicitud fue congelada entonces por razones relacionadas con la falta de respeto a los derechos humanos. En todo caso, la UE aceptó revisar un acuerdo de asociación que tenía con este país (desde 1963) y convertirlo en un Acuerdo de Unión Aduanera para productos manufacturados que entró en vigor en 1996. Tres años después fue declarado como país candidato a la adhesión, y las negociaciones al respecto empezaron por fin en octubre de 2005. Hasta ahora, no obstante, estas negociaciones han avanzado muy poco, y ello ha debilitado el apoyo de la opinión

pública turca a su entrada en la Unión (Torreblanca, 2011). ¿Qué hace tan difícil la integración de Turquía en la UE? ¿Qué oportunidades podrían derivarse de la misma?

La Comisión Europea (2011b) reconoce que Turquía es un país fundamental para la seguridad y la prosperidad de la UE, por su importante papel regional, por su contribución a la política exterior y energética de la Unión, y por tratarse de una economía emergente y muy dinámica. Además, es un país que se ha integrado ya en buena medida en la UE, en términos comerciales y de inversión, mediante la Unión Aduanera. Un país que en los últimos años, bajo el gobierno islamista presidido por Recep Tayyip Erdogan, ha dado un gran impulso a las reformas políticas, económicas y administrativas para cumplir los requisitos de adhesión.

Por su parte, la UE ha apoyado financieramente este notable esfuerzo reformador de Turquía a través del Instrumento de Preadhesión (IPA). Un instrumento que, tal como se observa en el cuadro nº 3, ha canalizado hacia el país un total de unos 4.831 miles de millones de euros, entre 2007 y 2013, para financiar programas relativos a la transición y la mejora de la capacidad institucional, la cooperación transfronteriza, el desarrollo regional, la mejora de los recursos humanos y el desarrollo rural. Un volumen de recursos importante y muy similar al destinado en el mismo período a toda la región de los Balcanes Occidentales.

Cuadro nº 3. AYUDA DE PREADHESIÓN A TURQUÍA
(Miles de millones de euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Capacidad institucional	256,7	256,1	239,6	217,8	231,3	227,5	246,3
Cooperación transfronteriza	2,1	2,9	3,0	3,1	5,1	2,2	2,2
Desarrollo regional	167,5	173,8	182,7	238,1	293,4	356,8	378,0
Recursos humanos	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	83,9	96,0
Desarrollo rural	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	189,8	213,0
TOTAL	497,2	538,7	566,4	653,7	779,9	860,2	935,5

Fuente: Comisión Europea.

¿Dónde están, pues, los problemas para el avance del proceso de integración de Turquía en la UE? Según la Comisión Europea (2011b), es esencial que Turquía prosiga sus reformas relativas a los criterios políticos de adhesión, particularmente los esfuerzos destinados a garantizar en la práctica la libertad de expresión, los derechos de la mujer y la libertad de religión. La Comisión se ha mostrado también preocupada por las recientes tensiones entre Turquía y Chipre, y solicita a Tur-

quía que normalice sus relaciones bilaterales con la República de Chipre e incrementalmente su compromiso y contribución para un acuerdo entre las dos comunidades culturales que integran la isla (la grecochipriota y la turcochipriota) cuyas conversaciones se desarrollan bajo el auspicio de la Secretaría General de las Naciones Unidas.

Por su parte, la Comisión Europea asume que es importante poner en marcha ya una nueva fase más constructiva y positiva en las relaciones con Turquía, basada en medidas concretas en los ámbitos de interés común, con una comprensión mutua de los obstáculos y en avances reales en la aceptación del acervo de la UE por parte de Turquía. En especial, se debe intensificar el diálogo y la cooperación en las áreas relativas a las reformas políticas, los visados, la movilidad y la migración, la energía, la lucha contra el terrorismo y la mayor participación de Turquía en los programas comunitarios.

5. CONCLUSIONES

Este artículo ha centrado su atención en tres retos esenciales que afronta la UE en la actualidad: la reforma de su sistema institucional, el impulso de su desarrollo económico y el avance en su proceso de ampliación. Por supuesto, estos tres retos son interdependientes en buena medida. Así, una adecuada reforma institucional de la UE favorecerá su dinámica económica y su posible ampliación. Por otro lado, bien articuladas, las respuestas a los dos últimos retos, desarrollo y ampliación, se reforzarán también entre sí.

En relación al primer reto, la UE ha alcanzado tal grado de integración económica, con la formación de un mercado único y una unión monetaria, que ahora requiere como complemento una mayor integración política de los Estados miembros. Las últimas reformas realizadas al calor de la crisis económica, mediante la firma de un nuevo Tratado de Estabilidad y una mejora de la gobernanza económica, resultan del todo insuficientes. La UE necesita avanzar en su unión política y fiscal para preservar su crecimiento económico y progreso social. Ello exige que los países compartan más soberanía a escala comunitaria y que se refuercen los fundamentos democráticos de la Unión.

En definitiva, la reforma institucional que necesita la UE no es aquella que consolide los mecanismos de gobierno de carácter intergubernamental, sino la que desarrolle los mecanismos de carácter supranacional o federal. Ello supone reducir el déficit democrático de la UE, centralizar más la política económica y definir mejor un poder ejecutivo común (la Comisión, con la inclusión de un ministro de Economía y Finanzas europeo) bajo el control de un poder legislativo común (compuesto por el Parlamento y el Consejo). Tal reforma, por supuesto, no es fácil de realizar porque reclama una mayor voluntad política y una mejor conexión

entre los líderes políticos y la ciudadanía europea. Pero los beneficios de distinto orden que ello puede reportar son muy importantes.

En relación al segundo reto, la pregunta clave es hasta qué punto servirá la Estrategia Europa 2020 para mejorar los niveles de desarrollo económico y social de la UE y evitar así el declive gradual que se observa en la actualidad. La respuesta es que tal estrategia (en pos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador) se halla bien definida, con unos objetivos claros y una agenda de actuación compartida por los diferentes niveles de gobierno (comunitario, nacional y regional). Pero, para no tener un fracaso similar al que tuvo la anterior Estrategia de Lisboa, la UE ha de mejorar los mecanismos de aplicación de la nueva estrategia, mediante una coordinación más potente que asegure la implicación efectiva de los diferentes gobiernos nacionales. Por otro lado, en la medida en que mejore el sistema institucional de la Unión, según lo referido antes, se puede reforzar también la garantía de éxito de la Estrategia Europa 2020.

Además, otro instrumento indispensable para el éxito de esta estrategia es el diseño del Marco Financiero Plurianual 2014-2020. Este nuevo marco presupuestario europeo formula un nivel de gasto comunitario aproximado del 1% de la RNB de la UE, que es similar al del marco presupuestario anterior y manifiestamente escaso para atender las necesidades europeas. Pero es cierto también que el nuevo marco presupuestario europeo plantea una mejora notable en la estructura del gasto comunitario (y en la formulación de las diferentes políticas comunes) y una interesante modificación del sistema de financiación de la UE (con un mayor componente de «recursos propios» más auténticos). Veremos en qué medida se lleva todo ello a la práctica. La reforma del sistema de financiación comunitaria avanzará probablemente tanto más cuanto más lo haga un gobierno económico común de la UE.

Finalmente, en relación al tercer reto, más allá de la previsión de que Croacia se convierta en el 28º Estado miembro de la UE en julio de 2013, la pregunta clave es si en un contexto tan difícil como el actual vale la pena que la UE prosiga su proceso de ampliación hacia los Balcanes Occidentales, Islandia y Turquía. La respuesta es que la política de ampliación de la UE ha sido hasta ahora un importante instrumento de transformación social de los países que se han ido adhiriendo a la misma, ya que ha extendido la zona de paz, estabilidad y bienestar en Europa. Es interesante, pues, que la UE prosiga en la misma dirección.

La política de ampliación hacia los Balcanes Occidentales está dando sus frutos, y tras Croacia se irán adhiriendo a la UE el resto de los países de la región, aunque unos lo harán más rápidamente que otros, según su voluntad y capacidad de cumplimiento de los criterios establecidos. También Islandia puede adherirse con cierta rapidez a la UE, si así lo deciden finalmente sus ciudadanos, pues se trata de un pequeño país ya muy alineado con la Unión. Mayores dificultades apare-

cen, en cambio, en el caso de Turquía, país con el que apenas han progresado las negociaciones de adhesión, sobre todo por el conflicto existente con Chipre. Sin embargo, es cierto que Turquía ha avanzado notablemente en sus reformas políticas y económicas, y que se trata de un país de gran importancia para la seguridad y prosperidad de la UE. Merece, pues, la pena seguir apostando por la integración de Turquía en la UE, y no perder el apoyo de sus ciudadanos a este proyecto. En consecuencia, hará bien la UE en poner en marcha una nueva etapa más positiva en sus relaciones con Turquía, y seguir dirigiendo, tanto hacia este país como hacia los Balcanes Occidentales, una ayuda financiera adecuada para respaldar su necesario esfuerzo reformador.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESINA, A. y GIAVAZZI, F. (2009): *El futuro de Europa. Reforma o declive*, Antoni Bosch, Barcelona.
- BARBERÁN, R. (2008): «La hacienda pública de la Unión Europea», capítulo 4 del libro coordinado por J. M. Jordán Galduf *Economía de la Unión Europea*, Thomson-Cívitas, Pamplona.
- BERGRUEN, N. y GARDELS, N. (2012): «¿Cómo podría ser una unión política europea?», *El País*, 26 de enero: 13.
- BORRELL J. y MISSÉ (2011): *La crisis del euro. De Atenas a Madrid*, Turpial, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020, Bruselas.
- 2011a: *Un presupuesto para Europa 2020*, COM (2011) 500 final, Bruselas.
- 2011b: *Estrategia de ampliación y principales retos 2011-2012*, COM (2011) 666 final, Bruselas.
- ENZENSBERGER, H. M. (2012): *El gentil monstruo de Bruselas o Europa bajo tutela*, Anagrama, Barcelona.
- EUROPEG (2012): «Hacia una Unión Federal Europea: integración monetaria y soberanía política», *Policy Brief*, 1, Institut d'Economia de Barcelona.
- GIDDENS, A., DIAMOND, P. y LIDDLE, R. (ed.) (2009): *Europa global, Europa social*, Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- HABERMAS, J. (2012): *La constitución de Europa*, Trotta, Madrid.
- JORDÁN GALDUF, J. M. (2008a): «Aproximación teórica y perspectiva histórica», en el libro coordinado por el mismo autor *Economía de la Unión Europea*, Thomson-Cívitas, Pamplona.
- 2008b: «El proceso de ampliación de la Unión Europea», en el libro coordinado por el mismo autor *Economía de la Unión Europea*, Thomson-Cívitas, Pamplona.
- 2012: «La crisis y el sentido del proyecto europeo: ¿integración o fragmentación?», *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate*, 18.
- LAQUEUR, W. (2012): *After de Fall: the End of the European Dream and the Decline of a Continent*, Thomas Dunne Books.
- MALO DE MOLINA, J. L. (2011): «La crisis y las insuficiencias de la arquitectura institucional de la moneda única», *Información Comercial Española*, 863: 21-34.
- MONTORO, B., SÁINZ, J. y MARTÍNEZ, E. (2011): «La reforma del sistema de recursos propios en la propuesta de Perspectivas Financieras 2014-2020», *Boletín Económico de ICE*, 3018: 11-25.
- PISANI-FERRY, J. (2012): *El despertar de los demonios. La crisis del euro y cómo salir de ella*, Antoni Bosch, Barcelona.
- RIFKIN, J. (2011): *La Tercera Revolución Industrial*, Paidós, Barcelona.
- RUIZ-HUERTA, J. (2011): «Tendencias de la fiscalidad en Europa: la armonización fiscal y el futuro de la Unión», *Información Comercial Española*, 863: 73-78.
- TINBERGEN, J. (1968): *Integración económica internacional*, Sagitario, Barcelona.
- TORREBLANCA, J. I. (2011): *La fragmentación del poder europeo*, Icaria, Barcelona.

Estabilidad y competitividad en la Unión Monetaria Europea

Un déficit estructural de competitividad y unas políticas díscolas han causado una grave inestabilidad financiera en ciertos países de la zona euro, llevándolos a situaciones límite. Más aún, la propia Unión Europea padece ahora un elevado riesgo sistémico, económico y político. En este artículo se analizan las condiciones que generaron esta grave situación: a) las estructuras económicas y de ciertos Estados miembros; b) el carácter no óptimo de la zona euro; c) las políticas despilfarradoras de ciertos gobiernos e instituciones; y d) el déficit de gobernanza económica europea. Para afrontar los riesgos y retos de algunos Estados y a la propia Unión se necesitan nuevos y sólidos mecanismos para la estabilización financiera, así como protocolos detallados para la sostenibilidad fiscal y las reformas estructurales.

Lehiaren defizit estrukturalak, eta horrekin batera, politika bihurri batzuek, ezegonkortasun finantzario larria eragin dute eta euro-guneko herri batzuk kinka larrian daude orain. Are gehiago, Europar Batasuna bera arrisku sistemiko, ekonomiko eta politikoa pairatzen ari da. Artikulu honetan, egoera honetara ekarri gaituzte faktoreak aztertzen dira: a) Europaren eta estatu-kide batzuen egitura ekonomikoak; b) euro-gunea eremu desegokia izatea; c) erakunde eta gobernu batzuetako politika diru-xahutzaileak; eta d) Europako gobernantza ekonomikoaren defizita. Egonkortze finantzarioa lortzeko tresna berri eta sendoagoak behar dira, baita iraunkortasun fiskala bermatzeko eta egiturak berritzeko neurri zehatzak ere. Hala, estatu batzuek eta Europak berak dauzkan erronkei eta arriskuei aurre egiteko gai izango gara.

Structural non-competitiveness and unruly policies have provoked severe financial instability and put certain euro zone countries in a shocking situation. Indeed, the entire European Union is at economic and political systemic risk. In this paper we shall analyze the coinciding conditions which helped generate this perfect and fatal storm: a) the structures of the European economy and of some Member States; b) the non-optimal currency zone that is the euro area; c) the profligate policies of certain governments and institutions; and d) the deficit in European economic governance. Newer and tougher mechanisms for European financial stability and detailed government measures for budget sustainability and structural reforms need to be most effective to be able to address the risks and challenges many States, and the Union itself, are facing.

Índice

1. Introducción
2. Elementos de la gobernanza económica europea
3. Retos de la economía europea
4. El déficit de gobernanza económica europea
5. Retos políticos y económicos de la Unión Europea
6. Conclusión

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Estabilidad; Competitividad; Unión Monetaria Europea; Política Económica; Europa.

Keywords: Stability; Competitiveness; European Monetary Union; Economic Policy; Europe.

Nº de clasificación JEL: E63, F15, L51, O47.

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) se encuentra en una situación muy delicada: la economía europea está haciendo frente a una turbulenta recesión debida a la inestabilidad financiera y a la limitada competitividad de algunos de los Estados miembros (EM) de la UE, y en particular de la zona euro (ZE). Las perspectivas de la UE no son muy prometedoras. La UE no tiene ni el poder (porque no cuenta con los instrumentos necesarios) ni la fuerza de voluntad (porque no cuenta con un consenso político) para reequilibrar la economía europea. Como suele suceder cuando la política no tiene en cuenta la economía, lo que hace es distorsionarla sustancialmente.

La doble presencia de una grave inestabilidad financiera y de una severa falta de competitividad estructural ha generado una tormenta perfecta y fatal en algunos EM de la zona euro. Las medidas paliativas tomadas por los EM, la UE y el Banco Central Europeo (BCE), tales como la puesta en práctica de mecanismos para la estabilización financiera de la ZE y los programas de rescate de la deuda soberana de algu-

¹ Este artículo es la traducción de la versión original en inglés que el autor hizo para la propia revista *Ekonomiaz* y que está disponible en www1.euskadi.net/ekonomiaz

nos Estados miembros con la participación del Fondo Monetario Internacional (FMI), a pesar de estar bien ejecutadas, no han sido suficientes para evitar el contagio del sistema bancario y financiero de otros EM. La crisis de la deuda de los EM está teniendo un efecto en cascada sobre la banca y las finanzas: tanto gobiernos como bancos podrían fracasar en sus esfuerzos y quebrar.

Para decirlo claramente, se ha producido un desplome de los mercados de deuda soberana de Grecia, Irlanda, Portugal, España e Italia (GIPSI)² obstaculizando la financiación del creciente déficit público debido a la cada vez más amplia brecha entre unos ingresos menguantes y unos gastos crecientes. Todos estos elementos se han aliado para provocar una grave recesión (Comisión Europea, 2012).

No se trata, pues, de una caída del euro sino de los países GIPSI. La caída de los GIPSI, y las tumultuosas consecuencias que se sentirán en toda la UE, se deben a la crisis económica general, a las limitaciones estructurales que tienen estos países con respecto a la competitividad, al estallido de la burbuja financiera, inmobiliaria y general, a las díscolas políticas de los EM favorecidas por las relajadas condiciones monetarias del BCE con respecto a la cantidad de dinero cuyo coste real es negativo, y al deficiente diseño de la gobernanza económica europea relativa al euro (Edmund S. Phelps y Hans-Werner Sinn, eds., 2011). Las limitaciones estructurales que tiene la economía europea en relación al empleo, la productividad y la competitividad se agravan en los países GIPSI. Sin embargo, otros países como Francia, Bélgica, Reino Unido y muchos de los nuevos EM, se enfrentan cada vez a más dificultades.

La última década ha sido testigo de grandes desarrollos en la economía europea: el lanzamiento, ascenso y caída del euro, el enorme crecimiento y depresión de los países GIPSI, su posterior crisis de deuda soberana, la recesión en muchos EM de la ZE, el éxito de algunas economías virtuosas como la alemana, y la creciente divergencia de funcionamiento entre los EM nórdicos y centrales frente a los del sur y del este. Pero las limitaciones estructurales de la economía europea – la mayoría de las cuales se manifiestan en su limitada capacidad para la competitividad – y las actuales dificultades a que se enfrenta la economía europea con relación a la sostenibilidad de las finanzas públicas y del sector financiero, han sido puestas de manifiesto por las formas institucionales de la UE y el déficit europeo de gobernanza económica. Hasta la fecha, no parece existir ningún camino claro hacia el fin de la inestabilidad financiera y la solución de los problemas de competitividad (Brunet, 2013).

Parafraseando a Jacques Delors, Europa no solo no cuenta con los instrumentos necesarios para realizar sus ambiciones sino que no tiene instrumentos para satisfacer sus necesidades. Los retos económicos y políticos de la UE, esto es, la urgente ne-

² Este acrónimo sugiere variaciones con respecto al orden (PIIGS), amplitud (GIP, GIPS, GIPSI, GIPSIF...) y alusiones (Club MED...).

cesidad de estabilidad, competitividad y gobernanza y la incapacidad de superar esos obstáculos, están generando graves riesgos sistémicos.

A causa del euro y del déficit público en Europa, todo el debate sobre política económica – que sigue siendo una competencia de los EM– ha estado centrado en la UE, sus objetivos, competencias, políticas, o más concretamente, en sus cumbres, reuniones y disposiciones. En realidad, no todos los problemas provienen del euro, sino también de la inestabilidad en la ZE y el déficit público (Sinn y Timo Wollmershäuser, 2011). No obstante, estos problemas son graves precisamente porque tienen su origen en la limitada competitividad de la UE, y en particular, en la de los países GIPSI. Por tanto, las soluciones a los problemas de la ZE deben buscarse no solo en la estabilización (política monetaria y gestión del déficit público, como la austeridad o estímulo) sino también en reformas estructurales que permitan a la UE, y por extensión a los países GIPSI, ser más competitivos (Daniel S. Hamilton, 2011).

El debate en la UE sobre economía y política económica europea es fecundo y variado. Es un debate especialmente bienvenido por los europeístas; en última instancia, los temas que están siendo sometidos a una seria discusión son europeos. El debate cuenta con multitud de participantes, no solo europeos (Martin Feldstein, 2012; y Charles Wyploz, 2012). Por fin se descubrió el principal problema inmediato (la sostenibilidad de los presupuestos públicos y su equilibrio, el déficit cero), aunque a menudo se hable de ello en términos muy simples, como la oposición entre las medidas de austeridad y el deseo de crecimiento y empleo. (Brunet, 2012e).

2. ELEMENTOS DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA

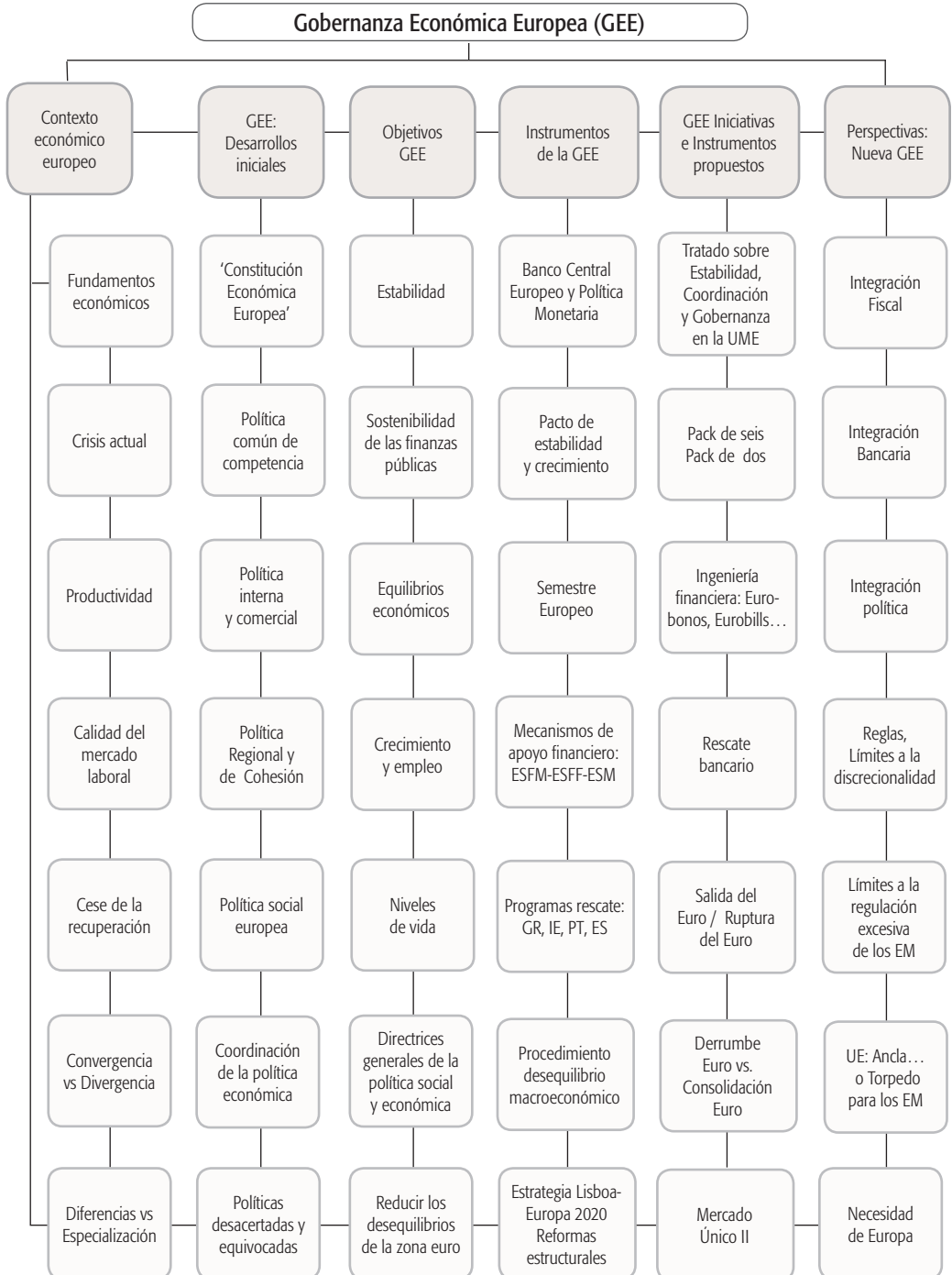
2.1. Política económica de los EM frente a gobernanza económica en un sistema multinivel

La gobernanza es un medio de regulación desarrollada no directamente por el gobierno sino por entidades no estatales. La gobernanza es un fenómeno creciente, especialmente en la regulación económica.

En la UE, el crecimiento de la gobernanza tiene dos fuentes: las competencias transferidas desde los EM a instituciones reguladoras nacionales y las competencias transferidas desde los EM a la UE (Brunet, 2008a, 2010a, y 2012a). La UE es caso modélico de gobernanza porque:

- a) Consiste en una serie de instituciones que no son (todavía) un Estado. En la UE, el poder no emana de las personas y de su parlamento sino de los EM, que detentan la soberanía (Nicolas Jabko, 2011).
- b) Para la UE, la economía es tanto la base como el modo en el que se desarrolla la gobernanza (Jean-François Jamet, Wernes Mussler y Stefaan De Corte, 2011).

Gráfico nº 1. **ESTRUCTURA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA**



Fuente: Elaboración propia.

Así fue creciendo gradualmente la gobernanza económica de la UE y sigue haciéndolo como parte del proceso de integración. La hegemonía de los EM en política económica está siendo sustituida por la hegemonía de la gobernanza económica en y por la UE. Por lo tanto, en la UE se está desarrollando un sistema de gobernanza económica multinivel. No obstante, se percibe una disonancia entre las determinaciones de la política económica de los EM y las de la nueva gobernanza económica de la UE. Por lo general, los ganadores inmediatos son los EM, pero su triunfo no resulta duradero y el ganador global es la gobernanza económica de la UE, que sale reforzada.

En el Gráfico nº 1 podemos observar los ejes de la gobernanza económica europea (GEE). En contextos que van desde los fundamentos económicos al impacto de la crisis; los desarrollos iniciales, desde la constitución económica europea a las iniciativas anteriores a la crisis; los objetivos de la GEE, desde la estabilidad a la competitividad; los instrumentos de la GEE, como el BCE o la política Europa 2020; las iniciativas e instrumentos propuestos para la GEE, desde un Tratado a la ruptura del euro; y algunas perspectivas de la GEE (UE, 2010; y Consejo de la UE, 2012).

El análisis minucioso de la gobernanza económica europea pondrá de manifiesto ciertos déficit, limitaciones y brechas, como la existente entre las actuales posibilidades y las necesidades de gobernanza económica en la UE. También existe una brecha considerable entre las capacidades de la política económica y la gobernanza económica europea y las de Estados Unidos (EE.UU.) (Raymond J. Ahearn, coord., 2011), por no mencionar la brecha que existe entre la GEE y la política económica de los EM. Estas brechas, limitaciones y déficit que se encuentran en la gobernanza económica europea son graves y tienen una amplia repercusión sobre la actual gran recesión.

2.2. La vía europea: formas del sistema de la UE y condiciones políticas y formales de la gobernanza económica europea

La UE no es simplemente un Estado. Sus formas específicas tienen una gran influencia sobre los desarrollos específicos de la gobernanza económica europea. De ahí se desprende que la UE necesita y prefiere funcionar por consenso y unanimidad, impulsando la economía, que siempre tiene preeminencia, mediante procesos graduales (Brunet, 2011b).

En comparación con los objetivos y medios habituales de que disponen la mayoría de Estados, la ley de la UE, así como sus políticas y acciones, está limitada por su origen internacional. A pesar de ello, prevalecen por el efecto inmediato y directo de la ley de la UE y su supremacía sobre las de los EM. Igualmente, el *acquis communautaire* garantiza el nivel alcanzado de integración e impide el retroceso. La UE es un constructo legal y se mantiene mediante la ley. El origen internacional de los tratados legislativos interestatales de la UE se complementa con leyes que dimanan de

la UE, de las que tanto las normas primarias como las secundarias tienen efectos directos e inmediatos y prevalecen sobre la legislación de los EM.

No obstante, el enorme poder de las determinaciones de la UE se atempera con el principio de subsidiariedad, que exige su desarrollo por los propios EM con legislación derivada. Las acciones de la UE pueden llevarse a cabo mediante el método comunitario, es decir, directamente a través de las formas e instrumentos de la UE; o mediante la cooperación interestatal llevada a cabo con un estilo internacional que exige, entre otros, formas intergubernamentales, una colaboración reforzada y geometría variable, como el llamado método abierto de coordinación.

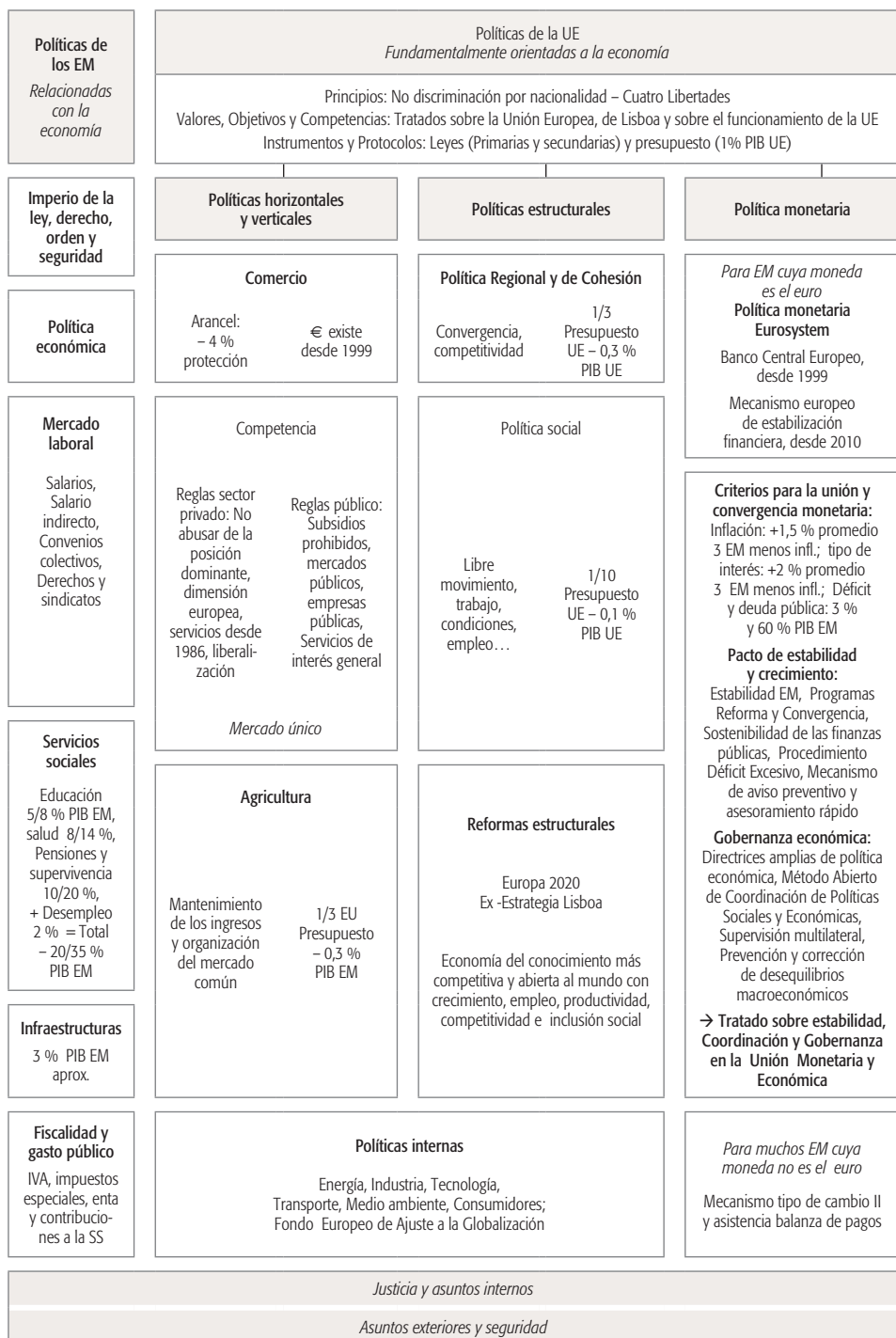
La UE se considera un poder blando (Martin Heipertz y Amy Verdun, 2010; Brunet, 2012b; y Banco Mundial, 2012b). Ello es debido al contraste de las formas de la UE con las de los EM y con las de EE.UU. (EEAG, 2011; y Robert L. Hetzel, 2012). Pero también la UE es un poder blando precisamente debido a sus propósitos, aunque establecidos por los EM. De ahí se deduce que el proceso de integración en la UE tiene una inclinación liberal (Richard Münch, 2010).

2.3. Competencias de la UE en materia de economía

Las competencias de la UE en economía pueden basarse en aquellas recibidas de los EM tal como están establecidas en los tratados. Más concretamente, hay que referirse a la lista de competencias (Brunet, 2010) para los que el Consejo de la Unión elige el método de decisión, por unanimidad o mayoría simple. El principio de no discriminación por nacionalidad o de igualdad de trato actúa como centro de la constitución económica de la UE. Aplicado a las cuestiones de mercado, mano de obra, capital y servicios, el principio se transforma en las cuatro libertades económicas, de las que la piedra angular es el mercado interno. La aplicación a las empresas del principio de no discriminación es el fundamento de la política común de competencia, a su vez, piedra angular de la UE (*House of Lords. EU Committee*, 2012).

Por tanto, al ser más amplios que una constitución económica explícita (Brunet, 2008a), el principio de no discriminación y la política de competencia hacen las veces de constitución económica europea implícita. La constitución económica de la UE se basa en la libre circulación de mercancías en el mercado interno y la política común de competencia. La UE también es original con respecto a las instituciones que gestionan competencias: el Consejo de Europa, el Consejo de la Unión, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Banco Central Europeo... Actúan de una forma *sui generis*: bajo el liderazgo del Consejo de ministros de los EM y, en cuanto a los asuntos debatidos, bajo la orientación de algunos presidentes o primeros ministros de EM (Comisión Europea, 2008).

Gráfico nº 2.

FUENTES DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA

Fuente: Elaboración propia.

La mayor parte de las políticas de la Unión son económicas.³ Se considera que la competencia en política económica corresponde a los EM, excepto cuando, como es tradición, afecta al mercado común. La coordinación de las políticas económicas de los EM apareció muy pronto como un imperativo en la historia de la Comunidad Europea pero, al menos prácticamente, es realmente circunspecta. Por tanto, las políticas (económicas) de los EM (ver Gráfico nº 2, columna izquierda) son siempre clave para la UE, e incluyen asuntos relacionados con las formas, la sociedad, representación, reglas jurídicas, política exterior, laboral y social, fiscalidad, así como la política económica general, como impuestos y finanzas.

En 1999 surgió la unión monetaria europea (UME) para algunos EM, 17 en 2013. La UME fue punto de inflexión en la política económica europea (Jean Pisani-Ferry y Adam S. Posen, eds., 2009; Pisani-Ferry, André Sapir, y Guntram B. Wolff, 2011; y Marsh, 2011): los EM cuya moneda es el euro han dejado ahora la política monetaria en manos del BCE, a pesar de las competencias generales en política económica (incluyendo la política fiscal) que todavía pertenecen a los EM.

Surge una contradicción entre la política económica de los EM del euro y la política monetaria de la UE (ver Gráfico nº 2, columna derecha). En medio de estas dos políticas, la UE desempeña los roles tradicionales: desde la política de competencia (política horizontal) a políticas internas (políticas verticales), pasando por la política de cohesión regional y territorial. Llamada a veces microeconomía, estas políticas nucleares de la UE son estratégicas, ya que afectan a la asignación de recursos y tienen consecuencias a medio y largo plazo, por ejemplo, sobre los beneficios a obtener en lo que concierne a la competitividad.

3. RETOS DE LA ECONOMÍA EUROPEA

3.1. Milagros, burbujas y Gran Recesión

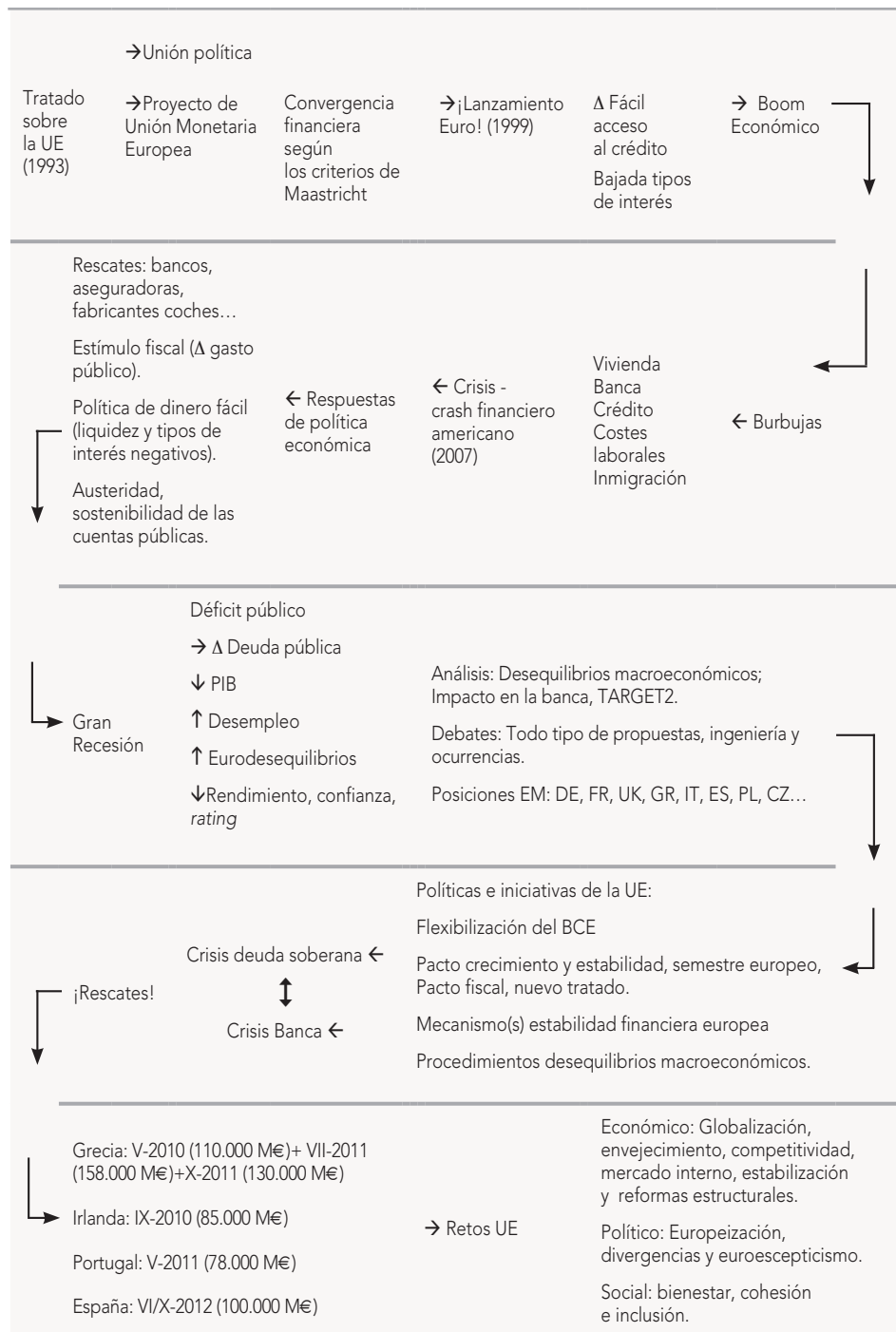
La situación económica europea presenta las siguientes características:

– En el periodo 2008-2012, prevalece la recesión: el crecimiento es mayor en el norte (y en algunos países del Este; Ewald Nowotny, Peter Mooslechner, y Doris Ritzberger-Grünwald, 2011; y Brunet, 2012b) mientras que los EM del sur presentan resultados muy negativos en crecimiento y en los balances en el mercado de trabajo, exterior y público (Gerson Lehrman Group, 2010).⁴

³ Dado que afecta directamente a las personas, la política social es esencial para la UE. Pero la política social europea está lógicamente centrada en el libre movimiento de las personas. Las políticas de bienestar (educación, salud, pensiones, y su financiación) son competencia de cada EM.

⁴ Para un calendario preciso de la crisis ver ECB (2012a).

Gráfico nº 3. **SECUENCIAS DE LA CRISIS DEL EURO**



Fuente: Elaboración propia.

La primera fase provoca las burbujas inmobiliaria y bancaria. La segunda fase es fruto del estallido de las burbujas de los países del sur (e Irlanda) debido al crédito procedente del resto de la eurozona. Lo que se desprende es que el éxito y caída de los países del Sur se debe a la introducción del euro y a sus limitaciones institucionales (una zona de moneda no óptima, con integración bancaria o del mercado laboral inexistentes), a las condiciones estructurales no competitivas de los países del sur, al déficit de políticas de la UE y a las opciones de políticas (déficit público), todo lo cual ha sido traumáticamente puesto de manifiesto por la crisis financiera y económica (EC. DG de Asuntos Económicos y Financieros, 2010a y 2010b).

Tanto la introducción del euro como la crisis han puesto de relieve la necesidad de competitividad y las limitaciones de la UE y de las políticas de los EM que obstaculizaban el funcionamiento de todos los EM del sur. El milagro del euro, de la UE y especialmente de la zona mediterránea se ha transformado en el martirio del euro, la tortura de las finanzas públicas y el rescate de los EM del sur. En el Gráfico nº 3, podemos ver el desarrollo secuencial de la crisis financiera y económica en Europa.

3.2. Desequilibrios y déficit económicos europeos

Europa está generando a) brechas considerables y crecientes entre su economía y la de EE.UU. (Martin Neil Baily y Jacob Funk Kirkegaard, 2004; Alberto Alesina y Francesco Giavazzi, 2006; y Brunet, 2008a); y b) brechas igualmente considerables y crecientes entre muchos de sus EM. Como podemos ver en el Cuadro nº 1, los déficits en calidad reguladora, empleo, productividad, competencia, creatividad, competitividad, nivel de vida, e índice de desarrollo humano son graves. Considerados en conjunto, estos indicadores muestran los diferentes modelos económicos existentes en Europa: liberal; nórdico, continental, mediterráneo; central y oriental, EM grandes y medianos en transición; EM pequeños en transición y recientemente independientes; candidatos a la UE; y países vecinos.

A partir de 1999 y desde el nacimiento de la UME, han aumentado gravemente los desequilibrios por cuenta corriente entre los diferentes EM. A medida que aumentaban los desequilibrios globales (Olivier Blanchard *et al.*, 2011), en Europa aumentaban los *eurodesequilibrios* entre diferentes EM: excedentes en cuenta corriente en EM continentales y nórdicos de aproximadamente el 6 % del PIB y déficit en cuenta corriente en los países mediterráneos de entre el 6 y el 12 % del PIB (Sinn, 2012; Silvia Merler y Pisani-Ferry, 2012). Los crecientes *eurodesequilibrios* son la expresión de la creciente competencia en una zona monetaria no óptima. Los agentes económicos de los países menos competitivos fueron capaces de financiar sus déficits, al menos en la primera etapa del euro, en la que la prima de riesgo no era sensible frente a los activos alemanes (Marsh, 2011).

– En el periodo 1999-2007, hubo un crecimiento a una media del 2 % anual aproximadamente con los países meridionales y del este creciendo considerablemente más, y una brecha continua con EE.UU. (McKinsey Global Institute, 2010).

Es evidente que los crecientes *eurodesequilibrios* son el resultado del impacto asimétrico de la UME. En lugar de convergencia existe una marcada divergencia entre los países europeos del norte y del sur (Robert Solow y Hamilton, eds. 2011). A continuación incluimos un compendio de los déficit europeos mostrados a la luz de las diferencias entre los estándares de la UE y los de EE.UU., que son marcadamente agudas – y están creciendo en algunos EM (ver cuadro nº 1):

- *Déficit de empleo*: La brecha en empleo es enorme, como lo es en el desempleo; ambos están paralizando la capacidad productiva y aumentando los costes sociales (Eurostat, 2012).

Cuadro nº 1. **LOS DÉFICIT EUROPEOS**

Orden EM: agrupados por origen y puntuados por menor Déficit de competencia Signos empleados:	Déficit Calidad reguladora	Déficit Empleo	Déficit Productividad	Déficit Competencia	Déficit Creatividad	Déficit Competitividad	Déficit nivel de vida	Déficit Índice de desarrollo humano
Mala puntuación < 15 para col. 1; < 30 para otros cols.	1	2	3	4	5	6	7	8
«Liberales»								
Irlanda	-2.4	-3.0	-2	-17.6	-36	-16.8	-7.7	+0.8
UK	-2.0	+1.0	-18	-20.5	-21	-16.3	-23.1	-0.5
Dinamarca	-1.0	+5.0	-15	-20.8	-15	-9.1	-18.2	-0.2
«Nórdicos»								
Holanda	-4.4	+1.6	-2	-23.2	-6	-12.1	-14.6	+0.2
Finlandia	-2.9	-0.4	-18	-25.2	-1	-14.1	-24.8	+0.1
Suecia	-7.3	+5.3	-11	-29.6	-8	-9.9	-22.3	+0.3
«Continetales»								
Luxemburgo	-1.5	-9.7	+43	-24.8	..	-14.8	+80.2	-0.7
Bélgica	-12.2	-8.6	-4	-28.5	-20	-20.7	-20.4	-0.5
Alemania	-8.8	+0.3	-7	-28.8	-16	-14.0	-26.4	-1.6
Austria	-5.4	-0.6	-16	-30.0	-31	-16.4	-16.8	-0.3
Francia	-17.1	-5.2	-1	-34.6	-27	-21.3	-27.0	+0.1
«Mediterráneos»								
España	-18.0	-14.7	-22	-30.3	-35	-30.2	-33.9	-0.2
Portugal	-19.0	-1.2	-52	-35.7	-54	-33.2	-51.8	-5.4
Italia	-25.9	-12.8	-24	-37.5	-39	-38.2	-33.1	-1.0
Grecia	-28.9	-8.3	..	-39.9	-42	-39.6	-37.5	-2.5

.../...

EM UE en transición, grandes y medianos del Centro y del Este								
Hungría	-14.1	-13.4	-53	-32.8	..	-35.2	-57.9	-7.7
Bulgaria	-33.7	..	..	-37.1	..	-39.7	-76.0	-12.7
Rumania	-38.0	..	..	-38.5	..	-41.2	-75.8	-13.8
Polonia	-30.7	-12.1	-62	-40.5	..	-38.3	-65.8	-8.1
EM UE en transición, pequeños y recientemente independientes								
Estonia	-7.8	..	..	-22.2	..	-23.4	-56.2	-9.1
Chipre	-13.2	..	..	-28.7	..	-25.4	-39.7	-4.8
Lituania	-18.5	..	..	-29.2	..	-32.3	-62.8	-8.9
Eslovaquia	-16.6	-7.1	-50	-31.3	..	-31.1	-59.0	-8.8
R. Checa	-20.5	-5.5	-56	-31.5	..	-28.5	-48.8	-6.0
Letonia	-17.6	..	..	-31.7	..	-22.2	-63.9	-9.6
Malta	-13.7	..	..	-34.0	..	-25.8	-51.2	-7.3
Eslovenia	-27.3	..	..	-39.4	..	-31.5	-42.7	-3.4
Candidatos a la UE								
Croacia	-38.5	..	..	-45.4	..	-40.3	..	-10.1
FYR Macedonia	-47.3	..	..	-38.9	..	-34.2	-67.8	-15.0
Islandia	..	..	..	..	..	..	..	..
Turquía	-42.4	-24.3	-71	-39.2	..	-39.8	-81.0	-17.6
Algunos vecinos de la UE								
Albania	-51.2	..	..	-36.7	..	-38.6	..	-15.0
Bosnia & H.	-65.4	..	..	-46.3	..	-37.4	..	-14.8
Montenegro	-62.4	..	..	-44.1	..	-31.0	..	..
Serbia	-59.5	..	..	-46.0	..	-33.3	..	..
Noruega	-9.3	+3.6	-41	-31.0	..	-14.4	+21.2	+1.7
Suiza	-6.8	+6.3	-20	-20.3	..	-5.6	-12.1	+0.4
Para referencia								
Estados Unidos	-6.3	0.0 [75.3]	0 [\$50,400]	-19.4	0 [0.73]	0.0 [5.67]	0.0 [\$36,300]	0.0 [95.1]
Canadá	-5.9	+3.1	-18	-19.8	..	-11.5	-18.5	-1.0
Japón	-12.7	-1.7	-29	-27.5	..	-17.1	-26.4	+0.2
China	-53.7	..	..	-47.2	..	-19.4	..	-17.4

Para las columnas 1 y 4 el valor de referencia es 100. Para las otras columnas los valores de referencia son los de EE.UU. [entre corchetes].

Fuente: Cálculos del autor sobre datos para 2011 y de AMECO (2012), Bertelsman Stiftung (2012), DICE (2012), Eurostat (2012), IMF (2012a), INSEAD (2012), fedStats (2012), OECD (2012a y 2012b), UN (2012), WB (2012a y 2012b), y WEF (2011 y 2012).

- *Déficit de productividad*: Debido al menor uso de la mano de obra en Europa, el promedio de horas totales de trabajo está en torno a las 1.500 horas anuales en la mayoría de EM de la UE, comparadas con las 1.800 en EE.UU. (Eurostat, 2012; y fedStats, 2012).
- *Déficit de competencia*: debido al exceso de regulación de los EM, a pesar de los esfuerzos por la europeización (Brunet, 2008b).
- *Déficit de calidad reguladora*: Muchos países europeos distan de contar con medios de regulación inteligentes (Brunet, 2012c).
- *Déficit de creatividad*: En el campo de la economía del conocimiento, Europa está muy a la zaga de EE. UU. (INSEAD, 2012).
- *Déficit de competitividad*: los enormes déficit en cuenta corriente ponen de manifiesto el bajo rendimiento de muchos EM (Brunet, 2010b).
- *Déficit en el nivel de vida y en el índice de desarrollo humano*: La protección social europea equilibra los déficit en otras áreas pero muchos EM y países europeos tienen todavía mucho que mejorar (UN, 2012).
- *Déficit de convergencia*: Como resultado de estas condiciones asimétricas y sus consecuencias, se ha producido un cese en el proceso de puesta al día - las divergencias entre EM y entre la UE y EE.UU. están aumentando.

3.3. La Unión Monetaria Europea y la crisis

La UME pasó por tres fases: a) del Sistema Monetario Europeo, en el que las monedas fluctuaban juntas, a la UME según el criterio de Maastricht (de 1993 a 1999); b) del lanzamiento del euro a la crisis económica y financiera (1999-2007-2009); y c) de la crisis de deuda soberana a la actualidad (2009-2012).

Las dos primeras etapas de la UME fueron muy exitosas (y ampliamente celebradas como diez años gloriosos; Pisani-Ferry y Posen, eds., 2009; y Marsh, 2011), pero la tercera etapa es sin duda problemática. La primera etapa aportó una convergencia en los indicadores financieros, y la segunda un crecimiento enorme, especialmente en los EM menos avanzados, debido a la cantidad y al tipo de interés precio de los créditos. En cambio, en aquella época, debido a su reunificación, Alemania era la cruz que Europa llevaba a costas. La tercera etapa provocó una inmensa crisis, especialmente entre los EM menos competitivos de la zona euro, a consecuencia del fin de los créditos baratos y de la financiación de los desequilibrios estructurales del presupuesto público y en cuenta corriente. Por lo tanto, podemos ver que los países meridionales añaden al ya de por sí alto precio de la crisis, el precio de su limitada competitividad y el de formar parte de una zona monetaria no óptima.

4. DÉFICIT DE GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA

4.1. El fracaso de la política económica europea

La gobernanza económica europea no ha llegado nunca a tener un desarrollo serio, ya que las principales competencias de política económica seguían perteneciendo a los EM (como se ha visto más arriba en el Gráfico nº 2 y el diseño de la UME tuvo graves defectos (Franklin Allen, Elena Carletti y Giancarlo Corsetti, eds., 2011). De hecho, existe un déficit de gobernanza económica europea así como brechas entre las diversas necesidades y los medios de satisfacerlas, que la crisis actual no ha hecho más que agudizar. A pesar de todo ello, es posible reducir este déficit mediante las iniciativas que se encuentran en desarrollo desde octubre de 2009 (ver cuadro nº 2).

Por lo general, las políticas de la UE están bien empoderadas. Esto es así para las políticas basadas en subsidios, como las políticas agrícolas y regionales; y también sucede con algunas políticas europeas que cuentan con el instrumento de la regulación y están respaldadas por una resuelta puesta en práctica, por ejemplo la política de competencia, aunque ello se debe a la «fuerza» del método de la Comunidad (Brunet, 2010). A la inversa, la mayoría de obstáculos puestos a la delegación de responsabilidades a las políticas de la UE se debieron a que su puesta en práctica era competencia de los EM, y a veces pueden existir poderosos incentivos para evitar el empoderamiento de las políticas de la UE, como sucedió con dos políticas clave que tienen una gran influencia sobre los actuales problemas de la gobernanza económica europea:

- a) La política fiscal conocida como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) (con el suplemento de las directrices amplias a la Política económica), cuyo avance fue obstaculizado no por la ausencia de reglas, sino por el poco respeto con el que fue considerada (Robert J. Samuelson, 2008; y John B. Taylor, 2012).⁵
- b) La política de reforma estructural de la UE conocida como la Iniciativa Europea para el Crecimiento, renombrada como Estrategia de Lisboa para 2010, luego Europa 2020 y ahora *Compact for Growth and Jobs*, fue promovida al amparo del método abierto de coordinación nacional diseñado para el mutuo entendimiento y la educación sobre buenas prácticas de los EM.

De modo que vemos que las políticas económicas más generales e importantes de la UE han fracasado, tanto las más discrecionales como aquellas completamente implementadas por los EM, además de las reformas estructurales y numerosas reglas y sanciones de la UE basadas en el PEC. La gobernanza económica europea es un cementerio de eslóganes bienintencionados: Método abierto de coordinación de po-

⁵ Entre 1999 y 2011 el PEC fue incumplido 97 veces: de éstas solo 29 fueron permitidas (debido a la recesión). A pesar de las sanciones previstas en el PEC en caso de infracción, no ha sido impuesta ni una sola (EEAG, 2011: 79).

líticas sociales y económicas, Sostenibilidad de las finanzas públicas, Procedimiento de déficit excesivo, Mecanismo de aviso preventivo y asesoramiento rápido, Diálogo macroeconómico (Proceso de Colonia), Supervisión multilateral, Pacto de empleo, Estrategia europea de empleo (buenas prácticas, excelencia, flexiseguridad), programas de reforma y convergencia y coordinación de políticas estructurales (Proceso de Cardiff)... (*House of Lords. EU Committee*, 2012).

Cuadro nº 2. DINÁMICA DE LA GOBERNANZA EUROPEA EN TIEMPOS DE CRISIS

	Anteriores a 2007 y mantenidas sustancialmente	Nuevas, modificadas o adicionales
Iniciativas	Constitución Económica Europea (tratados de la UE y leyes derivadas). Política de competencia y otras políticas de la UE.	Plan de recuperación europeo.
	UME, Pacto de estabilidad y crecimiento (armas preventivas y disuasorias; para cada EM: programa de estabilidad y programa de reforma estructural y convergencia), Procedimiento de déficit excesivo, Mecanismos de alerta temprana y asesoramiento sobre políticas.	Paquete de Gobernanza Económica: ampliación y mejora de la vigilancia, aplicación efectiva de la vigilancia presupuestaria en la ZE; Semestre europeo sobre el marco presupuestario de los EM; impedir y corregir desequilibrios macroeconómicos (por la CE), aplicación de mecanismos → 'Pacto fiscal' → Tratado sobre estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TSCGEMU).
	Directrices amplias sobre política económica, diálogo macroeconómico y Supervisión multilateral.	Pacto de Competitividad del Euro → Pacto Euro Plus. Vigilancia de los desequilibrios de la zona intraeuro, mecanismo de alerta a través de un marcador, procedimiento de desequilibrio excesivo (EIP, por presión social, y multa del 0,1 % del PIB). Vigilancia multilateral reforzada.
	Estrategia Mercado Único.	
	Pacto de empleo, Estrategia europea de empleo, Flexiseguridad, Agenda social.	
	Método abierto de coordinación de políticas económicas y sociales.	
	Estrategia de Lisboa para las Reformas Estructurales de la economía → Coordinación Políticas estructurales.	→ Europa 2020.
	Asistencia balanza de pagos (BoP) (BoP, siguiendo el método comunitario, administrada por la Comisión Europea).	Asistencias BoP para Hungría, Letonia y Rumania.
	Asistencia macro-financiera a países no de la UE.	

Instituciones y organismos	<p>Consejo: ECOFIN.</p> <p>Comisión: DG ECFIN y otras DG relacionadas con políticas económicas (Competencia, Mercado, Empresa, Comercio, Empleo).</p> <p>Banco Europeo de Inversión (BEI).</p> <p>Comité Económico y Social (CES).</p>	<p>Estabilización financiera europea:</p> <p>A. Instituciones (agencias u organismos): Mecanismo de Estabilización Europeo (ESM), creado el 8 de octubre de 2012 por el Tratado correspondiente, es un organismo permanente para salvaguardar la estabilidad financiera en la zona euro en su totalidad. Proporciona ayuda financiera a EM de la zona euro que están sufriendo o se ven amenazados por graves problemas financieros. El ESM es una prolongación del Mecanismo de Estabilización Financiera Europeo (ESFM, creado el 9 de mayo de 2010 según el método comunitario). Como parte del paquete de rescate total de 700 mil millones €, el ESM puede emitir bonos de hasta 440 mil millones € garantizados por EM ZE, el resto provisto por la UE a través de la <i>European Financial Stability Facility</i> (EFSF, creado por los EM de la zona euro como empresa inscrita en Luxemburgo propiedad de EM ZE, y según el método intergubernamental, que aporta 60 mil millones €) y el FMI (200 mil millones €). Al ESM se le han asignado las mejores calificaciones crediticias posible (AAA, por S&P y Fitch Ratings, y Aaa por Moody's).</p> <p>B. Paquetes de ayuda económica y financiera: para Grecia, Portugal, Irlanda y España.</p>
	<p>Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).</p> <p>Comité Económico y Financiero (CEF).</p> <p>Comité de políticas económicas (CPE).</p> <p>Comité de Asuntos monetarios y económicos del Parlamento Europeo.</p>	<p>Tras el lanzamiento de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB) el 16 de diciembre de 2010, tres autoridades supervisoras europeas comenzaron a trabajar en la supervisión de actividades financieras con respecto a los bancos, mercados y seguros y pensiones, respectivamente: <i>European Banking Authority</i> (EBA), <i>European Securities and Markets Authority</i> (ESMA) y <i>European Insurance and Occupational Pensions Authority</i> (EIOPA). Un comité conjunto de estas tres autoridades supervisoras europeas existe desde 2011.</p>
	<p>Eurogroup (ministros de economía y finanzas de los EM, presidido por Jean-Claude Juncker).</p>	<p>Grupo de trabajo sobre gobernanza económica dirigido por el Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy sobre integración bancaria y asistencia financiera.</p>
	<p>Banco Central Europeo</p>	<p>Programa mercados de valores. Transacciones monetarias simples. Medidas no convencionales.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Detrás del déficit de la gobernanza económica europea, hay un fracaso aún mayor: el de la Constitución para Europa, publicada en el *Boletín Oficial* en 2004, abandonada en 2007 después de los resultados negativos de los referéndum holandeses y francés (Jabko, 2011).

4.2. El fracaso de las políticas económicas de los EM

La UE ha fracasado en su gobernanza económica. Ello es debido a las formas institucionales de la UE y a la complejidad de la intergubernabilidad por no mencionar la práctica de la prueba y error, la falta de rumbo (Taylor, 2012) y la sumisión de las políticas de los EM al juego electoral. Este es el caso de la dialéctica del estímulo contra la austeridad, en particular la gestión del equilibrio fiscal (Raghuram G. Rajan, 2010; y Jean-Claude Trichet, 2011). ¿Cuál debería ser el déficit principal, la prioridad política: el déficit de demanda (relacionado con la crisis económica general y la recesión) o los déficit de las cuentas públicas?

¿Se controlarán las actuales dificultades económicas reduciendo el déficit de demanda y ampliándolo con deuda pública? (Comisión Nacional sobre las causas de la crisis económica y financiera, 2011). Por otro lado, ¿es una vía a la recuperación reducir el déficit público mediante la reducción de los gastos en un contexto de caída de los ingresos (recortes fiscales)?

Enfrentados a tales dilemas, llega el momento en que los mercados se cierran (Carmen M. Reinhart y Kenneth Rogoff, 2009): cuando no existe confianza en la capacidad de los países para devolver el crédito, la financiación del déficit público se detiene. El déficit en las cuentas públicas, continuo y profundamente estructural, es un gran obstáculo para el crecimiento y un considerable coste económico y social (IMF, 2012a). Al igual que sucede con la presupuestación en política económica, los EM tienen poca capacidad de maniobra. ‘Compite o pide prestado’ es una expresión de tiempos ya pasados: ahora es imposible pedir prestado, lo único que se puede hacer es competir. Pero existe una brecha significativa en cuanto a competencia y en otras políticas de los EM sobre política social y mercado laboral. La mayoría del resto de regulaciones no ayuda a la competencia en absoluto. En esta situación, dos avances en la dirección de la UE están demostrando ser de cierta ayuda: a) el paso del carácter discrecional a las reglas; y b) una mayor capacidad de empoderamiento de las reglas (*République française*. Sénat, 2010).

La política europea parece no ser más que mera palabrería, un bazar al que la Unión Europea surte de todo tipo de propósitos a los que da el nombre de ‘políticas’ (Comisión Europea, 2008), pero que no se llevan a la práctica exactamente como tales. Por lo tanto, las cuestiones relativas a la eficacia y eficiencia de la política económica europea son totalmente pertinentes.

4.3. La crisis de los PIGS: convergencia y divergencia en los modelos socioeconómicos europeos

Los PIGS están sufriendo graves trastornos debido a: a) la crisis general y su anterior dinámica de prosperidad; b) sus propias estructuras y políticas económicas; c) su incapacidad de gestionar sus déficit de liquidez; y d) el déficit de gobernanza económica europea. La crisis de los países meridionales es el motor de la crisis del euro,

una crisis de deuda soberana basada en el déficit de competitividad de estos países. He aquí el ascenso y caída de los países del sur, el milagro convertido en un infierno (Brunet, 2012d; y Sinn, 2012).

El hundimiento de los países PIGS plantea graves cuestiones sobre el/los modelo(s) socioeconómico/s europeo/s:

- ¿Son las actuales y crecientes divergencias entre los debilitados EM del sur y los exitosos EM del norte el preludio para una convergencia oficial hacia un único modelo económico europeo?
- ¿Es sostenible el Estado de bienestar europeo? Probablemente, pero solo con reformas. La falta de competitividad de los EM del sur es el primer paso hacia una gran falta de competitividad europea a medio y largo plazo.
- ¿Cuál es el lugar de la UE? Los rescates financieros acordados necesitan estar respaldados por tareas de creación de Estado, evitar las políticas indisciplina-das e introducir duras reformas en las estructuras que no funcionan.

5. RETOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS DE LA UNIÓN EUROPEA

5.1. Retos de la política económica en Europa

La actual crisis financiera y la recesión económica están acentuando los problemas de la economía de la UE, debido a los déficit (ver cuadro nº 1) y de su política económica, debido a la estructura de la UE y de sus EM y los dilemas a que se enfrentan (ver cuadro nº 2). Estos retos económicos y de política económica pueden sintetizarse en una necesidad apremiante: ser competitivos en la economía global. En este contexto, Europa tiene ciertas ventajas, como es la elevada productividad, y algunas desventajas, como la considerable protección del Estado de bienestar. Pero el principal problema inmediato para la UE es que carece de instrumentos para hacer frente a esta terrible situación. Tanto las herramientas a corto plazo relacionadas con la estabilización fiscal y bancaria como las herramientas a medio y largo plazo relacionadas con las reformas estructurales están en manos de los EM, y por lo general, no se animan a utilizarlas debido a los supuestos costes políticos que ello acarrearía.

Otra perspectiva de la situación la encontramos en los EM que abordaron los desafíos económicos y de política económica con políticas estructurales y fiscales virtuosas y que se encuentran ahora entre los países que funcionan bien y que se están alejando de la situación de recesión sin graves turbulencias financieras. Se trata del éxito de los primeros que hicieron reformas. A partir de ello podemos ver el impacto asimétrico de la crisis debido a las diferentes capacidades estructurales de los diversos EM para competir, por no mencionar sus opciones de política económica. Para la UE, los desafíos de estabilización y competitividad se manifiestan bajo la forma de los indisciplina-dos PIGS implorando ayuda a los virtuosos nórdicos. Cuanto más se prolongue esta crisis fiscal, mayor será la posibilidad de que se produzca la quiebra del Estado de bienestar.

Cuadro nº 3. **DILEMAS Y DEBATES SOBRE LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA**

Algunos dilemas en torno a la política económica europea. A menudo se encuentran mezclados diferentes elementos					
Intergobernabilidad, cooperación internacional	Método comunitario				
Centralización	Federalismo				
Consenso, Unanimidad	Mayoría				
Muchas velocidades, <i>Europe à la carte</i>	Velocidad única				
Discreción	Reglas				
Indisciplina	Política virtuosa				
Primacía de la política	<i>Smart regulation</i>				
Intervencionista	Liberal				
Izquierda macroeconómica, financiera (neo) keynesiana	Derecha microeconómica, real, (neo)clásica				
Demanda	Oferta				
Nivel de vida	Competitividad				
Fracaso del mercado	Fracaso de la política				
Estímulo fiscal financiado por emisión de deuda	Austeridad, rigor, eficiencia				
Ingeniería financiera	Sostenibilidad de las finanzas públicas				
Eurobonos	No eurobonos				
Pensamiento ilusorio, anestesia, pensamiento políticamente correcto	Realismo				
Demasiado grande para fracasar	Fracaso				
<i>Bail out</i> , rescate	<i>Bail in</i> , no rescate				
Solo la UE	FMI junto con la UE				
Defensa del Estado del bienestar	Reformas estructurales de la economía				
Políticas erróneas de los EM producen déficit público y deuda pública	Buenas propuestas de reformas estructurales de la UE				
Exceso de regulación de los EM	Déficit de gobernanza de la UE				
Heterodoxia keynesiana = nueva ortodoxia-conservadurismo-dinero-distribución	Ortodoxia hayekiana = nueva heterodoxia-políticamente incorrecta- economía real -producción				
Regulacionismo	Ordoliberalismo				
Ruptura o división del Euro	Salida del Euro	Continuidad del Euro			
<i>Diferentes orientaciones, sensibilidades, estructuras, políticas, necesidades e intereses</i>					
Este	GIPSCI	Francia	Reino Unido	Alemania	Nórdicos

Fuente: Elaboración propia.

5.2. Retos políticos e institucionales de Europa: riesgos sistémicos de la UE

Como es habitual en el proceso de integración europea, la política sigue a la economía. La UE está experimentando el doble proceso crítico de desarrollar formas institucionales para acometer los retos económicos y de política económica que surgieron de los desarrollos de la unión monetaria europea, como la crisis de deuda soberana en los países meridionales. Los retos institucionales y políticos de la Unión Europea son tan abrumadores como sus desafíos económicos. Existe un *mixtum compositum* entre ellos. Esta superposición contribuye a crear dos riesgos sistémicos:

- *Riesgo sistémico económico*: La financiación del déficit público por medio de créditos genera a) un efecto de desplazamiento de las empresas de la financiación, reducción de la inversión, del empleo y del PIB; es decir, una recesión general del sistema económico; y b) un riesgo bancario sistémico debido al peligro de morosidad del gobierno. Además de esto, la financiación de Estados soberanos y su impago estarán acompañados de la quiebra de los bancos y por lo tanto, de turbulencias económicas. La complejidad e insuficiencias de la UE se ven acentuadas por los riesgos económicos de los EM (Wolff, 2012).
- *Riesgo sistémico político*: Está creciendo el malestar entre los EM y la UE debido a la incapacidad de solucionar estas dificultades económicas, debidas algunas de ellas a la financiación del déficit fiscal de los gobiernos y a las políticas y estructuras especiales de la UE. La incapacidad de los EM y de la UE de superar las contradicciones se debe al euro inmovilismo (vieja Europa, proteccionismo...; Alesina y Giavazzi, 2006; Baily y Natalie McGarry, 2011; y Waltraud Schelkle, 2012) y genera euro escepticismo (desde ambos extremos, xenofobia,...). Los gobiernos de los EM tienen mucho miedo a adoptar medidas de reforma y estabilización, a pesar de su urgente necesidad (OECD, 2011a; y C. Fred Bergsten y Funk Kirkegaard, 2012).

Con estos dos riesgos sistémicos correlacionados, la UE (y muchos EM) se enfrenta a un elevado riesgo de colapso.⁶ Algunos EM importantes permanecen fuera del debate e incluso fuera de los nuevos acuerdos; algunos están celebrando referendos con respecto a sus vínculos con la UE (la ruptura de la UE aparece como una propuesta aún más real que la disolución del euro).

5.3. El largo camino hacia una nueva gobernanza económica europea

Así como la UME aspira a ser una zona de moneda óptima y los EM a ser competitivos, la UE aspira a superar sus retos y acabar con los riesgos sistémicos. Los di-

⁶ La integración ¿promueve la desintegración? La secesión de regiones: a) es un fenómeno de los EM impulsado por la crisis de la UE; y b) podría tener tremendas consecuencias, no sólo para muchos EM sino también para todo el proceso de integración europeo, valioso logro de la historia reciente y la última utopía... Otro reto clave para la UE.

lemas a resolver, los debates a mantener y las decisiones a tomar por los EM y la UE son enormes. Pero existe también un consenso sobre la gobernanza económica europea. El Consenso Europeo⁷ puede expresarse en este decálogo para la nueva gobernanza económica europea:

1. Economía de mercado social: Competitividad (Eficiencia-Competencia) y Estado del bienestar (Justicia-Solidaridad) (Brunet, 2008a).
2. Finanzas públicas: Equilibrio y sostenibilidad (OECD, 2011b y 2012c).
3. Mercado laboral: Flexiseguridad.
4. Competitividad: Productividad para consumo de masas y bienestar.
5. Medio ambiente: Sostenible y Responsable.
6. Solvencia crediticia y desapalancamiento (Charles Roxburgh *et al.* 2010; y Greta Krippner, 2011).
7. Objetivos de política mixtos: Austeridad, crecimiento e inclusión (IMF, 2011b y 2012b).
8. Instrumentos de política mixtos: Estabilización, reformas estructurales, gobernanza económica.
9. Regulación europea / gobernanza económica europea: *Smart*, inteligente, pro competitiva y orientada al mercado.
10. Unión Europea: sistema de gobernanza multinivel evitando el exceso de regulación y siguiendo una tendencia liberal (Münch, 2010).

Tal vez existe un amplio consenso en torno a los conceptos anteriores, pero lo que aparece de manera más inmediata es la confrontación: gobierno contra oposición, EM contra UE, estímulo contra sostenibilidad, la trampa de la austeridad contra el déficit de competitividad... Los instrumentos necesarios para hacer frente a estos dilemas sufren de a) un exceso de indeterminación y visibilidad, a pesar de la corrección política y el lenguaje tecnocrático, y b) la capacidad limitada de la UE para tomar y poner en práctica las decisiones.

La vía europea es el único rumbo posible, pero tiene un coste. Con la crisis soberana, la vía hacia la gobernanza económica europea es larga (ver Gráfico nº 3 y Cuadro nº 2), y las personas, la economía, los EM y la UE necesitan cosechar ahora sus beneficios.

6. CONCLUSIÓN

La Unión Monetaria Europea, las finanzas y el propio euro se están enfrentando a enormes riesgos debido a la inestabilidad y la falta de competitividad de algunos EM. El déficit de competitividad se debe a sus limitaciones estructurales económicas y a políticas indisciplinadas, a la zona monetaria no óptima que es la eurozona y al

⁷ Se permiten variaciones, ampliaciones y alusiones: Consenso Bruselas-Frankfurt-Berlín-París.

déficit de gobernanza económica. Después de una considerable burbuja de crédito, la crisis económica y financiera hace que, dentro de la zona euro, sea ineludible el ser competitivo. Las economías de los EM presentan graves desequilibrios entre ellos, bajo la forma de grandes excedentes en las virtuosas economías nórdicas y de enormes déficit en las economías meridionales no competitivas.

La conjunción entre la inestabilidad financiera y la falta de competitividad produjo una tormenta perfecta en las estructuras del euro y en la gestión del déficit público y de la deuda soberana en los EM del sur. El futuro del euro depende de la capacidad del sur de la UE para ser competitivo y de que la euro área avance hacia una zona monetaria óptima.

La UE ha funcionado como un ancla para las políticas virtuosas, impulsándolas. Pero también la UE y la unión monetaria puede convertirse en un torpedo cuando los EM se comportan de forma indisciplinada. Europa limita la tendencia de los EM a excederse en la regulación y superando el déficit de gobernanza se encamina hacia un sistema liberal de gobernanza económica multinivel. La UE favorece la calidad reguladora, la competitividad y el progreso socioeconómico.

La UE actúa como un ancla a favor de las políticas virtuosas... o como un torpedo para las políticas indisciplinadas. La calidad de la regulación no es un objetivo primario de la UE pero sí feliz consecuencia suya. Un EM sólo puede ser virtuoso y competitivo... y será ayudado para que lo logre. Necesitamos a Europa: los beneficios de pertenecer a ella superan con creces a los costes de cooperación. Aunque, sin duda, hay grados en la necesidad de Europa, como se aprecia en las diferencias entre Portugal y el Reino Unido, entre Suecia y Estonia, entre Polonia y la República Checa. Pero el derrumbe y la desintegración de la UE llevarían al infierno a muchos países, infierno cuya forma más benigna serían el exceso regulatorio y la miseria. En la Europa de hoy, el éxito la Unión suponen el éxito de la libertad, la civilización y el progreso.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AHEARN, Raymond J. (coord.) (2011): *The Future of the Eurozone and the U.S. Interests*, Washington, DC: Congressional Research Office, Septiembre 16.
- ALESINA, Alberto y GIAVAZZI, Francesco (2006): *The Future of Europe: Reform or Decline*, Cambridge, MA: The Massachusetts Institute of Technology Press.
- ALLEN, Franklin, CARLETTI, Elena y CORSETTI, Giancarlo (eds.) (2011): *Life in the Eurozone with or without Sovereign Default?*, Philadelphia, PA: FIC Press.
- [AMECO] European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2012), *Annual macro-economic database* www.ec.europa.eu/economy_finance/ameco [Accessed Noviembre 2, 2012.]
- AUERBACK, Marshall (2011): «What Happens if Germany Exits the Euro», *Policy Note [of the Levy Economics Institute of Bard College]*, No. 2011/1.
- BAILY, Martin Neil y KIRKEGAARD, Jacob Funk (2004): *Transforming the European Eco-*

- nomy*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- BAILY, Martin Neil y McGARRY, Natalie (2011): «European Macroeconomic Policy», in Robert M. Solow and Daniel S. Hamilton (eds.) (2011), *Europe's Economic Crisis: Transatlantic Perspectives*, Washington, DC: Johns Hopkins University, Center for Transatlantic Studies, pp. 1-18.
- BERGSTEN, C. Fred y Kirkegaard, Jacob Funk (2012): «The Coming Resolution of the European Crisis», [*Peterson Institute*] *Policy Brief*, No. 12-1.
- BERTELSMANN, Stiftung (Ed.) (2012): *Managing the Crisis. A Comparative Analysis of Economic Governance in 14 Countries*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- BRUNET, Ferran (2008a): «The European Economic Constitution. An Analysis of the Constitutional Treaty» in Finn Laursen (Dir.), *The Constitutional Treaty*, Leiden: Martinus Nijhoff, pp. 51-78.
- (2008b): «The European Competition Déficit» paper presented at the Annual Research Conference 'Exchanging Ideas on Europe 2008 - Rethinking the European Union' of the University Association for Contemporary European Studies (UACES), University of Edinburgh, Europa Institute, Septiembre 1.
- (2010a): *Curso de Integración Europea*. Second Edition. Madrid: Alianza Editorial.
- (2010b): «The European Imbalances: Competitiveness and Economic Policy in a Non-optimal Monetary Union and a Global Crisis – The Need for Europe, Stabilization and Structural Reforms» paper presented at the International Conference on the 'The Economic Crisis and the Process of European Integration', European Parliament, Brussels, Junio 2.
- (2011a): «Calidad de la regulación y competitividad en los países euro-mediterráneos» *Información Comercial Española*, No. 861, pp. 109-128.
- (2011b): «The Great Recession and the American and European Economic Governance Challenges» *L'Europe en formation*, No. 360, pp. 59-78.
- (2012a): «An Economic Analysis of the Treaty of Lisbon» in Finn Laursen (Dir.), *The Lisbon Treaty, Institutional Choices and Implementation*. Farham: Ashgate, pp. 83-100.
- (2012b): «Regulatory Quality in the New European Union Member States», paper presented at the Conference «Europeanisation after EU accession: Transformation, reform and compliance in recent EU member states», Université de Nice, Marzo 23-24.
- (2012c): «Europeanization and Regulatory Quality: Deepening the Economic Governance in a Wider Europe – The Need for Europe and the Task of the European Union as State-builder» paper presented at the 6th Annual European Union Centre of Excellence (EUCE) Conference Widening and Deepening of European Integration: Challenges and Strategic Choices Facing the European Union, Dalhousie University, Halifax, Canada, Abril 11-13.
- (2012d): «Spain and the European Economy: Imbalances, (Un) Competitive Structures, Regulatory Quality, (Non) Virtuous Policies, and Con/Divergence on the European Socio-economic Model(s)», paper presented at the Workshop *WWWforEurope - European Governance and the Problems of Peripheral Countries*, Organized by the Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Vienna, Julio 12-13.
- (2012e): «Dilemas de la Gobernanza Económica Europea», paper presented at the *I Congreso de Economía y Libertad*, Universidad Católica de Ávila, Noviembre 22-24.
- (2013): «Regulatory Quality and Competitiveness in Europe», paper to be presented at the *Doing Business Tenth Anniversary Conference*, Washington, DC: World Bank & Georgetown University, Spring.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2012): «Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union». http://www.european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf [Accessed Octubre 2, 2012].
- DICE (2012): *Database for Institutional Comparisons in Europe*. <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE.html> [Accessed Noviembre 14, 2012.]
- EEAG (2011 and 2012): *The EEAG Report on the European Economy*, Munich: CESifo.
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2012a): *Key dates of the financial crisis*. <http://www.ecb.int/ecb/html/crisis.en.html> [Accessed Noviembre 13, 2012.]

- (2012b): *Statistical Data Warehouse*. <http://www.sdw.ecb.europa.eu> [Accessed October 23, 2011.]
- EUROPEAN COMMISSION (2008): «A European Economic Recovery Plan», Brussels: European Commission, COM(2008) 800 final, 26 Noviembre.
- (2012): «Alert Mechanism Report», Brussels: EC, COM(2012) 68 final.
- (2010a): *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*. Brussels: European Commission.
- (2010b): «Special issue, The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area» *Quarterly Report on the Euro Area*, Vol. 9, No. 1.
- (2010): «Council Regulation (EU), No 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilisation mechanism», *Official Journal of the European Union*, Vol. 53, No. L 118, 12 Mayo, pp. 1-4.
- EUROSTAT (2012): www.epp.eurostat.ec.europa.eu [Accessed Noviembre 1, 2012.]
- FEDSTATS (2012): <http://www.fedstats.gov> [Accessed Septiembre 14, 2012.]
- FELDSTEIN, Martin (2012): «The Failure of the Euro. The Little Currency That Couldn't», *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 1, Enero-Febrero, pp. 97-104.
- GERSON LEHRMAN GROUP (2010): «Europe at the Crossroads, Too Unbalanced To Recover Without Policy Coordination». <http://www.gl-group.com> [Accessed Marzo 25, 2011.]
- HAMILTON, Daniel S. (2011): *Europe 2020, Competitive or Complacent*. Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies.
- HEIPERTZ, Martin y VERDUN, Amy (2010): *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- HETZEL, Robert L. (2012): *The Great Recession: Market Failure or Policy Failure?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HOUSE OF LORDS. European Union Committee (2012): *25th Report of Session 2010–2012. The euro area crisis*. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldEUcom/260/26002.htm> [Accessed Agosto 19, 2012.]
- INSEAD (2012): *Global Innovation Index. Accelerating Growth and Development*, Paris: INSEAD.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2012b): *World Economic Outlook. September 2012. Slowing Growth, Rising Risks*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- (2012a): *World Economic Outlook Database*. www.imf.org [Accessed Noviembre 8, 2012.]
- (2011b): «Euro Area Policies, 2011 Article IV Consultation– Lessons from the European Financial Stability Framework Exercise; and Selected Issues Paper» *IMF Country Report*, No. 11/186, Julio.
- JABKO, Nicolas (2011): «Which Economic Governance for the European Union? Facing up to the Problem of Divided Sovereignty» *Swedish Institute for European Policy Studies*, No. 2, Marzo.
- JAMET, Jean-François, MUSSLER, Wernes y DE CORTE, Stefaan (2011): *EU Economic Governance: The French and German Views*, Brussels: Centre for European Studies.
- KRIPPNER, Greta R. (2011): *Capitalizing on Crisis. The Political Origins of the Rise of Finance*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- MARSH, David (2011): *The Euro: The Battle for the New Global Currency*, New Haven, CT: Yale University Press.
- MERLER, Silvia y Jean Pisani-Ferry (2012): «The Simple Macroeconomics of North and South in EMU», *Bruegel Working Paper*, No. 2012/12, Julio.
- McKINSEY GLOBAL INSTITUTE (2010): *Beyond austerity, A path to economic growth and renewal in Europe*. <http://www.mckinsey.com> [Accessed Junio 8, 2011.]
- MÜNCH, Richard (2010): *European Governmentality: The Liberal Drift of Multilevel Governance*, Oxon: Routledge.
- NATIONAL COMMISSION ON THE CAUSES OF THE FINANCIAL AND ECONOMIC CRISIS (2011): *Final Report of the National in the United States. Submitted by Pursuant to Public Law 111-21*. Washington, DC: Government Printing Office.
- NOWOTNY, Ewald, MOOSLECHNER, Peter y RITZBERGER-GRÜNWALD, Doris (2011): *Post-Crisis Growth and Integration in Europe. Catching-up Strategies in CESEE Economies*, Cheltenham: Edward Elgar.

- OECD (2011b): *Going for Growth*. Paris: OECD.
- (2011a): «The Impact of Structural Reforms on current Account Imbalances», *OECD Economics Department Policy Notes*, No. 3.
- (2012a): *Main Economic Indicators*. <http://www.oecd.org/dataoecd> [Accessed Abril 19, 2012.]
- (2012b): *Statistics Portal*. www.oecd.org/stats-portal [Accessed Octubre 18, 2012.]
- (2012c): *OECD Economic Surveys: European Union 2012*, Paris: OECD.
- PHELPS, Edmind S. y SINN, Hans-Werner (eds.) (2011): *Perspectives on the Performance of the Continental Economies*, Cambridge: MA, The MIT Press, CESifo Series.
- PISANI-FERRY, Jean y POSEN, Adam S. (eds.) (2009): *The Euro at Ten, The Next Global Currency?* Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- PISANI-FERRY, Jean, SAPIR, André y WOFF, Guntram B. (2011): «TSR External Study An Evaluation of IMF Surveillance of the Euro Area», Washington, DC, *International Monetary Fund*, Julio 19.
- RAJAN, Raghuram G. (2010): *Fault Lines. How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- REINHART, Carmen M. y ROGOFF, Kenneth (2009): *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. SÉNAT (2010): «Rapport d'information fait [par Pierre Bernard-Reymond et Richard Yung] au nom de la commission des affaires européennes sur la gouvernance économique européenne» République française, Sénat, Session ordinaire de 2010-2011, enregistré à la Présidence du Sénat le 19 octobre avec le N° 49.
- ROXBURGH, Charles *et al.* (2010): *Debt and De-leveraging. The Global Credit Bubble and its Economic Consequences*. London: McKinsey Global Institute.
- SAMUELSON, Robert J. (2008): *The Great Inflation and its Aftermath. The Past and Future of American Affluence*. New York, NY: Random House.
- SCHELKLE, Waltraud (2012): «Good governance in crisis or a good crisis for governance? A comparison of the EU and the US» *Review of International Political Economy*, Vol. 19, No. 1: 34-58.
- SINN, Hans-Werner (2012): *Die Target-Falle*, Munich: Hanser Verlag.
- SINN, Hans-Werner y WOLLMERSHÄUSER, Timo (2011): «Target loans, current account balances and capital flows: the ECB's rescue facility» *CESifo Working Paper*, No. 3500, 24 Junio.
- SOLOW, Robert M. y HAMILTON, Daniel S. (eds.) (2011): *Europe's Economic Crisis*, Washington, DC: Center for Transatlantic Relations.
- TAYLOR, John B. (2012): *First Principles: Five Keys to Restoring America's Prosperity*, New York, NY: Norton.
- TRICHET, Jean-Claude (2011): «La compétitivité et le fonctionnement harmonieux de l'UEM. Intervention de M., Président de la Banque centrale européenne, Université de Liège, le 23 février». http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2011_13.pdf [Accessed Febrero 24, 2011.]
- UNITED NATIONS (2012): *Human Development Index*. <http://hdr.undp.org> [Accessed Noviembre 14, 2012.]
- WOLFF, Guntram B. (2012): «Arithmetic is absolute: euro area adjustment», *Bruegel Policy Contribution*, No. 2012/09.
- WORLD BANK (2012a): *Doing Business*. www.doingbusiness.org [Accessed Octubre 28, 2012.]
- (2012b): *Worldwide Governance Indicators, 1996-2010* www.info.worldbank/governance [Accessed Septiembre 11, 2012.]
- WORLD ECONOMIC FORUM (2012): *The Global Competitiveness Report*. www.weforum.org [Accessed Julio 4, 2012.]
- (2011): *The Lisbon Review 2010: Towards a More Competitive Europe?* www.weforum.org [Accessed Junio 8, 2011.]
- WYPLOSZ, Charles (2012): «Euro: regardons plutôt vers les États-Unis!», <http://www.telos-eu.com> [Accessed 28 Junio 2012.]

Ideas económicas y unión monetaria: un análisis del Informe Emerson

El artículo examina el nacimiento de la UEM bajo el prisma de las relaciones entre política e ideas económicas. En particular, se centra en una cuestión esencial: el hecho de que la UEM no fuera un área monetaria óptima no fue tomado en consideración en su diseño. Defiende que el consenso de los economistas a finales de la década de 1980, razonablemente reflejado en el llamado Informe Emerson, de 1990, asumía que los beneficios derivados de la estabilidad macroeconómica que prometía el diseño institucional de la UEM superarían claramente los costes derivados de la pérdida del tipo de cambio como instrumento de ajuste macroeconómico. El artículo también sostiene que en la definición de la UEM fue igualmente fundamental que este consenso se institucionalizase en un proceso que puede describirse adecuadamente bajo el esquema conceptual de Hall (1993) y Oliver y Pemberton (2004).

Artikulu honek Ekonomia eta Moneta Batasunaren (EMBren) jaiotza aztertzen du, politikaren eta ideia ekonomikoen arteko erlazioaren ikuspegitik. Zehazki, funtsezko gai bai erreparatzen dio: EMBren diseinatzerakoan, ez zen inondik ere kontuan hartu eremu hori ez zela behar beste egokia. 1980ko hamarkadaren amaieran ekonomistek adostasunez esaten zutena (1990eko Emerson txostenak berak baieztatu zuena) ekartzen du artikuluak argitara: EMBren diseinu instituzionalak eragingo zuen egonkortasun makroekonomikoak ekarriko omen zituen onurak handiagoak izango omen zirela doikuntza makroekonomikoa egiteko kanbio-tipoa erabiltzeko aukera galtzearen galera baino. Halaber, artikuluak argudiatzen du EMBren sorrerako diseinuan funtsezkoa izan zela adostasun hura instituzionalizatzea, Hallen (1993), eta Oliver eta Pemberton (2004) egileen kotzeptu-eskemaren prozesuaren baitan.

This article examines the growth of the EMU from the viewpoint of the links between politics and economic ideas. In particular, it focuses on one essential issue: the fact that the EMU might not be an optimum monetary area was not taken into consideration in its design. The article argues that the consensus among economists in the late 1980s, reasonably reflected in the Emerson Report of 1990, was that the benefits derived from the promise of macroeconomic stability that lay within the institutional design of the EMU would clearly outweigh the costs of giving up exchange rates as an instrument for macroeconomic adjustments. The article also argues that another equally fundamental fact for the definition of the EMU was that this consensus became institutionalised in a process that can be suitably described in terms of the conceptual framework of Hall (1993) and Oliver & Pemberton (2004).

Índice

1. Introducción
2. Un marco conceptual de la evolución de los paradigmas de políticas
3. El primer paradigma de integración monetaria (la etapa 1971-1987)
4. El segundo paradigma de integración monetaria (la etapa de 1987 en adelante)
5. El Informe Emerson refleja el consenso sobre la UEM a finales de la década de 1980
6. Reinterpretando la aparición del nuevo paradigma de integración monetaria
7. Conclusión

Referencias bibliográficas

Palabras clave: unión económica y monetaria, áreas monetarias óptimas.

Keywords: european monetary union, optimum currency areas.

Nº de clasificación JEL: E42, F15, F33, F41.

1. INTRODUCCIÓN

Si se realizase una encuesta entre economistas acerca de su opinión sobre cuál es la principal debilidad de la Unión Económica y Monetaria (UEM) de cara a su sostenibilidad, la posibilidad de que la respuesta mayoritaria fuese una variante de «la UEM adolece del defecto fundamental de no ser una área monetaria óptima (AMO)» sería elevada. De hecho, cuando Jonung y Drea (2010) se plantean dicha cuestión y revisan cerca de 170 publicaciones de economistas de Estados Unidos entre 1989 y 2002, una parte sustancial de los mismos respondió que la UEM es errónea porque no es una AMO, esto es, una zona en la cual el hecho de mantener una divisa común supondría beneficios claramente superiores a los costes de la pérdida de la moneda nacional. ¿Por qué, entonces, se puso en marcha la UEM a finales de la década de 1980 ignorando este hecho fundamental? ¿Se trataba de crasa ignorancia de los políticos europeos? O más bien, esta visión compartida por parte de los economistas ¿se consideraba irrelevante frente a las motivaciones políticas?

Dadas las dificultades que la UEM está experimentando desde que la Gran Recesión de 2008 se inició, y en especial desde que la crisis de la deuda soberana de la eurozona se recrudeció desde principios de 2010, estas cuestiones se antojan relevantes. Para ofrecer una respuesta sólidamente establecida, en el presente artículo se propone revisar el nacimiento de la actual UEM bajo el prisma de las relaciones entre la política y las ideas económicas. Dicha revisión otorgará un papel fundamental al llamado Informe Emerson, de 1990, cuyo objetivo –el establecimiento del balance de costes y beneficios de una futura UEM– nos permitirá disponer de un reflejo fiel de la posición de los economistas en el debate de las ideas sobre la UEM a finales de la década de 1980. Además, la toma en consideración de otro documento fundamental, el Informe Delors, de 1989, ayudará a situar el papel que dichas ideas económicas jugaron en el diseño político de la UEM. Todo este ejercicio de revisión requerirá de un esquema teórico adecuado que vincule el desarrollo de las ideas académicas con las decisiones políticas. Este marco teórico lo proporcionarán los trabajos de Hall (1993) y Oliver y Pemberton (2004).

El artículo sigue con la descripción sintética de dicho marco conceptual (apartado 2), para después revisar sucintamente los hitos claves que llevaron al lanzamiento de un nuevo paradigma de integración monetaria que daría lugar a la actual UEM: la etapa 1971-1987 (apartado 3) y la etapa 1987-1993 (apartado 4). En ese punto, se estará en condiciones de identificar los elementos centrales que forman el paradigma de integración monetaria que sustenta la actual UEM, entre los cuales están notoriamente ausentes aquellos que se podrían vincular a las lecciones que derivan de la teoría de las AMO. Precisamente, a fin de valorar los motivos de la escasa relevancia otorgada a esa teoría, se revisará el Informe Emerson (apartado 5), importante como reflejo de las opiniones dominantes entre los economistas de entonces, y se cerrará el artículo con la reinterpretación de todo el proceso de institucionalización de dicho consenso económico bajo el marco teórico de Hall-Oliver-Pemberton (apartado 6).

2. UN MARCO CONCEPTUAL DE LA EVOLUCIÓN DE LOS PARADIGMAS DE POLÍTICAS

Uno de los desarrollos que se ha mostrado más fructífero para explicar la relación entre las ideas académicas y la toma de decisiones políticas es el trabajo de Peter Hall (1993). A pesar de su concepción netamente politológica, el esquema conceptual de Hall, planteado en términos relativamente amplios y con cierta vocación de marco de polivalente aplicabilidad, ha sido utilizado en investigaciones de diferentes ámbitos de las políticas públicas.¹ De forma sintética, Hall (1993) plantea que la evolución de las políticas públicas, incluyendo la política economi-

¹ Un caso con ciertas similitudes es el de la obra *Exit, Voice, and Loyalty* de Alfred O. Hirschman (1970), que partiendo de un planteamiento basado en un determinada disciplina, en ese caso la

ca, puede asimilarse a un proceso de aprendizaje social que opera mediante una secuencia de modificaciones de un paradigma inicial. Bajo dicho enfoque, se entiende que el paradigma de políticas se compone de un conjunto de creencias sobre los objetivos e instrumentos de las políticas, pero también sobre lo que constituye un problema relevante en el ámbito de las políticas, que sirve para guiar la formulación de dicha política.

Hall considera que la situación de partida es lo que denomina estabilidad de paradigma. En dicha situación, el paradigma de políticas públicas, funciona de forma razonablemente satisfactoria para acomodar los desarrollos que se producen en el ámbito de dicha política. En cierto momento, sin embargo, se empiezan a producir anomalías, es decir, elementos que el paradigma de políticas dominante tiene dificultades de integrar.

Cuando la acumulación de anomalías alcanza cierto umbral, los decisores políticos empiezan un proceso de experimentación a fin de acomodar dichas anomalías en el marco de paradigma dominante. Hall establece la diferencia entre lo que denomina cambios de primer orden, que están circunscritos a modificaciones de los instrumentos de la política sin que se produzca variación de los mismos, y cambios de segundo orden, los cuales comportan incorporar nuevos instrumentos. Si el cambio o sustitución de instrumentos es suficiente para solventar las anomalías, se entra en una nueva fase de estabilidad paradigmática. En caso contrario, se produce una fragmentación de la autoridad que lleva a un proceso de contestación política cuyo resultado final es la institucionalización de un nuevo paradigma. En la fase de contestación política interviene de forma especialmente notoria las ideas de políticas, principalmente generadas en el ámbito académico. Hall considera que el elemento fundamental que permite identificar que dicho nuevo paradigma ha sido establecido es el hecho de que aparecen nuevos objetivos de políticas públicas. Dicho cambio en los objetivos es lo que Hall denomina cambios de tercer orden. Es obvio que todo el proceso que Hall conceptualiza está inspirado casi literalmente del que Kuhn establece para la evolución de la ciencia, siendo los cambios de primer y segundo orden equivalentes al concepto kuhniano de ciencia normal y el de tercer orden, al de ciencia revolucionaria.

Aunque Hall aplica dicho esquema de forma razonablemente convincente al caso de la revolución monetarista de las décadas de 1970 y 1980, que orillaron al keynesianismo dominante desde el final de la Segunda Guerra Mundial, otros autores han tildado el esquema como excesivamente simplista al reexaminar dicho caso de estudio y también otros, adecuados para la aplicación del marco de Hall. En particular, Oliver y Pemberton (2004), tras estudiar la «revolución keynesiana» de 1930-1945 y la revolución monetarista de 1970-1980, refinan el marco de Hall introduciendo más matices en el proceso de contestación política y ampliando el desarrollo del mismo.

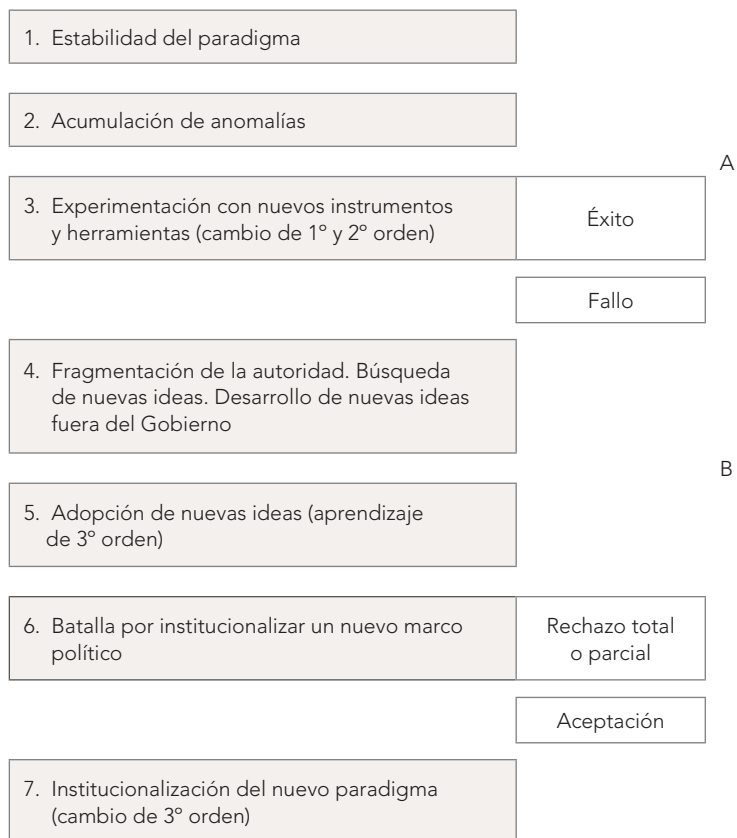
economía, su concepto es fácilmente trasladable a otros campos de las ciencias sociales generando un amplia colección de aplicaciones.

112

La principal línea de refinamiento teórico se refiere a la inevitabilidad del cambio de paradigma que Hall establece cuando se producen fracasos en estabilizar el paradigma tras los cambios de primer y segundo orden. Oliver y Pemberton (2004), en un planteamiento que también comparte Walsh (2000), consideran que, aunque la autoridad de política económica quede erosionada ante la incapacidad de los cambios de primer y segundo orden de integrar las anomalías, y que ello de lugar a que las ideas de política económica exógenas al gobierno se tomen en consideración en la búsqueda de soluciones; el «triunfo» de las nuevas ideas de política podría no tener el automatismo que Hall afirma. De hecho, distinguen entre lo que denominan aprendizaje de tercer orden (proceso consistente en la promoción de nuevas ideas hasta la fecha no tenidas en cuenta) y cambio de tercer orden (que comporta la sustitución del antiguo paradigma por otro nuevo).

En particular, la asunción de un nuevo conjunto de ideas por parte de los decisores políticos dependerá no tan solo de que dichos actores las consideren correctas, como Hall establece, sino también de otros tres aspectos. En primer lugar, del grado de adecuación que muestren los grupos de presión en relación con las ideas promovidas fuera del gobierno. Si el grupo de presión está preparado para asumir estas ideas e integrarlas en su doctrina, las posibilidades de éxito de la idea aumentan. Como también se incrementan, y este es el segundo factor a considerar, si el grupo de presión se muestra capaz de defenderlas adecuadamente en la arena política. Un tercer factor que propiciará el éxito de la idea es que, ya dentro del ámbito gubernamental, algunas instituciones las adopten. En definitiva, el proceso que Oliver y Pemberton vislumbran es más complejo, ya que requiere la combinación de un emparejamiento de ideas y grupos de opinión, de habilidad del grupo de opinión en defender sus ideas y de la institucionalización de las mismas en el sistema gubernamental. Todo este proceso lo denominan Oliver y Pemberton «la batalla por la institucionalización del nuevo marco de política». Como fruto de esta contienda en la que participan ideas, instituciones e intereses, se pueden producir dos escenarios típicos, que las nuevas ideas se rechacen, en parte o en su totalidad, o que dichas ideas se institucionalicen exitosamente en un nuevo paradigma. Esta última situación se corresponde con el cambio de tercer orden a la manera de Hall.

Más allá de este refinamiento, otro elemento que se puede considerar mejorable en el esquema de Hall, es el referido a la identificación sin ambigüedad de la aparición de un nuevo paradigma. Aunque en el estudio de las dos grandes oleadas de cambio antes mencionadas (las «revoluciones» keynesianas y monetaristas), dicha identificación puede considerarse suficientemente delimitada, la aplicación del esquema teórico de Oliver y Pemberton a otros casos no tan contrastados sugiere que pueden existir también dificultades en este campo. En particular, y como se pone en evidencia en el caso de estudio que sigue, la integración monetaria se muestra especialmente elusiva en términos de establecer claramente la identificación del paradigma dominante.

Gráfico n° 1. **LA EVOLUCIÓN DE LOS PARADIGMAS POLÍTICOS**

Fuente: Oliver y Pemberton (2004).

La solución que aquí se propone, no explorada en la literatura de aprendizaje de política en el marco de Hall-Oliver-Pemberton, es definir el paradigma no tanto en términos de objetivo último como de supuestos básicos que lo identifican. Si Kuhn representaba una inspiración obvia de Hall, la que aquí se plantea deriva también de forma bastante inmediata de los trabajos de otro filósofo de la ciencia, Imre Lakatos. En síntesis, Lakatos (1978) distingue en cada paradigma científico (que él denomina programas de investigación) entre un conjunto de hipótesis científico filosóficas no sujetas a falsación empírica y que constituye su núcleo duro, y una serie de hipótesis auxiliares que sí se someten a dicho proceso de falsación. La substitución de un paradigma por otro se puede detectar precisamente porque el núcleo duro del paradigma difiere. De forma análoga, aquí se plantea utilizar una serie de supuestos identificables y fundamentales, el mencionado núcleo duro del paradigma, como elemento definitorio del paradigma. El cambio paradigmático se producirá cuando el núcleo duro del mismo mute.

3. EL PRIMER PARADIGMA DE INTEGRACIÓN MONETARIA (LA ETAPA 1971-1987)

Entre 1987 y 1993 se estableció el marco institucional, y conceptual, que ha guiado el funcionamiento de la UEM desde su puesta en marcha en 1999 y hasta la actualidad. Aunque el lanzamiento de la UEM se puede analizar bajo distintas perspectivas teóricas, la interacción entre las ideas académicas y los resultados institucionales no ha sido explicada satisfactoriamente.² Tomados en su conjunto, la aportación pionera de Hall, las mejoras teóricas de Oliver y Pemberton y el modelo inspirado en Lakalos que acabamos de presentar sobre la evolución de los paradigmas, conforman un esquema conceptual idóneo para abordar dicho análisis. Para ello, y sin afán de revisar prolijamente la cronología de la integración monetaria europea, se deben recordar algunos hitos del proceso que permitirán identificar los elementos constituyentes de lo que aquí se denominará el primer paradigma de integración monetaria.³

En 1971, aproximadamente en la época en que la decisión de Nixon de suspender la convertibilidad oro/dólar puso fin al Sistema de Bretton Woods, se intensificaron los intentos de incrementar la integración monetaria en la Comunidad Económica Europea. Ya en ese momento, se pueden identificar dos supuestos básicos que forman el núcleo del paradigma que guía el proceso de integración monetaria. El primero, el supuesto que la excesiva volatilidad del tipo de cambio es un factor que daña la integración comercial. Se trata de un supuesto presente en todos los proyectos de integración monetaria europea y ecos del cual se pueden encontrar desde los primeros esbozos monetarios de la Comisión Hallstein, ya en 1962.⁴ Un segundo supuesto, es que un tipo de cambio fijo (*pegged exchange rate*) es una modalidad cambiaria adecuada y suficiente para, a un tiempo, garantizar que se reduce o elimina la volatilidad cambiaria y que se mantiene la disciplina monetaria suficiente de las diferentes economías que se integran monetariamente.

Bajo estas premisas paradigmáticas, entre 1972 y 1979 funcionó lo que se vino a conocer como la «serpiente monetaria». El llamado Acuerdo de Basilea, de abril de 1972, estableció que las divisas de los seis estados miembros de la CEE, más las del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, fluctuarían en una banda de +/- 2,25% respecto al dólar. Dicho mecanismo se complementó en octubre de ese mismo

² A modo de ejemplo, se pueden mencionar los trabajos de Frieden (1991, 1993a y 1993b) o Moravcsik (1991, 1993, 1995 y 1998).

³ La más completa revisión histórica del proceso de integración monetaria hasta el Tratado de Maastricht sigue siendo Ungerer (1997).

⁴ Como recuerda De Grauwe (2006), este supuesto no recibe validación empírica hasta Rose (2000). Antes se trataba sólo de una hipótesis intuitiva y razonable, pero no verificada.

año con diferentes medidas de control de cambios y de coordinación macroeconómica y con la puesta en marcha del Fondo de Cooperación Monetaria Europea, que se debía dotar de parte de las reservas internacionales de los países que participaban en la «serpiente».

Pronto se puso de manifiesto que el acuerdo monetario de Basilea debía afrontar fuertes tensiones monetarias (en el léxico que aquí se utiliza, un indicio de anomalías) que superaban su diseño institucional. Empieza en 1973 una fase continuada de cambios de primer y segundo órdenes. El más apreciable de estos cambios es una modificación instrumental: en 1973 se abandona el dólar como ancla del sistema y se establece un sistema de paridades bilateral fijas susceptibles de ser ajustadas si las condiciones lo requiriesen. Se entra en la etapa que se conoce como la «serpiente fuera del túnel», que durará, formalmente, hasta 1979. Junto a los ajustes de paridades, el otro elemento central de cambio que trataba de hacer compatible el paradigma de política con las tensiones financieras eran los cambios en términos de las divisas participantes, o excluidas, en los acuerdos monetarios. Así, por ejemplo, y citándonos al caso de Francia, en enero de 1974 abandona la «serpiente», en julio de 1975 reingresa y la abandona definitivamente en marzo de 1976.

La evidencia de que hacia finales de 1977 el diseño nacido de Basilea ha quedado superado, induce un esfuerzo de innovación institucional más ambicioso. Concretamente, se decide relanzar el proceso de integración monetaria mediante la puesta en marcha del Sistema Monetario Europeo (SME), en pleno funcionamiento en marzo de 1979. Se trata de un ejemplo ilustrativo de cambios de segundo orden, es decir, de puesta en marcha de nuevos instrumentos. Como es conocido, el SME es un sistema que integra tres elementos: una moneda-cesta (el ECU), un Mecanismo de Control de Cambios (que sirve para controlar las fluctuaciones máximas permitidas) y el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (derivado del Fondo previsto desde 1972 y que sólo en 1979 fue efectivamente dotado financieramente para realizar las intervenciones monetarias que fuesen necesarias para mantener a las divisas dentro de las bandas de fluctuación).

Dichos cambios de segundo orden no dieron el resultado esperado y entre 1979 y 1987 las anomalías siguieron acumulándose. El grueso de las tensiones financieras derivaba de la asimetría en las respuestas de política económica que los nuevos *shocks* del petróleo generaron: mientras Alemania tensaba la política monetaria con el objetivo de impedir que la inflación aumentase, los restantes miembros del SME optaban por una política económica expansiva destinada a mitigar la caída de la actividad y sus efectos sobre la ocupación. Como resultado de esta respuesta divergente, el marco alemán se apreció del orden del 30% respecto al franco francés entre 1979 y 1986, por citar un ejemplo ilustrativo. La respuesta fundamental fue, en este periodo, tratar de acomodar las tensiones mediante el recurso a un cambio de primer nivel ya antes utilizado, el del cambio de paridades. A pesar de que entre 1979 y 1986 se produjeron diez reajustes de paridades, las presiones financieras siguieron siendo notables.

4. EL SEGUNDO PARADIGMA DE INTEGRACIÓN MONETARIA (LA ETAPA DE 1987 EN ADELANTE)

En este contexto, 1987 representa un año fundamental. Una nueva ronda de reajustes de paridades generalizados acabó de confirmar que el marco conceptual que sustentaba la integración monetaria estaba erróneamente planteado, al menos en términos de capacidad para integrar las anomalías experimentadas, y que cambios de primer orden (como los realineamientos y los cambios en la composición del SME) y de segundo orden (como la introducción de nuevos instrumentos) no permitían garantizar el proyecto de integración monetaria europea.

Tras las dificultades y los últimos intentos de reformular el SME de 1987, en 1988 emerge claramente una nueva línea política, la que defiende que solo una plena integración monetaria salvará el proyecto de integración monetaria europea. Parece aceptable el punto de vista de Hemming (1998), que identifica como un primer hito en este cambio la posición expresada, a principios de 1988, por el entonces ministro de Finanzas francés, Édouard Balladur de que el proceso de revaluación del marco (y de parte de las monedas del SME), era contrario al interés europeo y que la única solución posible sería construir de forma rápida y plena una UEM europea.

Cuando Giuliano Amato, ministro italiano del Tesoro, secundó la propuesta, los representantes políticos alemanes se vieron forzados a responder al proyecto. El ministro de Asuntos Exteriores alemán, Hans-Dietrich Genscher, ofreció una solución ambiciosa, que incluía una moneda única y un banco central europeo junto a unos criterios estrictos de pertenencia a la UEM. Poco después, el ministro de finanzas, Gerhard Stoltenberg, preparaba un memorando que se presentaba al Consejo de ministros de Economía y Finanzas. Fruto de estas iniciativas, el Consejo Europeo, reunido en Hannover en junio de 1988, encargó a Jacques Delors, presidente de la Comisión, que liderase un grupo a fin de planear la consecución de la UEM.

El 12 de abril de 1989 se hacía público el Informe Delors. Los dos contenidos principales eran el detalle de los elementos que constituirían la UEM y el plan para llegar hasta dicha UEM. En la definición de la unión monetaria el Informe especifica cuatro criterios fundamentales: 1) la fijación irrevocable de los tipos de cambio de las monedas participantes, que el grupo de Delors entendía que podía materializarse de forma natural y deseable mediante una moneda única; 2) la completa libertad de movimientos de capitales; 3) una política monetaria única; y, finalmente, 4) un sistema europeo de bancos centrales que incluyese, junto a los bancos centrales nacionales, una institución central comunitaria.

Por otra parte, el Informe define la unión económica en función de cuatro componentes, estando los tres primeros en curso de realización o completados en el momento de la redacción del texto. Así, el primero de dichos componentes era un mercado único que permita la libre movilidad de personas, bienes, capitales y servicios.

El segundo, una política de defensa de la competencia, a la que se le sumarían diversas medidas de refuerzo del juego del mercado. Un tercer elemento era el conjunto de políticas comunitarias destinadas a impulsar el cambio estructural y el desarrollo regional. Finalmente, el cuarto componente lo constituía la coordinación de las políticas macroeconómicas, en particular las políticas presupuestarias nacionales.

Para llegar a la UEM, tal y como se ha definido anteriormente, el Informe Delors estableció un calendario estructurado en tres etapas. En la primera etapa se trataba de mejorar la coordinación en diferentes aspectos con un carácter predominantemente voluntario. Así, se preveía incrementar la cooperación entre los bancos centrales, realizar un seguimiento de las políticas económicas nacionales y coordinar las políticas presupuestarias. Además, en esta primera etapa se debían eliminar los obstáculos restantes que impedían la plena integración financiera. La segunda etapa se concebía como una UEM en funcionamiento parcial. Debían coexistir la puesta en marcha del Sistema Europeo de Bancos Centrales con una progresiva transferencia de competencias monetarias al mismo y una reducción de los márgenes de fluctuación en el SME. La tercera etapa consistiría en el pleno funcionamiento de la UEM.

Adoptado en el Consejo Europeo de Madrid de junio de 1989, el contenido del Informe Delors sería incorporado de forma casi íntegra en el nuevo Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de enero de 1992. Pocos años después, el primero de enero de 1999, se daría por iniciada la tercera etapa de las previstas en el Informe Delors, siendo, por tanto, la UEM una realidad.

En conclusión, de todo este proceso, y a efectos de la interpretación basada en el esquema conceptual de Hall, se puede afirmar que en 1992 queda plenamente adoptado un nuevo paradigma de integración monetaria europea. Dicho paradigma es identificable mediante tres supuestos que integran su núcleo central. El primero, que la volatilidad que puede acompañar a un sistema de tipo de cambios flexibles es un riesgo para la integración económica europea. Se trata del mismo supuesto que se había mencionado en el apartado precedente como constituyente del anterior paradigma de integración monetaria, el que se puede entender como vigente entre 1971 y 1987. Si este primer supuesto se mantiene, en cambio, otros dos supuestos, el relativo a la necesidad de una plena integración monetaria y el que hace referencia a la UEM como hito hacia la integración política europea, son nuevos. Mientras que la necesidad de evitar opciones inferiores en términos de integración monetaria ya ha sido puesto de manifiesto como el eje principal de la discusión política desarrollada en 1988-1992, el tercer supuesto básico requiere de mayor explicación.

La idea que la integración política es el estadio final de la integración económica y monetaria no era, evidentemente, nueva en el pensamiento europeísta. De hecho, es una idea que también tiene su concreción a nivel académico, pudiéndose citar a Balassa (1961) que delimita dicho proceso en el ámbito económico. En términos

más contemporáneos, Mongelli (2008), resume esta lógica en cinco etapas: 1) el establecimiento de un área de libre comercio (finalizada en 1968); 2) la constitución de la Unión Aduanera (realizada también en 1968); 3) la creación del mercado interior (plenamente en funcionamiento desde 1993); 4) la puesta en marcha de una UEM (que además de la dimensión monetaria contempla la coordinación macroeconómica y medidas de armonización, funcionando desde 1999) y, por último, 5) la plena unión económica (realización hipotética en el futuro). Desde dicha unión económica, y bajo determinados planteamientos, se considera que se estará cerca de dar el paso de la plena integración política.

Este es el supuesto que, de hecho, el Comité Delors introduce en su Informe. Dada la ambición de este planteamiento, el Informe se sitúa en posiciones lógicamente menos extremas que las expuestas. En diferentes puntos del Informe Delors se expresa literalmente que la coordinación macroeconómica y la integración monetaria, es decir, una UEM plena, es la derivada natural del mercado interior, dando a entender que el proceso de coronación de la integración no acaba aquí. En el debate de la época, la Comisión, con el apoyo de diferentes países, defendió esta posición públicamente. Como interpreta Wyplosz (2006), la ambiciosa Comisión Delors, seguramente identificó una ventana de oportunidad clara para avanzar hacia el que es el lema que preside la integración europea desde el Tratado de Roma, el de «una unión más cercana» (ciertamente, con más atractivo publicitario en su versión inglesa, «an ever closer union»).

Vista esa nueva formulación del paradigma de integración monetaria, cabe recuperar la pregunta que abría el artículo, la referida a por qué en dicho paradigma no se tuvo en consideración el hecho de que la UEM no cumplía las condiciones de optimalidad que se exigen para calificarla como AMO. Aunque existen múltiples respuestas factibles a este interrogante, el presente análisis se centra en la hipótesis de que la teoría de las AMO pudo no ser tomada en consideración por ser tenida en su día como poco relevante para la formulación del proyecto de UEM. Para defender esta opinión se argumentará, mediante la revisión del Informe Emerson, que el consenso de los economistas de finales de la década de 1980 se centraba en otros aspectos beneficiosos de la UEM distintos de los costes más tradicionalmente asociados a las teorías de las AMO en sus formulaciones de las décadas de 1960 y 1970.

5. EL INFORME EMERSON REFLEJA EL CONSENSO ECONÓMICO SOBRE LA UEM A FINALES DE LA DÉCADA DE 1980

El Informe Delors, que contiene en su literalidad y su espíritu los elementos definitorios del nuevo paradigma de integración monetaria, tenía que disponer de una fundamentación técnica derivada de otro estudio, el Informe Emerson (1990). Sin embargo, este se cerró cuando el Informe Delors ya estaba aprobado y sus conclu-

siones no se integraron en el diseño institucional de la UEM. Con todo, el Informe que la Comisión demandó a un comité presidido por Michael Emerson, alto funcionario de la Comisión (era director de evaluación económica de las políticas comunitarias), es fundamental en la discusión del presente artículo; ya que permite conocer cómo se plantea el debate de las ideas de política económica en un momento dado. Asimismo, es un documento importante por su papel de impulsor de una nueva generación de enfoques teóricos y empíricos de la teoría de las AMO.

No obstante, antes de introducir los elementos esenciales del Informe Emerson es necesario disponer de un contexto previo sobre cuáles eran los ejes principales que manejaba el discurso académico del momento. En términos generales, el debate sobre la deseabilidad de la UEM se traducía entonces (como ahora) en una reflexión sobre los beneficios y costes de compartir la moneda. En esa discusión el elemento central era lo que se denomina la teoría de las AMO. Su formulación original se realizó mediante sendos artículos de Mundell (1961), McKinnon (1963) y Kenen (1969). La idea central de esta corriente es que se puede definir un área geográfica para la cual el hecho de compartir la moneda dé lugar a un óptimo. En un área monetaria óptima los beneficios de compartir la moneda superan el principal coste de compartirla, la imposibilidad de utilizar la política monetaria, y en especial las variaciones del tipo de cambio nominal, como instrumento de política económica para afrontar crisis de competitividad y de balanza de pagos. Aunque la literatura de las AMO tiene diferentes aspectos relevantes, desde sus primeras plasmaciones el caballo de batalla de dichos análisis es la definición de los criterios de optimalidad.

A lo largo de los dos primeros decenios de investigación sobre las AMO, dichos criterios acaban incluyendo múltiples variables. Por ejemplo, y siguiendo la revisión de Mongelli (2008), se consideran criterios centrales la flexibilidad de precios y salarios, la movilidad de los factores de producción (se hace hincapié en la del factor trabajo), la integración financiera, el grado de apertura económica, la diversificación de producción y consumo, la convergencia de las tasas de inflación, la integración fiscal e, incluso, la integración política.

Tras años de numerosas aportaciones, a partir de mediados de la década de 1970 y sobretodo en la década de 1980, la teoría de las AMO entra en lo que Tavlas (1993) denomina un limbo intelectual. El desarrollo de la teoría de las AMO sufre, de entrada, de carencias e insuficiencias de criterios de contraste empírico, ya que el ejercicio de traducir las diferentes dimensiones teóricas de la optimalidad en indicadores no ambiguos se demuestra difícil (véanse, por ejemplo, las críticas de Robson, 1987). Más allá de estas dificultades de medida, Tavlas (1994) identifica dos fuentes de problemas adicionales. La primera, la falta de carácter concluyente de las AMO. Bajo esta expresión Tavlas se refiere a la dificultad para que los países que deben integrarse monetariamente puedan cumplir simultáneamente con las principales dimensiones de optimalidad vis-à-vis. Así, mientras un país puede ser suficientemente abierto respecto un grupo de países socios comerciales, fácilmente podría no disponer de un grado adecuado

de movimiento de factores de producción con esos mismos países. La segunda dificultad, que Tavlas (1994) denomina problema de inconsistencia, se refiere fundamentalmente a la dificultad de cumplir con determinados aspectos de optimalidad en función del tamaño de las economías que desean compartir la moneda. El caso más relevante es el que afecta a las economías pequeñas. Por su propia naturaleza y dimensiones, estas economías acostumbran a ser más abiertas que las grandes economías, con lo cual sus beneficios de integrarse monetariamente son elevados. No obstante, su pequeña dimensión también acostumbra a comportar un grado de diferenciación en la producción menor que las que se suelen dar en las grandes economías, factor que hace más atractiva para las economías de menor tamaño el disponer de un tipo de cambio flexible.

Finalmente, y en un ámbito más allá de las propias limitaciones teóricas y prácticas de la teoría de las AMO, el cambio de paradigma macroeconómico dominante que se produce plenamente en la década de 1970 y que denominaremos, de forma simplificada, nueva economía clásica, siendo, quizás, su mejor exponente la «revolución monetarista». Dicho paradigma afecta directamente a la aceptación de una literatura notablemente basada en la preconcepción keynesiana del funcionamiento de la economía. Tal y como destaca De Grauwe (2006), todas las versiones de las AMO desarrolladas en los años sesenta y los setenta comparten el hecho de entender la economía como una realidad en las que las rigideces de precios y salarios son la merma y cuya estabilización puede ser efectivamente lograda mediante el uso de la política monetaria, incluyendo en ella la política cambiaria.

En la perspectiva monetarista, en cambio, se entiende que el activismo de la política monetaria tratando de estabilizar las fluctuaciones cíclicas acaba generando mayor volatilidad del PIB y, por ello, la política monetaria (incluyendo la cambiaria) debe estar centrada en perseguir la estabilidad de precios. En sus versiones más extremas, las posiciones monetaristas tienden a reducir los costes de la integración monetaria ya que, de hecho, se renuncia a un instrumento, el del tipo de cambio, que de entrada nunca había demostrado la capacidad para generar el beneficio que se le atribuía.

En definitiva, a finales de la década de 1980, se entiende que la delimitación de las AMO mediante los criterios que dos décadas antes se habían establecido, estaba teóricamente mal fundamentada e, incluso si se consideraba que el paradigma keynesiano era adecuado, padecía de problemas de medida y sufría de dificultades de ambigüedad. Nada parecido a una receta clara que sirviese a los políticos en su proceso de crear un proyecto de integración monetaria sin precedentes. No es de extrañar que los redactores del Informe Emerson estableciesen ya en sus páginas iniciales que «no existe una teoría lista para ser utilizada para evaluar los costes y beneficios de la unión económica y monetaria» (Informe Emerson, pág. 31), una dificultad no precisamente menor cuando el propio encargo a Emerson era el de proporcionar esta evaluación.

Gráfico nº 2. **DETALLE ESQUEMÁTICO DE LOS EFECTOS DE LA UEM**

Cambios sistemáticos	Cambios de política	Cambios de conductas	Impactos económicos finales
Unión Monetaria	Política monetaria		Eficiencia microeconómica
Ecu como moneda única. Un banco central común independiente.	Política monetaria creíble orientada a la estabilidad. Pérdida de la tasa de cambio nacional. Política internacional efectiva.		Ganancias estáticas y dinámicas en eficiencia y crecimiento. Ganancias en finanzas internacionales.
Unión Económica	Política económica	Comportamiento de los agentes económicos	Estabilidad Macroeconómica
Mercado Único. Reglas de presupuesto nacional. Funciones de absorción de choques de los presupuestos.	Presupuestos nacionales disciplinados. Coordinación de la política presupuestaria. Eficacia del sector público.	Salarios y precios. Inversión. Tasa de interés. Flujo de comercio y de capital.	Inflación: Tasa Media Variabilidad Producción: Nivel Medio Variabilidad
Sistema internacional			Equidad entre países y regiones
Ecu como moneda internacional. Sistema monetario tripolar.			Puesta al día de áreas atrasadas. Reconversión de áreas afectadas por shocks.

Fuente: Comisión Europea-Informe Emerson (1990).

Para afrontar esta limitación, el Informe Emerson se abstiene de establecer un marco teórico unificado y se centra en sintetizar diferentes dimensiones de beneficios y costes de la UEM. Para ello el Informe considera que la UEM comporta un proceso de cambios que se inicia a nivel sistémico. A este nivel, el Informe parte de una serie de innovaciones institucionales (una nueva moneda, que desempeña un papel a nivel interno e internacional), un nuevo banco central (que, como curiosidad, cabe mencionar que el Informe bautiza como EuroFed), un mercado interior plenamente operativo y una serie de reglas presupuestarias. Estos cambios institucionales determinan el funcionamiento de la política económica y monetaria. La

combinación de cambios institucionales y en las políticas afecta, a su vez, al comportamiento de los actores económicos. Todos estos cambios a nivel sistémico, de políticas y de los actores acaban generando un flujo de beneficios y costes.

Aunque la mayoría de estos aspectos de beneficios y costes tienen en el Informe su propia base teórica y empírica (y por tanto, se pueden entender como reflejos parciales del consenso académico en sus respectivos casos), la tensión entre los enfoques keynesianos y monetaristas es más apreciable cuando se trata de integrar en una valoración conjunta los distintos beneficios y costes. Aquí el Informe debe necesariamente tomar posición respecto a la antigua teoría de la AMO y, por tanto, alinearse o distanciarse de los postulados paradigmáticos que sustentan, o erosionan, dicha teoría de las AMO.

De los distintos aspectos que se revisan en la síntesis que realiza el Informe Emerson, dos son directamente elementos tomados de la formulación de las AMO más tradicional: la importancia de la movilidad de capital y trabajo y de una estructura sectorial diversificada para facilitar ajustes no excesivamente costosos frente a *shocks* asimétricos. En cambio, las restantes conclusiones son de inspiración directamente derivada de la nueva economía clásica o, como mínimo, no asimilables a la doctrina keynesiana.

Así, el Informe Emerson refleja la preocupación monetarista sobre la estabilidad de precios en diferentes aspectos. Por ejemplo, destaca el hecho de que la estabilidad de precios puede verse negativamente afectada por variaciones del tipo de cambio (argumentando en contra de la utilización del tipo de cambio como variable de ajuste por sus consecuencias indeseadas en materia de control de la inflación). Defiende también que la mejor estrategia antiinflacionista es la que toma en cuenta la importancia de las expectativas, la credibilidad de los compromisos de política económica y la reputación de las instituciones.

Otro grupo de conclusiones deriva de la aplicación de los postulados de la teoría de la elección pública que se gestó a principios de la década de 1960 y que, de forma simplificada, consiste en analizar con el instrumental de la microeconomía neoclásica situaciones de no mercado (en particular, la esfera de la actuación pública). Dicha literatura inspira una serie de conclusiones del Informe Emerson sobre «fallos del gobierno» en materia presupuestaria y monetaria.

Finalmente, un último grupo de reflexiones se refiere a la translación de las ganancias de eficiencia estática que el mercado interior comporta a ganancias de eficiencia dinámica. Dichas reflexiones se basan en la explotación de las nuevas teorías del crecimiento, que, de nuevo, tienen una base neoclásica.

El balance de beneficios y costes que el Informe realiza combina, por tanto, algunos pocos elementos de la teoría tradicional de las AMO con otros procedentes de la nueva economía clásica (monetarismo, elección pública y nuevas teorías del creci-

miento). Refleja plenamente el consenso dominante en la esfera académica y lo traslada de forma técnicamente adecuada al Informe. A juicio del Informe Emerson, y con la salvedad de la primera de las reflexiones anteriormente mencionada –la referida a la escasa movilidad del factor trabajo–, las restantes conclusiones apuntan a que la consecución de la UEM implicará beneficios en materia de estabilidad de precios (especialmente en los países con mayor inflación histórica), reducirá los «fallos del gobierno» y acelerará el crecimiento mediante la ganancias de eficiencia dinámica. La conclusión última es que aunque la UEM no se realizará sobre una AMO, los beneficios de la estabilidad macroeconómica superarán ampliamente los costes que se derivan de esa no optimalidad monetaria.

Como colofón final a esta revisión de la ventana de oportunidad que dio lugar al paradigma de integración monetaria hasta hoy vigente, cabe mencionar que una de las consecuencias imprevisibles derivadas del Informe Emerson es la revitalización de las teorías de las AMO. A partir de principios de la década de 1990 la asunción de que la UEM pasará en pocos años de ser un proyecto a una realidad acelera el estudio de los diferentes aspectos de la integración monetaria. Curiosamente, una de las corrientes que más se enriqueció de este impulso fue la antigua teoría de las AMO. Entre los diferentes desarrollos que se produjeron el más significativo conceptualmente fue el denominado de la endogeneidad de las AMO.

Diferentes estudios de Rose y Frankel (Frankel y Rose 1997; Rose, 2000; Rose 2001; Rose, 2004) que investigaron el desarrollo de distintas uniones monetarias históricas permitían defender que el proceso de integración monetaria podía acabar comportando la formación de una AMO con posterioridad al establecimiento de dicha integración. En palabras de Frankel y Rose (1997): «los países que conforman la UEM, más allá de sus motivaciones (para formarla), pueden satisfacer las propiedades de las AMO *ex post* incluso si no lo hacen *ex ante*».

Los procesos detallados de endogeneidad que estos autores, y otros como McCallum (1995), Kalemli-Ozcan, Sorensen y Yosah (2003) o Melitz (2004), han identificado varían. Con todo, de forma sintética, pueden establecerse tres grandes mecanismos. En primer lugar, la integración monetaria debería afectar positivamente a los flujos comerciales y llevar, hipotéticamente, a una mayor integración comercial. Un segundo mecanismo es el referido a la mayor integración financiera que puede derivarse de la integración monetaria, facilitando la posibilidad de que aparezcan posibilidades de aseguramiento financiero frente a shocks asimétricos.⁵ Finalmente, podría ser que la unión monetaria incentivase la flexibilización de los mercados laborales.

⁵ La intuición tras este mecanismo es que la integración financiera ofrece mayores posibilidades de diversificar internacionalmente los activos financieros, actuando como una forma de seguro frente a la volatilidad inducida por shocks asimétricos.

Aunque los estudios disponibles no permiten determinar si la actual UEM está tendiendo de forma clara hacia una AMO mediante procesos de endogenidad como los antes mencionados, como reconoce De Grauwe (2006), la defensa de la UEM bajo el enfoque de las AMO es ahora teóricamente factible, situación que no se daba a finales de la década de 1980.

6. REINTERPRETAR LA APARICIÓN DEL NUEVO PARADIGMA DE INTEGRACIÓN MONETARIA

En este punto del análisis es conveniente recordar que el hecho de que entre los economistas de finales de la década de 1980 existiese una opinión amplia de que la teoría de las AMO no era el marco conceptual correcto para establecer la estimación de costes y beneficios de la UEM, no implica por sí mismo que el nuevo conjunto de ideas se integrasen de forma automática en el nuevo paradigma de integración monetaria. Las nuevas ideas debían seguir un determinado proceso de institucionalización antes de formar parte de dicho paradigma.

Bajo el marco conceptual de Hall-Oliver-Pemberton, los elementos que permiten identificar dicho proceso de institucionalización son tres. En primer lugar, ha de existir un conjunto de ideas sobre política económica externa al gobierno (fundamentalmente provenientes del ámbito académico) que sea percibida como «correcta». En el caso del presente análisis, dicho conjunto de ideas se puede clasificar bajo la categoría de «revolución» de la nueva economía clásica y, en el ámbito de la integración monetaria, tendía a enfatizar los beneficios derivados de disponer de un marco de estabilidad macroeconómica frente a otros costes, en particular, el de la pérdida del instrumento del tipo de cambio nominal como forma de hacer frente a *shocks* económicos.

Además, y siempre de acuerdo con Oliver y Pemberton (2004), dichas ideas no solo han de ser percibidas como correctas o válidas sino también han de ser susceptibles de ser entendidas como adecuadas a los planteamientos que los grupos de presión mantienen. En el caso del establecimiento del nuevo paradigma de la UEM, el concepto de grupo de presión debe entenderse de forma más laxa que en el contexto del proceso político interno, siendo quizás la mejor aproximación la que establece como elemento central la existencia de coaliciones políticas a favor de la integración.

Así, es posible considerar que las ideas anteriores eran adecuadas tanto para las coaliciones que Frieden (1991, 1993a y 1993b) o Moravcsik (1991, 1993, 1995 y 1998) identifican. En el primer caso, Frieden establece como coalición relevante la de productores de bienes comercializables e inversores con orientación internacional explica la demanda de la integración monetaria. Por su parte, Moravcsik ofrece un planteamiento más complejo, ya que combina la convergencia de preferencias

nacionales en torno a la inflación reducida, junto con los intereses de productores e inversores, como determinante de la demanda de integración monetaria).

Finalmente, los conceptos que conformaban el nuevo paradigma de integración monetaria debían institucionalizarse plenamente. Como anteriormente se ha mencionado, el núcleo duro constituyente del nuevo paradigma se componía de tres supuestos fundamentales que, de forma explícita o implícita, se ponían de manifiesto en el Informe Delors. Los dos primeros vieron reforzada su asunción institucional gracias a las posiciones que mantenían los servicios técnicos de la Comisión (y que a pocos meses de la publicación del Informe Delors verían la luz en el Informe Emerson). Así, la principal conclusión del Informe Emerson era que los beneficios derivados de la estabilidad macroeconómica que proporcionaba la UEM superaban el hecho de que dicha UEM distaba de ser una AMO en sentido tradicional. Este diagnóstico reforzaba el supuesto que mantenía que la volatilidad cambiaria afecta negativamente a la integración económica y el que establecía que solo la plena UEM era suficiente para garantizar el proceso de sostenibilidad de la integración monetaria. El tercer elemento del paradigma, el que la UEM representará un paso fundamental hacia la integración política, quedaba fuera del objetivo técnico del Informe Emerson.

7. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, cabe recuperar los interrogantes que abrían el presente artículo. El hecho de que la UEM no sea una AMO no era una cuestión ignorada por los dirigentes políticos, tanto nacionales como comunitarios, que entre 1988 y 1993 promovieron la UEM. De hecho, en la instauración del nuevo paradigma de integración monetaria, la cuestión volvió a revisarse y la conclusión, que refleja el Informe Emerson, es que existían otras fuentes de beneficios (básicamente, los derivados de dotarse de un marco de estabilidad macroeconómica) que superaban el principal coste que tradicionalmente se asociaba a una AMO, el de la pérdida del tipo de cambio como instrumento de ajuste macroeconómico. La plena realización de dichos beneficios requería superar mediante la UEM los sistemas de fijación de tipos que se habían intentado entre 1971 y 1987. Esta valoración, que ciertamente se adecuaba a los intereses de la amplia coalición de actores políticos que en esa época demandó un salto adelante en materia de integración monetaria, podía defenderse de forma satisfactoria bajo los planteamientos académicos dominantes en la época (el paradigma que hemos denominado «nueva economía clásica»).

Como apunte final, y en una clave prospectiva, es razonable plantearse que la actual crisis de la UEM ha forzado un proceso de cambio de tercer orden al paradigma de integración monetaria que tomó forma entre 1988 y 1993. La seriedad del conjunto de dificultades experimentadas en los últimos años representa ya tal acu-

mulación de anomalías que los intentos de defender el paradigma mediante cambios en los instrumentos o mediante nuevos instrumentos (cambios de primer y segundo orden, por tanto) se han demostrado hasta la fecha poco satisfactorios. De ser esta conclusión correcta, pronto se asistirá al alumbramiento del tercer paradigma de integración monetaria de la Unión Europea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALASSA, B. (1961): «Towards a Theory of Economic Integration», *Kyklos*, 14: 1, 1-17.
- COMISIÓN EUROPEA (INFORME EMERSON) (1990), «One Market, One Money», *European Economy*, 44
- DE GRAUWE P. (2006): «What have we learnt about monetary integration since the Maastricht Treaty?», *Journal of Common Market Studies*, 44:4, 711-730.
- FRANKEL, J. Y ROSE, A. (1997): «The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria», CEPR Discussion Paper No. 1473.
- FRIEDEN, J. A. (1991): «Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance.» *International Organization*. 45:4, 425-451.
- (1993a): «The Dynamics of International Monetary Systems: International and Domestic Factors in the Rise, Reign, and Demise of the Classical Gold Standard.» *Coping with Complexity in the International System*. Eds. F. Snyder y J. Jervis. Westview Press., 137-162.
- (1993b): *Making Commitments: France and Italy in the European Monetary System, 1979-1985*. Center for German and European Studies, University of California.,
- HALL, P. (1993): «Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain», *Comparative Politics*, 25:3, 275-296.
- HENNING, C. R. (1998): «Systemic Conflict and Regional Monetary Integration: The Case of Europe.» *International Organization*. 52:3, 537-573.
- HIRSCHMAN, A. O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- JONUNG, L. Y DREA, E. (2010): «It Can't Happen, It's a Bad Idea, It Won't Last: U.S. Economists on the EMU and the Euro, 1989-2002». *Econ Journal Watch* 7:1, 4-52.
- KALEMLI-OZCAN, S., SØRENSEN, B.E. Y YOSHA, O. (2003): «Economic Integration, Industrial Specialization, and the Asymmetry of Macroeconomic Fluctuations», *Journal of International Economics*, octubre.
- KENEN, P. (1969): «The Optimum Currency Area: An Eclectic View», en MUNDELL Y SWOBODA, (eds.), *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago: University of Chicago Press.
- LAKATOS, I. (1978): *The Methodology of Scientific Research Programmes: Philosophical Papers Volume 1*. Cambridge: Cambridge University Press
- MCCALLUM, J. (1995), «National Borders Matter: Canada – US Regional Trade Patterns», *American Economic Review*, 85:3, 615-623.
- MCKINNON, R. (1963), «Optimum Currency Areas». *American Economic Review*, 52, 717-725.
- MELITZ, J. (2004), «Risk Sharing and EMU», *Journal of Common Market Studies*. Número Especial 42:4, 815-40.
- MONGELLI, F. P. (2008): «European Economic and Monetary Integration, and the Optimum Currency Area Theory», *European Economy - Economic Papers* 302, Comisión Europea.

- MORAVCSIK, A. (1991): «Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community.» *International Organization*. 45:1 19-56.
- (1993): «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach.» *Journal of Common Market Studies*. 31:4, 473-524.
- (1995): «Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder.» *Journal of Common Market Studies*. 33:4, 611-628.
- (1998): *The choice for Europe*. Cornell University Press,
- MUNDELL, R.A. (1961), «A Theory of Optimum Currency Areas». *American Economic Review*, 51, 657-665.
- OLIVER, M. Y PEMBERTON, H. (2004): «Learning and Change in 20th-Century British Economic Policy», *Governance*, 17:3, 415-441.
- ROBSON, P. (1987): *The Economics of International Integration*, Londres: Allen and Unwin.
- ROSE, A. (1997): «The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria», Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series No. 1473.
- (2000): «One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade», *Economic Policy*, 30, 9-45.
- (2004): «A Meta-Analysis of the Effects of Common Currencies on International Trade,» NBER Working Paper No. 10373.
- TAVLAS, G.S. (1993): «The 'New' Theory of Optimum Currency Areas», *The World Economy*, 16, 663-685.
- (1994): «The Theory of Monetary Integration,» *Open Economies Review*, 5:2, 211-230.
- UNGERER, H. (1997): *A Concise History of European Monetary Integration: From EPU to EMU*. Quorum/Greenwood.
- WALSH, J. (2000): «When Do Ideas Matter? Explaining the Successes and Failures of Thatcherite Ideas,» *Comparative Political Studies*, 33:4, 483-516.
- WYPLOSZ, CH. (2006): «European Monetary Union: the dark sides of a major success» *Economic Policy*, 21:46, 207-261.

A Southern Europe strategy based on vision and industrial policy

Este artículo defiende la necesidad de una estrategia de política industrial en los países del sur de Europa para recuperar competitividad y estabilidad. Esa estrategia debe ser diferente del pasado, más sistémica, y debería incluir estrategias de innovación y vías para actualizar la educación. Debería adoptarse la competitividad del mercado nacional e internacional como motores del cambio. Deberían crear y apoyar las zonas industriales y los *cluster*, que podrían ser la base para la transferencia de tecnología, la inversión extranjera directa y el aprovechamiento de la globalización. Las nuevas políticas industriales deberían priorizar los sectores donde la sociedad tiene intereses a largo plazo, por ejemplo las energías alternativas o el turismo de salud. En resumen, la política industrial es un elemento estratégico necesario en una época de consolidación presupuestaria, especialmente para los países de la periferia del sur de Europa.

Autoreak Europako hegoaldeko herrietako politika industrialen estrategia zehatza beharrezko jotzen du lehia eta egonkortasuna berreskuratu nahi badugu. Estrategia horrek iraganean egindakotik desberdina behar du izan, sistemikoagoa, eta berrikuntza-estrategiak eta heziketa eguneratzeko bideak ere kontuan hartuta. Nazio barruko nahiz nazioarteko merkatuaren lehia-kortasunak izan behar luke aldaketaren funtsa. Industrialdeak eta klusterrak sortu eta sustatu behar dira, teknologia-transferentzien, atzerriko zuzeneko inbertsioen eta globalizazioaren aprobetxamenduaren oinarri izateko. Politika industrial berriek gizarteak epe luzerako interesak dituen sektoreei eman beharko liekete lehentasuna, adibidez, energia alternatiboei edota osasunturismoari. Laburbilduz, politika industrial elementu estrategiko gakoa izango da aurrekontuaren finkotzea helburu dugun garai honetan, bereziki Europako hegoaldeko periferiako herrialdeetan.

This paper argues that an industrial policy strategy is needed for the southern European countries for regaining competitiveness and stability. That strategie need to be different from the past industrial policy, more systemic, and should include innovation strategies and ways to upgrade education. They should embrace competition on national and international markets as driver of change. They should create and support clusters and industrial zones, which could then be the basis for technology transfers, foreign direct investment and for making use of globalisation. New industrial policies should emphasise on sectors where society has a long term interest, e.g. alternative energies or health tourism. In short, industrial policy is a necessary strategy element in times of budget consolidation especially for the southern European periphery.

Table of contents

1. Introduction and outline
2. The specific problems of the southern periphery in Europe
3. Innovation, regulation, globalisation
4. Current reform strategies
5. A new industrial policy: general claims and a definition
6. The specific need for an industrial policy in the periphery
7. Towards a strategy for the southern periphery

References

Palabras clave: Competitividad del sur de Europa, periferia europea, nueva política industrial, consolidación para recuperar el crecimiento, sistemas económicos.

Keywords: Competitiveness of Southern Europe, European periphery, new industrial policy, growth oriented consolidation, socioeconomic systems.

JEL codes: F4, F6, H6, L52, O25, P52, R11.

1. INTRODUCTION AND OUTLINE

The Southern European countries all face serious economic problems. This holds true for Greece, Portugal and Spain, but also applies to southern Italy. The problems came to a head after the financial crisis in 2009, but they were lingering around for at least a decade. They are, to some degree, surprising since the geographical position of these countries should have enabled them to make use of the fast growth in non European countries on their doorstep (from Turkey to North Africa) but also including South America and Asia.

This paper describes the catching up process of this periphery in the last 50 years, and its sudden grinding to a halt in the last decade. Several hypotheses are proffered for the current problems ranging from the loss of price competitiveness to inefficiencies in innovation, education and regulation. We claim that reforms need to

¹ We acknowledge critical comments by Kurt Bayer, David Bailey, Lisa De Propriis, Elisabeth Großschädl, Peter Huber and Gunther Tichy and the research assistance of Dagmar Guttmann and Eva Sokoll. The paper has been written in the context of WWWforEurope, a research project for DG research and innovation (SSH 2011.1.2-1). See WWWforEurope (2011).

be based on a vision and a strategy. They had of course to follow some rules but different ones from those currently being endorsed. The strategy and the reforms need to be «nationally owned» and need to include a component of industrial policy. Industrial policy is back on the agenda for high income as well as for developing countries, but surprisingly it has neither been applied nor indeed even recommended for the southern periphery.

2. THE SPECIFIC PROBLEMS OF THE SOUTHERN PERIPHERY IN EUROPE

2.1. Catching up and falling behind

Over the past fifty years the southern periphery successfully caught up with the core of Europe. This process was described as «bumpy» by Aiginger (2004), since sub-periods of divergence had been experienced before e.g. from 1970 to 1985 in Greece and Spain and convergence was not particularly quick.

The catching up of low income countries is predicted in economic growth theory. For neoclassical economists this is an absolute truth. In the new growth theories it is conditional on e.g. education or institutions. Economic integration and more complex financial markets are predicted to spur on integration. Historical studies describe the conditions necessary for these economies to take-off. These conditions differ from country to country and define when laggards will start to grow sufficiently fast to be able to close the existing gap with the leading countries. Economic geography suggests that integration (modelled as reduced «transport cost» in the widest sense) initially leads to a regional concentration of activity in the core of a large region like Europe or the US and then to decentralization (U-curve). The second phase which could correctly explain the catching up of the periphery, is powered by lower wages and congestion costs in the periphery (Krugman, 1990). The past fifty years confirm, in general, that the southern peripheral countries could be on the second part of the U-curve. Sweden and Finland, the Nordic periphery, went through a difficult phase in the nineties (with a lack of price competitiveness, high budget deficits and turmoil in the recently liberalized financial sector), but overcame it through a strict consolidation program (with a fair burden sharing and promoting investment into education and research despite the crisis).²

We concentrate in the following paper on three countries Greece, Portugal and Spain, and where appropriate and feasible we also refer to Italy, whose southern part would also qualify as a southern European periphery. If we describe the development of the three countries jointly, we call this P3 (Periphery 3) and use un-weighted averages (in order as to prevent Spain dominating the results).

² See Aiginger and Guger (2006), Aiginger, (2012) Sweden and Finland could devalue their currency and more easily restore competitiveness in an environment where their neighbouring countries were growing. Today the Nordic countries have an above average GDP, are leading in education and innovation and enjoying globalisation.

The experience of catching up was essential to improve the applications of Greece, Spain and Portugal to join the Euro zone although there were warnings from OCA theory³ and from empirical evidence of a somewhat «bumpy convergence» (Aiginger, 2004) and from a history of loosing price competitiveness from time to time (and solving this problem by devaluation).

P3 started with a GDP per capita (at PPP) of only 54% of the EU 15 in 1960. By 1974 the P3 reached 78% of the EU level, but the relative position of P3 fell back to 72% (1995; (see figure 1). In the late nineties and the first years of the new century the southern peripheral countries succeeded to outgrow the EU 15 again to arrive at a surprising 82.5% of EU GDP/capita in 2008. Since the financial crisis dropped to 76.7%, a level attained in the early seventies.

Let us look at the development of GDP per capita in the individual countries (see figure n° 1).

- Spain had 62.5% of EU 15 per capita income in 1960 and is the country nearest to the EU average. GDP per capita reached 84% of EU 15 in 1975, then the relative income dropped to 76% in 1980 before the catching up process was resumed. The point nearest to the EU average was 94% in 2007; since 2008 its output declined by 4% giving an estimate of today's gap of 10%, which is one third of the gap in 1960.
- Greece had 57% of the EU per-capita-income in 1960; after a dramatic catching up process in the sixties it came nearest to the EU average in 1978 with 93.4%. Then the gap widened to 29% in 1999. Convergence was resumed in 1999 and this trend was extended as a result of large infrastructure programs funded by inter alia the European and Structural Funds and the Olympic Games up to the start of the crisis. Part of the convergence was due to increasing public expenditure (for a bureaucracy, and a third layer of civil servants see Katsoulakis, 2012). Since 2008 economic output decreased by 20%, widening the gap with the EU-15 from 16.5 % (at the start of the crisis) to 30%. This gap is similar to the gap existing in 1995 (and 1965). It is still smaller than in 1960 (43%), but the overall catching up in fifty years is modest (from 68% to 71.6% of EU-15).
- Portugal started with by far lowest relative income (42.8% relative to the EU 15 per capita income) in 1960; the catching-up process was relatively smooth, but had –similar to the other countries, but to a lesser extent– a period of stagnation or falling slightly behind between 1973 and 1985; The catching up then remained moderate between 1995 and 2008, the stage nearest to the EU 15 was reached with 72.7% in 2010. Since 2010 output

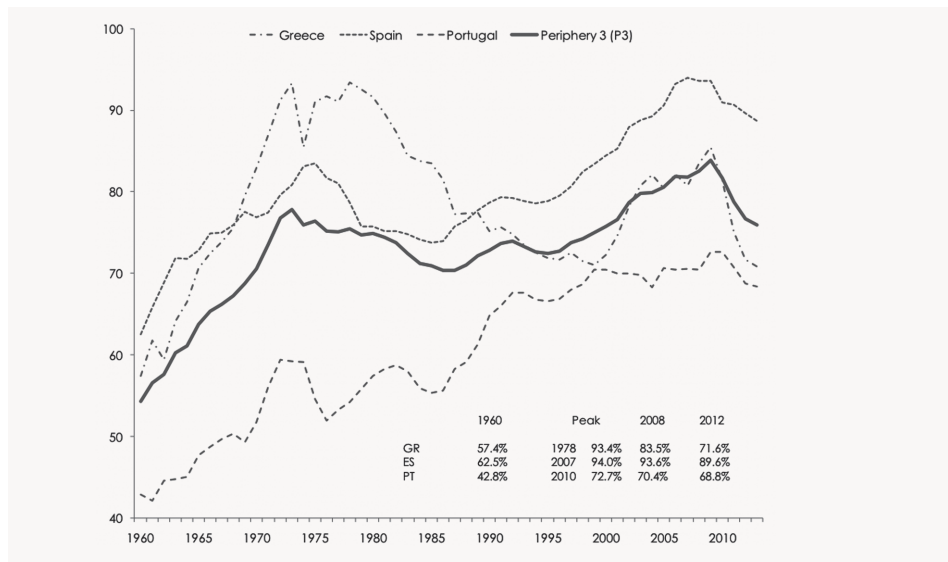
³ OCA suggests that countries should not be too different and industries supporting convergence had to be available in a currency union.

declined by 4% giving a estimate of today's gap of 30%: This is half of the gap in 1960, rather similar to Greece's position and not so far from its best position in the past. Catching up was thus stronger, starting from the lowest position and somewhat smoother than in the two other countries,

- Italy is the richest southern economy in Europe with 92% of EU 15 GDP per head in the sixties, it surpassed the EU 15 in 1979 and increased its lead up to 105% in 1989, but then fell back to 94% in 2008 and now it is at 89%. Since estimates for GDP per capita in the South is €17000 this means that southern Italy has a GDP per capita less than Greece.

Figure nº 1. **THE CATCHING UP OF SOUTHERN PERIPHERAL COUNTRIES (P3) RELATIVE TO EU 15**

GDP per capita at PPP



Periphery 3 (P3): Greece, Spain, Portugal (unweighted average).

Source: Eurostat (AMECO).

2.2. Loss of price competitiveness

Catching up in wages but not in productivity

One of the reasons for the negative development of the periphery countries is that they gradually lost price competitiveness before the crisis had even started and therefore accrued deficits in their trade and current accounts.

Wages increased in P3 between 2000 and 2008 by 3.9% p.a., while they increased in the core by only 2.5% and in Germany by 1.1%. The catching up of per capita wages is, however, a normal process for countries with low GDP per capita. Furthermore, nominal wage increases of 4% were seen as reasonable, since they were much less than experienced in earlier periods with higher inflation.

The real problem was that catching up in wages was not accompanied by a catching up in productivity. Productivity increased between 2000 and 2008 in P3 by 0.9%, the same as in the EU 15 (and in Germany). Consequently unit labour costs increased by 3% in the periphery countries while increasing by only 1.5% in the core countries (and not at all in Germany). The loss of competitiveness for P3, measured as the increase of unit labour costs, amounted to 1.5% p.a. in comparison with the EU 15 and 3% p.a. in comparison with Germany. If accumulated this was 7% for P3 vs. the EU 15 and 26% vs. Germany.

The loss of competitiveness was approximately similar for each of the three southern countries. The loss was a bit more severe in Spain with unit labour costs rising by 3.4% p.a. Here the driving force of rising unit labour costs was the lack of any growth in productivity (due to increasing labour force participation, immigration from South Africa and flexible contracts). Greece had some progress in productivity (1.9% vs. 0.9% in the EU 15), but allowed extraordinary wage increases of 4.9% per annum).

Regaining competitiveness vs. EU but not vs. Germany

Looking at the period since 2008 we see a considerable improvement in the price competitiveness of P3 vs. the EU 15. Wages decreased by 0.4% p.a. in P3, and increased by 1.4% in the EU 15. The productivity increase remained meagre at 0.7% p.a. in P3 but was at least slightly above the EU 15 (0.2%). Consequently unit labour costs decreased by 1.1% p.a. in P3 and increased by 1.2% in the EU 15, giving an improvement in price competitiveness of 2.3% annually and 9% cumulatively. The correction of price competitiveness of P3 in the four years was thus higher than the loss in the eight years before, resulting in a somewhat better position for the periphery countries versus the (un-weighted) average of the competitors in the EU 15 in 2012 as compared with 2000. Across countries this improvement is specifically high in Greece, followed by Portugal. All three now have a better cost position relative to productivity than in 2000 as compared to the average of the EU 15 countries. Spain had no improvement, but no loss either; Italy deteriorated by ten points in 2012 relative to 2000.

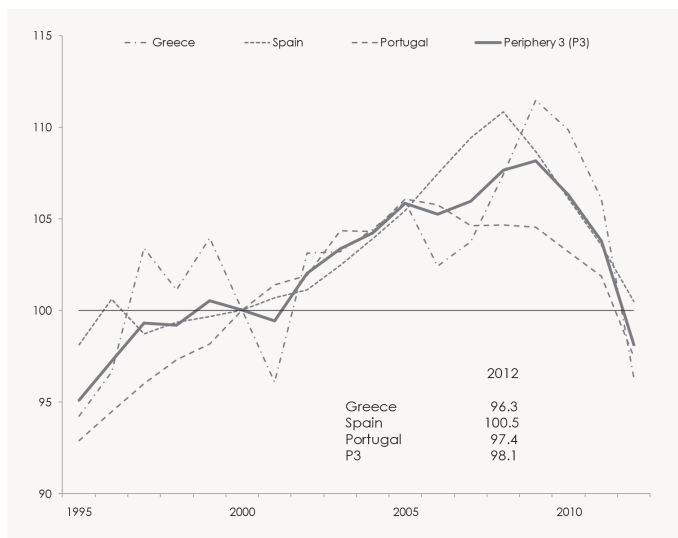
This improvement in price competitiveness compared to the EU 15 is not evident when compared with Germany⁴. There is also an improvement in the last four years, but it is much less than the decline in the previous eight years, leading to

⁴ And due to the size of Germany not relative to the unweighted EU 15 data.

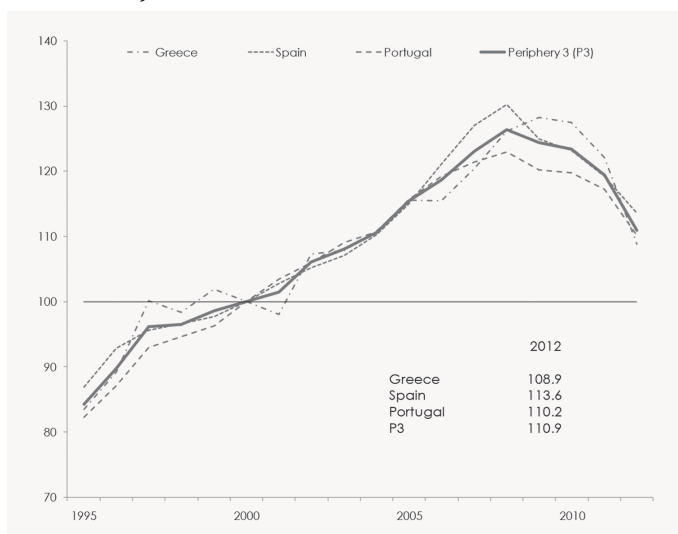
a position less favourable for the periphery in 2012 by about 11% (relative to 2000). This holds for all three peripheral countries. Closing the gap vis a vis. Germany by instrument of wage restraints in the periphery appears impossible.

Figure nº 2. **UNIT LABOUR COSTS IN THE PERIPHERAL COUNTRIES (P3) VS. EU 15 AND VS. GERMANY**

Vs. EU 15 (unweighted average); 2000 = 100



Vs. Germany



Periphery 3 (P3): Greece, Spain, Portugal (unweighted average).

Source: Eurostat (AMECO).

Two tentative policy conclusions

While the loss of price competitiveness of the southern European periphery is denounced in many analyses, two important facts are overlooked.

Table nº 1. **PRICE COMPETITIVENESS OF PERIPHERAL COUNTRIES VS. EU 15 AND GERMANY SPLIT INTO WAGE AND PRODUCTIVITY COMPONENT (TOTAL ECONOMY)**

	2000/2008	2008/2012	2000/2012	2000/2008	2008/2012	2000/2012
	ø in % p. a.			Cumulative		
Greece						
Wages/capita	4.9	-2.7	2.3	46.5	-10.5	31.2
Productivity	1.9	-1.2	0.8	16.2	-4.8	10.6
Unit labour costs	2.9	-1.5	1.4	26.2	-6.0	18.6
Spain						
Wages/capita	3.5	1.3	2.8	31.8	5.5	39.0
Productivity	0.2	2.6	1.0	1.3	10.9	12.3
Unit labour costs	3.4	-1.3	1.8	30.2	-5.0	23.8
Portugal						
Wages/capita	3.3	0.0	2.2	30.0	0.2	30.2
Productivity	0.7	0.6	0.7	5.7	2.6	8.5
Unit labour costs	2.6	-0.6	1.5	23.0	-2.4	20.0
Periphery 3 (P3)						
Wages/capita	3.9	-0.4	2.4	36.1	-1.6	33.5
Productivity	0.9	0.7	0.8	7.7	2.9	10.5
Unit labour costs	3.0	-1.1	1.6	26.4	-4.4	20.8
Italy						
Wages/capita	2.6	1.1	2.1	22.6	4.3	27.9
Productivity	-0.3	-0.5	-0.3	-2.1	-1.9	-4.0
Unit labour costs	2.8	1.6	2.4	25.2	6.3	33.1
Germany						
Wages/capita	1.1	1.9	1.4	8.9	7.9	17.5
Productivity	1.1	-0.2	0.6	8.9	-0.9	7.9
Unit labour costs	0.0	2.2	0.7	0.0	8.9	8.9
EU 15						
Wages/capita	3.0	1.4	2.4	27.0	5.8	33.7
Productivity	0.9	0.2	0.7	7.8	1.0	8.9
Unit labour costs	2.0	1.2	1.7	18.0	5.0	23.3
P3 vs. to EU 15						
Wages/capita	0.9	-1.8	0.0	7.2	-7.0	-0.2
Productivity	0.0	0.5	0.1	-0.1	2.0	1.5
Unit labour costs	0.9	-2.3	-0.1	7.1	-9.0	-2.0
P3 vs. to Germany						
Wages/capita	2.8	-2.3	1.1	25.0	-8.8	13.6
Productivity	-0.1	0.9	0.2	-1.0	3.9	2.4
Unit labour costs	3.0	-3.2	0.9	26.4	-12.3	10.9

Periphery 3 (P3): Greece, Spain, Portugal (unweighted average).

Source: Compiled by the author and Eurostat (AMECO).

- First, increasing wages in countries with low income is an essential part of the catching up process. What did not work, and resulted in increasing relative unit labor cost and trade disequilibria was the lack of catching up in productivity.

- Secondly, the total loss of relative competitiveness of the periphery countries was compensated for in the following four years (by restraining wages, and to a lesser extent through a slightly better productivity performance). Relative to the average of the EU-15 partners P3 is now in a better position in price competitiveness than in 2000. This is however not the case vis a vis Germany, where a deterioration by 11 % exists⁵.

Catching up

Catching up in productivity should in general be the dominant strategy to further improve competitiveness and increase investment, and also to attract new firms and inward FDI. The absolute level of productivity is still much lower in the southern periphery and the catching up process was very slow in the last decade. Increasing the productivity is, in the long run, the most promising way to increase exports and attract foreign direct investment, even if this strategy is not easy in a time in which production is falling and labour potential is heavily underused.

Secondly it is absolutely impossible to bridge this difference through wage decreases in periphery countries alone. Boosting productivity via technology transfer or stimulating domestic demand in Germany (higher wage increases and/or social and ecological investment in Germany) are necessary components of an adjusted strategy in the periphery.

2.3. Deficits in the trade and current accounts

Amounting deficits in the trade and current accounts up to 2008

Deficits in the current account as well as the trade balance were the consequence of the decreasing price competitiveness and the meagre catching up process in productivity.

The deficit in the current account of P3 increased from 4.2% in 1990, to 8.9% in 2000 and then to 13.4% in 2008. It is highest in Greece at 18% of GDP in 2008 (up from only 3% in 1990, with the increase divided between the nineties and the first 8 years of this century). The deficit in the current account balance climaxed at 12.6% in Portugal and 9.6% in Spain (which had no deficit in 1997).

The trade deficits are similar to the current account deficits, on average 1-2 percentage points higher (where the difference is as a result of tourism, other services have trade deficits too). In Portugal trade deficits are higher for intra EU trade, in Spain from EU external trade, in Greece both intra EU and EU external trade deficits were the same. In Greece and Spain the increase in trade deficits from

⁵ This is not evident in weighted data of the EU-15 which are dominated by Germany.

2000 to 2008 originates from EU external trade, in Portugal from intra EU trade. This indicates that specifically Greece and Spain failed to make gains from globalisation. Portugal reduced its EU external trade deficit from 4.2% of GDP to 3.6% by increasing its EU external exports from 3.8% to 5.8%). EU external exports relative to GDP is lowest and declined from 3.5% to 2.7% in Greece, an extremely low value for a country at the periphery in a fast growing economic neighbourhood.

Italy has no problem in its current account balance, though its deficit increased slightly from 0.2% in 2000 to 2.9% in 2008. Intra EU trade is positive and slightly increasing. EU external trade is responsible for the deficit.

Table n°2. **EXTERNAL POSITION OF THE THREE PERIPHERAL COUNTRIES (RELATIVE TO GDP)**

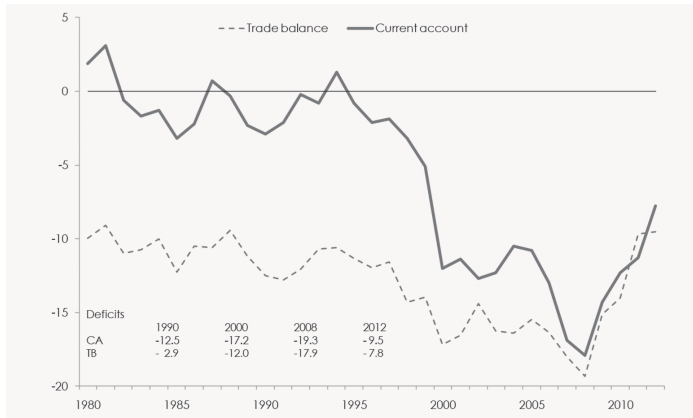
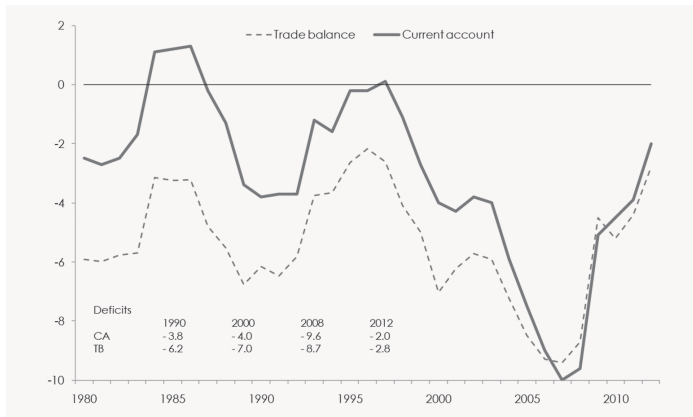
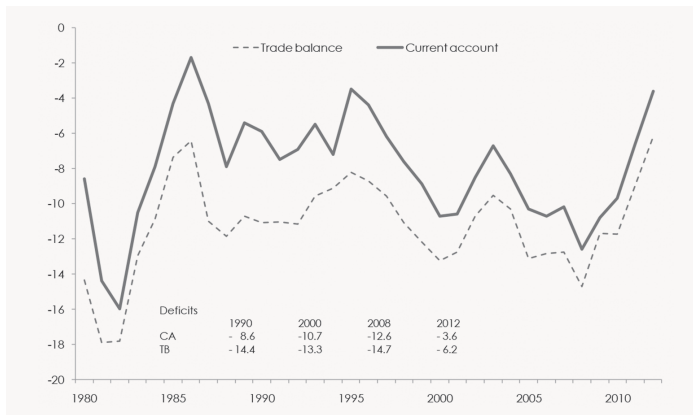
	1990	2000	2008	2012	2008-2000	2012-2008
Greece						
Total trade balance of goods	-12.5	-17.2	-19.3	-9.5	-2.1	9.8
Current account	-2.9	-12.0	-17.9	-7.8	-5.9	10.1
Spain						
Total trade balance of goods	-6.2	-7.0	-8.7	-2.8	-1.7	5.9
Current account	-3.8	-4.0	-9.6	-2.0	-5.6	7.6
Portugal						
Total trade balance	-11.1	-13.3	-14.7	-6.2	-1.5	8.5
Current account	-5.9	-10.7	-12.6	-3.6	-1.9	9.0
Periphery 3 (P3)						
Total trade balance of goods	-9.9	-12.5	-14.3	-6.2	-1.8	8.1
Current account	-4.2	-8.9	-13.4	-4.5	-4.5	8.9

Periphery 3 (P3): Greece, Spain, Portugal (unweighted average).

Source: Eurostat (AMECO).

Improvement since the crisis

Between 2008 and 2012 a considerable improvement has been achieved. The current account deficit of the three southern periphery countries returned to 4.5% from 13.4% in 2008. The current account balance thus improved by 9 percentage points. The deficit is now lower than in 2000, and nearly back to its 1990 level. The progress stems from the trade balance, due more to the intra EU trade than the EU external trade (4.9 points and 3.2 points respectively) and is due slightly more to reducing imports than from increasing exports. Imports decreased by 4.2 points of GDP while exports increased by 3.9 percentage points between 2008 and 2012.

Figure nº 3. **CURRENT ACCOUNT AND TRADE BALANCE RELATIVE TO GDP****Greece****Spain****Portugal**

Source: Eurostat (AMECO), European Commission.

Improvement was strongest in Greece (by 10 points), but with the highest remaining deficit in the current account (7.8%). This improvement originated from the trade balance (9.5 points), divided equally between internal and external trade. The import ratio of goods was reduced by 5.6 points. The export ratio increased by 4.1%, but we have to keep in mind that GDP fell by more than 20%. In absolute figures exports (of goods and services) in 2012 are still below 2008 (€ 53.2 bn. vs. € 56.2 bn).

The second largest improvement occurred in Portugal which reduced its current account deficit to 3.6%. This is much less than in 1990 (5.9%). Intra EU trade was the source of the improvement between 2008 and 2010 (in the long run EU external trade is steadily closing its deficit), and import shares (4.4 points) decreased slightly faster than exports 4.1 points. Spain is now near to a balanced current account (-2%), internal EU trade has dramatically improved now yielding a small surplus, while external trade remains in deficit with a smaller improvement.

Tourism

For tourism in periphery countries the last decade was a «lost decade». The surplus (net exports) of P3 decreased from 3.8% of GDP in 2000 to 2.8% in 2008 erasing the increase achieved since 1995. Only a tiny improvement can be seen since 2008 with imports as well as exports «improving» by 0.1%. Spain decreased its export surplus from 4.1 percentage points of GDP to 2.6, also falling behind relative to 1995. The disappointment arises from the income from tourism and these figures continued to be disappointing up until 2011.

Tourism income from abroad decreased strongly relative to GDP also in Greece (from 7.2% to 5.1%; after a positive development in the nineties) and the negative trend continues after 2008. Portugal is slowly but steadily increasing its income from tourism (from 4% in 1995 to 4.75% in 2011).

Income per night from international tourists is low in Greece and Spain (€192 and. €179 respectively) as compared to €348 in the EU 15. It has been falling in Greece since 2006. In Portugal it is higher with a distinct upward trend. Portugal comes nearest to the EU 15 with €298 /night (relative to €348 /night in the EU 15). In Greece revenue per person and per night decreased between 2000 and 2010, and increased in Spain and Portugal. In all countries revenues increased faster than in the EU 15, but with gaps remaining of between 48% and 14%.

Summing up, tourism income (called exports in the statistics) makes up for 4.1% of GDP in 2008 for the three periphery countries and after a small decline in 2009 and 2010 reaches about this level again in 2011. This is only about one percentage point higher than in the EU-27 and two points higher than in the EU-15 and lower, for example, than in Austria (5.2%). Since imports are a little above 1%, net income is about 3%. Given the potential of these countries from their climate, history and geography the net income from tourism is smaller than its potential.

Table n° 3. **TOURISM: LOST DECADE FOR PERIPHERY**

	1995	2000	2008	2011	2008-2000	2011-2008
Greece						
Exports in % of GDP	2.8	7.2	5.1	4.9	-2.1	-0.2
Imports in % of GDP	0.9	3.6	1.2	1.1	-2.4	-0.1
Tourism balance in % of GDP	1.9	3.7	4.0	3.9	0.3	-0.1
International receipts per night in EUR (2010)		210.2		192.4		
Spain						
Exports in % of GDP	4.2	5.1	3.9	4.0	-1.2	0.1
Imports in % of GDP	0.7	1.0	1.3	1.1	0.3	-0.1
Tourism balance in % of GDP	3.4	4.1	2.6	2.5	-1.5	-0.1
International receipts per night in EUR (2010)		138.3		179.2		
Portugal						
Exports in % of GDP		0.457		0.52		
Exports in % of GDP	4.1	4.5	4.4	4.7	-0.1	0.4
Imports in % of GDP	1.8	1.9	1.7	1.7	-0.2	0.0
Tourism balance in % of GDP	2.3	2.6	2.6	3.0	0.1	0.4
International receipts per night in EUR (2010)		220.7		297.7		
Periphery 3 (P3)						
Exports in % of GDP		0.730		0.86		
Exports in % of GDP	3.9	5.4	4.1	4.2	-1.2	0.1
Imports in % of GDP	0.9	1.5	1.3	1.2	-0.2	-0.1
Tourism balance in % of GDP	3.0	3.8	2.8	3.0	-1.0	0.2
International receipts per night in EUR (2010)		189.7		224.9		
Italy						
Exports in % of GDP	2.8	2.5	2.0	1.9	-0.5	-0.1
Imports in % of GDP	1.4	1.4	1.3	1.3	-0.1	0.0
Tourism balance in % of GDP	1.4	1.1	0.7	0.6	-0.4	0.0
International receipts per night in EUR (2010)		212.6		175.7		
EU 15						
Exports in % of GDP	1.9	2.2	2.1	2.1	-0.2	0.0
Imports in % of GDP	1.9	2.3	2.1	2.0	-0.2	-0.1
Tourism balance in % of GDP	0.0	-0.1	-0.1	0.1	0.0	0.1
International receipts per night in EUR (2010)		302.4		347.6		

Periphery 3 (P3): Greece, Spain, Portugal (unweighted average).
Source: Eurostat (AMECO).

Summing up: external balances improved but not for tourism

Looking at the trade balances the periphery countries made considerable progress since 2008 and were able to eliminate their accrued deficit. Both trade deficits and current account deficits were halved between 2008 and 2012 and are much lower relative to GDP than in 2000. This was partly from shrinking imports due to declining production and consumption, but exports increased nearly as much as imports fell. This result may be slightly optimistic if imports rise again in recovery and the «necessity to export» at low prices decreases. Trade is the main source of the deficits up to 2008 and of the improvements since.

Missed opportunities exist for exports out of the EU, which are far below their potential, given the geographical position of the countries. Tourism is playing too

minor a part and could be a source of much higher revenues; net revenues (the balance of exports minus imports) relative to GDP stagnate between 2000 and 2011.

2.4. Declining manufacturing, structure, FDI (Foreign Direct Investment)

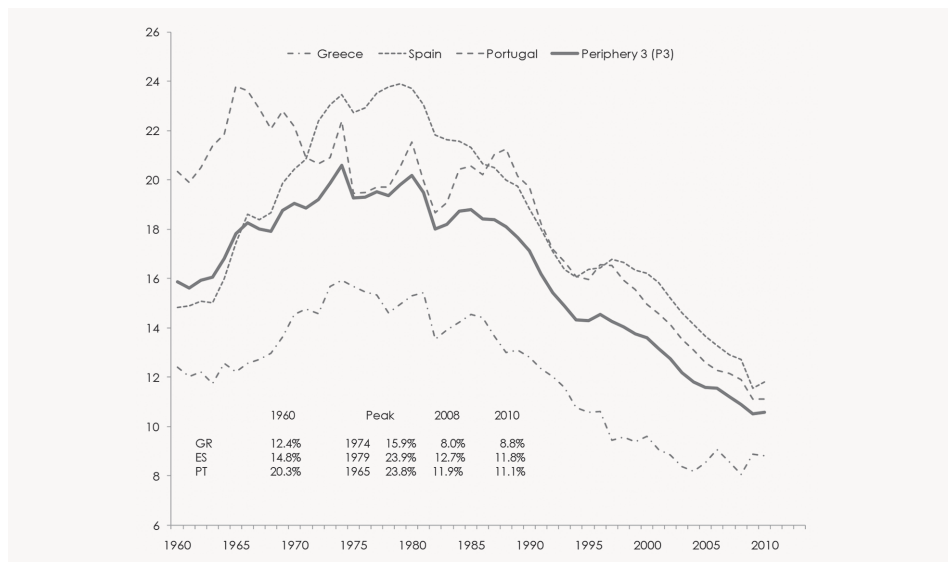
Declining share of manufacturing

The three southern peripheral countries have a small and declining share of manufacturing. It made up about 16% in 1960 and reached its peak of 20% in 1975. Since then it declines practically from year to year and is about 10% in 2010.

The trends are rather similar in the three countries, with an even lower share in Greece. Here manufacturing peaked at of 15.9% in 1974, and the share is now oscillating between 8% and 9%.

Spain had a share of manufacturing of only 12% in 2010, but had had 16% in 2000. The seventies were the heyday of the manufacturing sector in Spain –the share increased from 15% in the early sixties to a maximum of 23% in 1974– at that time surpassing the share of manufacturing in the EU 15.

Figure nº 4. **SHARE OF MANUFACTURING IN NOMINAL GDP;
SOUTHERN PERIPHERAL COUNTRIES (P3)**



Periphery 3 (P3): Greece, Spain, Portugal (unweighted average).

Sources: Eurostat (AMECO).

Portugal had less fluctuation and a rather stable share of 20% throughout the seventies and eighties. It fell to 15% in 2000 and declined further to 11% in 2008.

This implies that an already small share fell by nearly one quarter within a decade and that now the share of manufacturing relative to GDP is only half of what it was in the seventies and eighties.⁶

Summing up the share of manufacturing in nominal terms decreased for P3 from 17% (1990) to 14% (2000) and then further down to 11%(2010). The lowest share is now in Greece (9%), but the share of manufacturing is not much higher in Portugal (10%) and Spain (11%).

Structure according to factor inputs and skills

Peripheral countries (specifically P3) have a very different industry structure as compared to the EU 15.

- Labour intensive sectors produce 18.6% of value added in the EU-15 (2007), the share for the three southern countries is 24%, ranging from between 22% and 23% in Greece and Spain and 27.5% in Portugal. Technology driven sectors produce 21.7% of value added in the EU 15, but only 9% in the three southern peripheral countries, ranging from 6.5% in Greece to 11.6% in Spain.
- All have a large marketing driven sector (including food). Here the dominant country is Greece with 36.7%, and it is 25.3% in Portugal as well as in Spain. The capital intensive sector is somewhat larger than in the EU-15, namely ranging from 15% to 17% for P3, while it is 13.7% in the EU 15.

Table n° 4. **R & D EXPENDITURES AND INNOVATION PERFORMANCE**

	R&D expenditures			Innovation index		Firm investments		Human resources	
	2000	2010	2010	Scoreboard index 2011					
	In % of GDP		Rank	Rank		Rank		Rank	
Greece	0.62	0.58	26	0.34	20	0.22	27	0.48	19
Spain	0.91	1.39	16	0.41	18	0.25	24	0.44	24
Portugal	0.75	1.59	14	0.44	16	0.32	19	0.45	22
Periphery 3 (P3)	0.76	1.19	19	0.40	18	0.27	23	0.45	22
EU 15	1.91	2.09		0.54		0.44		0.56	

Periphery 3 (P3): Greece, Spain, Portugal (unweighted average). - Ranking among EU 27.

Source: Eurostat; INNOVATION UNION SCOREBOARD 2011.

⁶ For EU 15 the share fell by approximately two percentage points each decade and is now 13%.

- As far as change is concerned, the share of labour intensive sectors in value added increased in Greece between 1995 and 2007, while that of technology driven industries decreased. The specialization in marketing driven industries increased, while the share of capital intensive industries plummeted. Portugal slowly upgraded its structure by lowering labour intensive industries and increasing technology driven industries, with little change in the share of the others. Spain, however, increased the share of labour intensive industries and reduced that of technology driven industries.

Decreasing flows and insufficient dynamics of inward FDI

Foreign investment is a crucial instrument of technology transfer and was, to a large extent, responsible for the catching up process of the periphery countries up to 2000.

The stock of inward investment relative to GDP in the P3 countries increased from 6.7% in 1980 to 10.8% in 1990 and then doubles to 21.8% in 2000. It reached its maximum of 35.9% in 2007 and since then declined to 32.3% in 2011. This increase in P3 was faster than for the EU-15 (in which inward stock increased from 17% in 1980 to 39% in 2000 and 54.5% in 2008), but the share of GDP from the stock of inward investment is much lower. The highest shares of FDI relative to GDP are in the core countries (66% of GDP).

Portugal has the highest share of FDI stocks/GDP with a maximum of 49.8% in 2007 and now it is 45.7%. Spain started in the eighties with very little foreign investment stock (2.3%) but has now reached 42.1%, which is even slightly higher than before the crisis started. Greece had its maximum share in the eighties with a ratio of up to 18%. This fell below 10% in the nineties, recovered to 17% in 2007, only to drop to 9.2% in 2011, well below investment stocks in GDP in the eighties.

Since 2008 the share of inward stock to GDP is further increasing in Spain and Portugal, but actually dropping from its already low position in Greece (from 11.2 percentage points to 9.2%).

In 1993 The Eastern and Central European Countries started with a share (6%) half of that of P3 but can now boast shares larger than 50% of GDP since 2006; annual figures since the start of the crisis are volatile, with a decreasing trend. Core European countries have the highest share of inward FDI stock with 69%. This drops for one year in 2008 but then recovers.

Inward flows in FDI were only 0.8 percent of GDP for P3 in 1980. They increased to 4.5% in 2000, but then declined to 2.7% by 2009. Between 2008 and 2011 it further declined to 2.3%. In Greece inward flows are fluctuating at a meagre 1% of GDP all the time, and then halved from 2008 to 2011. Spain and Portugal,

which actually started at a lower rate in 1990, reached a share of about 5 % in 2000, which then shrank even before the crisis. Since then it was further reduced in Spain but recovered slightly in Portugal.

Inward FDI flows are now much higher in central and eastern European countries and they increased to 5.9% of GDP in 2008. They were half of that ratio in 2011. Inward stocks in Central and eastern European countries amount to 52% in 2011 (as compared to 32.3% in P3).

In summary, inward investment was a crucial part of the catching up process in the periphery countries. This source weakened even before the crisis. FDI flows halved between 2000 and 2008 in P3 (stocks increased relative to GDP but were less dynamic than in the eighties and nineties). At the same time FDI stocks and flows increased strongly in eastern and central European countries (stocks from 28% to 52% of GDP). Greece always had a much lower share of inward FDI than Portugal or Spain, and this source of technology transfer decreased further from 2008 so that inward FDIs are practically non-existent (stocks 9% of GDP, flows 0.6 in 2011 as compared to 64% and 5% in EU-15- Portugal and Spain have inward investment stocks of half of GDP, which dried up in Spain more than in Portugal.

Table nº 5. **INWARD FDI FLOWS AND STOCKS IN COUNTRY GROUPS**

	1980	1990	2000	2008	2011	2008-2000	2011-2008
Inward FDI flows	In % of GDP						
Greece	1.2	1.1	0.9	1.3	0.6	0.4	-0.7
Spain	0.7	2.6	6.8	4.8	2.0	-2.0	-2.9
Portugal	0.5	3.7	5.7	1.9	4.3	-3.8	2.5
Periphery 3 (P3)	0.8	2.5	4.5	2.7	2.3	-1.8	-0.4
Central and Eastern Europe	–	–	5.6	5.9	2.8	0.3	-3.2
Core Europe	0.6	1.9	14.6	8.6	5.1	-6.0	-3.5
EU 15	0.7	1.7	11.4	5.0	5.2	-6.4	0.2
Inward FDI stocks							
Greece	8.3	6.0	11.1	11.2	9.2	0.1	-2.0
Spain	2.3	12.7	26.9	36.9	42.1	10.0	5.1
Portugal	9.5	13.6	27.4	39.7	45.7	12.3	6.0
Periphery 3 (P3)	6.7	10.8	21.8	29.3	32.3	7.5	3.0
Central and Eastern Europe	–	–	27.7	47.1	51.8	19.3	4.8
Core Europe	5.8	14.6	41.4	65.7	69.4	24.3	3.7
EU 15	16.9	16.1	39.1	54.5	63.8	15.4	9.3

Periphery 3 (P3): Greece, Spain, Portugal (unweighted average).

Source: Eurostat (AMECO).

Table nº 6. **VALUE ADDED SHARES OF SECTORS IN TOTAL MANUFACTURING (%)**

	2000	2007	2007-2000	2000	2007
	Share in %		Absolute change	vs. EU 15	
Greece					
Mainstream industries	19.7	17.5	-2.2	-4.8	-7.9
Labour intensive industries	15.4	22.4	7.0	-2.5	3.9
Capital intensive industries	22.8	16.8	-6.1	8.4	3.1
Marketing driven industries	34.1	36.8	2.7	12.4	16.1
Technology driven industries	8.0	6.5	-1.5	-13.7	-15.2
Spain					
Mainstream industries	22.2	23.3	1.1	-2.3	-2.1
Labour intensive industries	22.3	22.6	0.3	4.4	4.0
Capital intensive industries	17.4	17.2	-0.3	3.1	3.5
Marketing driven industries	25.0	25.3	0.3	3.4	4.6
Technology driven industries	13.0	11.6	-1.5	-8.6	-10.1
Portugal					
Mainstream industries	21.2	22.4	1.2	-3.3	-3.0
Labour intensive industries	29.0	27.5	-1.4	11.1	8.9
Capital intensive industries	15.6	15.1	-0.5	1.2	1.4
Marketing driven industries	23.9	25.3	1.4	2.2	4.6
Technology driven industries	10.4	9.7	-0.7	-11.2	-11.9
Periphery 3 (P3)					
Mainstream Industries	21.0	21.1	0.0	-3.4	-4.3
Labour Intensive Industries	22.2	24.2	2.0	4.3	5.6
Capital intensive industries	18.6	16.4	-2.3	4.3	2.7
Marketing driven Industries	27.7	29.1	1.5	6.0	8.5
Technology driven Industries	10.5	9.3	-1.2	-11.2	-12.4

Source: Eurostat (SBS).

3. INNOVATION, REGULATION, GLOBALISATION

Low pressure for change

The southern periphery countries are underinvesting in R&D and underperforming in innovation in general. They have a stricter regulation of product and labour markets. Empirical literature suggests that this is a bad combination especially once you have reached a medium level of development. Innovation depends on a competitive market, and specifically risky innovations need a climate where business start-ups are easy and incumbents cannot prevent entry. Consumption share in GDP is much higher in Greece and Portugal than in the EU 15.

Innovation outlays and performance

R&D expenditures in P3 were one third of the EU-15 average in 2000, with the lowest share in Greece (0.62) and the highest in Spain (0.91). In Portugal the share doubles up to 2010 and for Spain the increase is also encouraging and stronger than in the EU-15. In Greece R&D fell even relative to a decreasing GDP. In the broader European innovation score, all three countries made almost no progress over the last years. The distance in the indicator human resources is less than for other countries and, the number of innovators is larger in Greece and Portugal than for the EU, which may characterize the large number of micro firms, which never manage to take off to become small or medium sized firms.

Regulation

Greece is a leader in product market regulation. According to the OECD's index it was 3 in 1998 and fell to 2.4 in 2004, but this is still much more and is still a slightly increasing if questionable «lead» over the EU 15. In Portugal and Spain product markets were strictly regulated in 1998 and are now more liberal, partly slightly less partly more regulated than EU15. State control as well as state ownership is very high in Greece and Portugal (2008), while it is below average in Spain.

Table nº 7. **PRODUCT MARKET REGULATION**

	Overall product market regulation			State control of business enterprises			Public ownership		
	1998	2008	Ranking 2008	1998	2008	Ranking 2008	1998	2008	Ranking 2008
	Indices from 0 to 6								
Greece	3.0	2.4	15	4.8	3.8	15	4.6	4.0	14
Spain	2.5	1.0	4	3.7	1.6	4	3.7	2.2	4
Portugal	2.2	1.4	11	3.9	2.7	14	4.3	3.7	13
Periphery 3 (P3)	2.6	1.6	10	4.2	2.7	11	0.0	3.3	10
EU 15	2.1	1.3		3.2	2.1		0.0	3.0	

Periphery 3 (P3): Greece, Spain, Portugal (unweighted average).

Source: OECD Indicators of Product Market.

Regulation Homepage: <http://www.oecd.org/eco/pmr>.

All three southern periphery countries have strict regulation of their labour markets with an average index of 3 (vs. 2.2 for EU 15). Labour market regulation was loosened between 2000 and 2008 in Greece and Portugal, while it remained constant in Spain according to the OECD Regulation Index. This is despite the dual labour market coming into existence. Dismissing employees on regular contracts is

very difficult in Portugal. Temporary contracts are very strongly regulated in Greece and even more so in Spain in 2008 but less so in Portugal. If the «ability/functionality» of labour markets (strong regulation for regular contracts, low regulation for temporary contracts) can be measured by different scores in the OECD index duality is strongest in Portugal, while in Greece and Spain temporary contracts are highly regulated (relative to other countries). A caveat is that the data refer to 2008, and regulation has changed since then.

Table nº 8. **LABOUR MARKET REGULATION**

	Overall regulation			Regulation of regular contracts			Regulation on temporary contracts		
	2000	2008	2008	2000	2008	2008	2000	2008	2008
	Indices from 0 to 6		Rank	Indices from 0 to 6		Rank	Indices from 0 to 6		Rank
Greece	3.5	2.7	17	2.3	2.3	9	4.8	3.1	4
Spain	2.9	3.0	18	2.6	2.5	11	3.3	3.5	3
Portugal	3.7	3.2	20	4.3	4.2	21	3.0	2.1	6
Periphery 3 (P3)	3.4	3.0	18	3.1	3.0	14	3.7	2.9	4
Italy	2.5	1.9	7	1.8	1.8	5	3.3	2.0	7
EU 15	2.1	2.2		2.2	2.3		2.0	2.0	

Periphery 3 (P3): Greece, Spain, Portugal (unweighted average).

Source: OECD Indicators on Employment Protection - annual time series data 1985-2008.

Aggregate Demand

The three southern periphery countries have a share of consumption in GDP larger than in the EU. This had already been extreme in Greece in 2000 (69.9%; more than ten percentage points above the EU average). Consumption share reached 75% in 2012, this is now 17 percentage points above the EU-15. Consumption share in Spain is relatively stable and near average and in Portugal it is increasing and the difference to the EU is less than 10 points.

The investment share is now lower in all four countries than for the EU-15. In the first eight years of this century it had been higher (boosted by public and EU programs); this was the case including 2008.

Exports relative to GDP are more than 10 percentage points lower than in the EU-15 (32.1% vs. 43.3%) and stagnated. In the same period the export share in GDP increased by five points in the EU-15 between 2000 and 2008. They are specifically low in Greece; Portugal enjoys the highest export ratio and it is increasing.

Table nº 9. **SHARE OF INVESTMENT, CONSUMPTION AND EXPORTS**

	Investment			Private consumption			Exports in a broader sense		
	2000	2008	2012	2000	2008	2012	2000	2008	2012
	In % of GDP								
Greece	22.5	22.1	13.8	69.9	72.6	75.0	25.7	24.1	26.2
Spain	25.8	28.7	20.4	59.7	57.2	58.5	29.1	26.5	31.9
Portugal	27.7	22.5	16.6	63.6	66.8	66.0	28.9	32.4	38.2
Periphery 3 (P3)	25.3	24.4	17.0	64.4	65.6	66.5	27.9	27.7	32.1
EU 15	20.5	20.7	18.2	58.5	57.0	58.1	35.4	40.2	43.3

Periphery 3 (P3): Greece, Spain, Portugal (unweighted average).

Source: Eurostat (AMECO).

Government expenditure relative to GDP was slightly less than for EU-15 (it is lower for countries with lower income per capita). It has increased on average by three percentage points between 2000 and 2008. It has not fallen between 2008 and 2012 (in fact it decreased by less than 1 point in Greece and increased in Portugal and Spain).

Tax rates relative to GDP are lower in all 4 countries than in the EU-15 with decreasing shares before the crisis in Greece and Spain, and a slightly increasing trend in Portugal. This indicates low tax compliance which generates a public deficit.

Table nº 10. **PUBLIC SECTORS: EXPENDITURE AND TAXES**

	Expenditure			Taxes		
	2000	2008	2012	2000	2008	2012
	In % of GDP					
Greece	47.1	50.6	49.7	43.3	40.7	42.4
Spain	39.2	41.5	42.4	38.2	37.0	36.0
Portugal	41.6	44.8	47.7	38.3	41.1	43.0
Periphery 3 (P3)	42.6	45.6	46.6	40.0	39.6	40.5
EU 15	44.9	47.6	49.7	45.6	45.2	45.8

Periphery 3 (P3): Greece, Spain, Portugal (unweighted average).

Source: Eurostat (AMECO).

Table n° 11. **BUDGET BALANCE AND PUBLIC DEBT**

	Balance			Debt		
	2000	2008	2012	2000	2008	2012
	In % of GDP					
Greece	-3.8	-9.9	-7.3	104.4	113.0	160.6
Spain	-1.0	-4.5	-6.4	59.4	40.2	80.9
Portugal	-3.3	-3.7	-4.7	48.4	71.6	113.9
Periphery 3 (P3)	-2.7	-6.0	-6.1	70.7	74.9	118.5
EU 15	0.7	-2.3	-3.9	63.2	65.0	89.2

Periphery 3 (P3): Greece, Spain, Portugal (unweighted average).

Source: Eurostat (AMECO).

Globalisation

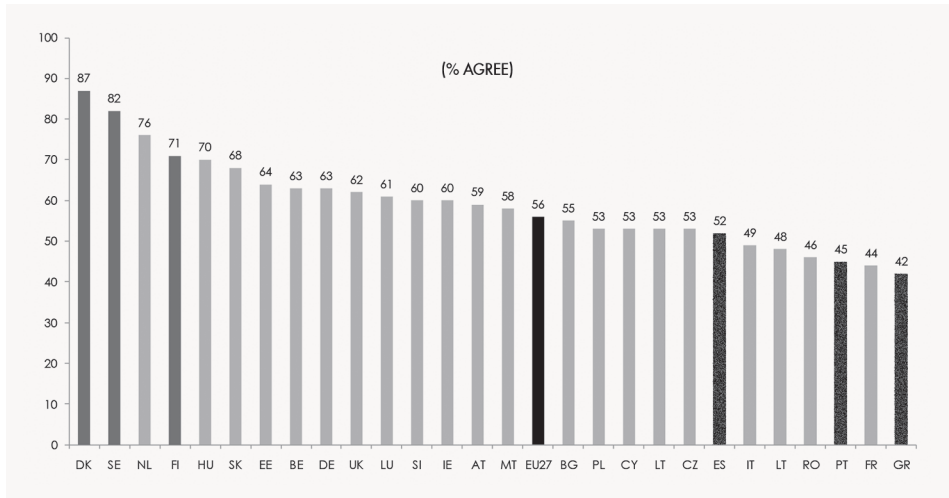
Periphery countries did not use the advantage of globalization despite their location by the sea and their history of global trade connections. We demonstrate this for the BRIC countries. Exports to BRICs increased from only 2.2% to 3.4%, while the same ratios for the EU-15 were 2.9% and 6%; the same advances were made by Spain (from 2.2% to 4.4%) and Portugal (from 1.1% to 2.8%) while the Greek export share to BRICs even fell slightly, being now half that of the EU average.

The southern periphery countries are critical of the chances provided by globalization. Asked whether globalisation is a chance for higher growth (see figure n° 5) Greece is the most sceptical country in the EU 27 with just 42% supporting this hypothesis. Portugal (45%) is the third most sceptical country, Italy is in sixth place (49%) and Spain in seventh (52%). This element cannot be underestimated and begs to be analysed and discussed given that the four periphery countries are indeed bridges between Europe and the non European countries. Such bridges could and should be a great opportunity. But the economic policy, knowledge and capabilities of a country need to make active use of globalization. Of course periphery countries are often also the harbour for imports from other countries and also an entry point for unwarranted migration into Europe.

Consequently economic policies and political discussions, which address the globalization issue, are of the utmost importance for the periphery countries. Globalisation cannot be prevented in the long run, but it can either harm domestic firms and sectors or enable them to export or invest in more dynamic countries,

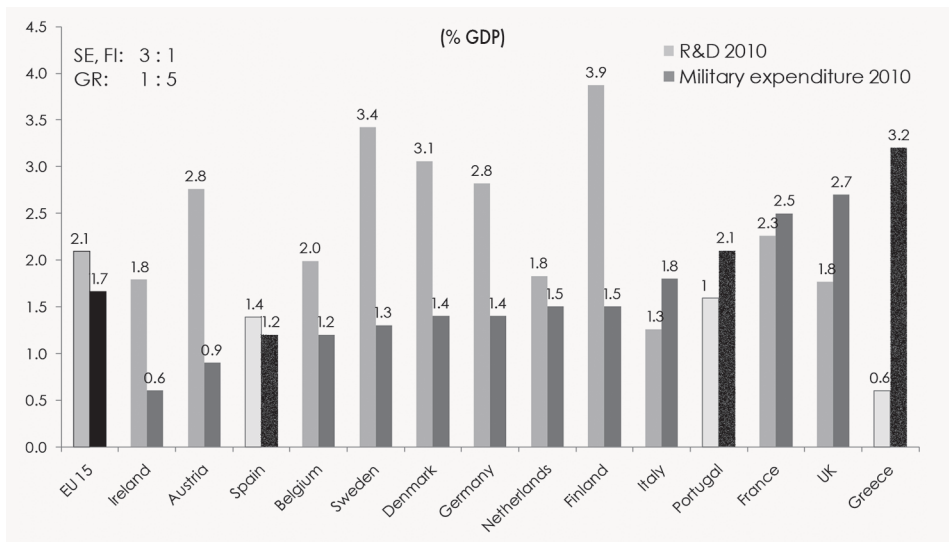
thus stimulating the peripheral economies. The countries with a positive attitude, namely Denmark (87%), Sweden (82%), the Netherlands (76%) and Finland (71%) (see figure n° 5), also lie on the sea but have much higher wages than the periphery countries and use their organisational and technological knowledge to profit and grow via globalisation.

Figure n° 5. **ATTITUDE TO GLOBALISATION: GLOBALISATION IS AN OPPORTUNITY FOR ECONOMIC GROWTH**



Source: Eurobarometer.

Figure n° 6. **MILITARY EXPENDITURES RELATIVE TO R&D**



Source: Eurostat, SIPRI Military Expenditure Database.

The military sector

To some extent the share of military expenses is representative of whether a country believes it can benefit from globalisation or whether it sees this as a threat, Greece, Portugal and Italy are among the five countries with the highest military spending in relation to GDP with 3.2%, 2.1% and 1.7% respectively.

In Greece, Portugal and Italy military expenses are furthermore much higher than R&D expenditure, (0.6%, 1% and 1.3% respectively).

4. CURRENT REFORM STRATEGIES

4.1. The «Memorandum of Understanding»

The reform strategies in the deficit countries were enacted after a looming problem became intolerable. The last push for reform came either from a banking crisis, a property bubble or from public deficits exploding. The crisis, often a double crisis in both public debt and the current account, then led to rising interest rates for government bonds. All periphery countries first tried to solve the problems internally, but then reluctantly sought help (Spain up to October 2012 only for its banks). The conditions for accessing low interest credit were formulated by the ECB, the Commission and the IMF. The conditions were discussed with, but not really shaped by national governments. They do not particularly differ across countries (with the exception of Spain which up to now only applied for money for its banks). These «foreign owned» rather homogenous conditions were then pushed through national parliaments using emergency procedures, arguing that this was the only way to prevent insolvency and that the conditions were unalterable and dictated by the «troika».

The measures requested by the memoranda are actually rather broad. They contain not only deficit reduction goals but also stipulate the reform of labour market regulation, wages and pension schemes, competition laws, licensing procedures, privatisation etc. Some of the reforms called for in the memorandum had also been written into the national reform strategies which countries had to provide for the Europe 2020 strategy and which were evaluated by the European Commission in the European Semester.

However there are important blind spots in the memoranda:

- There is nearly no reference to the importance of research and development and of the need to make better use of or upgrade education and lifelong learning. This is despite of the fact that the failure to catch up in productivity was the decisive and unexpected component of rising unit labour costs. If the memoranda refer to education and innovation they stress efficiency losses, not insufficient expenditures.

- Strategies to boost exports or to make use of the chances of globalisation are neglected in the memorandum, despite the low share of exports to globalized markets and the negative attitude towards globalisation.
- No strategy is called for to make the seaports more efficient or to turn the southern countries into a trade hub with fast growing countries. The European periphery is not addressed as an entry point into Europe or a logistics centre in Europe for Asian or South American firms (through the use of special zones, less administration).
- Policy measures to boost alternative energy and to save imports of coal and gasoline are not mentioned.
- Demands for changes to the expenditure structure from expenditure into the past (military sector) to expenditure into the future (like combating high youth unemployment) are very rare. In the Greek memorandum the more intensive use of structural funds or money of the European Investment Bank is mentioned. Military spending and specifically imports of new weapons are not criticised.
- Distributional questions are not raised, although periphery countries have higher shares of poverty, a larger income spread, and a lower wage rate.⁷
- No memorandum mentions industrial policy. There is no proposal to foster or upgrade existing clusters to create of industrial or software parks, to define of industries in which countries had current or future strongholds.
- There is no critique of the European Structural Funds only providing one-sided finance for infrastructure (roads, airports) without supporting the creation of new firms and employment. There are a few measures to increase innovation and education.

Even if the memoranda address issues regarding promoting growth or increasing the level of funding from the European Structural Funds there are no quantitative targets for these goals. No qualitative goals are set for the volume of projects to be financed from structural funds or the EIB, and no goals are set for the level of employment to be generated by new firms or inward direct investments (FDI). All quantitative goals refer only to cuts in expenditure (and raising revenues, including through privatisation receipts).

Not surprisingly the attention of governments and the media concentrated on the issues of cutting deficits and wages. These two strategy elements are the most visible ones and they are monitored particularly closely. Thus the passive and

⁷ Interestingly the Portuguese memorandum raises distributional questions directly. It clearly recommends distinguishing between cutting low and high wages, low and high pensions, and it advocates an increase in property taxes, and the elimination of tax exemptions specifically those effecting high income.

restrictive parts effectively dominate; and thus become overvalued in the public discussion, which in turn reduces confidence and long run investment.

A reform strategy should rather be based on an analysis that addresses the specific problems of the country, its comparative and competitive advantages and its weaknesses. Based on these analyses a vision should be developed of how the country should look in 2030, embedded in a globalized world, given the resources and trends in social, ecological, health systems, and demography. We come back to this in section 6.

Table nº 12. **INCOME DISTRIBUTION IN PERIPHERY COUNTRIES**

	GINI			Poverty rate			Wage share		
	1995	2005	2005	Mid 90s	Mid 2000s	Mid 2000s	1995	2007	2007
			Rank ¹						Rank ¹
Greece	0.336	0.321	18	21.7	19.6	19	40.9	47.7	24
Spain	0.371	0.319	17	18.6	21.0	23	62.1	65.6	12
Portugal	0.354	0.385	25	22.1	20.7	22	66.0	73.1	2
Periphery 3 (P3)	0.354	0.342	20	20.8	20.4	21	56.4	62.1	13
EU 15	0.284	0.295		16.1	16.4		66.2	65.6	

¹ Within EU 27. - Periphery 3 (P3): Greece, Spain, Portugal (unweighted average).

Source: Eurostat (AMECO); OECD; The Standardized World Income Inequality Database.

5. A NEW INDUSTRIAL POLICY: GENERAL CLAIMS AND A DEFINITION

The biggest blind spot in current reform programs is the lack of an industrial policy and a lack of focus on which industries and sectors the periphery countries actually want to specialize in and excel at. The small and declining manufacturing sector is one reason why the crisis came about and why current account balances were so much in the red. Furthermore, the structure of manufacturing is weak and makes the countries vulnerable to the competition from low cost producers.

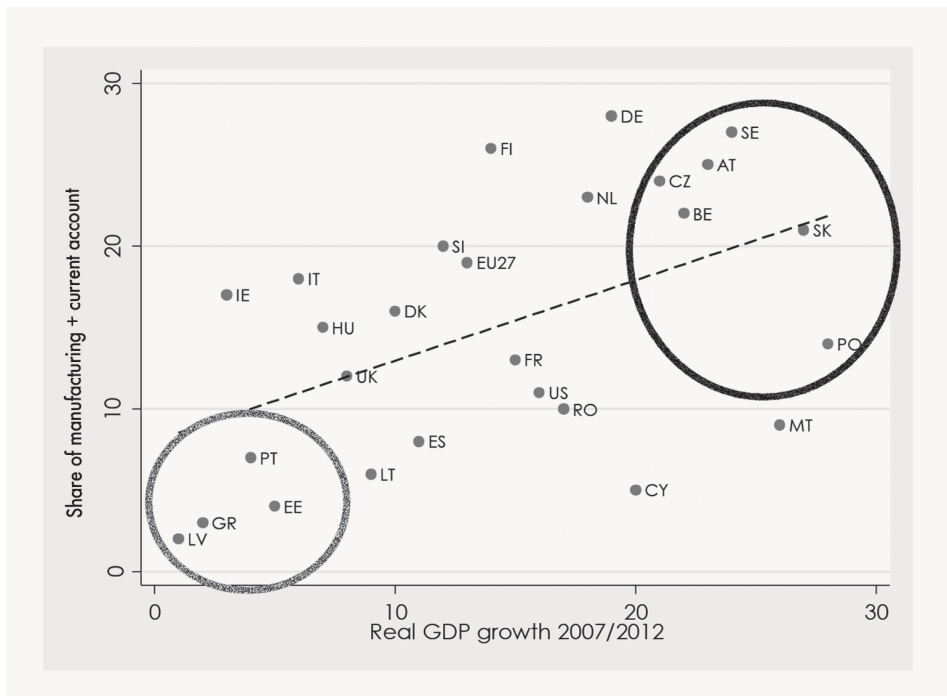
In this chapter we address why in general there is a renewed interest in industrial policy, how industrial policy performed in the past, and which new concepts exist.

Renewed interest in industrial policy

The renewed interest in industrial policy came about due to different challenges and disappointments.

- One reason for the renewed interest is the increasing competitive pressure from emerging countries (globalization), and the inroads of some countries specifically from Asia on the world market (with high exports to industrialized countries). In Asia the manufacturing sector has a high priority. Governments proactively set goals, provide industrial zones and parks, and support their (Asian style) industrial policy.
- A second reason necessitating a new look at industrial policy specifically in Europe was the persistent technology lead of the US, and the inability of Europe to achieve the so-called Lisbon Agenda goals e.g. raising research and development expenditures to 3% of GDP.
- But the call for a new industrial policy was raised also in the US. Here it was specifically fuelled by the large and increasing trade deficits in general and specifically with China . Without an industrial base, relying on exports of services alone, analysts think that trade and current account deficits cannot be narrowed.

Figure n° 7. **DEPTH OF THE CRISIS VS. INDUSTRIAL BASE
RANKS FOR PERFORMANCE AND INDUSTRIAL BASE**



Remark: industrial base = share of manufacturing/GDP 2007 plus share of current account; the sum is ranked (low rank = 1); output performance = change in real GDP growth (lowest rate = 1).

Source: Eurostat (AMECO).

- Industrial policy was further encouraged during the recent financial crisis. Initial empirical evidence shows that *the lower the manufacturing base was in a country the more it was hit by the crisis*, and that the more this sector had been eroded over the previous years the larger the current account deficit at the start of the crisis (Aiginger, 2011). Countries with a large and stable industrial base and positive current accounts like Sweden (see figure nº 7, on the right) and Austria had less deep declines in GDP.⁸
- Last but not least, industrial policy has been spurred on by pressing new challenges and societal needs. This relates to the need for technological solutions to environmental problems, climate change, and resource shortages (peak oil), but also for health issues and ageing.

The content and failures of industrial policy in the past

Industrial policy was executed differently in Europe across time and across countries.

As far as the time-line is concerned industrial policy started with the Community for Iron and Steel. Then for a long time Industrial Policy remained primarily a national policy, which had at first a more sectorial approach (French style, large project, national champions). This was followed by a period of horizontal policies for competitiveness (German style, general «measures» not discriminating between sectors). The EU followed mainly the horizontal approach since the first treaty did not mention industrial policy at all. In the nineties it then even looked as if industrial policy was a dying breed (Aiginger, 2007), but then it re-emerged in a «matrix type» approach. This was mainly horizontal but acknowledged that horizontal measures impacted differently across sectors and had to be complemented by sector specific measures. This developed into an «Integrated Industrial Policy» (EU Communications, 2010), which addressed issues of globalisation and climate change and tentatively put forward a list of sectors of specific importance for Europe.

As far as actual policy instruments are concerned, empirical analyses of previous strategies reveal that countries relying on state aid and regulation as their main instruments of industrial policy displayed inferior macroeconomic performance (as measured by a set of indicators on economic dynamics, employment and the stability of the economy), while countries focusing on an industrial policy based on promoting positive externalities had superior macroeconomic results (Aiginger and Sieber, 2006). A group of Scandinavian countries (Sweden, Finland, Denmark) invested heavily into R&D and education and specifically focused on ICT industries and produced and executed an industrial policy which had the goal of promoting a knowledge driven economy (Aiginger and Sieber, 2006).

⁸ Budget deficits and debt/GDP ratio were far less able to explain country differences during the crisis.

Ten elements for a new industrial policy proposed by literature

The renaissance of industrial policy after a period of less importance will and should not be a mere revival of old industrial policy and specifically it should avoid its past failures. It needs to be broader, greener, have less focus on specific firms and be better interlinked with other policies and societal goals.⁹

The following elements seem to be characteristic for the new approach. A new industrial policy should:

- be a state of mind and a discovery process creating a climate of cooperation between the government and the private sector. It should generate positive spill overs to other sectors and not be based on purely financial incentives or picking winners (Rodrik, 2011);
- rebalance the economy away from the financial sector and towards non financial sectors such as manufacturing (Johnson, 2009);
- target activities and broad sectors, not just firms; it should promote new activities rather than preventing exit, and should follow markets instead of leading them;
- diversify economies and create new comparative advantages, and stimulate exports not prevent imports;
- be pro-competitive instead of being the adversary of competition policy. Industrial policy should not protect national rents or vested interest (for which older industrial policy was often criticised).
- The government should only intervene where it has a lasting interest (not only for short run goals like retaliation or to rescue employees in distressed regions or to lessen the depth of a recession); it has to be connected with societal needs. The winners from an industrial policy should be society not firms (Aghion, 2011A, 2011 B; or Rodrik, 2008, 2011);
- The state is an important source of new technologies; procurement policy should actively promote innovation, specifically also innovation in a non-technical direction i.e. social innovation and ecological innovations. The vision of an entrepreneurial state pushing new generic technologies may be a little overoptimistic, but government decisions are important if big changes in technology or society are to happen, due to path dependency (Mazzucato, 2011);
- Industrial policy is necessary to prevent «lock in» situations in the sense of investing in old technologies. Producers of «dirty products» tend to

⁹ See Rodrik (2011), Johnson (2009), Großschädl (2012), Aghion (2011).

innovate in «dirty programs». In a nutshell Agion et al. (2011) claim that new research follows old paradigms and firms invest where they had been strong in the past. The task of industrial policy is to prevent decisions being dependant on following a conservative path.

- Industrial policy should no longer be an isolated policy. It has already merged with innovation policy, it further needs to build up and be supported by education policy. It needs to be systemic, pushed by competition and pulled by beyond GDP goals (Aiginger, 2012);
- There should be benchmarks and criteria for both success and failure, which depend on productivity and exports; if goals are not attained with policy support, subsidisation should end according to clear predefined rules.

Of course there are caveats. Procurement policy with specific goals can result in protectionism in disguise. «Following the market» versus «concentration on new activities» can be a trade off; enforcing exports can be an argument for preventing imports with some mercantilistic background etc. And we know that firms will behave strategically and lobby for public support, maybe by overstating current and future advantages for society etc.

Whatever the new features are, however different they can be from those in previous policies, the current mood is one greedy for a new industrial policy. There are already discussions in this regard in the US, in the UK and of course in France (albeit here with an open anti globalisation spin). The European Commission is going for an Integrated Industrial Policy, and the IMF and the World Bank endorse its use in developing countries.

A systemic industrial policy according to Aiginger, 2012

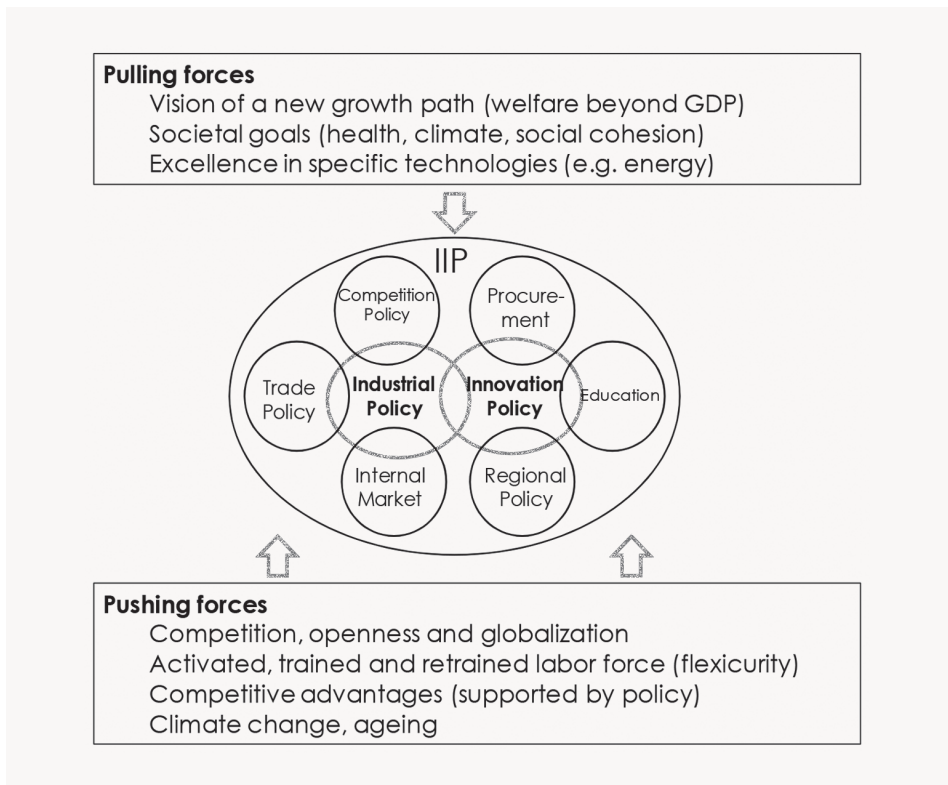
The new ideas about a future oriented industrial policy can be best summarised by trying to define a «systemic» policy, and given that industrial and innovation policy are about to merge, at least for developed countries, we could actually call it a «Systemic Industrial and Innovation Policy» (SIIR).

A future oriented industrial policy has to start from the challenges revealed by globalisation and from the financial crisis. It has to be based on research and education, and needs to merge with innovation policy. It has to encompass small as well as large firms, and promote close ties between firms and universities and cooperation between firms and universities (clusters). The education policy needs to be able to provide equal opportunities at the outset as well as promoting lifelong learning. Innovation systems are superior if they actively draw from the common international knowledge pool, thus integrating international researchers and also migrants and newcomers is important. The manufacturing sector remains competitive if an economy is open to imports and inward FDI so that it

can make use of the division of labour along the value chain. A new industrial and innovation policy fosters competition and grasps the advantages of globalization. An eagerness to understand different cultures, languages and business attitudes are all essential.

Industrial policy has to be systemic in the sense that it is derived from the goals of the society as a whole. If the welfare function of a European citizen places a high value on rising incomes, social inclusion (less wage dispersion), regional equilibria, a stable financial system and sustainability, then industrial policy has to promote these goals e.g. by shifting innovation towards social and ecological innovation, while keeping competitiveness and the potential for rising incomes. Furthermore, industrial policy should make use of those forces which promote change, and foster higher incomes, such as competition and globalisation. Thus a Systemic Industrial Policy is pulled by vision and pushed by competition (see figure 8).

Figure nº 8. **THE SYSTEMIC INDUSTRIAL AND INNOVATION POLICY (SIIP) IN A NUTSHELL**



Source: Designed by the author.

6. THE SPECIFIC NEED FOR AN INDUSTRIAL POLICY IN THE PERIPHERY

6.1. Missing element

A surprising feature of the renewed interest for industrial policy is that the discussion is lively in highly industrialized countries (US, UK, F); it is present in policy recommendations from international organisations for developing countries (World Bank etc.) but it is next to non-existent in the southern periphery countries. Not one sentence about industrial policy exists in the Memoranda of Understanding, very few attempts to formulate an industrial strategy exist in the countries themselves either before or after the crisis.

Ironically though many of the arguments which lead to a renaissance of industrial policy in industrialised countries specifically apply to the periphery. The share of the manufacturing sector is decreasing rapidly in this area and is now below 10%. Services and specifically high value added services are unable to fill the gap today or in the near future. This results in a negative current account balance. We summarise in the next section arguments specifically supporting the use of an industrial policy in the European southern periphery.

6.2. Specific need for the periphery

Forward looking specialisation is needed

For periphery countries there is the danger of a dynamically wrong specialization in industries in which competition is defined predominantly by low labour costs. Given today's competitive advantage the southern periphery would specialize in low wage industries. This has happened in the past (see high share of apparel and shoe industry). But low cost competitors (from Eastern Europe and Asia) will substitute exports from southern Europe sooner or later. Low wage competitors are expected to permanently enter the market over the next few years; maybe from the Black Sea Area, Central Asia, Africa, India or South America. Industrial policy must help to upgrade existing low skill industries and to induce firms and foreign investors to invest only in niches, or in the highest segment of the value chain in which a country with European wages can compete in the medium and long run, thus preventing the «development trap» (a term used in development economics to indicate specialisation of countries in industries with a low income elasticity).

Closing the productivity gap

Periphery countries have deficits in innovation, in education and training. These activities are crucial for competitiveness even for medium income countries, and are necessary for provide spillovers, they are the constant upgrading of existing firms. The innovation system in the wider sense is shaped by the government even

in advanced countries, and specifically in lower income countries. Periphery countries were, over the past 10 years, unable to close the technology gap with the core countries. They need much higher Inward Foreign Direct Investments, which has to be supported by an industrial policy.

The high share of expenditures on the past (pensions, military), the high statutory taxes (which lead to less than average tax receipts). A large informal sector and low tax compliance are all problems for new firms and foreign investors. High statutory taxes and administrative hurdles have to be compensated for using fast track procedures and subsidies in the short run (which are eliminated in the medium run).

Infrastructure, regulation, housing

Infrastructure is all-important for growth in a medium income country. While investment in highways was strong, the complementary investment in industry or software parks and the restructuring of the ports was neglected.

Competition laws and licensing are rather restrictive and insiders are often favoured over newcomers. Furthermore, labour laws are restrictive for permanent contracts and often provide insufficient security for irregular contracts (e.g. so as to motivate training).

Housing is dominated by private ownership and therefore built in the informal sector. The former lowers mobility (as compared to rented houses) and the second tends to make use of traditional instead of energy saving techniques.

Alternative energy

New technologies inter alia in alternative energies are heavily subsidized in other countries, and many firms leading in these technologies use their home market for the learning phase in which unit costs decrease up to the point when the new technologies become viable without subsidies. China is starting to be a competitor for standard parts for new technologies since it started with large quantities on the domestic market. Southern Europe would be an excellent region for testing technologies using sun and wind. However, the investment in southern Europe is too low (with exception of Portugal). Few firms exist and from those only a few actually then make the break through to a medium size and to exporting. In addition consumers are not demanding niche solutions (see Michael Porter's argument of sophisticated consumers being a driving force).

6.3. Four pillars of a «Southern Industrial Policy»

An industrial policy in periphery countries would look somewhat different to that for a country with a high per capita income.

- One pillar has to be to attract inward foreign direct investment in order to accelerate technology transfer. Given the reluctance of firms to invest in a region with low productivity and insufficient infrastructure, there must be special programs to attract firms, ranging from image building strategies, to investment zones, to the temporary elimination of red tape and lower taxes. The rules of the Common Market are not necessarily compatible with some of these measures. However, the rules for temporary programs to attract investors could be a component in the contracts between the southern countries and the troika. International organisations like the EIB, the Worldbank or the IMF could offer help to make investment by multinational firms in the southern periphery more attractive.
- A second pillar could be transfer institutions, which close the gap between industry and education. Education may not be optimal in southern countries, but it is much better than in other countries which are attractive for FDI (scores are about OECD average in Pisa study). But the education system is not connected to firms, so that qualifications supplied differ from those actually needed. In order to reduce youth unemployment, which is about 50 % in the three countries, a system of apprenticeship is needed.
- A third pillar has to be the entry and growth of new firms. Many businesses are created in the southern periphery, but firms do not grow. Most small firms are micro firms without employees or only with a single employee. Some institutions guarantee cheap credit and venture capital is needed to be able to take the step from a small firm to a medium sized one. However, lowering administrative hurdles and support with business services are also essential. Software houses and industrial parks in which young entrepreneurs can share services necessary to make this leap and form a micro to a small one or «gazelle» could be provided.
- The low export shares and the reluctance to use the advantages of globalisation should be addressed by a fourth pillar. Exports can be promoted by offering export services or shared marketing activities in foreign markets.
- In summary industrial policy is specifically needed in the southern periphery, but it does not exist and neither is it promoted by governments nor by international institutions. The reason probably lies in previous negative experiences with subsidies and cosy relationships between governments and ailing firms. Subsidies had been concentrated towards large firms (*Neto*, 2012), which run into problems, after missing market opportunities thus effectively saving losers. Such a strategy goes little way towards promoting necessary change and indeed detracts away from the need to focus on innovation. «Saving the losers» or picking one large firm (with close relations to the government) as presumed «winner» have been particularly pronounced in the southern socio economic systems.

7. TOWARDS A STRATEGY FOR THE SOUTHERN PERIPHERY

Analytical results

The problems of the three southern periphery countries do contain different elements, but the countries share common elements.

- Spain, Greece and Portugal (and southern Italy too) have lost price competitiveness in the period prior to the financial crisis. This happened partly since wages were rising faster than the European average, which is to some degree to be expected for low income countries. The main part of lost price competitiveness was the result of productivity failing to catch up. This is unusual for low productivity countries, specifically in a region of strengthening economic integration.
- The three countries tried to regain price competitiveness by lowering wages over the past four years, and are now back with relative unit labour costs at their 2000 level relative to most European countries. This was, however, not the case relative to Germany, which followed a low cost strategy quite unusual for a leading GDP per income country (Aiginger, Leoni, 2012). Even if wage restraints initially seemed necessary to cope with the extra costs of German unification, it now leads to large surpluses in the current accounts which cannot be compensated for by a low wage strategy in the periphery.
- The current account balances of southern Europe were deeply in the red in 2008. In addition to the loss of price competitiveness, consumption and public expenditure were extremely high thus boosting imports. Exports and investment shares in GDP were below European average. The current account deficits were reduced to a large extent over the last four years (less so in Greece), but it is not clear whether this correction will be sustainable if the economies recover.
- The periphery countries have structural problems. The manufacturing sector is small and declining and it is concentrated on labour intensive and low skill industries. Its exports to rapidly growing countries are small specifically relative to its geographical location. Globalisation is seen as a threat and not an opportunity. Tourism is missing many changes. Foreign direct investment is low (specifically in Greece), the same holds for research expenditure. Education is not linked to the needs of the economy and labour and product markets are regulated. Institutions do not favour change.

These findings lead to the conclusion that the transfer of technologies, changes to industrial structure, the promotion of new firms and their growth and the reform of institutions are all important for periphery countries. All these aspects can and would be covered in an Industrial Policy Strategy; however, one differing from the

cosy relation between large firms and administration which in the past has been typical in the southern periphery. But surprisingly, although discussions regarding a new interest in industrial policy for industrialized countries as well as for developing countries have begun, no such strategy is so much as mentioned let alone actually discussed for the southern European periphery. We therefore put industrial policy at the top of ten proposals for a strategy for reform in the peripheral countries.

(1) *The role of an active, forward looking, systemic industrial policy*

Industrial policy in the traditional sense of supporting ailing industries, decelerating structural change and preventing exit is out (and that is positive). Industrial policy in the sense of promoting new firms, allowing market entry, and business start-ups is non-existent. Cluster policies do not exist; tax incentives are not planned (partly out of budgetary considerations but probably also due to an existing system of high statutory taxes and low compliance). Fostering education/innovation is not a priority due to a shortage of money and because they are thought to only have long-term effects.

While industrial policy in rich countries is being revisited there is nothing similar for those economies catching up. For rich countries the motivation behind new policies are (i) that countries with a low share in manufacturing and a current account deficit suffered more severely in the financial crisis, (ii) that industrialised countries are losing market shares to China and other Asian countries which are promoting industries and exports in an active way (with emphasis on some sectors), (iii) that a free market without state intervention, specifically in low interest regimes, shifted resources from manufacturing to bubble prone «non tradables» with low long-run productivity (real estate, construction, finance) and shifted the focus from innovation to speculation, (iv) that the current situation is that innovation is used as a stick and it does not embrace changes in societal priorities (e.g. danger of climate change or social and ecological innovations).

A forward-looking industrial policy should be proactive, fostering innovation and competition at the same time, and activities with positive spillovers. No concept of industrial policy is available for peripheral industrializing countries with a high productivity gap (or those falling behind after a period of catching up). Concepts for developing countries do exist and in a nutshell focus on education and selective FDI with complementary national policies for endogenous firms and suppliers. These measures should prevent «persistent core-periphery patterns and the development trap».

(2) *Strategies have to be empirical based, and nationally «owned»*

At the start of the reform process there needs to be an analysis of the problems faced by a particular country including how they arrived at their current situation.

These analyses are, in principle, already available in publications by many renowned economists, by the EU Commission and the OECD. The strategy applied, has to be nationally owned, this means that the government of a country develops a strategy in the interest of its own country, and not because an outside organisation demands the reforms. A strategy developed by international experts is often more heavily opposed than a home grown strategy (and it is different from a nationally developed strategy). This does not mean that the strategy can ignore some limits (e.g. in public debt), but within these limits there is room for manoeuvre.

(3) *A strategy starts from a vision where a country wants to be in 2030*

Based on the analysis of its present status, the first step for planning reform should be to develop a vision where the country wants to be in 20 years, after the consolidation process. The vision essentially has to come from the country itself, taking into account the goals of Europe, such as those outlined in Europe 2020, and also the challenges of globalisation, new technologies, welfare reforms, climate change and ageing. Europe needs to move towards a more dynamic, inclusive and sustainable model. The periphery countries should define their role within this new model (as envisaged in the WWwforEuroe project, tendered by the DG Research and performed by 33 institutes lead by WIFO).

(4) *An active component in the consolidation period is necessary and feasible*

This vision will deeply influence the structure of the short and medium-term reforms, even if these by necessity will be restricted shortage of money. It is essential that short-run measures are designed with the perspective of longer run goals and the position a country will take in the globalising world of tomorrow. The restriction in the aggregates necessary for budget consolidation (e.g. lower public expenditures and higher taxes) has to include structural shifts (structure of expenditure and taxes), which lower the dampening impact on effective demand in the short run. Expenditure should be shifted from administrative expenditure (preventing activities and business starts) to growth promoting expenditure (and those with high employment content); taxes should be shifted from those specifically negative for growth to those less negative for growth and employment. By increasing (i) the confidence of agents, (ii) attracting neighbours and partners to invest in the country and (iii) assessing their own advantages, the long-run effect of consolidation could be higher growth and achieving the goals for society. Structural effects may outweigh aggregate effects (or at least dampen them in the long run).

Today the periphery countries are completely stuck in reverse gear. The overarching goal is to save money and to cut deficits. There is no sign of a proactive component, no vision about what should be done to develop new industries and services, to create and support competitive firms and help clusters to grow.

(5) *To complement «internal» devaluation by boosting productivity*

It is important for European periphery countries, which have lost competitiveness, to undergo some internal devaluation (making production cheaper as to boost exports). But it is not sufficient to cut wages, specifically if the low increase in productivity was the reason for rising unit labour costs. It is evident that sheltered sectors and specifically all layers of government paid excessive wages and hired too many people. But wage restraint, cuts in pensions and dismissing civil servants is the easier part of a strategy. The forward-looking part involves reforming administration, increasing tax compliance, and using the European Structural Funds more intensively and more effectively.

Labour costs were rising faster than in other European countries up to 2008. But the catching up of wages is a natural process for countries with lower incomes. The exceptional problem was that productivity failed to catch up; this is the real cause of higher unit labour costs. Since 2008 the periphery countries are moving in the direction of an «internal devaluation». Wages did not increase, while productivity increased a little bit leading to lower unit labour costs specifically as compared with their European partners. In 2012 relative unit labour costs returned to their position in 2000 for the (unweighted) average of the European partners.

(6) *Help from surplus countries can not only be financial transfers*

The periphery has regained competitiveness to the level of 2000 relative to most of its other European partners. The exception is Germany, in relation to which a gap of 11% remains between the position in 2000 and 2012. This results from an exceptional strategy by Germany to regain competitiveness after the costs of German unification by dampening wages, cutting social expenditures and cutting social expenditures (Aiginger - Leoni, 2012). Thus strategy has been continued after its cause (high labour costs) had been eliminated and Germany now accrues a large surplus in its current account balance. It does not make sense for the periphery to unilaterally close this gap through additional wage restraint. Low wages increase poverty and reduce consumption as well as reduce the pressure for structural change. Disequilibria have to be eliminated from both sides, especially if one country applies a low cost strategy- usually not fitting for a country with high income in the past.

(7) *Reform of innovation system, education, regulation*

The southern periphery countries suffer from closed shops, low product market competition, regulated labour markets with insider/outsider problems, large administrative costs, and an abundance of rules and restrictions for doing business. Reducing these barriers would have a similar effect to internal devaluations.

Structural funds were underused by periphery countries due to administrative failures. Funds were channelled into large tangible infrastructure such as highways and airports. The funds should be fully exploited and the money should be rechanneled into industrial zones, business start-ups, and training and retraining. There is still the danger, that the pro-active component of the June meeting («130 bn €» growth compact) is once again used for large projects, which have a low impact on production and exports.

The Southern periphery countries have low expenditure on R&D, and consequently a low output for innovation. Innovation in very small firms are reported, but these firms do not grow into medium sized firms. There is expenditure on education comparable to other EU-15 countries, but the overall level of education is low and the countries rank low in the Pisa ratings. Investment in lifelong training is low and active labour market policy is underdeveloped. Labour markets are heavily regulated and characterized by insider/outsider problems and higher wages in the public sector. Pension systems are different with Greece having net pensions higher than income from work.

(8) *Closing the export deficit and changing attitudes to globalisation*

It is incredibly surprising that the southern periphery countries have exports 10 percentage points lower than landlocked countries and that globalisation is seen as a threat and not an opportunity. Historically periphery countries led the way in the globalisation process. Other European countries at the periphery have much higher exports in general and to non European countries and a positive attitude to globalisation (Ireland, Sweden). Promoting exports would close the deficits in current accounts and is especially needed in a period of consolidation in other European countries. The southern European countries could be the bridge between Europe and the dynamic economies in Black Sea Area, in the Arabic World and North Africa, and (at least those in Portugal or Spain) South America and Asia. The existing harbours have the potential to become logistic centres for imports as well as industrial areas for export intensive industries.

(9) *Upgrading tourism*

Income from tourism is stagnating relative to GDP and receipts are lower per tourist than in other European countries. The southern periphery is losing shares in the world tourism market and makes no use of the chances from an ageing society in Europe, and the opportunities from health tourism.

(10) *The periphery could become a centre for alternative energy*

The economies are still based on the imports from oil, gas and on the use of coal. They could however become a specific centre for developing alternative

technologies, where these are «going down» on their cost curve. The use of solar or wind energy would be much easier in these countries than in most other European countries. Portugal is moving in this direction.

A new strategy is necessary and feasible

In summary there are chances for the periphery to switch back to the catching up process, which worked up to the nineties. The southern European countries underestimated the changes needed in a globalizing world, as other low cost countries made inroads in the sectors in which they had competitive advantages. The way back to the catching up trajectory is not easy in a period of budget consolidation, but it has to start in this period, otherwise the economies will not return to growth and become politically destabilized. A large dose of industrial policy is necessary, since many of the problems are connected with a small declining manufacturing sector, specialized in industries where the competitive advantage is being eroded. In a wider sense this industrial policy will include quality tourism and high value added services. An industrial policy for periphery countries will look different to that of high income countries, and it hopefully will build on competition and innovation, not on subsidies for a small number of large ailing firms.

REFERENCES

- ACEMOGLU, D. (2009): The crisis of 2008: structural lessons for and from economics, Policy Insight 28.
- AGHION, PH., BOULANGER, J., COHEN, E. (2011A): Rethinking Industrial Policy, Bruegel Policy Brief, 04/2011.
- AGHION, PH., CETTE, G., COHEN, E., LEMOINE, M. (2011B): Crise et Croissance: une stratégie pour la France, Paris, 2011.
- AIGINGER, K. (2006): «Competitiveness: From a Dangerous Obsession to a Welfare Creating Ability with Positive Externalities», Special Issue on Competitiveness, Journal of Industry, Competition and Trade, Vol. 6, No 2, 161-177.
- AIGINGER, K. (2007A): «Industrial policy: past, diversity, future», Journal of Industry, Competition and Trade, Vol. 7, No 3+4, 2007, 143-146.
- AIGINGER, K. (2007B): «Industrial policy: a dying breed or a re-emerging phoenix», Special issue on the Future of Industrial Policy, Journal of Industry, Competition and Trade, Vol. 7, No 3+4, December 2007, 297-323.
- (2011A): The inefficiency of Industrial and Innovation Policy in France, VOX, 3.10.2011.
- (2011B): «Why Growth Performance Differed across Countries in the Recent Crisis: the Impact of Pre-crisis Conditions», Review of Economics and Finance, No.4 /2011, S 35-52.
- (2012): A systemic industrial policy to pave a new growth path for Europe, A Systemic Industrial Policy to Pave a New Growth Path for Europe, WIFO Working Paper, 421.
- AIGINGER, K., GUGER, A. (2006): «The Ability to Adapt: Why It Differs between the Scandinavian and Continental European Models», Intereconomics, Review of European Economic Policy, Vol. 41(1), 14-23.
- (2012): Stylized facts on the interaction between income distribution and the great recession, Prepared for the NERO meeting of OECD in Paris.
- AIGINGER, K., LEONI, TH. (2012): Ein neuer Wachstumspfad für Deutschland, Strukturpolitik für Soziales Wachstum, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- AIGINGER, K., SIEBER, S. (2006): «The Matrix Approach to Industrial Policy», International Review of Applied Economics, Vol. 20, No.5, 573-603.
- BERTHOLD, N., RIEGER, J. (2011): «Industriepolitik im neuen Gewand? Markt- und Staatsversagen bei der Clusterbildung», in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 79-84.
- BUIGUES, P.-A., SEKKAT, K. (2011): «Public subsidies to business: an international comparison», in: Journal of industry, competition and trade, 1-24.
- CARBALLO-CRUZ, F. (2011): «Causes and consequences of the Spanish economic crisis: Why has the recovery taken so long?» In: Panoeconomicus, 309-328.
- DI, J., Research on Spain in Crisis (2012): - how to save competitiveness, mimeo, WIFO-WWfforEurope.
- EUROPEAN COMMISSION (2010): An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era, Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage.
- FIRGO, M., HUBER, P. (2012): «Background Report for the policy brief on policy options for periphery regions», manuscript, WIFO.
- GARTZONIKAS, A. (2012): Greece: the land, the predicament and future prospects, mimeo, WIFO-WWWforEurope.
- GROSSSCHÄDL, E. (2012): New Industrial Policy for Peripheral Countries, Master Thesis, Vienna.
- JOHNSON, S. (2009): The Economic Crisis and the crisis in Economics, Revised version of a speech prepared for the presidential address to the Association for Comparative Economics, San Francisco, 4 January.

- KATSOUidakis, Y. (2012): Presentation at WIFO Periphery Workshop.
- KRUGMAN, P. (1990): «Increasing Returns and Economic Geography», *Journal of Political Economy*, Vol. 99, No 3, 483-499.
- (1991): *Geography and Trade*, The MIT Press.
- LEVvy, M. (2011): Diverging competitiveness among EU nations: constraining wages is the key, *VOX*.
- MAZZUCATO, M. (2011): *The Entrepreneurial State*, Demos, London.
- NETO, A. (2012): Portugal Country Report, mimeo, WIFO-WWWforEurope.
- REINER, CH. (2012): «Play it again, Sam: Die Renaissance der Industriepolitik in der Großen Rezession», in *Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 38 (1), 15-56.
- RODRIK, D. (2008): «Industrial policy: don't ask why, ask how», in *Middle East Development Journal*, 1-29.
- (2011): *The manufacturing imperative*, Project Syndicate.
- WWW forEurope: Europe moving towards a new path of economic growth and social development, 7th Framework.

Política regional y cohesión europea: perspectivas 2014-2020

La parsimonia de la política regional europea desde su creación sufrió un impulso muy notable con la reforma de 1988 y con el inicio del proceso de integración monetaria, para posteriormente detenerse, primero, con las dificultades presupuestarias ligadas al cumplimiento de los criterios de Maastricht que llevó a una congelación de los recursos financieros destinados a la misma; y, posteriormente con su vinculación a los objetivos de la denominada Estrategia de Lisboa, que han desdibujado y complicado su funcionamiento y sus resultados. En el actual contexto de crisis económica, el devenir de la política regional para el futuro inmediato (2014-2020) se prevé –a la vista de los planteamientos conocidos de la Comisión Europea– complejo y con más sombras que luces, máxime si tenemos en cuenta que de nuevo se le liga a la denominada Estrategia 2020. Así se aleja en buena medida de lo que debiera constituir su objetivo primordial: la cohesión económica y social en el seno de una Unión ampliada a 27 países, prestando una especial atención a la reducción de las desigualdades regionales.

Sortu zenetik Europako eskualde-politikak bereizgarri izan zuen nagikeriak astindu nabaria jaso zuen 1988an, orduko erreformarekin eta diru-integrazio prozesuaren hasierarekin. Alabaina, astindu haren bultzada geldotu egin zen berriz gerora: lehenik eta behin, Maastrichteko itunaren xedapenak bete beharrak ogasun-kontuetan eragindako zailtasunengatik (finantza-baliabideak izoztu ere egin zituelako) eta, bigarrenik, Lisboako Estrategia delakoren heburuak bete beharragatik (bere funtzionamendua eta emaitzak ere lausotuta geratu direlako). Egungo krisi ekonomikoan, 2014-2020 epeko hurbileko etorkizunean eskualde-politikak izango duen bilakaeran, esateko moduan gara (Europako Batzordeak egindako planteamenduen arabera) iluntasun gehiago izango dugula argia baino; kontuan hartuta, are gehiago, bilakaera hori berriz ere Estrategia 2020 delakoari lotuta datorrela. Beraz, neurri handi batean, bere lehen helburua den horretatik urruntzen ari da: 27 herrialde kidetara zabaldutako Europar Batasunean kohesio ekonomiko eta soziala lortzea, ahalegin berezia eginez eskualdeen arteko desberdintasunak murrizteko.

The slow pace of European Regional Policy since its creation knew a remarkable impulse thanks to the reform of 1988 and the beginning of the process of monetary integration. Later, it stopped abruptly, first, with budgetary constraints derived to the Maastricht criteria which led to a freeze of financial resources to it, and then with its links to the objectives of the so-called *Lisbon Strategy*, which have blurred and complicated its implementation and results. The future of regional policy for the next programming period (2014-2020), taking into account the known approaches of the European Commission, seems not only very complex but plenty of shadows too. The main reason of this perspective is connected with the link of the new regional policy to the objectives of the so-called *Strategy 2020* largely away from what should be its primary objective: economic and social cohesion within an enlarged European Union of 27 countries, paying particular attention to reducing regional inequalities.

Índice

1. Introducción
2. Una breve síntesis de la política regional y de cohesión hasta el año 2006
3. La política regional y de cohesión para el período 2014-2020
4. Reflexiones finales

Referencias bibliográficas

Palabras clave: política regional, cohesión económica y social, Unión Europea, Estrategia de Lisboa, Estrategia Europa 2020.

Keywords: regional policy, economic and social cohesion, European Union, Lisbon Strategy, Europe 2020 Strategy.

Clasificación JEL: 018, R58, E66, H77.

1. INTRODUCCIÓN

La política regional comunitaria (PRC) no apareció hasta veinte años después de la creación de la actual Unión Europea (UE) y su caminar ha sido lento, aunque imparable hasta finales del siglo pasado donde acabó adquiriendo un protagonismo cada vez más acentuado, hasta convertirse en un área de actuación destacada, especialmente tras la firma del Acta Única Europea –AUE– (1986) y el establecimiento en el Tratado de Maastricht (1992) del objetivo de la cohesión económica y social como una de las metas básicas de la Unión Europea. No obstante, pese a adquirir una importancia relevante nunca ha llegado a superar a la Política Agrícola Común (PAC), desde la perspectiva de los recursos financieros.

El objetivo de este artículo no se centra en la evolución y el funcionamiento pasado de la PRC, ni en discutir el espinoso tema de su justificación, cuestiones a las que uno de los autores solo o en colaboración ha dedicado otros trabajos¹. Por el contrario, queremos centrar nuestra atención exclusivamente en el giro que viene

¹ A estos efectos pueden consultarse Mancha y Cuadrado (1996), Cuadrado y Mancha (1999), Cuadrado, Mancha y Garrido (2000), Mancha y Garrido (2004), Mancha (2006), Garrido, Mancha y Cuadrado (2007), Cuadrado y Mancha (2008), Mancha y Garrido (2010), Garrido y Mancha (2010).

tomando la política regional diseñada desde el inicio de este nuevo siglo desde una perspectiva prospectiva realizando una reflexión crítica sobre el planteamiento que se está haciendo para el nuevo período de programación (2014-2020).

La estructura del artículo, de acuerdo con lo reseñado previamente, es la siguiente. El apartado próximo se destina a esbozar los principales hitos de la PRC en el pasado, pero prestando una especial atención a los dos últimos períodos de programación. El tercer apartado tiene como objetivo fundamental examinar los entresijos de la PRC, tal y como se está diseñando para el período 2014-2020. Por último, se cierra el artículo con un apartado sobre de las principales ideas planteadas, no demasiado optimistas acerca del futuro de la PRC y sus desafíos.

2. UNA BREVE SÍNTESIS DE LA POLÍTICA REGIONAL Y DE COHESIÓN HASTA EL AÑO 2006

No es fácil resumir la historia y los hitos de la PRC a lo largo de casi cuarenta años, pero podríamos afirmar que pasó de la nada al todo, sin embargo, con la llegada del siglo XXI sufrió un profundo cambio. En todo caso, con la llegada de la crisis económica en 2008 la PRC queda sumida en un mar de dudas para el nuevo período de programación, 2014-2020, tal y como expondremos en el último apartado, en el que justificaremos nuestro escepticismo.

2.1. La política regional y de cohesión hasta 1999

Desde 1958 hasta 1975 puede afirmarse con toda propiedad que en la actual UE no existió una PRC dirigida u orientada desde la Comisión. En realidad el propio Tratado de Roma no contenía siquiera una referencia directa a las cuestiones regionales, dejando en consecuencia a cada país como responsable de realizar su propia política regional. Con todo, en 1967 acabó creándose una Dirección General de Política Regional con cometidos específicos en el análisis de las desigualdades regionales.

La primera ampliación (1973) supuso con el cambio de fuerzas que suponía la entrada de Irlanda, con un PIB por debajo del 60% del promedio comunitario, la declaración expresa de intentar establecer una política regional comunitaria con dos claras pretensiones: la coordinación de las políticas regionales nacionales y la creación de un Fondo comunitario de desarrollo regional dedicado a corregir las desigualdades regionales.

Este último punto se confirmó en marzo de 1975 cuando el Consejo aprobó el primer reglamento del denominado Fondo para el desarrollo regional (FEDER), inicialmente como un mero mecanismo subsidiario, aunque en 1979 se introdujo una sección 'fuera de cuota' equivalente al 5% del Fondo con la intención de financiar medidas de apoyo regional decididas desde la Comunidad.

No obstante, de nuevo las ampliaciones, primero con la incorporación de Grecia (1981), y después con las de España y Portugal (1986) impulsaron el crecimiento de la dotación financiera para ayudas regionales hasta cerca de un 9% del presupuesto comunitario. Adicionalmente, la puesta en marcha del Acta Única Europea (febrero de 1986) condujo a la Comisión, con el apoyo de todos los países de la periferia occidental y meridional, a proponer al Consejo una nueva y muy importante reforma conjunta de los tres fondos estructurales y de sus dotaciones financieras. Se entraba, así, en la etapa de efectiva madurez de la PRC, cuyo peso creció rápidamente a partir de 1988.

De hecho, desde ese momento (1988) es cuando puede realmente hablarse de una verdadera PRC por tres razones básicas. En primer lugar, por el compromiso político de doblar la dotación económica de los Fondos estructurales a finales de 1993. En segundo lugar, por la aprobación de una reforma que condujo a un nuevo modelo de funcionamiento de los Fondos; y, en tercer término, por el establecimiento de los cuatro principios básicos de la política regional: concentración, programación, coparticipación y adicionalidad, que son los que la acabaron dotando de una verdadera dimensión europea.²

La posterior reforma de los Fondos Estructurales llevada a cabo en 1993 y que afectó al período de programación 1994-99 fue de nuevo fruto del esfuerzo de los Estados miembros por articular políticas que pudieran amortiguar los efectos negativos que sobre la cohesión tendría el establecimiento del Mercado Único en 1993. Además, las cumbres de Maastricht y Edimburgo de 1992 consolidaron la voluntad de la UE de garantizar la consecución de la cohesión económica y social en un contexto de incertidumbre coyuntural y con el firme propósito de establecer la Unión Monetaria.

Este reforzamiento de la PRC potenció un aumento de los recursos presupuestarios destinados a los Fondos Estructurales y la creación del nuevo Fondo de cohesión dedicado a la cofinanciación de proyectos de infraestructuras y medio ambiente en los países con un nivel de renta por habitante inferior al 90% de la media europea: España, Grecia, Irlanda y Portugal.³

Dos aspectos novedosos marcaron el desenvolvimiento de la PRC en los años finales del siglo pasado. Por un lado, la introducción del principio de subsidiariedad, que se sumaba a los cuatro principios de la actuación estructural antes referidos. Este principio consolidó una forma de programar que ya se había utilizado en el período anterior, conforme a la cual corresponde a las autoridades nacionales compe-

² Esta reforma inició además un proceso de diseño de política regional bajo un nuevo enfoque, fundamentado en la mejora del potencial de desarrollo y del desarrollo endógeno de las regiones, adoptando un modelo de programación *bottom-up* en el que las regiones adquirieron un protagonismo esencial del que antes carecían.

³ El presupuesto destinado a los Fondos Estructurales fue de 154.500 millones de ecus (valorados a precios de 1994) a los que habría que añadir las subvenciones del nuevo Fondo de Cohesión (15.500 millones de ecus entre 1993 y 1999) y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones.

tentes seleccionar los proyectos que se vayan a financiar y encargarse de su realización, aunque en el diseño de la PRC intervengan todos los agentes implicados en virtud del principio de cooperación. El segundo aspecto novedoso vino dado por la importancia que adquirieron los mecanismos de evaluación.

En 1997, de cara a ir preparando el siguiente período de programación, la Comisión Europea presentó un documento titulado «Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia» que suponía una primera toma de posición política ante uno de los retos más importantes que ha afrontado la UE en su historia: la ampliación a los países del Este. Sin embargo, el proceso de discusión de la misma planteó claramente una división entre los 15 países de la UE en materia regional con la polarización de las posiciones en dos bandos: uno favorable a continuar el esfuerzo de la cohesión (con España al frente), el otro defendiendo la necesidad de acometer una importante reforma de la PRC para no aumentar su contribución. Tras una encendida controversia el tema quedó resuelto (mejor sería decir pospuesto) en Berlín, en marzo de 1999, cuando se aprobaron las perspectivas financieras hasta el 2006.

2.2. Los cambios de orientación de la PRC para el período 2000-2006

El fruto de esas discusiones conllevó que la PRC sufriera unos cambios en su orientación que pueden resumirse como sigue:

- 1) Se mantiene el esfuerzo de cohesión económica y social, como objetivo político aunque con un techo presupuestario del 0,46% del PIB de la UE.
- 2) Se acentúa la concentración. Las nuevas orientaciones hacen hincapié en el mejor aprovechamiento de los fondos (mayor eficacia) y en definir los objetivos de manera que haya una mayor concentración geográfica (reducción de la población beneficiaria del 50% al 41%) y una reducción de los objetivos de 7 a 3.⁴
- 3) Una aplicación más simplificada y descentralizada de la política regional. Este punto implicaba una relativa reorientación del principio de programación y una modificación sustancial del principio de cooperación. En la fase de programación, los Estados miembros han de contar con todas las autoridades con competencias; los agentes socioeconómicos y con otros entes implicados (ONG, sector medioambiental...).

⁴ El Fondo de cohesión se mantenía no sin polémica entre Estados miembros. Los países beneficiarios seguían siendo los mismos y recibirán un total de 15.000 millones de euros, aunque se planteó la necesidad de revisar a medio plazo la idoneidad del criterio del 90% del PIB comunitario para acogerse al mismo.

Recuadro nº 1. POLÍTICA REGIONAL Y DE COHESIÓN: ALGUNOS HITOS

- 1965: Informe de la Comisión al Consejo sobre los problemas regionales.
- 1967: Creación de la DG XVI – Dirección General de Política Regional.
- 1973: Informe Thompson. Primer análisis oficial sobre la importancia de las regiones en la Comunidad y los problemas regionales.
- 1975: Creación del FEDER.
- 1979: Primera reforma del FEDER. Entre otros cambios introduce las acciones «fuera de cuota».
- 1984: Segunda reforma del FEDER (entrando en vigor en enero de 1985). Las cuotas se sustituyen por una horquilla. Incorpora los problemas de reconversión industrial.
- 1987: Entrada en vigor del Acta Única Europea. Se introduce la cohesión económica y social entre sus objetivos, proponiendo, en particular, reducir las diferencias regionales y el retraso de las menos favorecidas.
- 1988: Reforma en profundidad de los fondos estructurales y compromiso para una decisiva ampliación de los recursos financieros.
- 1992: Tratado de Maastricht. La UEM como proyecto firme. Refuerzo de la cohesión económica y social como objetivo de la UE.
- 1993: Nueva reforma de los fondos estructurales. Inclusión del IFOP y del Fondo de cohesión.
- 1998: Agenda 2000.
- 1999: Consejo de Berlín (24 y 25 marzo): se aprueban los recursos destinados a medidas estructurales, los nuevos objetivos y los criterios para las ayudas estructurales y las iniciativas comunitarias.
- 2000: Inicio del nuevo período de programación con perspectivas de ampliación a nuevos miembros.
- 2001: Debate sobre la política regional en el contexto de una UE ampliada.
- 2004: En mayo se formaliza la entrada de 10 nuevos miembros: UE-25 y se aprueban por la Comisión unos nuevos reglamentos que plantean una nueva política regional para el período 2007-2013.
- 2005: Discusión de nuevas perspectivas financieras (menores recursos que antes). Aprobadas por el Consejo en Diciembre 2005. Reorientación de los objetivos. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa.
- 2006: Cierre de las negociaciones y decisiones a tomar para el período de programación 2007-2013. Aprobación de los Marcos de referencia estratégica nacional (MREN) y de los Programas Operativos (PO).
- 2007: Inicio del nuevo período de programación. Bulgaria y Rumania acceden a la UE. Se firma el Tratado de Lisboa.
- 2009: Entra en vigor el Tratado de Lisboa.
- 2010: El Consejo Europeo adopta la Estrategia Europa 2020 y se publica el V Informe sobre la cohesión económica, social y territorial.
- 2011: La Comisión Europea adopta un paquete legislativo que dará forma a la política de cohesión para el periodo 2014 – 2020 así como el Marco financiero plurianual.
- 2012: El Parlamento Europeo y el Consejo debatirán estas propuestas para que puedan adoptarse en 2014. Paralelamente continuarán las negociaciones en torno al Marco Financiero Plurianual.
- 2013:

Fuente: Adaptado y actualizado de Cuadrado y Mancha (2008).

- 4) Refuerzo de la eficacia y del control: Una mayor descentralización exige vigilar más estrechamente el control y la consecución de una mayor eficacia en la implementación de la PRC. El objetivo de mejorar la relación coste/eficacia se establece mediante la vigilancia del principio de adicionalidad, de potenciar los mecanismos de seguimiento (comité de seguimiento), de mejorar los mecanismos de evaluación, de vigilar el control y la ejecución financiera y de implementar la denominada reserva de eficacia (Performance Reserve Scheme).⁵

Desde un punto de vista crítico, el período de programación 2000-2006 supuso un punto de inflexión en la tendencia a asignar un mayor protagonismo a la cohesión económica y social. ¿Cuales fueron las causas? a) la dimensión espacial de los problemas económicos no adquirió una mayor relevancia política; b) el esfuerzo presupuestario se vio reducido en términos relativos por primera vez, y c) la aplicación del principio de subsidiariedad supuso un recorte en el margen de maniobra de la Comisión y acabó acentuando la fragmentación de la política regional (recuadro nº 1).

2.3. La PRC para el período 2007-2013: principales novedades

El punto central del debate para la programación regional en este período giró en torno a dos posiciones antagónicas. Por una lado, la que mantenía que el esfuerzo de cohesión debe realizarse casi exclusivamente a escala nacional apoyado en el conocido Informe Sapir en aras de lograr un mayor grado de eficacia económica⁶. Por otro, la posición mantenida por la DG Regio, en un informe del Grupo de solidaridad, encabezado por el entonces comisario Michel Barnier, apoyaba el mantenimiento del statu quo existente; es decir, una política de cohesión regional a escala europea con parámetros similares a los del período de programación anterior.

El resultado final de este intenso y agrio debate logró no obstante equilibrar tres aspiraciones, difícilmente compatibles: que los miembros de la antigua UE-15 siguiesen obteniendo algún tipo de beneficio de la PRC; que los nuevos países miembros participasen de una forma significativa en los recursos a repartir; y que los países contribuyentes netos, aunque no cambiasen esta condición, redujeran su aportación.

⁵ El mecanismo de la reserva de eficacia es sencillo: una parte de los créditos asignados a cada Estado miembro (4%) se dejó en reserva hasta el año 2003 para ser distribuida a los programas que obtuviesen mejor rendimiento. La apreciación del rendimiento se realizaría por medio de indicadores de seguimiento que reflejasen la eficacia, la gestión y la ejecución financiera. La Comisión sería quien asignaría la reserva a partir de las propuestas presentadas por cada Estado miembro, y a más tardar el 31 de marzo de 2004.

⁶ Este documento auspiciado por el anterior presidente de la Comisión Romano Prodi fue abiertamente apoyado por Holanda.

El aspecto más novedoso de la nueva política regional se concentró en su focalización a contribuir a la mejora de la competitividad de Europa y, por ende, al cumplimiento de los compromisos de Lisboa y Gotemburgo⁷. Ello llevó a la sustitución de los objetivos 1, 2 y 3 por los tres nuevos que referimos a continuación. Las regiones con un PIB inferior al 75 % de la media de la UE eran subvencionables para el nuevo objetivo de convergencia, mientras que el resto quedaban encuadradas en el objetivo competitividad regional y empleo o en el objetivo de cooperación territorial europea.

En el nuevo marco reglamentario, los Estados miembros elaboraban los mencionados Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia (MENR) y los Programas Operativos (PO) nacionales y regionales en los que se puntualizaban las estrategias y los ámbitos de intervención. Éstos últimos constituían la fuente final para seleccionar y financiar proyectos sobre el terreno, una tarea a realizar por las autoridades nacionales y regionales que cooperaban con los servicios de la Comisión en el seguimiento estratégico y en cuestiones tales como la selección, el control y la evaluación de grandes proyectos.

Las principales novedades de la PRC en el todavía actual período de programación pueden sintetizarse como sigue:

- 1) Un enfoque de la programación más estratégico y centrado en las prioridades de la UE ampliada.
- 2) Mayor concentración temática y presupuestaria.
- 3) Mayor descentralización y simplificación.
- 4) Proporcionalidad.

Enfoque más estratégico y centrado en las prioridades

La primera de estas novedades implica que la programación se haya realizado de acuerdo con un proceso secuencial, en el que la Comisión se reserva el protagonismo de los elementos estratégicos dejando en manos de las autoridades nacionales y regionales la parte operativa y que puede sintetizarse como sigue:⁸

⁷ De los más de 380.000 millones destinados a la cohesión, el 82 % del importe total se destinó al objetivo de «convergencia», dentro del cual son subvencionables los Estados miembros y las regiones más pobres. En las demás regiones, cerca de un 16 % de los Fondos Estructurales servirá para apoyar la innovación, el desarrollo sostenible, la mejora de la accesibilidad y proyectos de formación dentro del objetivo de «competitividad regional y empleo». Quedaba disponible un 2,5 % para la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, dentro del objetivo de «cooperación territorial europea».

⁸ La Comisión tiene la obligación de elaborar un Informe anual en el que se realiza el seguimiento de la estrategia en términos de resultados. Además debe presentar cada tres años un Informe sobre la cohesión económica y social en la Unión Europea.

- a) El Consejo aprueba las Orientaciones Estratégicas de la Comisión (OEC), que tienen en cuenta las Orientaciones Generales de Política Económica y la Estrategia Espacial Europea.
- b) Estas prioridades se integran en los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia (MENR)⁹, que proponen los Estados miembros y negocian con la Comisión, quién finalmente los aprueba.
- c) Esta estrategia conjunta se aplica mediante Programas Operativos (PO) que proponen los países y aprueba también la Comisión teniendo en cuenta las siguientes directrices: se acepta un programa por fondo y objetivo (excepto el Fondo de Cohesión); la programación y gestión se lleva adelante por ejes; y, pueden ser específicamente regionales o plurirregionales.

El establecimiento de los MENR es, en nuestra opinión, la innovación clave de la arquitectura de intervención de la PRC, y es especialmente significativo en aquellos países que no disponían de un Marco Comunitario de Apoyo a nivel nacional o donde las autoridades regionales tenían competencias suficientes para establecer sus propias políticas de desarrollo. Además, este MENR debe ser coherente con las orientaciones comunitarias, que, como veremos seguidamente, se centran en utilizar a la política de cohesión como instrumento para la agenda renovada de Lisboa.

Mayor concentración

La pretensión de la Comisión Europea de mejorar el grado de concentración buscando un punto de equilibrio entre los ámbitos geográfico, temático y financiero conlleva dos novedades:

- a) La concentración de los recursos previstos en las zonas más atrasadas y/o desfavorecidas, como lo prueba el hecho de que el objetivo *convergencia*, absorba unos fondos superiores al 80 % del total, más de 10 puntos por arriba del anterior (69,7 %) que recibían las regiones objetivo 1.
- b) La concentración de las intervenciones en las prioridades de Lisboa y Gotemburgo¹⁰: competitividad (I+D+i, formación,...); accesibilidad, empleo, medio ambiente y prevención de riesgos, pero poniendo un énfasis especial

⁹ Su contenido básico consistirá en una descripción sintética de la estrategia diseñada por el Estado miembro y de las principales operaciones que se desprenden de ésta. Constituyen una especie de «carta política» previa a la elaboración de los Programas Operativos.

¹⁰ En las conclusiones del Consejo Europeo reunido en marzo de 2000 en Lisboa el texto básico que define la Estrategia de Lisboa expone una estrategia y un amplio conjunto de objetivos e instrumentos políticos encaminados a lograr una Unión Europea más dinámica y competitiva. El Consejo Europeo de 2001 de Gotemburgo añadió a estos objetivos una dimensión ambiental.

en los objetivos de la denominada Estrategia renovada de Lisboa¹¹ que exige que la Unión Europea movilice aún más todos los medios nacionales y comunitarios adecuados, de forma especial la PRC.

Para forzar su cumplimiento, el Reglamento general dispone que los temas considerados como prioritarios de esta estrategia renovada (investigación y desarrollo tecnológico, innovación y el espíritu empresarial, la sociedad de la información, el transporte –para las regiones del objetivo de convergencia–, la energía, en especial las fuentes de energía renovables, la protección del medio ambiente y cuestiones relacionadas con la política de recursos humanos y de mercado de trabajo) tengan reservados determinados porcentajes de gasto: el 60% para las regiones del objetivo de convergencia y del 75% para las regiones del objetivo de competitividad regional y empleo. No obstante, estas cuestiones sólo se aplican a la Europa de los quince, y no a los nuevos Estados miembros.

Mayor descentralización y simplificación

Las tres novedades más destacadas del planteamiento de la PRC se resumen en:

- a) Una mayor intervención de los Estados miembros, regiones y ciudades teniendo en cuenta los siguientes aspectos básicos: elegibilidad de todas las regiones; creación de un instrumento jurídico específico para el establecimiento de estructuras descentralizadas de cooperación territorial; determinación de competencias específicas para las autoridades locales; y, un mayor grado de responsabilidad en la gestión, control y evaluación de las autoridades públicas implicadas.
- b) Una mayor consideración de las especificidades territoriales, del que resulta un buen ejemplo la singularidad de las regiones ultraperiféricas con un tratamiento concreto de mayor asignación de fondos y tasas de cofinanciación más altas.
- c) La importante simplificación en nuevos ámbitos respecto del anterior período de programación: actuación de tres fondos en vez de cinco; tres objetivos sin iniciativas comunitarias; programación por ejes y no por medidas; carácter nacional de las reglas de elegibilidad y fuerte énfasis en la evaluación.

¹¹ El planteamiento de la renovación de la Estrategia de Lisboa obedeció a que algunas evaluaciones intermedias encargadas por la Comisión pusieron de manifiesto el escaso avance en el crecimiento de la productividad y del empleo, tras un espectacular comienzo en los primeros momentos. Por ello, en febrero de 2005, la Comisión propuso una nueva asociación para el crecimiento y el empleo al Consejo Europeo de marzo de 2005. El Consejo confirmó sus objetivos y subrayó la necesidad de relanzar la Estrategia de Lisboa bajo la nueva denominación de Agenda Renovada de Lisboa (ERL).

Proporcionalidad

Las novedades en este ámbito tratan de responder básicamente a la crítica de que la PRC se ha ido convirtiendo paulatinamente en una política difícil de gestionar, que genera excesiva burocracia y control que afectan negativamente a su eficacia. Por todo ello, la gestión y control deben guardar cierta proporcionalidad con el volumen de intervención y centrarse más en los proyectos de mayor envergadura y en los objetivos donde la inversión es más cuantiosa. En consecuencia, los aspectos nuevos se resumen en:

- a) La obligación de presentar un plan de evaluación sólo para el nuevo objetivo convergencia (anteriormente estaba también ligado a otras zonas).
- b) La evaluación *ex ante* para el objetivo competitividad regional y empleo tendrá un carácter bastante más flexible que el exigido hasta el momento.
- c) La obligación de verificar la adicionalidad se circunscribe exclusivamente al objetivo convergencia.
- d) La mayor flexibilización del control para los PO con financiación comunitaria por debajo de los 250 millones de euros o equivalentes al 33 % de los gastos públicos.

No puede cerrarse este sintético repaso a las novedades más importantes sin reseñar dos cambios significativos adicionales en cuanto al uso de los recursos financieros. El primero, con el mayor énfasis otorgado al estímulo de la eficacia con la entrada en funcionamiento, en lugar de la reserva de eficacia¹², de la nueva reserva de calidad y eficacia con una asignación prevista del 3 % de los recursos totales destinados a los objetivos convergencia y competitividad regional y empleo¹³. El segundo cambio consiste en el establecimiento de unas nuevas tasas máximas de cofinanciación: 75 % para los objetivos convergencia¹⁴ y cooperación territorial europea; 85 % para el Fondo de Cohesión, regiones ultraperiféricas e islas griegas y 50 % para el objetivo competitividad regional y empleo.

¹² Un examen detallado de su funcionamiento puede contemplarse en Mancha, Garrido, Pablo y Martínez (2004).

¹³ La pretensión de la Comisión es que su distribución entre países se realice de acuerdo con los dos criterios siguientes: incremento del PIB por habitante y de la tasa de empleo (para el objetivo convergencia) y aumento de la tasa de empleo y el uso de la asignación regional FEDER para medidas de innovación superiores al 50% (para el objetivo competitividad regional y empleo). Adicionalmente, los países tendrán la obligación de destinar el 1% del objetivo convergencia y el 3% del de competitividad regional y empleo en PO específicos para, en su caso, poder afrontar perturbaciones inesperadas, creando la denominada Reserva nacional para imprevistos.

¹⁴ El porcentaje del 75% sube al 80% en el caso de que el país sea beneficiario del Fondo de Cohesión.

2.4. Los conflictos de la PRC 2007-2013: la difícil supeditación a los objetivos de Lisboa

Desde una perspectiva crítica, este nuevo enfoque de la PRC ha cambiado el cariz del debate en torno a la utilización de los Fondos estructurales, cada vez más centrados en el crecimiento y el empleo. No en vano, en la agenda política actual existe un amplio acuerdo en que los Fondos estructurales constituyen el instrumento financiero más importante para respaldar la Estrategia renovada de Lisboa (ERL). Sin embargo, los fines atribuidos al FEDER y al FSE parecen no haber perdido la filosofía tradicional con la que fueron concebidos ya hace más de treinta años.

En consecuencia, se aprecia con claridad una divergencia entre los nuevos objetivos de la PRC y los inadecuados instrumentos financieros de los que se sirve. Es decir, mientras la visión estratégica de la misma ha dado un cambio de rumbo apreciable en sus fines, las herramientas de que dispone para ello no han experimentado las modificaciones necesarias. De hecho la cuestión clave de si puede aspirarse a alcanzar objetivos puros de competitividad con unos instrumentos pensados para la cohesión es difícil de responder e introduce incertidumbre, en la medida en que da lugar a una definición política demasiado ambigua que aporta un notable grado de confusión en las esferas técnica y de gestión.

La sensación negativa sobre el enfoque adoptado se acentúa cuando se comprueba además que la nueva PRC, tal como establece el artículo 3 del Reglamento (CE) N° 1083/2006, obliga a cumplir el denominado *earmarking*¹⁵ y deja en manos de la Comisión y del propio Estado miembro la elección de las listas elegibles con un gran margen de discrecionalidad. Con ello se trata de garantizar la toma en consideración de circunstancias nacionales específicas, pero se plantea el problema de que el compromiso real (no formal) de contribución a la Estrategia renovada de Lisboa difiere de forma considerable entre los distintos países europeos. Es decir, un mayor porcentaje de *earmarking* no significa, necesariamente, una mayor aportación financiera a los objetivos específicos de dicha estrategia¹⁶.

¹⁵ Exigencia de destinar a objetivos básicos de la ERL como el fomento de la competitividad y la creación de empleo, el 60% del gasto correspondiente al objetivo de «convergencia» y el 75% del gasto correspondiente al objetivo de «competitividad regional y empleo».

¹⁶ Frente a la escasa discrecionalidad que tradicionalmente establecían los reglamentos en materia de elegibilidad, ahora, por el contrario, los márgenes se han ampliado de manera tan importante que existen casos, como el de España, en el que se han incluido en dicha lista medidas cuya relación con la ERL es cuando menos bastante indirecta, por no decir difícilmente justificable. Esto sucede en concreto con las inversiones relacionadas con el ciclo del agua, dado que la disponibilidad de recursos hídricos resulta un *input* esencial para el crecimiento económico que, en el caso de determinadas zonas de España, está empezando a actuar como un factor limitador del desarrollo.

Adicionalmente, también resulta chocante, desde la perspectiva de la cohesión, que la cofinanciación de los Fondos Estructurales no permita afrontar la resolución de algunos estrangulamientos claves todavía en ciertas regiones atrasadas como la mejora de la accesibilidad, por estar expresamente excluido este tema de los gastos elegibles.

No puede tampoco perderse de vista un tercer inconveniente que compromete el éxito efectivo de la ERL, dado que al no existir un criterio uniforme para cuantificar la contribución de la PRC a estos objetivos puede generarse un desequilibrio manifiesto entre el objetivo general de convertir a la UE en la economía líder mundial y los objetivos parciales de la ERL.

Otro elemento de controversia de la actual PRC se centra en el reforzamiento de determinadas políticas sin conocer de forma muy clara sus efectos sobre la convergencia. Un caso muy particular es el de la política de I+D+i, cuyos resultados no acaban distribuyéndose equitativamente sobre el territorio de acuerdo con la evidencia empírica existente. Es más, una de las lecciones de la experiencia del período 2000-2006 estriba en la dificultad observada en un notable número de regiones para absorber los fondos públicos destinados a la promoción de innovaciones.

El impulso a la ERL supone un reto que va a exigir la implementación de «proyectos innovadores» que, en el mejor de los casos, pueden tener un impacto potencial mayor, pero con un componente de riesgo también más elevado, dado que la evidencia empírica confirma que cuando los Fondos Estructurales cofinancian acciones existentes, el avance es rápido, pero cuando costean nuevas acciones, el avance es más lento, dada la necesidad de poner en marcha todos los procedimientos de aplicación.

Por consiguiente, de no corregirse esta tendencia, podría aparecer un nuevo factor de ampliación de las disparidades económicas regionales dado que el desarrollo de sectores innovadores o la consolidación de la base tecnológica empresarial, sin otros elementos correctores, puede acabar generando efectos perversos desde el punto de vista de la convergencia real regional. Junto con lo anterior, hay que tener en cuenta el elevado componente de riesgo asociado a este tipo de inversiones, que hace que los resultados obtenidos de las acciones de I+D, en no pocas ocasiones, tengan bajos niveles de rentabilidad.

Pero, además, en el caso de las regiones más desarrolladas, pertenecientes al objetivo de «Competitividad regional y empleo», el cumplimiento del *earmarking*, junto con la escasa relevancia financiera de los Programas de estas regiones, deja unos muy reducidos márgenes de maniobra para instrumentar otras posibles políticas de interés desde la óptica territorial.

Finalmente, existe el posible riesgo de falta de identidad propia que acarrea sobrecargar la PRC, adjudicándole más objetivos que los que realmente puede atender.

No obstante, la eficacia de la misma, en términos de lograr un mayor grado de cohesión económica y social, podría mejorar si se le otorgara un carácter más transversal, de modo que todas las políticas comunitarias tuvieran en cuenta sus consecuencias para el desarrollo de las regiones. Es decir, la consecución de los objetivos de la ERL necesita de las regiones, pero la PRC necesita también de las actuaciones del resto de políticas económicas y sectoriales de la Unión europea para avanzar en el logro de la cohesión.

Un dato muy relevante en este sentido es la constatación, en numerosos estudios e investigaciones, de que mientras a escala europea se observa una cierta mejora de la convergencia económica regional, por el contrario, a escala de los Estados miembros es patente la existencia de una clara divergencia económica regional. Esta situación puede tener dos lecturas paralelas: el éxito de la política de cohesión, por un lado, y, por otro, el impacto regional negativo de las políticas económicas nacionales, que desempeñan un papel crucial en la configuración del entorno general e influyen considerablemente en las perspectivas económicas regionales. Consecuentemente, es importante que los Estados miembros reconozcan los efectos regionales de sus políticas económicas a la vez que garantizan que las políticas nacionales sirvan para lograr un mayor grado de convergencia económica regional.

3. LA POLÍTICA REGIONAL Y DE COHESIÓN PARA EL PERÍODO 2014-2020

Si hubiese que sintetizar la futura PRC de acuerdo con los documentos elaborados por la Comisión habría que decir que constituye una pieza central para alcanzar los objetivos y metas de la Estrategia Europa 2020¹⁷ y que su enfoque está más centrado en los resultados y en la maximización del impacto de la financiación de la UE. El conjunto de propuestas se debatirá en los años 2012 y 2013, dentro del marco más amplio del presupuesto europeo, y se prevé que entren en vigor en 2014.

En los siguientes apartados, valoraremos dichas propuestas y señalaremos lo que a nuestro juicio constituyen sus puntos débiles y ofreceremos algunos planteamientos que, a modo de prospectiva, constituyen el centro del debate sobre el futuro de la PRC.

¹⁷ «La Estrategia Europa 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e integrador» adoptada en junio de 2010 por el Consejo Europeo, se plantea como mecanismo para salir fortalecidos de la crisis y resolver las debilidades estructurales de la economía europea, atendiendo a las siguientes tres prioridades: desarrollar una economía basada en el conocimiento y la innovación; promover una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, más verde y competitiva; y, fomentar una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial (Comisión Europea, 2010c).

3.1. **Las propuestas de la Comisión Europea para la política regional y de cohesión de la UE 2014-2020: principales aspectos y novedades**

Las propuestas elaboradas por la Comisión Europea con relación a la política regional y de cohesión para el período 2014-2020, muestran su claro alineamiento con las prioridades de la Estrategia Europa 2020.

Dichas propuestas incluyen una serie de cambios, tanto en el diseño como en la ejecución, con respecto al período anterior, que se articulan en seis aspectos principales: 1) la concentración en las prioridades de la Estrategia Europa 2020; 2) la recompensa al rendimiento; 3) el apoyo a la programación integrada; 4) el enfoque en los resultados; 5) el refuerzo de la cohesión territorial; y 6) la simplificación de la ejecución.

La concentración temática en Europa 2020, supone apostar por una programación estratégica reforzada, que articule el Marco estratégico común, los contratos de colaboración, y los objetivos temáticos en torno a las prioridades y directrices integradas de acuerdo con la Estrategia Europa 2020.

De acuerdo con dicha Estrategia los fondos se asignarán a un amplísimo menú de objetivos temáticos (recuadro nº 2): Investigación e innovación; Tecnologías de la comunicación y de la información (TIC); Competitividad de las pequeñas y medianas empresas (pyme); Cambio hacia una economía hipocarbónica; Adaptación al cambio climático y gestión y prevención de riesgos; Protección medioambiental y eficiencia de los recursos; Transporte sostenible y eliminación de la congestión en infraestructuras de redes principales; Desarrollo urbano sostenible; Empleo y apoyo a la movilidad laboral; Integración social y lucha contra la pobreza; Educación, competencias y aprendizaje permanente; y, Aumento de la capacidad institucional y efectividad de la administración pública.

Pero además se propone la concentración de recursos a través de dotaciones mínimas en diversas áreas prioritarias, en función al nivel de desarrollo de las regiones, como es el caso del FEDER (gráfico nº 1). En el caso del FSE se propone que al menos el 20% se destine a promover la inclusión social y a combatir la pobreza.

Para asegurar un mayor rendimiento de las políticas en consonancia con los objetivos y metas de Europa 2020, se introducen nuevas disposiciones de condicionalidad *ex ante* y *ex post* que los Estados miembros deberán cumplir, bien para asegurar el desembolso de los fondos, o bien, para beneficiarse de desembolsos de fondos adicionales al rendimiento a modo de «bonus de eficacia». Se pretende con ello, asegurar las condiciones necesarias para que las inversiones de los fondos no se vean afectadas por las deficiencias en la política nacional y en los marcos institucionales y reguladores (*ex ante*), y reforzar el rendimiento a partir del establecimiento de hitos

Recuadro nº 2. **LOS OBJETIVOS Y LAS SIETE INICIATIVAS EMBLEMÁTICAS DE EUROPA 2020**

Objetivos principales

La tasa de empleo de la población de entre 20 y 64 años debería pasar del actual 69 % a, como mínimo, el 75 %.

Alcanzar el objetivo de invertir el 3 % del PIB en I+D, en particular mejorando las condiciones para la inversión en I+D por parte del sector privado y desarrollando un nuevo indicador que haga un seguimiento de la innovación.

Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, incrementar el porcentaje de las energías renovables en nuestro consumo final de energía al 20 % y aumentar un 20 % la eficacia en el uso de la energía.

Reducir el porcentaje de abandono escolar al 10 % desde el actual 15 % e incrementar el porcentaje de personas de entre 30 y 34 años con estudios superiores completos del 31 % a, como mínimo, un 40 %.

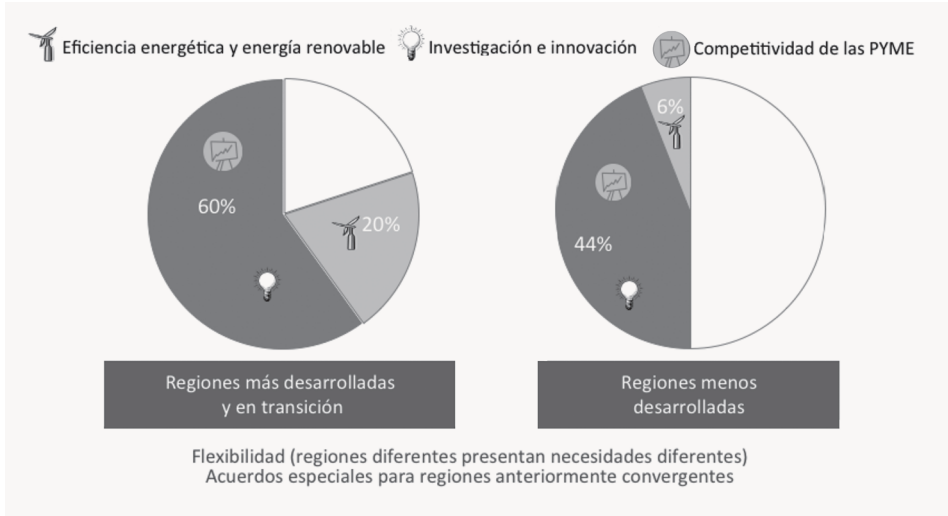
Reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral nacional de pobreza en un 25 %, liberando de la pobreza a 20 millones de personas.

Crecimiento inteligente	Crecimiento sostenible	Crecimiento integrador
<p>INNOVACIÓN Iniciativa emblemática de la UE: «Unión por la innovación». Mejorar las condiciones generales y de acceso a la financiación destinada a investigación e innovación con el fin de reforzar la cadena de innovación e impulsar los niveles de inversión en toda la Unión.</p>	<p>CLIMA, ENERGÍA Y MOVILIDAD Iniciativa emblemática de la UE: «Una Europa que aproveche eficazmente los recursos». Ayudar a desligar crecimiento económico y uso de recursos, reduciendo las emisiones de carbono de nuestra economía, incrementando el uso de energías renovables, modernizando nuestro sector del transporte y promoviendo un uso eficaz de la energía.</p>	<p>EMPLEO Y CUALIFICACIONES Iniciativa emblemática de la UE: «Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos». Modernizar los mercados laborales facilitando la movilidad de los trabajadores y el desarrollo de cualificaciones a lo largo de la vida, con el fin de incrementar la participación en el empleo y de adecuar mejor la oferta a la demanda.</p>
<p>EDUCACIÓN Iniciativa emblemática de la UE: «Juventud en movimiento». Reforzar los resultados de los sistemas educativos y consolidar el atractivo internacional de la educación superior europea.</p>	<p>COMPETITIVIDAD Iniciativa emblemática de la UE: «Una política industrial para la era de la mundialización». Mejorar el entorno empresarial, especialmente para las pyme, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible que pueda competir mundialmente.</p>	<p>LUCHA CONTRA LA POBREZA Iniciativa emblemática de la UE: «Plataforma europea contra la pobreza». Garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo lleguen a todos y de que las personas afectadas por la pobreza y la exclusión social puedan vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad.</p>
<p>SOCIEDAD DIGITAL Iniciativa emblemática de la UE: «Una agenda digital para Europa». Acelerar la implantación de Internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para familias y empresas.</p>		

Fuente: Comisión Europea (2010c). «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».

en relación con Europa 2020, cuya consecución suponga beneficiarse de desembolsos adicionales.¹⁸

Gráfico nº 1. **CONCENTRACIÓN DE INVERSIONES DEL FEDER 2014-2020**



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Política Regional (2011c).

Otra novedad para reforzar el rendimiento es la vinculación más estrecha entre la política de cohesión y la gobernanza económica de la UE, a fin de mejorar la efectividad del gasto vía políticas económicas sólidas. En caso de que algún Estado miembro incumpla el proceso de gobernanza económica, la Comisión podrá suspender parcial o totalmente los pagos y compromisos. Se contempla además un incremento de 10% en los fondos asignados, cuando un Estado miembro reciba asistencia financiera a través del Mecanismo europeo de estabilidad, a fin de reducir la presión sobre los presupuestos nacionales en períodos difíciles.

El apoyo a la programación integrada, incluye un marco más integrado y facultativo para la financiación europea (con normas financieras y de admisibilidad comunes, y programas financiados por varios fondos). Además se contempla que las propuestas incluyan un enfoque integrado para el desarrollo local dirigido por la comunidad (*community-led local development*¹⁹) que permita la ejecución de estrate-

¹⁸ Para ello se reservará un 5% de la dotación de cada fondo y se asignará durante una evaluación parcial, y cuyo incumplimiento puede dar lugar a la suspensión o a la cancelación de dichos fondos.

¹⁹ Inspirada en el enfoque del programa LEADER, concebida para ayudar a que los actores rurales considerasen el potencial de largo plazo de su localidad, ha mostrado ser una herramienta efectiva y eficiente para desplegar políticas de desarrollo.

gias de desarrollo locales por parte de actores clave de la comunidad (autoridades locales, ONG, sociedad civil, etc.).

El fortalecimiento del enfoque en los resultados, involucra además de la condicionalidad *ex post*, la inclusión de disposiciones específicas para asegurar la concentración de los recursos y el establecimiento de indicadores comunes para una supervisión más estrecha y para facilitar las evaluaciones de impacto. Para ello se contempla la introducción opcional de un Plan de Acción Conjunta, que se definirá y gestionará en relación con el rendimiento y a los resultados, y que contribuirá a los objetivos de un programa.

Por su parte, el refuerzo de la cohesión territorial, se traduce en un mayor peso al desarrollo urbano sostenible a través de la asignación obligatoria del 5% de los fondos FEDER para dicho fin, y para la creación de una plataforma de desarrollo urbano destinada a promover la mejora de la capacidad y los intercambios de experiencias, y la adopción de una lista de ciudades donde se ejecutarán acciones integradas para el desarrollo urbano sostenible. Se contempla además, el apoyo a acciones innovadoras para el desarrollo urbano sostenible sujeto a un límite del 0,2% de la financiación anual. Y también el apoyo a áreas con características naturales o demográficas específicas mediante la dotación adicional para las regiones ultraperiféricas y poco pobladas.

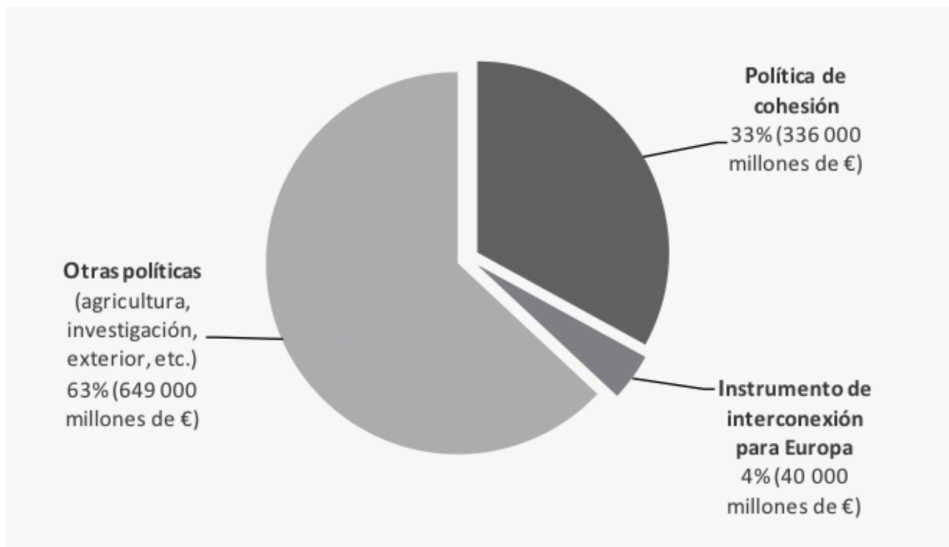
La simplificación de la ejecución, supondrá introducir normas armonizadas sobre admisibilidad y duración, un mayor uso de costes simplificados, y la vinculación de los pagos con los resultados - se contempla la realización de un cierre anual obligatorio de los gastos, y que los pagos a cuenta reembolsen el 90% durante el año fiscal, mientras que el 10% restante se desembolse al momento de la liquidación anual de cuentas-. Además se propone introducir un esquema que guarde equilibrio entre el control y la gestión, por un lado, y los costes y riesgos implicados en la ejecución, a fin de concentrar los recursos de manera más eficiente en aquellas áreas de mayor riesgo. Por último, la reducción de la carga administrativa, a través de la gestión electrónica o «*e-cohesión*», se propone como un requisito para que los Estados miembros desarrollen antes del 2014, mecanismos para asegurar el envío de la información de manera electrónica por parte de los beneficiarios.

Otro rasgo que presenta la nueva PRC, es su énfasis en que sea una política orientada hacia la inversión. Para ello, se propone la promoción del uso de instrumentos innovadores de financiación, donde tengan cabida todas las áreas de inversión, con un marco legal reglamentario más claro, que incluya una bonificación del 10% para instrumentos innovadores de financiación y desarrollo guiado por la comunidad, y una variedad de opciones que ofrezcan flexibilidad a los gestores de programa. También se propone establecer tasas máximas de cofinanciación (75-85% en regiones menos desarrolladas y ultraperiféricas; 60% en regiones en transición; y 50 % en regiones más desarrolladas) para facilitar la absorción de fondos.

Por último, se plantea la mejora de los procedimientos de gestión y control, que supone realizar un mayor esfuerzo en tres ámbitos clave: 1) la gestión financiera –con un sistema nuevo de cuentas anuales, la declaración anual de gestión, y la liquidación de cuentas anual por parte de la Comisión–; 2) los sistemas de gestión y control –por medio de un sistema de acreditación nacional para garantizar una mayor responsabilidad de los Estados miembros, de la aprobación para que las autoridades gestoras pueden actuar como autoridades certificadoras, y de que la Comisión pueda revisar la acreditación sobre la base del registro de riesgos y la trayectoria–; y por último 3) la garantía de una mayor proporcionalidad, vía exenciones para programas de pequeño volumen o para sistemas que hayan ofrecido resultados positivos de manera sistemática, estableciendo limitaciones en la frecuencia de auditorías de la Comisión para operaciones individuales.

El presupuesto total propuesto de la PRC para el período 2014-2020 asciende a 376.000 millones de euros, incluyendo la financiación de la propia política de cohesión y la de un nuevo instrumento de Interconexión para Europa, destinado a mejorar los proyectos transfronterizos en materia de energía, transporte y tecnología de la información (gráfico nº 2).

Gráfico nº 2. **PRESUPUESTO DE LA UE PARA 2014-2020**



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Política Regional (2011c).

Dos objetivos, «inversión en el crecimiento y el empleo» y la «cooperación territorial europea» constituyen el eje central de la nueva política de cohesión. Todas las regiones serán beneficiarias de los fondos FEDER y FSE, sin embargo se establece

una distinción entre regiones menos desarrolladas, en transición y más desarrolladas, para la asignación de los fondos en función del nivel del PIB (recuadro nº 3):

Recuadro nº 3. UNA COMPARACIÓN DE LA ARQUITECTURA DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

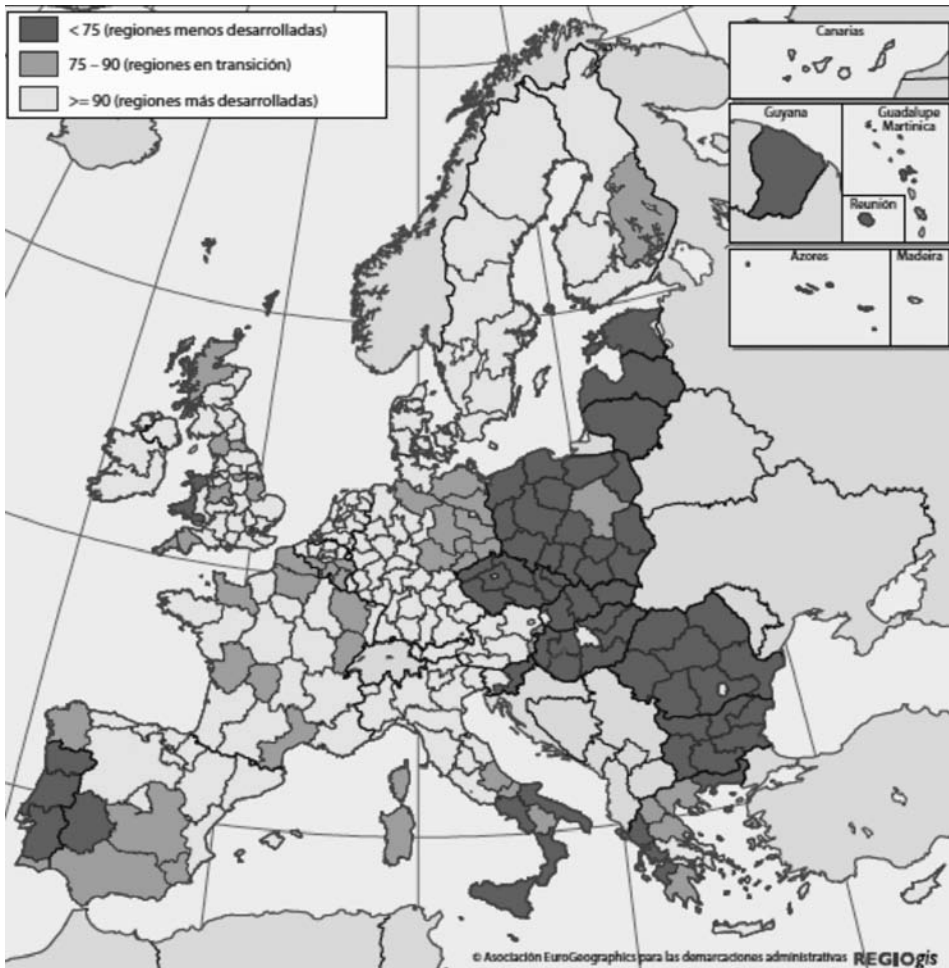
2007-2013		2014-2020		
Objetivos	Fondos	Metas	Categoría de regiones	Fondos
Convergencia	FEDER FSE	Inversión en el crecimiento y el empleo	Regiones menos desarrolladas	FEDER FSE
Exclusión gradual de la convergencia			Regiones en transición	
Empleo y competitividad regional. Inclusión gradual					Fondo de Cohesión
Empleo y competitividad regional	FEDER FSE	Regiones más desarrolladas	FEDER FSE	
Cooperación territorial europea	FEDER	Cooperación territorial europea	FEDER	

Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Política Regional (2011c).

- a) Regiones menos desarrolladas, continúan siendo la prioridad de la PRC y su recuperación demandará esfuerzos sostenidos a largo plazo; incluye a regiones cuyo PIB per cápita es inferior al 75 % del PIB medio de la UE-27. La tasa máxima de cofinanciación se establece en el 75-85 % para las regiones menos desarrolladas y para las regiones ultraperiféricas.
- b) Regiones en transición, que abarca a las regiones de exclusión e inclusión gradual del período anterior, incluye a aquellas con un PIB per cápita entre el 75 y 90 % de la media de la UE-27. La tasa máxima de cofinanciación se establece en 60%.
- c) Regiones más desarrolladas, en todos los países se plantean desafíos importantes como lograr una economía basada en el conocimiento y el cambio hacia la economía hipocarbónica; incluye a regiones cuyo PIB per cápita es superior al 90 % de la media de la UE-27. La tasa máxima de cofinanciación será del 50%.

Se ha creado una «red de seguridad» que estará conformada por aquellas regiones que cumplen los requisitos según el objetivo de convergencia del período 2007-2013, pero cuyo PIB per cápita es superior al 75 % de la media UE-27. También se establece que las regiones en transición y más desarrolladas, reciban al menos una dotación igual a los dos tercios recibidos en 2007-2013. Las regiones elegibles bajo estos criterios se muestran en el gráfico nº 3.

Gráfico nº 3. **REGIONES ELEGIBLES PRC 2014-2020. PIB PER CÁPITA EN EPA (ÍNDICE EU27=100)**



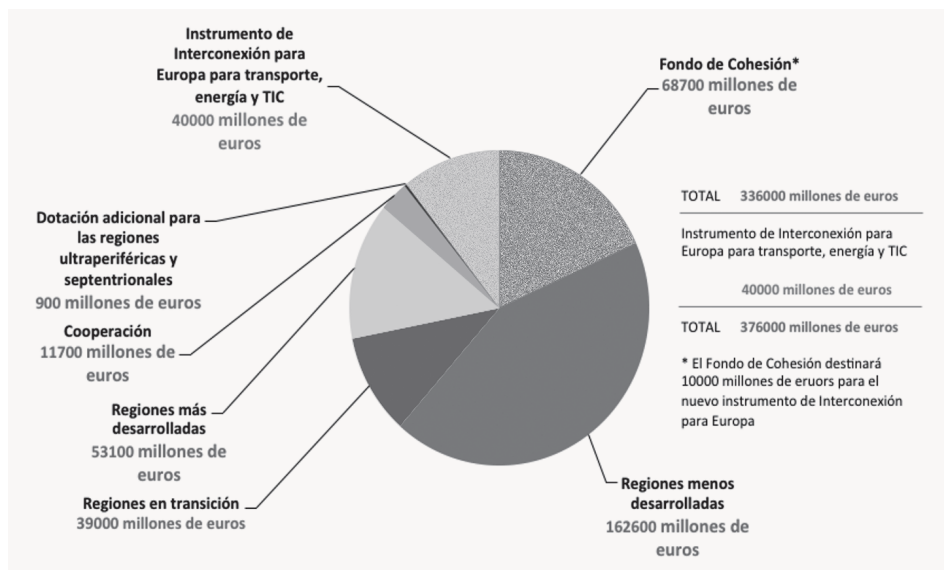
Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Política Regional (2011b).

Del total de los fondos asignados a la política de cohesión el 68,9% irá destinado a las regiones menos desarrolladas, el 11,6% a las regiones en transición, y el 15,8% a las

regiones más desarrolladas. El FEDER (con el 55% del presupuesto total), el FSE (con el 25% del presupuesto total) y el Fondo de Cohesión (con el 20% del presupuesto total) continúan siendo las fuentes de financiación de la política de cohesión.

Se establecen proporciones mínimas para la asignación del FSE de acuerdo a la categoría de región: 25% para las regiones menos desarrolladas, 40% para las regiones en transición, y 52% para las regiones más desarrolladas. Y el Fondo de cohesión se continuará asignando a los Estados miembros con un PNB per cápita inferior al 90% de la media de UE-27, por medio de inversiones en redes transeuropeas de transporte (RTE-T) y en medio ambiente. Se prevé que parte de dicho fondo, 10.000 millones se destine al nuevo Instrumento de interconexión para Europa (gráfico nº 4).

Gráfico nº 4. **PRESUPUESTO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UE PARA 2014-2020 (A PRECIOS DE 2011)**



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Política Regional (2011c).

Con relación al objetivo de cooperación territorial, se propone una reglamentación independiente que tenga en cuenta la naturaleza multinacional de los programas, junto con la creación de disposiciones más específicas. Además se prevé el aumento de recursos financieros (+30%), la concentración de programas hasta en cuatro objetivos temáticos, la gestión simplificada de programas (fusión de autoridades certificadoras y gestoras), y la creación más sencilla de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

3.2. Los «errores» de la PRC y los puntos débiles de la propuesta para el período de programación 2014-2020

Como se desprende del análisis de los errores²⁰ encontrados en la política de cohesión por parte de la Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo durante 2006-2009 (Comisión Europea, 2011a), tanto en el actual período de programación 2007-2013 como en el nuevo periodo de programación 2014-2020, deberá prestarse especialmente atención, entre otros, a los siguientes aspectos:

- a) Errores en los procedimientos de contratación pública, representaron el 41% del total de los errores cuantificables (FEDER y Fondo de Cohesión), e incluyen la inadecuada valoración de las ofertas, la ausencia de licitaciones o la adjudicación de contratos basados en procesos de licitación inapropiados, en particular la adjudicación de contratos complementarios sin criterios de competencia; y el incumplimiento de los criterios de publicación.
- b) Errores relacionados con los criterios de elegibilidad, que supusieron el 39% del total de errores cuantificables, y que incluye principalmente los errores en la selección de proyectos (la mitad de los errores de elegibilidad); y la consideración de costes no elegibles (un tercio del total).
- c) La debilidad en el seguimiento de las auditorías, (11% del total de errores, aunque con clara tendencia decreciente, gracias a los mejores sistemas de gestión y control, pasó de representar 21% en 2006 a 8% en 2009), se tradujo en descuidos en el mantenimiento de los correspondientes registros para conciliar los importes totales declarados a la Comisión. Además de la ausencia de documentación justificativa considerada también dentro de esta clasificación.
- d) Errores en el cálculo de la tasa de cofinanciación para los proyectos generadores de ingresos (6% del total de errores cuantificables). Según está estipulado los ingresos de dichos proyectos deben deducirse cuando se decide el gasto elegible a ser cofinanciado. Dichos errores tienen lugar cuando dichos ingresos no se deducen o cuando se calculan incorrectamente, de modo que la tasa de cofinanciación resultante es más elevada.

²⁰ Según la Comisión Europea (2011a), se incurre en «error» cuando no se realiza una transacción de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias dando lugar a una presentación irregular de los gastos declarados. Incurrir en error no significa que los fondos hayan desaparecido o despilarrado, ni que se haya incurrido necesariamente en fraude (de hecho la sospecha de fraude representó el 0,26% del pago de créditos en el periodo de programación 2000-2006). Se clasifican según la posibilidad de su medición (cuantificable –por encima del 2% del importe auditado, se clasifica como «serio», y por debajo del 2%, como «limitado»– o no cuantificable) y por la naturaleza del error, relacionada con su elegibilidad, ocurrencia y precisión.

- e) En el caso del FSE los errores encontrados estuvieron relacionados principalmente con los criterios de elegibilidad o subvencionabilidad (58%) comentados anteriormente.

Pese a que la Comisión ha adoptado varias medidas correctoras para el presente período de programación (por ejemplo, la comprobación de los criterios de elegibilidad se hará mediante un sistema de asesoramiento, y varias actividades en el área de la contratación pública), habrá que esperar varios años para valorar si estas medidas han sido suficientes²¹. Aunque una política basada en la interrupción y suspensión de pagos, como pretende la Comisión, deberá ayudar a disminuir los errores en los próximos años, así como el monitoreo cuidadoso para valorar su efectividad o proponer medidas adicionales. Para 2014-2020 el marco legislativo incluye algunas medidas vigentes en el período actual (cierre anual de cuentas; simplificación de los costes; mayor concentración temática de los fondos; armonización, aclaración y simplificación de los criterios de elegibilidad, etc.), y también algunas medidas nuevas como la gestión electrónica de los datos y el intercambio de información entre la administración y los beneficiarios.

Desde nuestro punto de vista la propuesta de la Comisión con relación a la política de cohesión para 2014-2020, también deberá centrarse en resolver una serie de aspectos sobre los que no se han logrado todavía consensos, tales como:

a) Los vínculos entre la estrategia Europa 2020 y la Política de Cohesión, y su consecución a través de las recomendaciones específicas por país o los Programas Nacionales de Reforma (PNR). La política de cohesión no debe ser sólo el instrumento financiero para conseguir los objetivos de la estrategia de crecimiento Europa 2020. Tal como ocurrió tras la reforma de la Estrategia de Lisboa en 2006 y la llamada «lisbonización» de la política de cohesión. La reducción de las desigualdades es un objetivo prioritario de la política de cohesión, por lo que cualquier acción en aras del crecimiento europeo no debe comprometer los objetivos de cohesión económica, social y territorial como puede ocurrir en el futuro.

- b) La propuesta de vincular la concesión de fondos al cumplimiento previo de ciertas condiciones y la posibilidad de suspensión de pagos ha generado un debate polarizado entre, por un lado, los contribuyentes netos del presupuesto (Austria, Alemania, Finlandia, Francia, Italia, Holanda y Suecia) que plantean la suspensión de las ayudas si no se corrige el déficit o los desequilibrios excesivos; y, por otro, de los receptores netos de fondos, Portugal, Bulgaria, Estonia, Malta, Eslovenia, Letonia y Hungría, que plantean aplicar dicha suspensión sólo a compromisos futuros y no a pagos corrientes.

²¹ Durante los cuatro años del período de estudio, los errores en el FEDER y en el Fondo de Cohesión se concentraron en tres Estados miembros España, Italia y Reino Unido (prácticamente el 60%), mientras que en el FSE los errores se concentraron en España, Portugal y Reino Unido (54%), lo que sugiere que la mayoría de los sistemas de los Estados miembros son fiables.

- 194
- c) Más radical es la postura de rechazo a toda forma de condicionalidad macroeconómica. Muchas de las condiciones *ex ante*, se sostiene, deberán examinarse en relación con su vínculo directo con los fondos estructurales y la calidad del programa (CPMR, 2012). Además, se espera que las regiones aseguren el cumplimiento de ciertas condiciones para mantener la credibilidad y para participar del proceso de negociación de la política regional, tales como: a) la concentración temática más allá de las prioridades Europa 2020; b) la adicionalidad de los fondos; c) la programación regional única que considere todos los aspectos territoriales y temáticos; d) la responsabilidad financiera y política de las regiones con relación a los resultados de la política y e) la gestión y auditoría de los fondos (CPMR, 2010). Imponer nuevas condiciones refleja la incapacidad de garantizar el cumplimiento por otros medios.
 - d) La rígida gestión de los fondos de la política de cohesión, que supone su asignación prácticamente sin otro criterio que el PIB per cápita de cada región y sin seguimiento sobre su eficacia real. Se propone la revisión del criterio del PIB regional y un ajuste eventual de las dotaciones en 2018 financiadas por una «reserva de crisis» (CPMR, 2012). Otros indicadores complementarios del bienestar y nivel de vida también son necesarios en los criterios de elegibilidad, así como la realización de análisis de impactos para evaluar los logros y resultados de la política de cohesión.
 - e) La posibilidad de realizar el trasvase de fondos sin utilizar de un país a otro, es un debate que no ha prosperado. En este sentido se aboga por destinar los fondos sin utilizar de países como Rumania, Bulgaria y Luxemburgo –que han recurrido menos al FSE en el actual período de programación–, a países con problemas estructurales.
 - f) La baja capacidad de absorción de los fondos de algunos países como Portugal (los fondos sin utilizar alcanzan el 9% del PIB), Grecia (dichos fondos alcanzan el 7% del PIB) o los países de Europa del Centro y del Este (donde representan el 15% del PIB), ha llevado a plantear la posibilidad de creación de un «Fondo para la reactivación económica europea» (EFER), con posibilidades de apalancamiento, y que rescate de verdad a los países en dificultades. También la introducción de una gestión financiera más sofisticada de los fondos permitiría dar más flexibilidad a los países con dificultades económicas. Se plantea que la Comisión adelante el dinero de los fondos, captándolos en los mercados financieros, en lugar de esperar a que llegue cada año la contribución de los estados (Marzinotto, 2011 y Marzinotto *et al.*, 2011). La Comisión está considerando el uso de instrumentos financieros innovadores en sus propuestas sobre la ejecución de la política regional posterior a 2013 (Comisión Europea, 2012), ya que pueden aportar más valor añadido al atraer fondos adicionales, pero

también conocimientos y experiencia de diferentes socios incluido el Banco Europeo de Inversiones y socios privados.

4. REFLEXIONES FINALES

De acuerdo con las evaluaciones realizadas por la Comisión Europea (2010b), la cantidad desembolsada a los Estados miembros entre 2007-2010, ha resultado ser significativamente menor que la cantidad disponible, debido al retraso de ejecución en los programas. La escasa capacidad de gasto, ha sido más marcada en los nuevos miembros UE-12 que son mayores receptores de los fondos estructurales y que se estrenaban en el manejo de fondos estructurales (a finales de 2009 sólo se había pagado el 4,2 % del total de los fondos asignados), frente al gasto realizado por los países de la UE-15 (donde dicho ratio alcanzaba el 8,7%). El retraso en el inicio del nuevo período de programación (en que se conjugaron la sobrecarga administrativa y el cierre de los proyectos del periodo anterior) y las repercusiones de la crisis a principios de 2008, han sido entre otras las razones del aplazamiento en la ejecución de los programas.

El cambio de ciclo económico ha incidido en el replanteamiento de los propios programas en algunos países debido al cambio de las circunstancias económicas, aunque no se ha producido hasta el momento ninguna reasignación importante de los fondos. El impacto de la crisis en la desaceleración del ritmo de ejecución de los programas, se ha traducido en una menor demanda de ayuda a las empresas (por los cierres de plantas y empresas, o por la reducción de producción e inversión en las mismas) especialmente en los países de la UE-15; y en la menor capacidad de las autoridades de aplicar los fondos europeos debido a la escasez de recursos públicos comprometidos en la cofinanciación.

La inversión realizada por el sector público también se ha visto afectada por la crisis. El empeoramiento de las finanzas públicas debido a la reducción de la recaudación por la caída de los ingresos, de los gastos y los beneficios de las empresas, ha llevado a recortar la inversión y a que varios proyectos cofinanciados con fondos FEDER sean aplazados o cancelados por completo. Todavía no se dispone de información concreta, pero el agravamiento de la crisis entre 2011 y 2012, conjuntamente con los recortes del gasto público, tendrá serias consecuencias sobre las finanzas públicas y en la financiación disponible por parte de los gobiernos regionales y locales.

En estas circunstancias el escenario planteado para el desarrollo de la política de cohesión en el próximo periodo de programación 2014-2020, es complejo, no sólo por los desafíos de la última ampliación (muchas regiones dejarán de recibir fondos estructurales), sino por la previsible prolongación de los efectos de la crisis económica, aspectos que repercutirán tanto en el Marco financiero plurianual como en las propuestas legislativas que se están debatiendo.

A nuestro juicio, la PRC de cara al próximo período de programación, se enfrenta a los siguientes desafíos:

- Intentar evitar el riesgo de la excesiva «lisbonización» y concentración de la política de cohesión en la estrategia «Europa 2020», ya que ello puede traducirse en elecciones políticas inadecuadas y poner en peligro el principio de equidad que debe guiar la política regional. El argumento de que la convergencia regional no puede lograrse sin mejorar la competitividad, como justificación de la estrategia de especialización inteligente, debe completarse con la premisa de que la política de cohesión deberá incluir, necesariamente, herramientas que no discriminen a las regiones más atrasadas y que no contradigan el diseño de la política regional.
- Prevenir los efectos duraderos de la crisis y sus repercusiones sobre la PRC, supondrá la revisión y el necesario ajuste en los criterios de selección de las regiones y en la dotación de los fondos estructurales, donde la creación de una «reserva de crisis» puede ser un mecanismo adecuado para financiar dichos ajustes. La consideración de las posibilidades de trasvase de fondos en función de la capacidad de absorción y de las dificultades económicas que atraviesan los países, así como la condicionalidad macroeconómica en tiempos de crisis, es un debate no cerrado y sobre el que deberán buscarse acuerdos, a fin de que la política de cohesión se reafirme como un verdadero instrumento de cohesión económica, social y territorial.
- Intentar conciliar los argumentos a favor y en contra de la especialización inteligente (*smart specialization*) como pilar central de la Estrategia Europa 2020 y sus vínculos con la política de cohesión, requiere reconocer que no sólo deben tener prioridad las políticas de promoción de TIC sobre otras formas de capital intangible y que la promoción de la diversificación tecnológica vía el emprendimiento puede requerir su estrecha vinculación con sectores o actividades específicas. Su aplicación en el contexto regional debe conducir a recomendaciones políticas diferentes para territorios también diferentes, según su perfil tecnológico, estructura industrial y factores geográficos, y donde los elementos de arraigo, relación y conectividad (*embeddedness-relatedness-connectivity*) formen parte de dicha estrategia (Comisión Europea, 2010c; McCann y Ortega, 2011).
- Las ventajas de considerar la dimensión territorial de la política de cohesión o las políticas basadas en el lugar (*place-based policies approach*) (Barca, 2009) sobre enfoques que no tienen en cuenta el espacio (*space-neutral*) y sectoriales (*sectorial approach*), no resultan novedosas, ya que han estado presentes en el debate sobre la política regional en los últimos años aunque con diferentes intensidades (McCann y Ortega, 2011). Es esencialmente una cuestión de carácter normativo en la que se interpretan las intenciones y los

objetivos de la política, basadas en la posibilidad de maximizar resultados en mejoras moderadas en el crecimiento del país en general, mediante crecimientos marginales de un conjunto de regiones –menos desarrolladas y no centrales, pero que agregadamente resultan relevantes– con intervenciones de política regional, sistemáticas y coordinadas. Dichas políticas buscan eliminar aquellas trabas estructurales que inhiben el potencial de crecimiento de dichas regiones, donde las reformas institucionales y de gobernanza en el ámbito local-regional son esenciales, y que buscan lograr el compromiso de todos los actores y partes interesadas en el desarrollo local y regional. Sin embargo, la propuesta actual deberá reforzarse en los aspectos relacionados con el tratamiento de territorios con características específicas (regiones ultraperiféricas, áreas escasamente pobladas, pero también otros territorios con otras desventajas geográficas y demográficas), valorando la posibilidad de asegurar una financiación adicional.

- La dimensión urbana de la PRC aparece también bastante limitada (orientada a la cohesión económica, social y territorial de las ciudades para lo cual se destinará el 5% de los fondos de cohesión), olvidando que la misma forma parte de estrategias regionales más amplias, que incluyen el papel de las ciudades como motores del crecimiento regional y la conexión entre áreas urbanas y rurales (Szlachta, 2011 y McCann, 2011). En definitiva, reforzar la dimensión territorial de la política de cohesión, requiere enmarcar y conceptualizar la cohesión territorial dentro de las políticas de cohesión, lo cual sin duda implica realizar modificaciones en otras políticas comunitarias y espaciales. La consideración de la especificidad de cada territorio es clave ya que influye en el establecimiento de las prioridades de política y en la lógica del diseño de dichas políticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARCA, F. (2009): «An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations». Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- COMISIÓN EUROPEA (2010a). *Investing in Europe's future. Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Brussels, November.
- (2010b) «Evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013, Synthesis of national reports 2010». Draft elaborated by Applica and Ismeri Europa.
- (2010c) «Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe», [COM(2010)553].
- (2011a) «Analysis of errors in Cohesion Policy for the years 2006-2009 –Actions taken by the Commission and the way forward–». Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1179.
- (2011b) «Política de Cohesión 2014-2020. Inversión en las regiones europeas». *Panorama inforegio*, Nº. 40, invierno 2011/2012.
- (2011c) *Política de Cohesión 2014-2020. Inversión en el crecimiento y el empleo*. Dirección General de Política Regional, Bruselas.
- (2012) «Investing in regions. Using financial instruments to leverage support for regional policy», *Panorama inforegio* Nº. 43, otoño 2012.
- CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE (CPMR), (2010): «Regional Policy: What architecture should it adopt? How should it be implemented?» Technical Paper from the CPMR General Secretariat 2014-2020. Reference CRPM-NTP100044 A0.
- (2012) «Hacia una posición política de la CRPM sobre el «Paquete 2014-2020» de la Política de cohesión». Dictamen del Buró Político de la CRPM. CRPM PPP120007 BO.
- CUADRADO-ROURA, J.R y MANCHA-NAVARRO, T. (1999): *España frente a la Unión Económica y Monetaria*, Civitas, Madrid.
- (2008) «Política regional y de cohesión», en J. M. Jordán Galduf (Ed.), *Economía de la Unión Europea*. Madrid, Thompson-Civitas, Madrid, 6ª edición, 465-514.
- CUADRADO-ROURA, J.R., MANCHA-NAVARRO, T. y GARRIDO-YSERTE, R. (2000): «Regional Productivity Patterns in Europe: An alternative approach», *The Annals of Regional Science*, 34, 3: 365-384.
- GARRIDO-YSERTE, R., MANCHA-NAVARRO, T. y CUADRADO-ROURA, J.R. (2007): «La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo», *Investigaciones Regionales*, 10: 239-266.
- GARRIDO-YSERTE, R. y MANCHA-NAVARRO, T. (2010): «The Spanish Regional Puzzle: Convergence, divergence and structural change», en Cuadrado, J.R (ed). *Regional Policy, Economic Growth and Convergence*, Springer-Verlag, 103-124.
- MANCHA-NAVARRO, T. (2006): «La ampliación de la UE. Una aproximación cualitativa de su impacto macroeconómico», en *Lecturas de Economía Financiera Internacional e Integración Económica*. Servicio de Publicaciones, Universidad de Alcalá, 343 - 360.
- MANCHA-NAVARRO, T. y CUADRADO-ROURA, J.R (1996): «La convergencia de las regiones españolas: una difícil tarea», en J.R. Cuadrado y T. Mancha (eds.), *España frente a la Unión Económica y Monetaria*. Madrid, Civitas, 329-372.
- MANCHA-NAVARRO, T., GARRIDO-YSERTE, R., PABLO-PINDADO, F. y
- MANCHA-NAVARRO, T. y GARRIDO-YSERTE, R. (2004): «La Política Regional Europea: Quo Vadis?». *Cuadernos de Economía*, vol. 27, Nº. 73: 13-35.
- (2010) «The evolution of Spanish Regional Policy 1977-2008», en Cuadrado, J.R (ed). *Regional Policy, Economic Growth and Convergence*, Springer-Verlag, 53-73.
- MARTÍNEZ, E. (2004): «¿Es eficaz la reserva de eficacia de la política regional? Algunos resultados de la evaluación intermedia». Comunicación presentada a las VI Jornadas de Política Económica, Barcelona, julio.
- McCANN, P. (2011): «Brief Notes on the Major Practical Elements of Commencing the De-

- sign of an Integrated and Territorial Place-Based Approach to Cohesion Policy». Seminar on Territorial Dimension of Development Policies, Ostróda, Poland, 53-56.
- McCANN, P. y ORTEGA-ARGILÉS, R. (2011): «Smart specialization, regional growth and applications to EU cohesion policy». Document de Treball de l'IEB, 2011/14.
- MARZINOTTO, B. (2011): «A European fund for economic revival in crisis countries», *Brugel Policy Contributions*, Issue 2011/01, February.
- MARZINOTTO, B., PISANI-FERRI, J. y WOLFF, G. B. (2011): «An action plan for Europe's leaders», *Brugel Policy Contributions*, Issue 2011/09, July.
- SZLACHTA, J. (2011): «From theory to application: How to reinforce the territorial dimension in EU policies». Seminar on Territorial Dimension of Development Policies, Ostróda, Poland, 65-70.

INFORMACIÓN EN INTERNET

La Unión Europea ofrece un volumen de información considerable que abarca desde documentación informativa dirigida a un público generalista hasta la información más especializada, bien legislativa bien de informes específicos sobre materiales concretos. Por ello el lector interesado puede acudir al portal INFOREGIO de la Unión donde se ofrece esta información:

http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.htm

Los informes de cohesión están disponibles en (por orden cronológico):

Cuarto Informe sobre la Cohesión Económica y Social

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_en.htm

Quinto Informe de Progreso sobre la Cohesión Económica y Social:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim5_en.htm

Sexto Informe de Progreso sobre la Cohesión Económica y Social:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim6_en.htm

Quinto Informe sobre la Cohesión Económica y Social

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm

Igualmente, los textos reglamentarios están disponibles:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_es.htm

Análisis de convergencia de las regiones de la zona euro (1990-2010)

Desde el nacimiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM), se han implantado políticas en los diferentes países miembros de la Unión Europea (UE) para conducirlos hacia la convergencia económica. Analizamos la convergencia de las 174 regiones que existen en los 17 países de la zona euro en el periodo 1990-2010. Especificamos un modelo econométrico espacio-temporal, utilizando las hipótesis de beta-convergencia condicionada y de sigma-convergencia. Las variables dependientes del modelo son el PIB per cápita y la productividad y las variables explicativas son variables económicas reales. Encontramos que existe beta-convergencia entre los países de la zona euro en términos de PIB per cápita, pero divergencia en términos de productividad, si bien las pautas se producen sólo a nivel de país. Es decir, se confirma nuestra hipótesis de que son las pautas a escala país las que conducen a la hipotética convergencia y que el comportamiento desfavorable de la productividad se debe, sin duda, a un diferente comportamiento de la población activa entre los diferentes países de la zona euro.

Ekonomia eta Moneta Batasuna jaio zenetik, Europar Batasuneko herrialde bakoitzak bere politikak ezarri ditu konbergentzia ekonomikoa lortzeko. 1990-2010 aldian 17 herrialdez osatutako batasunak biltzen dituen 174 eskualdeen konbergentzia aztertuko dugu. Espazio-denborazko eredu ekonomikoa zehaztu dugu, beta-konbergentzia baldintzatua eta konbergentzia-sigma hipotesiak erabiliz. Ereduaren aldagai dependenteak BPG per capita eta produktibitatea dira, eta aldagai esplikatioak, berriz, aldagaia ekonomikoa dira. Euro-guneko herrialdeetan beta-konbergentzia ikusten dugu BPG per capitari dagokionez, baina produktibitateari dagokionez dibergentzia dago, nahiz pautak herrialde mailan bakarrik gertatzen diren. Hau da, berretsita geratzen da gure hipotesia; herrialde-mailako pautak direla dira konbergentzia hipotetikora garamatzenak eta produktibitatearen portaera txarra, dudarik gabe, euro-guneko herrialdeetan biztanleria aktiboaren jokabide ezberdinaren ondorio dela.

Since the birth of Economic and Monetary Union (EMU), policies have been implemented in the Member States of the European Union (EU) to lead them towards economic convergence. This article analyses the convergence of the 174 regions that exist in the 17 euro-zone countries in the years from 1990 to 2010. The article specifies a space-time econometric model using the hypotheses of conditioned beta-convergence and sigma-convergence. The dependent variables of the model are per capita GDP and productivity and the explanatory variables are real economic variables. Beta-convergence is found to exist between the countries of the euro-zone in terms of per capita GDP, but there is divergence in terms of productivity, though only at country level. In other words, the hypothesis is confirmed that it is guidelines at country level that lead to hypothetical convergence and that the unfavourable performance of productivity is due, without doubt, to differences in behaviour between the active populations of the different euro zone countries.

Laia Maynou¹

Universidad de Girona

Marc Saez

CIBER de Epidemiología y Salud Pública (CIBERESP)

Jordi Bacaria

Universidad Autónoma de Barcelona

Índice

1. Introducción
2. Un análisis empírico de convergencia
3. Resultados
4. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Euro zona, beta-convergencia, sigma-convergencia, núcleo-periferia.

Keywords: Eurozone, beta-convergence, sigma-convergence, core-periphery.

Clasificación JEL: E17, C32, R11.

1. INTRODUCCIÓN

La convergencia económica

El concepto de convergencia, en el sentido más general, significa la reducción y la equiparación de las disparidades (Paas *et al.*, 2007). La convergencia es un fenómeno real y a largo plazo que se relaciona muy directamente con los procesos de crecimiento, es decir, existe convergencia cuando los niveles de desarrollo o bienestar, entre dos o más países, tienden a aproximarse (Barro y Sala-i-Martín, 1991).

Existen dos hipótesis de convergencia, la convergencia absoluta y la condicionada (Paas *et al.*, 2007). En la hipótesis de convergencia absoluta, la renta per cápita de los países o regiones converge una con la otra a largo plazo sin tener en cuenta las condiciones iniciales. Los países y regiones pobres tienden a crecer más rápido que

¹ Laia Maynou es becaria predoctoral de la Generalitat de Catalunya (FI-2011), cuya financiación agradecen los autores.

los ricos y existe una relación negativa entre la media de la tasa de crecimiento y los niveles iniciales de renta. Se asume que todas las economías convergen al mismo estado estacionario.

Por otra parte, la hipótesis de convergencia condicionada asume que la renta por cápita de los países o regiones converge la una con la otra, a largo plazo, siempre que las características estructurales (por ejemplo: tecnología, capital humano, instituciones, tasa de crecimiento de la población, preferencias, tasa de mortalidad infantil) sean idénticas. En la convergencia absoluta, las condiciones iniciales, eran irrelevantes. No obstante, para la convergencia condicionada, el equilibrio varía en función de cada economía, y cada una se aproxima a su único equilibrio. Es decir, la realidad sugiere que existe convergencia condicionada si la relación negativa entre las rentas per cápita inicial y sus tasas de crecimiento se mantienen, solo después de controlar las características estructurales (ver también Mankiw, 1995).

Beta y sigma convergencia

El instrumento tradicional y ampliamente utilizado para medir la convergencia es el análisis de beta-convergencia (regresión del nivel inicial de crecimiento). El punto de partida de la beta-convergencia fueron los estudios de Baumol (1986) y el concepto se hizo popular desde ese momento (Barro y Sala-i-Martín, 1991; Barro y Sala-i-Martín 1992; Sala-i-Martín, 1996). La beta-convergencia se define como la relación negativa entre el nivel de renta inicial y el crecimiento posterior de la renta. Si los países pobres crecen más rápido que los países ricos, debería haber también una correlación negativa entre el nivel inicial de renta y la tasa de crecimiento.

El modelo general de la hipótesis de beta-convergencia fue originalmente especificado como un modelo de corte transversal:

$$g_T = \alpha + \beta y_0 + u \quad u \sim N(0, \sigma_u^2 I) \quad [1]$$

donde g_T denota el vector (variable dependiente) de la media de la tasa de crecimiento en el periodo $(0, T)$; y_0 es el vector (variable dependiente) en el momento inicial, u es el término de perturbación, distribuido como una normal de media cero y homocedástico (σ_u^2 es una constante); y α y β denotan parámetros desconocidos.

Según esta hipótesis, existe beta-convergencia si el valor estimado para β es negativo y estadísticamente significativo. La primera ecuación [1] hace referencia a la convergencia absoluta, donde se asume que hay una correlación negativa entre el nivel inicial de la variable dependiente y la tasa de crecimiento de la misma. No obstante, es más razonable suponer que existe una correlación negativa entre la tasa de crecimiento y la distancia de la variable dependiente en relación a su estado estacionario (convergencia condicionada). Por esta razón, se especifica la versión condicionada de la β -convergencia como:

$$g_T = \alpha + \beta y_0 + X\gamma + u \quad u \sim N(0, \sigma_u^2 I) \quad [2]$$

donde X corresponde a la matriz de variables explicativas; y γ corresponde a los parámetros asociados desconocidos.

Otro instrumento utilizado para medir la convergencia, y que se ha hecho popular desde el trabajo de Quah (1993), es la sigma-convergencia. Él mostró que la tradicional relación del nivel de crecimiento inicial, no daba una respuesta clara a la convergencia, ya que la relación tendía a ser negativa si las diferencias en la renta no se habían reducido. Según su hipótesis, existe sigma-convergencia si la dispersión y las desigualdades entre países bajan con el tiempo. Por lo tanto, es interesante utilizar este instrumento, ya que responde directamente a si la distribución de la renta entre las economías está resultando ser más igualitaria.

La convergencia económica ha suscitado, en los últimos años, un auge en la literatura para intentar explicar el acortamiento de las distancias entre países. Existe una amplia literatura sobre convergencia en renta, que utiliza el PIB per cápita como variable para mostrar el bienestar de los individuos. Diferentes autores han investigado la convergencia económica entre países, utilizando en muchos casos la beta-convergencia en términos de PIB per cápita (Barro y Sala-i-Martin, 1992; Mankiw *et al.* 1992; Barro y Sala-i-Martin, 1995; Quah, 1996; de la Fuente, 1997). No obstante, estos estudios no muestran ninguna prueba clara de convergencia absoluta entre países. En todo caso, la evidencia sugiere que los países ricos tienden a crecer más rápido que los pobres (Becker *et al.*, 2003).

Unión Económica y Monetaria

La Unión Económica y Monetaria (UEM) tiene unas características originales por cuanto se desarrolla a partir del Tratado de la Comunidad Europea (el actual Tratado de la Unión Europea) y el objetivo es que formen parte de ella todos los países de la Unión Europea (UE). El único precedente de unión monetaria que ha existido entre países europeos fue el de la Unión Monetaria Latina (UML) formada el 1865 por Francia, Bélgica, Italia, Suiza y Grecia (1868). La UML no tuvo una construcción institucional como la que ha alcanzado la Unión Europea. La UML fue una Unión bimetálica, basada inicialmente en la plata y luego en oro. Aunque la Unión sobrevivió hasta 1925, no se considera un éxito debido a los altos déficit públicos en los que incurrieron algunos países miembros y al intento de exportar inflación al resto de países (Bae y Bailey, 2003). Sin embargo, a pesar del fracaso de la UML, desde el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957 (Tratado de Roma), un continuo proceso sobre nuevas bases ha impulsado la creación de una unión monetaria europea. Fue en 1970 cuando se redactó el Informe Werner, basado en la introducción gradual de la moneda única, que necesitaría diez años y acabaría con una moneda única y una única política monetaria. No obstante,

la idea no se llevo a cabo debido a la caída del Sistema de Bretton Woods (Ungerer, 1997). La inestabilidad cambiaria y monetaria que sucedió a la caída del sistema de tipos de cambios fijos de Bretton Woods, obligó a la Comunidad Europea en 1979 a establecer el Sistema monetario europeo y el Mecanismo de tipo de cambio, que permitió una mayor estabilidad cambiaria, un avance en la integración económica, una convergencia en la estabilidad de precios y en la práctica un camino irreversible hacia la unión monetaria, considerada necesaria para evitar las devaluaciones competitivas incompatibles con el mercado único europeo.

Fue finalmente en 1989, con la publicación del Informe Delors, donde se establecieron las tres etapas que llevarían a la UEM. Este plan fue oficialmente adoptado en la Cumbre de Roma de 1990. En 1991 los Presidentes de los estados y de los gobiernos de la Unión Europea firmaron el Tratado de Maastricht, donde se establecieron los detalles para la introducción del euro, uno de ellos, el criterio de convergencia nominal (Bagus, 2010). La convergencia nominal basada en la convergencia en las tasas de inflación, los tipos de interés, el nivel de déficit público y de deuda pública en relación al PIB, obliga además a que como mínimo durante los dos años anteriores a formar parte de la moneda única no se produzca devaluación frente a la moneda de ningún otro Estado miembro, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo. Se consideran márgenes normales el 2,25 % de apreciación o depreciación como máximo.

A pesar de la crisis del Sistema monetario europeo de septiembre de 1992, que mostró la dificultad de mantener los márgenes normales de fluctuación entre las distintas monedas, en situaciones de divergencia económica y con fuertes ataques especulativos, el crecimiento económico y los fondos de cohesión económica para los países con un nivel de renta media por debajo del 90 % de la renta de la UE, facilitaron las condiciones económicas para la moneda única. Pero también hubo un *momentum* político. Las condiciones económicas pudieron ser condiciones suficientes, sin embargo las condiciones necesarias fueron un pacto político entre Francia y Alemania. Francia apoyaba la unificación de Alemania, si a cambio Alemania renunciaba al marco para apoyar el euro, según Peer Steinbrück (ministro de finanzas del primer gobierno de Merkel). El derrumbe del muro de Berlín en 1989, sucedió algunos meses después de la presentación del Plan Delors. El plan de la moneda única estaba trazado, solo faltaba que se diesen las condiciones para el gran acuerdo franco-alemán y eliminar las reticencias políticas.

La UEM constituida en 1999 se basó en el pacto, entre los países candidatos de la Unión Europea, para adoptar una moneda única y un sistema monetario común. Para entrar en la UEM, los países candidatos tienen que cumplir unos requisitos basados en la convergencia nominal. Este criterio fue diseñado para garantizar que antes de entrar en la UEM, los países alcanzaran la convergencia económica (Lipinska, 2008) con el fin de cumplir con el requisito de tipos de cambio fijos e irrevocables. Algunos economistas sostienen que la convergencia nominal conduce gradualmente a la convergen-

cia real debido a la estabilidad de precios, la disciplina fiscal, la eliminación de los riesgos del tipo de cambio, la reducción de la incertidumbre, el estímulo a la inversión y al comercio internacional, lo que comporta un mayor crecimiento económico (Marelli y Signorelli, 2010; Buti y Sapir, 1998). Por lo tanto, debido a la afirmación anterior y al criterio de convergencia nominal de Maastricht, si los países consiguen convergencia nominal, estos deberían alcanzar gradualmente la convergencia real.

Sin embargo, de acuerdo con Hein y Truger (2002), aunque estos países consiguieron converger en términos nominales, al principio de la UEM, los países miembros mostraron, en los siguientes años, grandes diferencias en variables reales, como la productividad, el paro o el crecimiento del PIB. Estos autores atribuyen estas diferencias a la incompleta sincronización del ciclo económico de la euro zona y también a los diferentes antecedentes en tasas de inflación y estructuras del crecimiento de estos países.

La convergencia económica ha sido uno de los principales objetivos de la UEM, con la finalidad de conseguir una unión monetaria óptima. Para alcanzar este objetivo, la UE ha puesto en marcha diferentes políticas económicas a lo largo de su historia, que han continuado una vez la UEM ha sido establecida en el marco de la UE. Estas políticas se han practicado a escala europea, con la finalidad de hacer convergir los Estados miembros que forman la euro zona.

En este artículo pretendemos averiguar si ha existido convergencia real condicionada en el sentido explicado anteriormente. Nuestra hipótesis es que las políticas implantadas por la UE han sido instrumentadas a escala estatal por cada uno de sus miembros, por lo que no esperamos un comportamiento diferenciado de las regiones respecto al estado al que pertenecen. Aún cuando, algunas de estas políticas, quizás la mayoría, fueron inicialmente diseñadas a escala regional.

Este artículo consta de cuatro secciones. Tras la introducción, en la sección dos, se desarrolla un modelo econométrico espacio-temporal, que sirve para analizar la convergencia económica de los países de la euro zona. En la tercera sección se analizan los resultados del modelo y en el último apartado, discutimos los resultados obtenidos.

2. UN ANÁLISIS EMPÍRICO DE CONVERGENCIA

Datos

Nuestro interés es analizar la convergencia de las regiones de la euro zona. Por ello, solo consideraremos los diecisiete países de la Unión Europea (UE) que constituyen la euro zona. Tendremos datos de 174 regiones (nivel *NUTS II- Nomenclature of Territorial Units for Statistics*), correspondientes a diecisiete países de la UE, de 1990 a 2010 (Eurostat).

Modelo econométrico

Hemos especificado un modelo espacio-temporal, utilizando la hipótesis de beta-convergencia condicionada. Se han utilizado como variables dependientes el PIB per cápita, en paridad de poder adquisitivo (GDPPC) (datos de 1995 a 2008), y la productividad, definida como el ratio entre el PIB per cápita (PPA) y la población activa (datos de 1999-2008). Con estas dos variables dependientes hemos creado dos modelos. La matriz de variables explicativas esta formada por diferentes variables económicas y sociales reales de la regiones de la euro zona. Este tipo de variables, a diferencia de las nominales, han sido ajustadas por inflación para poder evitar la influencia de cualquier cambio en el nivel de precios. Las variables utilizadas lo son a nivel regional, aunque hay algunas que lo son a nivel de país, debido a la dificultad de encontrarlas por regiones.

Variables regionales:

- *Emph*t: Empleo de alta tecnología. Empleo en tecnología y sectores de conocimiento intensivo a nivel regional (miles de trabajadores).
- *Sec*: Estudiantes de secundaria (porcentaje sobre el total de la población). Suma de los estudiantes del nivel dos (educación secundaria inferior o segunda etapa de la educación básica), de los estudiantes de nivel tres (educación secundaria superior) y de los estudiantes de nivel cuatro (educación post secundaria pero no terciaria) con respecto al total de la población.
- *Univ*: Estudiantes de universidad (porcentaje sobre el total de la población). Suma de los estudiantes del nivel cinco y seis (educación terciaria).
- *Unempl*: Tasa de desempleo (desempleados sobre la población activa). Promedio de la tasa de desempleo de hombres y mujeres.
- *Gc*: Formación bruta de capital fijo (FBCF). Mide el valor en millones de euros de las adquisiciones de activos fijos nuevos o existentes menos las cesiones de activos fijos realizados por el sector empresarial, los gobiernos y los hogares (Sistema europeo de cuentas). Esta variable macroeconómica muestra la inversión que se hace en la economía.
- *Youngunempl*: Tasa de desempleo juvenil (15-24 años). Promedio de la tasa de desempleo juvenil de hombres y mujeres.
- *Empf*: Tasa de actividad femenina.

Variables a nivel de país:

- *Exportaciones*: Tasa de exportación. La variable consiste en el cociente entre el valor de las exportaciones de bienes y servicios y el PIB del país.

- *Importaciones*: Tasa de importación. La variable se define como el cociente entre el valor de las importaciones de bienes y servicios y el Producto interior bruto del país.
- *Bpg*: Balanza comercial (bienes). Esta variable ha sido creada como resultado de la exportación menos la importación de bienes con respecto al PIB del país.
- *Pubexp*: Tasa de gasto público. Esta variable es el resultado de los bienes y servicios comprados por el Estado respecto al PIB del país.

Los dos modelos se han especificado de la siguiente forma:

Producto Interior Bruto per cápita (PPA)

$$\frac{GDPPC_{ijt} - GDPPC_{ijt-1}}{GDPPC_{ijt-1}} = \alpha_{ijt} + \beta_{ijt} \log(GDPPC_{ijt-1}) + \gamma_1 \log(density_{ijt}) + \gamma_2 \log(empht_{ijt}) + \gamma_3 \log(sec_{ijt}) + \gamma_4 \log(univ_{ijt}) + \gamma_5 \log(unempl_{ijt}) + \gamma_6 \log(gc_{ijt}) + \gamma_7 \log(youngunempl_{ijt}) + \gamma_8 \log(empf_{ijt}) + \gamma_9 \log(exports_{ijt}) + \gamma_{10} \log(imports_{ijt}) + \gamma_{11} bpg_{ijt} + \gamma_{12} \log(pubexp_{ijt}) + u_{ijt} \quad [3a]$$

Productividad (Product)

$$\log(product_{ijt}) = \alpha_{ijt} + \beta_{ijt} \log(product_{ijt-1}) + \gamma_1 \log(density_{ijt}) + \gamma_2 \log(empht_{ijt}) + \gamma_3 \log(sec_{ijt}) + \gamma_4 \log(univ_{ijt}) + \gamma_5 \log(unempl_{ijt}) + \gamma_6 \log(gc_{ijt}) + \gamma_7 \log(youngunempl_{ijt}) + \gamma_8 \log(empf_{ijt}) + \gamma_9 \log(exports_{ijt}) + \gamma_{10} \log(imports_{ijt}) + \gamma_{11} bpg_{ijt} + \gamma_{12} \log(pubexp_{ijt}) + u_{ijt} \quad [3b]$$

En los dos modelos el subíndice *i* indica región (nivel NUTS II); *j* país; y *t* tiempo.

Tanto el término independiente (α) como el coeficiente de interés (β) tienen subíndices, ya que dejamos que sean efectos aleatorios. Es decir, permitimos que los coeficientes varíen entre los diferentes niveles (año, país o región). Cuando el coeficiente varía por región o país asumimos que son variables aleatorias gaussianas idénticas e independientes con una varianza constante. No obstante, si el efecto aleatorio varía anualmente, asumimos un camino aleatorio de orden 1 (incrementos independientes) para un vector aleatorio gaussiano (varianza constante). En la estimación inicial hemos dejado que el término independiente y el coeficiente β varíen en los tres niveles (Cuadro nº 1a y 1b).

Ajuste espacio-temporal

En los modelos 3a y 3b, el término de perturbación, aunque gaussiano, no está idéntica ni independiente distribuido. De hecho, cuando se tienen datos espaciales, como en nuestro caso, la variabilidad de la perturbación no es aleatoria. Existen dos

fuentes de extra-variabilidad (Lawson *et al.*, 2003, Barceló *et al.*, 2009): la más importante se denomina ‘dependencia espacial’ y es una consecuencia de la correlación entre áreas. Cuanto más cerca estén las áreas más similares serán; es decir mayor correlación o dependencia espacial entre ellas. Parte de esta dependencia no es en realidad estructural, sino consecuencia de variables omitidas en el análisis. La segunda fuente de extra variabilidad se denomina ‘heterogeneidad’ incorrelacionada o no espacial, debida a variables (no espaciales) que podrían influir en la variable dependiente (Lawson *et al.*, 2003, Barceló *et al.*, 2009).

El término de perturbación en los modelos 3a y 3b también presenta autocorrelación temporal, puesto que una de las dimensiones del problema es la temporal. La extra-variabilidad espacio-temporal debe controlarse, introduciendo dicha estructura en el modelo, so pena de que los errores estándar de los estimadores, y por tanto la inferencia, sea errónea (Greene, 2003).

Específicamente, la heterogeneidad ha sido capturada utilizando el efecto aleatorio asociado con el termino independiente (α_{ijt}). La dependencia temporal ha sido aproximada a través del camino aleatorio de orden uno, asociado al efecto aleatorio del parámetro de interés β_t .

Para la dependencia espacial hemos seguido el trabajo reciente de Lindgren *et al.* (2011) y especificamos una estructura Matèrn (Stein, 1999) en una rejilla irregular (véase gráfico nº 1).

Las inferencias con el ajuste espacio-temporal se han realizado mediante el enfoque Bayesiano, usando el Integrated Nested Laplace (INLA) (Rue *et al.*, 2009; Schrödle y Held, 2011). El análisis se ha hecho con el software libre R (version 2.14.0) (R Development Core Team, 2011), a través de la librería INLA (The R-INLA project, 2011; Rue *et al.*, 2009).

3. RESULTADOS

En el modelo final no hemos incluido la variación por el nivel anual ni en el término independiente ni en el coeficiente de interés ya que no ha mostrado variaciones significativas. Suponemos que esto es debido a que la variación del tiempo ya queda recogida en la especificación del modelo. En el modelo 3a, que recoge la convergencia en PIB per cápita, tanto el término independiente como el coeficiente β , varían por país (α_j , β_j), ya que por región y tiempo no han mostrado una variación significativa. No obstante, en el modelo de productividad (3b), el término independiente sí que ha mostrado variación significativa tanto por región como por país, mientras que el coeficiente β solo por país (α_{ij} , β_j).

Los resultados de la estimación de los modelos se han recopilado en los cuadros nº 2 y 3. Tal y como se ha explicado anteriormente, el coeficiente clave en este análisis

sis es la β . Con lo referido al modelo del PIB per cápita (PPA) hemos encontrado convergencia entre los países de la euro zona, ya que el coeficiente es negativo, -1,43% y estadísticamente significativo (el intervalo de confianza al 95% no contiene el cero). La estimación del modelo nos muestra qué variables explicativas tienen un efecto (estadísticamente) significativo sobre la tasa de variación del PIB per cápita. En este caso la densidad de población (0,16%), la Formación bruta de capital fijo (0,08%), la tasa de actividad femenina (0,53%), la balanza comercial (0,19%) y la tasa de gasto público (0,76%) tienen un efecto positivo, mientras que el empleo de alta tecnología (-0,15%) tiene un efecto negativo sobre la tasa de variación del PIB per cápita.

En el modelo correspondiente al nivel de productividad, no obstante, encontramos divergencia entre los países de la euro zona. En este caso el coeficiente de interés (β) es positivo, 5,02%, y estadísticamente significativo. Las variables explicativas que afectan al nivel de productividad de forma positiva son la densidad de población (10,22%), el porcentaje de estudiantes universitarios (1,65%), la Formación Bruta de Capital fijo (0,24%), las importaciones (17,14%) y la balanza comercial (1,09%), mientras que el empleo de alta tecnología (-1,93%), la tasa de desempleo (-5,98%), la tasa de desempleo juvenil (-1,77%), la tasa de actividad femenina (-12,08%) y las exportaciones (-21,77%) tienen un efecto negativo sobre el nivel de productividad.

En el cuadro nº 3, se muestra la media y el intervalo de confianza al 95% de los efectos aleatorios de cada modelo. El cuadro muestra en qué países, regiones o años ha habido variaciones significativas. Por lo que se refiere al modelo de PIB per cápita hemos dejado que haya variación a nivel de país tanto en el término independiente como en el coeficiente β . Para el primero (α_i) no encontramos ninguna variación significativa, mientras que para el (β_i) encontramos variación significativa en los siguientes países: Bélgica, Estonia, Italia y Luxemburgo. Siguiendo en este modelo, en la especificación hemos ajustado el modelo temporalmente, en este caso vemos que los años que son estadísticamente significativos son de 1996 a 2004 y de 2006 a 2008.

Para el modelo de productividad, hemos dejado que varíe en el nivel de región y país para el término independiente, mientras que para el coeficiente β solo varía por país. Los resultados nos muestran que para el término independiente por región (α_i) las regiones que varían son Wien (Austria), Prov. Antwerpen (Bélgica), Prov. Hainaut (Bélgica), Prov. Limburg (Bélgica), Prov. Namur (Bélgica), Prov. Oost-Vlaanderen (Bélgica), Reg. Bruxelles-Cap. (Bélgica), Corse (Francia), Île de France (Francia), Nord-Pas-de-Calais (Francia), Braunschweig (Alemania), Bremen (Alemania), Chemnitz (Alemania), Darmstadt (Alemania), Hamburg (Alemania), Lüneburg (Alemania), Münster (Alemania), Oberbayern (Alemania), Thüringen (Alemania), Dytiki Ellada (Grecia), Notio Aigaio (Grecia), Sterea Ellada (Grecia), Basilicata (Italia), Campania (Italia), Lazio (Italia), Flevoland (Holanda), Gelderland (Holanda), Groningen (Holanda), Centro (Portugal), Norte (Portugal), Bratislavský kraj (Eslo-

vaquia), Stredné Slovensko (Eslovaquia), Západné Slovensko (Eslovaquia), Comunidad de Madrid (España), mientras que por país (α_j) varían significativamente Finlandia, Luxemburgo y Eslovaquia. Por lo que se refiere al coeficiente (β_j), encontramos variación significativa en Estonia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Malta y Eslovaquia. Debido al ajuste temporal, vemos que los años en que encontramos variación son de 2000 a 2003 y de 2006 a 2008.

Los gráficos nº 2a y 2b recogen los resultados de la estimación del modelo. Se puede observar la evolución de PIB per cápita y la productividad, respectivamente, en términos de convergencia, para cada país. Para el modelo de PIB per cápita, podemos ver una tendencia común a la convergencia hasta 2003. A partir de este momento, empieza una tendencia a divergir para la mayoría de países de la euro zona. Por los que se refiere al modelo de productividad vemos también una senda común de convergencia pero que a partir de 2003 se suaviza y se puede ver algún país que diverge. Es importante también en este último modelo, el nivel de productividad de cada país, donde vemos que es diferente entre los países considerados centrales y los considerados periféricos.

4. CONCLUSIONES

De los resultados empíricos de nuestro análisis, encontramos convergencia (estadísticamente) significativa en PIB per cápita entre los países de la euro zona. No obstante, no encontramos esta convergencia en términos de productividad; es más, estimamos una divergencia (estadísticamente) significativa. Por lo tanto, se puede decir que los países de la euro zona convergen en PIB per cápita, mientras que divergen en productividad.

La utilización de la convergencia condicionada en la especificación del modelo, nos permite ver qué variables explicativas afectan significativamente al PIB per cápita y a la productividad. En cuanto al PIB per cápita, tenemos que éste se ve afectado positivamente por un aumento del gasto público, de la tasa de actividad femenina, de una mejora en la balanza comercial, de un aumento de densidad de población y de un aumento en la Formación bruta de capital fijo (ordenados de mayor a menor efecto). No obstante, y paradójicamente un aumento en el empleo de alta tecnología tiene un efecto negativo sobre el PIB per cápita.

En relación al segundo modelo, las variables que afectan positivamente al nivel de productividad son un aumento en las importaciones, en la densidad de población, un incremento en la tasa de estudiantes universitarios, una mejora de la balanza comercial y un aumento en la Formación bruta de capital fijo. Por otra parte tenemos las variables que tienen un efecto negativo sobre la productividad como un aumento de las exportaciones, un aumento en la tasa de actividad femenina, un incremento de la tasa de desempleo (total y juvenil) y un aumento en el empleo de alta tecnología.

A partir del comportamiento del parámetro, se debe destacar que las pautas de convergencia (PIB per cápita) y de divergencia (productividad) se producen sólo a escala de país, confirmando nuestra hipótesis de que son las pautas a escala de país las que conducen a la hipotética convergencia. El comportamiento desfavorable de la productividad se debe, sin duda, a un diferente comportamiento de la población activa. En el caso de España, por ejemplo, durante los últimos años ha crecido la población activa, un hecho que no ha venido acompañado de un aumento más que proporcional de la producción, debido a la concentración de la economía en el sector de la construcción como motor económico y a la poca inversión en I+D. Por el contrario, otros países, como Alemania, han visto crecer su población activa, pero al mismo tiempo también sus inversiones en I+D y sus exportaciones, cosa que ha permitido que aumentara la productividad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAE, K. and BAILEY, W. (2003) *The Latin Monetary Union: Some Evidence on Europe's Failed Common Currency*, Korea and Cornell University.
- BAGUS, P. (2010) *The Tragedy of the Euro*, Ludwig von Mises Institute, Auburn, Alabama.
- BARCELÓ, MA., SAEZ, M., y SAURINA, C. (2009) «Spatial variability in mortality inequalities, socioeconomic deprivation, and air pollution in small areas of the Barcelona Metropolitan Region, Spain». *Science of the Total Environment*, 407:21, 5501-23.
- BARRO, R. Y SALA-I-MARTIN, X. (1991) *Economic Growth*, Boston: The MIT Press.
- (1992) «Convergence», *Journal of Political Economy*, 100: 2, 223-51.
- BAUMOL, WJ. (1986) «Productivity growth, convergence, and welfare: What the long run data show», *The American Economic Review*, 76: 5, 1072-85.
- BECKER, G., PHILLIPSON, T. y SOARES, R. (2003) «The quantity and quality of life and the evolution of world inequality». *NBER Working Paper Series*, 2003, No. 9765.
- BUTI, M. y SAPIR, A. (1998) *Economic Policy in EMU*, Oxford, Clarendon Press.
- DE LA FUENTE, A. (1997) «The empirics of growth and convergence: A selective review», *Journal of Economic Dynamics and Control*, Elsevier, Vol. 21: 1, 23-73.
- DELORS, J. (1989) «Report on economic and monetary union in the European Community», Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Working Document.
- GREENE, WH. (2003) *Econometric Analysis*, Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Education, fifth edition.
- HEIN, E. y TRUGER, A. (2002) «European Monetary Union: Nominal Convergence, Real Divergence and Slow Growth?», *WSI Discussion Paper*, 107.
- LAWSON, AB., BROWNE, WJ. y VIDAL-RODEIRO, CL. (2003) *Disease mapping with WinBUGS and MLwiN*, John Wiley & Sons, Chichester.
- LINDGREN, F., RUE, H. y LINDSTRÖM, J. (2011) «An explicit link between Gaussian fields and Gaussian Markov random fields: the stochastic partial differential equation approach (with discussion)». *Journal of the Royal Statistical Society, Series B*, 73: 4, 423-98. [Available at: http://www.rss.org.uk/uploadedfiles/userfiles/files/Lindgren_16_March_2011.pdf acceso el 25 de junio de 2011].

- LIPINSKA, A. (2008) «The Maastricht Convergence Criteria and Optimal Monetary Policy for the EMU Accession Countries», *European Central Bank Working Paper Series*.
- MARELLI, E. y SIGNORELLI, M. (2010) «Institutional, nominal and real convergence in Europe», *Banks and Bank Systems*, 5, Issue 2.
- MANKIW, N., ROMER, D. Y WEIL, D. (1992) «A Contribution to the Empirics of Economic Growth», *Quarterly Journal of Economics*, 108.
- MANKIW, N. (1995) «The Growth of Nations», *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 275-326.
- PAAS, T., KUUSK, A., SCHLITTE, F. y VÖRK, A. (2007) «Econometric analysis of income convergence in selected EU countries and their nuts 3 level regions», *University of Tartu*.
- QUAH, D. (1993) «Galton's Fallacy and the Convergence Hypothesis», *Scandinavian Journal of Economics*, 95, 427-43.
- (1996) «Empirics for economic growth and convergence», *European Economic Review*, 40, pp. 1353-75.
- R DEVELOPMENT CORE TEAM (2011) «R: A language and environment for statistical computing». Vienna, Austria: R Foundation for Statistical Computing, ISBN 3,900051,07,0 [Available at: <http://www.R-project.org> acceso 25 Junio de 2011].
- RUE, H., MARTINO, S. Y CHOPIN, N. (2009) «Approximate Bayesian inference for latent Gaussian models by using integrated nested Laplace approximations (with discussion)», *Journal of the Royal Statistical Society, Series B*, 71, pp. 319-392 [Available at: <http://www.math.ntnu.no/~hrue/r,inla.org/papers/inla,rss.pdf> acceso el 25 de junio de 2011].
- Sala-i-Martin, X. (1996) «Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence», *European Economic Review*, 40:6, 1325-52.
- SCHRÖDLE, B. y HELD, L. (2011) *A premier on disease mapping and ecological regression using INLA*. [<http://www.r.inla.org/papers>].
- STEIN, M. (1999) *Statistical Interpolation of Spatial Data: Some Theory for Kriging*. New York: Springer.
- The R-INLA project [<http://www.r.inla.org/> acceso 25 de junio de 2011].
- UNGERER, H. (1997) *A concise history of European monetary integration: from EPU to EMU*, Quorum Books, United Kingdom.

Cuadro nº 1. RESULTADOS DE LA ESPECIFICACIÓN INICIAL DEL MODELO DE PIB PER CÁPITA

α \ β	Región	País	Tiempo
Región	0,00389 (0,00082)	0,00343 (0,00057)	0,00449 (0,00084)
País	0,01950 (0,00578)	0,01048 (0,00613)	0,02239 (0,00540)
Región País	0,00356 (0,00068) 0,01919 (0,00580)	0,00332 (0,00055) 0,01066 (0,00627)	0,00351 (0,00058) 0,02165 (0,00554)

¹media; ²desviación estándar.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro nº 1b. RESULTADOS DE LA ESPECIFICACIÓN INICIAL DEL MODELO DE PRODUCTIVIDAD

α \ β	Región	País	Tiempo
Región	0,15273 (0,01232)	0,14702 (0,01106)	0,15781 (0,01182)
País	0,27531 (0,05980)	0,26963 (0,06533)	0,2842 (0,06374)
Región País	0,12706 (0,01021) 0,26896 (0,05921)	0,12288 (0,0096) 0,26178 (0,06073)	0,12655 (0,00986) 0,27578 (0,06199)

¹media; ²desviación estándar.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro nº 2. RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DE LOS MODELOS FINALES

VARIABLES DEPENDIENTES	Tasa de variación anual del PIB per cápita	Productividad
α	-0,1483(0,0824;0,2146) ¹	4,0283(3,6033;4,4488)
β	-0,01428(-0,0212;-0,0075)	0,0502(0,0299;0,0717)
Efectos fijos:		
Density	0,0016(0,0003;0,0029)	0,1022(0,0779;0,1262)
Empht	-0,0015(-0,0023;0,0007)	-0,0193(-0,0308;-0,0078)
Sec	-0,0016 (-0,0036;0,0003)	0,00464(-0,0039;0,0132)
Univ	0,0017(-0,0008;0,0043)	0,0165(0,0044;0,0286)
Unemploy	-0,0007(-0,0049;0,0034)	-0,0598(-0,0792;-0,0404)
Gc	0,0008(0,0004;0,0013)	0,0024(0,0011;0,0038)
Youngunemploy	-0,0012(-0,0046;0,0022)	-0,0177(-0,0272;-0,0082)
Empf	0,0053(0,0026;0,0080)	-0,1207(-0,1966;-0,0449)
Exports	0,0090(-0,0539;0,0353)	-0,2177(-0,3674;-0,0681)
Imports	0,0175(-0,0279;0,0638)	0,1715(0,0178;0,3253)
Bpg	0,0019(0,0006;0,0032)	0,0109(0,0068;0,0150)
Pub exp	0,0076(0,0022;0,0129)	-0,0136(-0,0471;0,0199)
Desviación estándar de los efectos aleatorios:		
Heterogeneidad	0,02370(0,00038) ²	0,05252(0,00098)
α_i		0,12288(0,00960)
α_j	0,01036(0,00614)	0,26178(0,06073)
β_j	0,00359(0,00069)	0,03839(0,00815)
DIC	-10390,50	-4976,89
Numero efectivo de parámetros	120,43	216,06
-log(mean(cpo))	-2,2909	-1,4639

¹ media (intervalo de confianza al 95%); ² media (desviación estándar); El intervalo de confianza al 95% no contiene el cero (estadísticamente significativo).

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro nº 3. **EFFECTOS ALEATORIOS**

Desviación estándar de los efectos aleatorios	Tasa de variación anual del PIB per cápita	Productividad
α_t		<p>Wien (Austria) 0,15399(0,02164;0,28854)¹</p> <p>Prov. Antwerpen (Bélgica) 0,15796(0,06302;0,25219)</p> <p>Prov. Hainaut (Bélgica) -0,18623(-0,28462;-0,0875)</p> <p>Prov. Limburg (Bélgica) -0,10737(-0,20475;-0,00965)</p> <p>Prov. Namur (Bélgica) -0,11702(-0,21302;-0,02134)</p> <p>Prov. Oost-Vlaanderen (Bélgica) -0,1224(-0,2153;-0,0293)</p> <p>Reg. Bruxelles-Cap. (Bélgica) 0,48126(0,37368;0,59132)</p> <p>Corse (Francia) 0,2336(0,05154;0,40897)</p> <p>Île de France (Francia) 0,20213(0,07608;0,3230)</p> <p>Nord- Pas-de-Calais (Francia) -0,14438(-0,26105;-0,02681)</p> <p>Braunschweig (Alemania) 0,11188(0,01341;0,20887)</p> <p>Bremen (Alemania) 0,13452(0,02482;0,24235)</p> <p>Chemnitz (Alemania) -0,18381(-0,28255;-0,07862)</p> <p>Darmstadt (Alemania) 0,21245(0,11437;0,30582)</p> <p>Hamburg (Alemania) 0,25559(0,1374;0,37128)</p> <p>Lüneburg (Alemania) -0,14496(-0,24358;-0,04911)</p> <p>Münster (Alemania) -0,10916(-0,2070;-0,00875)</p> <p>Oberbayern (Alemania) 0,19398(0,06594;0,31537)</p> <p>Thüringen (Alemania) -0,24079(-0,34733;-0,12543)</p> <p>Dytiki Ellada (Grecia) -0,12867(-0,23126;-0,02506)</p> <p>Notio Aigaio (Grecia) 0,14836(0,00925;0,28255)</p> <p>Stereia Ellada (Grecia) 0,20029(0,08561;0,31216)</p> <p>Basilicata (Italia) 0,12398(0,01521;0,23306)</p> <p>Campania (Italia) -0,16829(-0,29283;-0,03993)</p> <p>Lazio (Italia) 0,14626(0,02606;0,26242)</p> <p>Flevoland (Holanda) -0,17237(-0,26205;-0,08308)</p> <p>Gelderland (Holanda) -0,10964(-0,20154;-0,01662)</p> <p>Groningen (Holanda) 0,27741(0,18279;0,37202)</p> <p>Centro (Portugal) -0,15297(-0,27186;-0,03426)</p> <p>Norte (Portugal) -0,23951(-0,38096;-0,09578)</p> <p>Bratislavský kraj (Eslovaquia) 0,32145(0,17368;0,46991)</p> <p>Stredné Slovensko (Eslovaquia) -0,13823(-0,27265;-0,0066)</p> <p>Západné Slovensko (Eslovaquia) -0,15018(-0,28261;-0,01819)</p> <p>Comunidad de Madrid (España) 0,21528(0,07749;0,3433)</p>
α_φ	No hay ninguna variación significativa	<p>Finlandia 0,32433(0,04194;0,63098)</p> <p>Luxemburgo 0,71916(0,40021;1,05833)</p> <p>Eslovaquia -0,36374(-0,61412;-0,12186)</p>

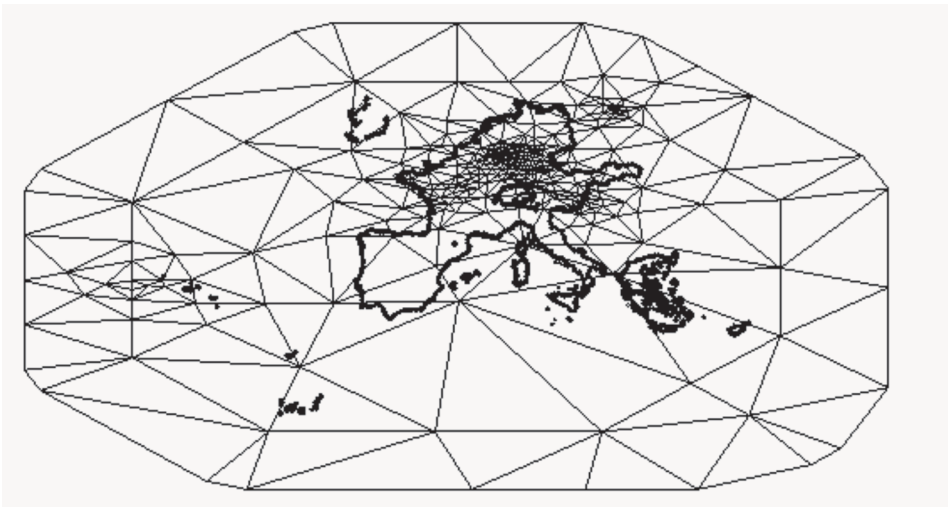
.../...

β_{φ}	Bélgica -0,00285(-0,00554;-0,00001)	Estonia 0,08354(0,04867;0,12045)
	Estonia 0,00445(0,00105;0,0078)	Francia -0,02061(-0,04113;-0,00086)
	Italia -0,00270(-0,00526;-0,00013)	Alemania -0,03202(-0,05234;-0,01246)
	Luxemburgo 0,00322(0,00024;0,00619)	Grecia 0,08333(0,04211;0,12777)
		Italia -0,03122(-0,05183;-0,01132)
		Malta -0,05617(-0,09058;-0,02365)
		Eslovaquia 0,04103(0,01627;0,06617)
γ year	1996 0,0111(0,00276;0,01944)	2000 -0,08401(-0,10901;-0,06117)
	1997 0,0221(0,01383;0,03037)	2001 -0,06541(-0,09021;-0,04234)
	1998 0,01642(0,00838;0,02447)	2002 -0,04580(-0,07069;-0,02258)
	1999 0,0059(0,002;0,00980)	2003 -0,04743(-0,00731;-0,02393)
	2000 0,02173(0,01786;0,0256)	2006 0,07455(0,04862;0,09882)
	2001 -0,00851(-0,01248;-0,00454)	2007 0,11041(0,08399;0,13528)
	2002 -0,01185(-0,01596;-0,00774)	2008 0,12328(0,095053;0,15017)
	2003 -0,03587(-0,04011;-0,03163)	
	2004 -0,00638(-0,01067;-0,00209)	
	2006 0,01183(0,00746;0,0162)	
	2007 0,00987(0,00537;0,01439)	
	2008 -0,03207(-0,03745;-0,02668)	

¹ media (intervalo de confianza al 95%).

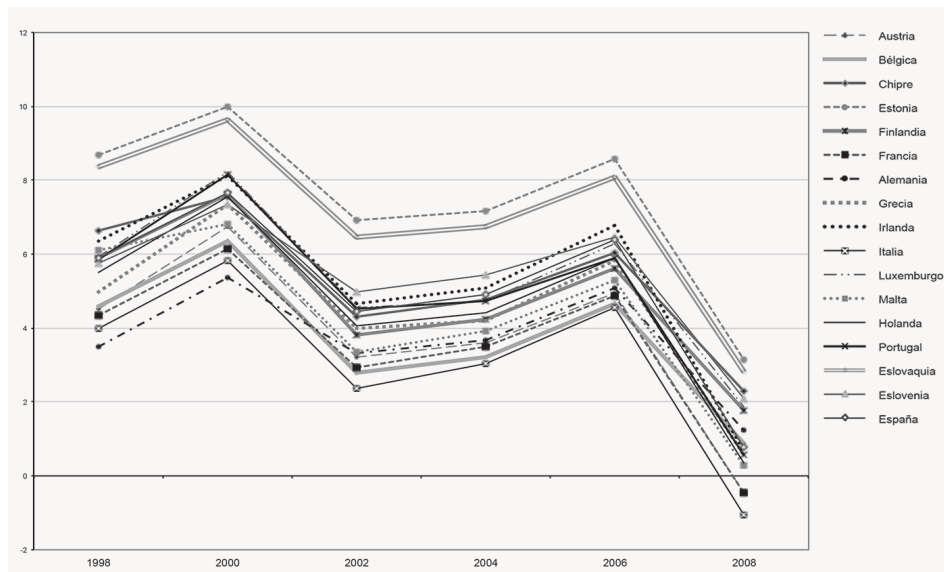
Fuente: construcción propia.

Gráfico nº 1. TRIANGULACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO (EURO ZONA)



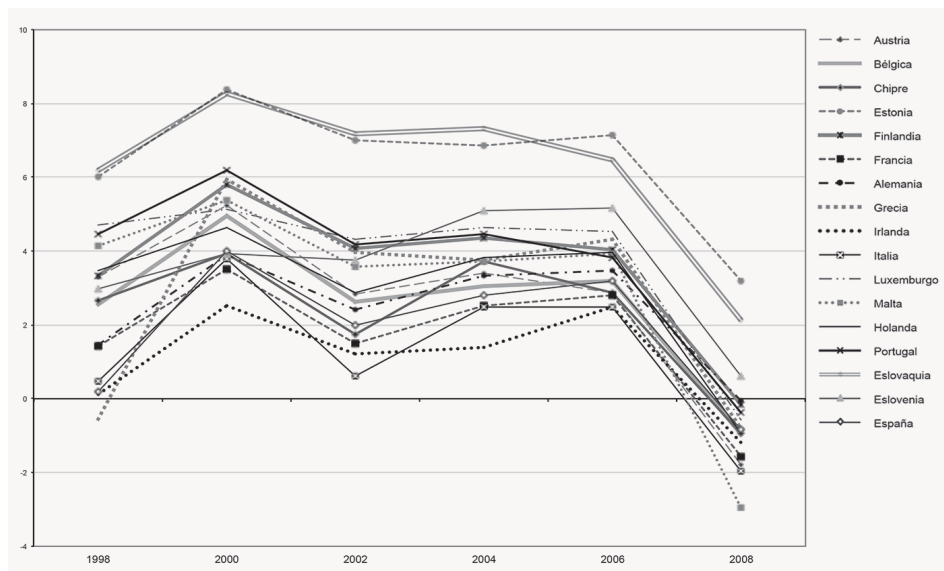
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico nº 2a. **EVOLUCIÓN DE LA TASA DE VARIACIÓN ANUAL DEL PIB PER CÁPITA DE CADA PAÍS ESTIMADA POR EL MODELO (VALORES ESPERADOS)**



Fuente: Construcción propia.

Gráfico nº 2b. **EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DE CADA PAÍS ESTIMADA POR EL MODELO (VALORES ESPERADOS)**



Fuente: Construcción propia.

Un balance de la política de cohesión europea en Euskadi

Este artículo estudia la aplicación de la Política de Cohesión Regional de la Unión Europea en la Comunidad Autónoma Vasca (CAV). Comienza recordando los iniciales apoyos del FEDER y a partir de entonces recorre, uno por uno, los distintos periodos de programación plurianual. Estima el alcance de la experiencia vasca en el proceso de integración comunitaria, pero también examina la difícil, en ocasiones imposible, compatibilidad del interés regional con el estatal. Se pone de manifiesto cómo los intereses de una región en declive industrial (País Vasco) en un «país de cohesión» (España) no han estado entre las prioridades. Aunque actualmente en la UE todas las regiones son beneficiarias de la política regional comunitaria, la política estructural para las regiones más desarrolladas parece enfocarse hacia el impulso de sus capacidades de arrastre económico. Los acuerdos para el periodo 2014-2020 darán su medida.

Artikulu honek Europar Batasunaren Herrialdeen Kohesio-Politikak Euskal Autonomia Erkidegoan izan duen aplikazioa aztertzen du. Hasteko, FEDERen hasierako laguntzak ekartzen ditugogora, eta hortik aurrera, programazio-aldi desberdinak analizatzen ditu, banan-banan. Komunitate-integrazioaren prozesu honetan euskal esperientziaren gorabeherak baloratzen ditu; baina, aldi berean, azpimarratzen du eskualdeko interesek eta estautaren interesek bateragarritasun zaila edo batzuetan ezinezkoa dutela. Agerian geratzen da nola industria gainbehera daukan eskualdearen (Euskadiren) interesak ez diren lehentasun izan «kohesioa bilatzen ari den» estatuaren barruan (Espainia). Gaur egun, EBko eskualde guztiak Eskualde Politika Bateratuaren onuradunak izan arren, eskualde garatuenetarako egiturazko politika badirudi eskualde horien ekonomia «arrastratzeko» gaitasuna bultzatzen zentratu dela nagusiki. 2014-2020 aldirako onartutako akordioek emango dute horren neurria.

This article reviews the implementation of the Cohesion Regional Policy of the European Union in the Basque country. It begins recalling the initial support of the FEDER and it continues telling, one by one, the different periods of multiannual program. It values the reach of the Basque experience in the aspect of the community integration, but also wants to bring out the difficult, and in some occasions impossible, compatibility of the regional interest with the interest of the state. It shows how the interest of a region in industrial decline in a cohesion country has not been among the priorities. Nowadays, although all the regions are beneficiaries of the Common Regional Policy, the structural policy for the more developed regions seems to focus on the momentum of its economic drag capabilities. The agreements for the period 2014-2020 will give their measurements.

Índice

1. Introducción
2. Los orígenes y el desarrollo de la política estructural comunitaria (1986-1993)
3. La segunda etapa Delors: el esfuerzo inicial se duplica (1994-1999)
4. La ampliación de la Unión requiere mayores recursos (2000-2006)
5. El crecimiento y el empleo para las regiones de la UE (2007-2013)
6. El futuro de la política de cohesión (2014-2020)
7. Resumen y evaluación general

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Unión Europea, política de cohesión, fondos estructurales, política regional, País Vasco.

Keywords: European Union, cohesión policy, structural funds, regional policy, Basque Country.

Nº de clasificación JEL: R58, E61, H43.

1. INTRODUCCIÓN

La posición de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) como acreedores o deudores del presupuesto comunitario ha condicionado, desde siempre, tanto el tamaño de las finanzas comunes, como su uso para las políticas de la UE, la de cohesión entre ellas.

A partir de las primeras perspectivas financieras de 1989, la política comunitaria de ayuda para la cohesión económica y social se ha desarrollado, básicamente, a través del entramado regional, delimitando este espacio administrativo-institucional-político con el objetivo de lograr una mayor convergencia hacia las mejor situadas.

En términos globales, su peso en el presupuesto comunitario ha sido relevante en los últimos 25 años, representando de media un tercio del gasto total del presu-

¹ El autor agradece la colaboración prestada por otros servicios del Gobierno Vasco en los que se gestionan los recursos comunitarios distintos de los del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. La documentación recibida se ha resumido, ajustado en las presentaciones e intentado no perder la riqueza de los detalles.

puesto de la UE, que ha evolucionado desde el 0,3% hacia el 0,4% del PIB de la UE, entre los años 1986 y 2102.

Su instrumentación es compleja y además ha experimentado cambios, más o menos notables, en la línea de una permanente adaptación a la propia evolución del entorno mundial de una parte y al incesante proceso de ampliación del espacio común europeo.

A partir de la incorporación a la Comunidad europea en 1986, Euskadi ha sido beneficiaria de las ayudas regionales para la cohesión. El nivel de las aportaciones a la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) ha ido variando a lo largo de los cuatro periodos de programación transcurridos: 1989-1993; 1994-1999; 2000-2006 y 2007-2013, al alza primero, hasta final del siglo pasado, y a la baja después.

El trabajo presenta, en apartados ordenados cronológicamente conforme a los periodos de programación, la evolución de la política de cohesión regional comunitaria, tanto a escala general como en su aplicación específica en la CAPV.

Se quiere constatar cómo el nivel de ayudas y su variación ha sido debido tanto a la propia evolución del ámbito regional de aplicación de la política comunitaria, creciente en número y necesidades, como también a la propia evolución, tanto absoluta como relativa, de la economía y sociedad vascas. Pero no sólo con esto se explica la evolución de nuestro saldo financiero con el presupuesto comunitario.

Las ayudas para la CAPV, y otras comunidades autónomas, han estado condicionadas por el nivel de prioridad que la problemática de las regiones industriales ha tenido para las autoridades españolas en los procesos de negociación previos a cada uno de los periodos comunitarios.

España ha sido, y aún lo es, un «país cohesión». Su objetivo general, en términos de saldo presupuestario, ha sido siempre el mantener la posición más beneficiosa para sus regiones menos desarrolladas. Pero a su vez las regiones del resto de «países cohesión» también tienen el mismo objetivo, lo cual no ha resultado positivo para los intereses de las regiones industriales españolas, en particular la CAPV.

Este trabajo no pretende establecer el efecto aislado que las ayudas comunitarias han tenido sobre las variables económicas o sociales vascas. En ningún caso el acompañamiento financiero de la UE ha sido determinante de nuestra evolución pasada y reciente; no obstante, sí podemos afirmar que ha ayudado en la correcta dirección.

Hay, sin embargo, una manifiesta intención de ilustrar, a un cierto nivel de detalle, sobre el alcance y contenido de los distintos programas de intervención comunitaria, para constatar que las actuaciones ligadas al abandono del modelo de desarrollismo económico, la reindustrialización, la terciarización de nuestra oferta económica, la mejora del entorno ambiental y social, etc. han estado presentes en la programación de las ayudas regionales.

Por último se analizan los datos y se concluye valorando y reconociendo los resultados generales habidos. La utilización de las ayudas europeas ha estado vinculada a las líneas principales de la mejora de la competitividad de nuestra región y al desarrollo económico endógeno de los últimos veinticinco años, por lo que ha ayudado, indudablemente, al proceso de convergencia de la economía vasca.

2. **LO ORÍGENES Y EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL COMUNITARIA (1986-1993)**

El Tratado de Roma (1957) asignaba a la Comunidad Europea (CE) la misión de «promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación a las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada...» (artº. 2 del Tratado de la CEE). El propio Tratado creó el Fondo Social Europeo (FSE) para fomentar el empleo y la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores. Su adopción significa el arranque de la política estructural de la CEE.

El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), creado en 1962 se estructuró en dos secciones en 1964: sección Garantía y sección Orientación. La sección Orientación (FEOGA-O) tenía a su cargo la promoción de reformas estructurales que permitieran el desarrollo del sector y de sus profesionales. Esta sección se convertirá en uno de los instrumentos de Política Estructural Comunitaria.

Casi veinte años después del Tratado de Roma, en 1975, la CE creaba el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y con ello nacía la Política Regional Comunitaria cuyo objetivo general consistía en reducir las diferencias económicas existentes entre las distintas regiones de la CEE para lo cual, la Comunidad dotó a este fondo estructural de importantes recursos. Al principio se destinó a financiar acciones individuales, operaciones estrictamente nacionales, determinadas y seleccionadas en los Estados miembros de conformidad con cuotas estatales presupuestadas anualmente por la CE.

De forma complementaria, la Política Regional tenía por objetivo coordinar las políticas regionales de los Estados miembros, así como trasladar la consideración de los efectos regionales a las restantes políticas comunitarias. Esta última voluntad obtendría sin duda resultados positivos en 1989.

La década de los ochenta fue determinante para la política regional. En 1981 Grecia se incorpora a la CE y en 1986 lo hacen España y Portugal. El crecimiento de la población comunitaria (18%) duplicaba con holgura a la del PIB (8%) y el 20% de la población comunitaria disponía de una renta menor al 70% de la media en renta por habitante. La renta media de Luxemburgo era 2,4 veces la renta media de

Portugal. Las diferencias regionales se ampliaron notablemente entre países y el PIB por habitante alcanzó la relación de 5 a 1 entre la región más rica y la menos desarrollada.

Además en ese último año, se firmó el Acta Única Europea (AUE) y se adoptó el programa del Mercado Único. La desaparición de las fronteras interiores de la Comunidad era económicamente tan necesaria (informe Cecchini), como también lo era la expansión de sus efectos positivos al conjunto del territorio (informe Padoa-Schioppa), por lo que las regiones más débiles deberían llevar a cabo un acelerado proceso de ajuste estructural.

En este contexto, la Comisión Europea, impulsó un cambio absoluto tanto en el ámbito de la financiación del presupuesto común, como del gasto (Comunicación de la Comisión de 15 de febrero de 1987: «Llevar a buen término el Acta Única. Una nueva frontera para Europa»).

Las tres instituciones, Comisión, Consejo y Parlamento, aseguraron, con un techo crediticio, las grandes políticas de gasto y la suficiencia de su financiación mediante un compromiso plurianual llamado Perspectivas Financieras, formuladas por primera vez para el periodo comprendido entre 1989 y 1993.

Por el lado del ingreso, además de los recursos de la aduana común, las exacciones reguladoras agrarias y el recurso IVA, el sistema de recursos propios incluyó el recurso PNB. De esta forma se garantizó la suficiencia además de ganar algo en progresividad.

2.1. La reforma de J. Delors: de los fondos estructurales a la política de cohesión

En el lado del gasto, la propuesta de la Comisión Europea, conocida como el «paquete de medidas Delors I», recoge la reforma de la Política Agraria Comunitaria (PAC), la fundación de la actual Política Regional de Cohesión (PRC), así como un fuerte impulso a la ciencia, al medio ambiente y al transporte.

A partir de la firma del AUE, el Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas incorporó al proceso de construcción comunitaria una voluntad de materializar el logro de la cohesión económica y social.

«A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas» (Acta Única Europea: artículo 130^a del Título V - Cohesión Económica y Social).

Hasta entonces, los tres fondos estructurales atendían sus objetivos de forma separada, en ausencia de una explícita meta común. Con la reforma se define una nueva política regional en la que, de entrada, se integran las actuaciones de los tres instrumentos de ayuda estructural: FEDER, FSE, y FEOGA-O.

La reforma se basa en tres principios clave:

- *Capacidad financiera*: duplicación de los recursos estructurales.
- *Concentración*: se centra en las regiones más pobres.
- *Adicionalidad*: el gasto comunitario no debe sustituir al gasto nacional.

Se pasa de proyectos a programas, se establece una programación plurianual y más estratégica de las actuaciones basada en una amplia cooperación entre regiones, Estados miembros y la Comisión Europea.

Cuadro nº 1. OBJETIVOS PRIORITARIOS DE LA POLÍTICA REGIONAL DE COHESIÓN 1989-1993

OBJETIVOS: Finalidad y tipos de regiones o áreas incluidas	Fondos estructurales afectados
Objetivo nº 1 (regional)	
Fomentar el desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas (criterio: PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria)	FEDER, FSE, FEOGA-Orientación
Objetivo nº 2 (regional)	
Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o zonas de las regiones («cuencas de empleo» y núcleos urbanos) gravemente afectadas por la crisis industrial (criterios: índice de desempleo superior a la media comunitaria, índice de empleo industrial superior a la media comunitaria, pérdida importante de empleo industrial)	FEDER, FSE
Objetivo nº 3 (horizontal)	
Luchar contra el desempleo de larga duración (mayores de 25 años en desempleo desde hace más de un año)	FSE
Objetivo nº 4 (horizontal)	
Facilitar la inserción profesional de los jóvenes (menores de 25 años en busca de un empleo)	FSE
Objetivo nº 5	
En la perspectiva de la reforma de la política agraria común:	
5a: (horizontal) Adaptar las estructuras de producción, transformación y comercialización en la agricultura y silvicultura	FEOGA-Orientación
5b: (regional) Fomentar el desarrollo de las zonas rurales (criterios: elevado índice del empleo agrario respecto del empleo total, bajo nivel de renta de los agricultores, nivel de desarrollo socioeconómico poco elevado, evaluado sobre la base del PIB per cápita)	FEOGA-Orientación, FEDER, FSE

Fuente: Reglamento comunitario.

Con el primer acuerdo interinstitucional, se produjo un crecimiento sustancial en los recursos estructurales. Entre 1987 y 1993 se duplicaron de 7.200 a 14.400 millones de ecus (de 1988) y su cuota relativa pasó del 13% al 25% del presupuesto comunitario; se alcanzaron los 68.000 millones de ecus.

Cuadro nº 2. FASES PARA LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL DE COHESIÓN (1989-1993)

PLANIFICACIÓN

Las autoridades competentes han de elaborar los planes de actuación en el ámbito socioeconómico de cada objetivo concreto (a excepción del Objetivo nº 5a), y remitirlos a la Comunidad para su conocimiento. No es requerida la decisión aprobatoria por parte de la Comisión.

Aunque cada objetivo tiene sus especificidades, en términos generales, responden al siguiente contenido temático:

- Descripción socioeconómica, evolución y situación actual
- Diagnóstico y perspectivas
- Estrategia y objetivos, prioridades establecidas y grandes medidas de intervención

La denominación de cada plan difiere según el objetivo de que se trate:

Objetivo nº 1:	Plan de Desarrollo Regional (PDR)
Objetivo nº 2:	Plan de Reconversión Regional y Social (PRRS)
Objetivo nº 3:	Plan Objetivo nº 3
Objetivo nº 4:	Plan Objetivo nº 4
Objetivo nº 5b:	Plan de desarrollo de zonas rurales (PDZR)

NEGOCIACIÓN

En el contexto de los objetivos establecidos por la Comunidad y de los recursos que a cada uno de ellos se destinen, así como de las preferencias o prioridades que la Comisión tenga sobre la base de los planes realizados en la fase anterior, esta última institución se reúne con las autoridades designadas por el Estado miembro para establecer el denominado *Marco de apoyo comunitario* (MAC)

El MAC (uno por cada objetivo con excepción del objetivo nº 5a) es el documento que, aprobado por decisión de la Comisión, establece la «envolvente financiera total» (la ayuda estructural y la aportación de las propias autoridades partícipes), así como el ámbito institucional concernido (administración comunitaria, estatal, regional, etc.) y de manera especial el tipo de actuaciones a desarrollar (ejes prioritarios).

PROGRAMACIÓN Y GESTION

Se refiere a la elaboración de los programas de intervención (programas operativos) que desarrollan de forma más concreta (acciones y proyectos específicos) lo previsto en términos generales (ejes prioritarios) en el MAC.

Por cada objetivo y, por lo tanto, por cada MAC puede haber tantos programas operativos como fondos intervienen. No obstante, cabe la posibilidad de establecer, en el caso de los Objetivos 1, 2 y 5b, las denominadas acciones integradas, que no son sino programas en los que intervienen más de un fondo.

Cada programa operativo requiere una decisión de aprobación de la Comisión

Fuente: Elaboración propia a partir de los reglamentos comunitarios.

La reforma supuso también un decidido e importante esfuerzo de coordinación y cooperación de los fondos estructurales, tanto entre sí como con los demás instru-

mentos financieros (en particular el Banco Europeo de Inversiones; BEI), para conseguir el logro de los cinco objetivos prioritarios. Se afianza la visión regional (los tres objetivos regionales-ver cuadro nº1- absorben el 80% de los recursos totales) y se concede especial atención al objetivo regional nº 1: apoyo a las regiones menos desarrolladas: 44.200 millones de euros (Mecus, en adelante), el 64% del total.

Por su lado, la mecánica de la PRC, los procedimientos y actores, se configuró de acuerdo con los principios de cooperación y programación.

Con ciertos cambios, algunos meramente técnicos pero otros de especial importancia y relevancia política, que iremos analizando a lo largo de los siguientes apartados, la orientación y la mecánica de aquella etapa sigue vigente.

2.2. Las ayudas regionales europeas en Euskadi antes de la reforma

Cuando en 1986 España se integra en las Comunidades Europeas, Euskadi sufría las consecuencias de una profunda crisis caracterizada por un fuerte desmantelamiento industrial, un deterioro generalizado del mercado de trabajo y altas tasas de desempleo, y una política industrial centrada en procesos de reconversión: Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR), Zonas industrializadas en declive (ZID). Las primeras ayudas regionales europeas llegaron dos años después, conforme a la reglamentación previa a la reforma de 1989.

Los «Proyectos Individuales»

Mediante acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de noviembre de 1986, la ayuda regional europea para España fue distribuida de la siguiente manera: la Administración General del Estado (AGE), un 50%; un 30% para los gobiernos autonómicos y el restante 20% a partes iguales entre empresas públicas y corporaciones locales. El límite absoluto de la asignación para los gobiernos autonómicos quedó fijado en el 30% de los recursos de cada comunidad autónoma en el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

Para el País Vasco esta primera ayuda europea a proyectos², permitió poner en marcha un conjunto de inversiones por un importe de 6.650 millones de pesetas; más de 51 Mecus³, la mitad a cargo del FEDER.

² Se programaron inversiones en infraestructura industrial (el programa Industrialdeak), transporte y energía. Como proyectos significativos pueden destacarse: el Gasoducto Tolosa-Rentería, el incipiente Parque Tecnológico de Zamudio, los proyectos constructivos de la línea I del Metro de Bilbao, y los polígonos industriales de Abanto-Zierbena, Hernani, Irún, Lezo, Ordizia y Zumarraga.

³ En este capítulo, ecus a precios de 1988 y a un tipo de cambio de 130 ptas/ecu.

Los programas comunitarios RESIDEL y RENAVAL

Antes de la reforma de 1989, la CAPV también se benefició de ayudas específicas (no generales) merced a los programas comunitarios RESIDER y RENAVAL. Dichos programas, establecidos a iniciativa de la Comisión Europea, eran una continuación de las originarias «acciones comunitarias específicas sectoriales», y en su virtud el FEDER invertía en las regiones europeas con dificultades derivadas de los procesos de reconversión siderúrgica y naval respectivamente. También recibió apoyo de los otros dos programas comunitarios, STAR y VALOREN, por medio de los cuales la Comunidad Europea destinaba las ayudas del FEDER, esta vez de forma extensiva a todas las regiones mediante intervenciones que favorecieran la adaptación regional a los importantes cambios que se estaban produciendo en el sector de las telecomunicaciones, y al impulso de las energías renovables.

El programa RESIDER

El programa RESIDER tuvo dos fases en España. En la primera se recibieron 25 Mecus con el fin de equipararse a la ayuda que el resto de las regiones de la Comunidad Europea (a 10) ya habían recibido. De ellos, 13 fueron para Asturias y los restantes 12 para zonas de Álava y Bizkaia en las que se aplicase un régimen nacional de ayuda con finalidad regional. En la 2ª fase, la financiación comunitaria fue de 275 Mecus para las zonas europeas aprobadas al efecto. En este programa, Euskadi presentó en julio de 1988 su programa RESIDER I País Vasco para el periodo entre 1988 hasta junio 1990, que fue aprobado un año después.

La solicitud de zona elegible presentada por el Gobierno Vasco, para participar en la segunda fase del programa (RESIDER II), fue aprobada en julio de 1990. Se incluyeron zonas de los tres territorios (Álava, Gipuzkoa y Bizkaia) a las que se denominó «cuenca siderúrgica del País Vasco». En septiembre de 1991 fue aprobado el programa «RESIDER Adaptado País Vasco» (junio 1990 / 1992). En total, se programaron inversiones⁴ por un importe de 10.430 millones de pesetas (80,2 Mecus), el FEDER aportó el 50%.

El programa RENAVAL

El programa RENAVAL también tuvo dos fases. En la primera se destinó la ayuda FEDER únicamente a España (Murcia), 12 Mecus y a Portugal, 9 Mecus. La 2ª fase cubrió las zonas elegibles de todo el ámbito comunitario, y se dotó con 170 Mecus.

⁴ Entre los proyectos más significativos en RESIDER destacan la ampliación de la Feria Internacional de Muestras de Bilbao, el apoyo al asociacionismo empresarial y los programas de ayuda a la inversión y a la innovación de las pymes, así como la creación de infraestructura industrial mediante suelo, nuevos polígonos y el desarrollo del programa de recuperación de edificios industriales en desuso (Elkartegiak), junto con acciones medioambientales correctoras de vertidos industriales.

A comienzos de 1991, la Comisión Europea aprobó la propuesta de zona para Bizkaia enviada por el Gobierno Vasco. En julio del mismo año se presentó el Programa RENAVAL País Vasco que fue aprobado en enero de 1992. El paquete de inversiones⁵ y gasto alcanzó los 5.470 millones de pesetas. La ayuda FEDER se elevó a 21 Mecus.

Los programas STAR y VALOREN

Estos programas financiaron, entre 1987 y 1991, diversas inversiones de la Administración central en la CAPV. El programa STAR aportó 15 Mecus de ayuda FEDER para inversiones⁶ en telecomunicaciones y el programa VALOREN 10,4 Mecus para proyectos de energías renovables.

2.3. Ayudas regionales en Euskadi en el periodo 1989-1993

Tras la reforma de la PRC los fondos estructurales destinaron al País Vasco un total de 522,6 Mecus durante el periodo 1989-1993, canalizados mediante los diferentes programas operativos de los objetivos territoriales 2 y 5b así como de los objetivos horizontales 3 y 4, y de diferentes Iniciativas Comunitarias (que sustituían a los programas comunitarios) entre las que destaca INTERREG.

El País Vasco como zona industrial en declive, ayudas FEDER y FSE

En el arranque de la nueva política de cohesión, la CAPV cumplía las condiciones para ser considerado objetivo 2 (tasa de desempleo, perfil industrial, pérdidas de puestos de trabajo). La economía vasca sufría entonces un fuerte proceso de ajuste y reconversión de sectores industriales básicos como el siderúrgico, el naval y el metal; existía un gran desequilibrio sectorial y tecnológico, y un deterioro generalizado del mercado de trabajo con altas tasas de desempleo. Todo ello junto a un importante déficit en infraestructuras de comunicaciones y energéticas, una abundancia de ruinas industriales, un urbanismo con imperiosa necesidad de mejora y, en general, un entorno medioambiental muy deteriorado. Así, la CAPV fue declarada zona objetivo nº 2, con la excepción de las comarcas de los Valles alaveses y la Montaña alavesa que fueron catalogadas como zonas objetivo 5b.

⁵ Las ayudas del RENAVAL sirvieron para financiar entre otros proyectos, el Plan General de Tecnología e Innovación del Gobierno Vasco (PGTI), el Centro de Información Europea para pymes, la continuación del Programa Elkartegiak, y la recuperación de antiguas zonas mineras.

⁶ Los más destacados son la Central digital de Vitoria de la empresa pública Telefónica, la reforma de la Central Hidráulica de Rentaría, las instalaciones de quemadores de gas natural, la evaluación de condiciones climáticas en el País Vasco; y el atlas definitivo solar y eólico.

Para las regiones o zonas objetivo 2 de la Comunidad Europea, la duración se limitó a tres años, bajo la idea de que en dicho plazo una mejor evolución económica, junto a la ayuda comunitaria, podría cambiar la calificación de aquellas zonas con un cumplimiento ajustado de los criterios reglamentarios.

Sin un plan español específico para las regiones del objetivo 2, el Plan de Reconversión Regional y Social (PRRS) español fue la agrupación de los correspondientes a cada comunidad autónoma perteneciente a dicho objetivo. Encuadrado en ese contexto estatal, la CAPV elaboró y presentó a la Comisión Europea su PRRS del País Vasco 1989-1993, sobre cuyas bases y las establecidas en las Orientaciones Comunitarias, se produjeron las negociaciones a tres bandas (Comisión-Estado-CC. AA) para el establecimiento de los dos Marcos de apoyo comunitario (MAC) para España, uno trienal, 1989-91 y otro para el bienio 1992-93, a partir de los cuales se presentaron y aprobaron dos programas de intervención FEDER en la CAPV.

Los programas operativos para el Objetivo 2 en 1989-91 y 1992-93

De acuerdo con la Comisión, el FEDER participaría en las intervenciones programadas conforme a cuatro ejes prioritarios, financiando hasta el 50% de tres de ellos (actividades productivas, medio ambiente e investigación), y solo un 25% de las inversiones en infraestructura de comunicaciones⁷.

Cuadro nº 3. ESTRUCTURA DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS

PROGRAMA OPERATIVO Objetivo 2 FEDER 1989-91	PROGRAMA OPERATIVO Objetivo 2 FEDER 1992-93
<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda FEDER: 148 Mecus. • Inversiones totales: 448 Mecus. <ul style="list-style-type: none"> – Administración central: 28% – Administraciones vascas: 39% – FEDER: 33% • Localización: ZUR ampliada y CISS (cinturón industrial de Donostia). • Prioridades: <ul style="list-style-type: none"> – Infra. comunicaciones (63%) – Creación y desarrollo de actividades productivas (22%) – Medio ambiente (15%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda FEDER: 169 Mecus • Inversiones totales: 454 Mecus. <ul style="list-style-type: none"> – Administración central: 26% – Administraciones vascas: 37% – FEDER: 37%. • Localización: Zona Objetivo2. • Prioridades: <ul style="list-style-type: none"> – Infra. comunicaciones (39%) – Creación y desarrollo de actividades productivas (35%) – Investigación y desarrollo (16%) – Medio ambiente (10%)

Fuente: Programa operativo FEDER (1989-1993).

⁷ Para la Comisión, las infraestructuras no eran prioritarias en las zonas en declive industrial, trasladando a la negociación de los programas el referente de un modelo de región propia del centro de Europa.

Recuadro nº 1**Programas operativos 1989-91 y 1992-93 FEDER País Vasco; prioridades y proyectos:****Eje 1, Creación y desarrollo de actividades productivas.**

Proyectos de inversión dirigidos a la mejora de la competitividad, la creación y modernización de la infraestructura industrial, el apoyo y fomento del sector de los servicios y la diversificación y desarrollo de los recursos energéticos.

Se financiaron actuaciones que tenían como objetivo:

- La mejora en el acceso de las pymes a los mercados financieros: creación de la Sociedad de Capital-Riesgo y de la Sociedad de Garantía Recíproca, «Convenios pymes» (subvención a los tipos de interés).
- La internacionalización de la economía vasca: actuaciones de promoción de las empresas en los mercados exteriores.
- Diversificación de los servicios prestados a las empresas dirigidos a la innovación empresarial y el asesoramiento en gestión, organización y nuevas oportunidades de negocio.
- Acciones de infraestructura industrial y energía: programa Industrialdeak. Potenciación de la utilización del gas natural tanto en la industria y el comercio, como en el consumo residencial.

Eje 2, Protección y mejora del medio ambiente.

- ratamiento de residuos urbanos e industriales, adecuación de los vertidos y emisiones industriales a la normativa comunitaria.

Algunos ejemplos:

- Saneamiento de aguas en Txingudi
- Encauzamiento de la cuenca fluvial del Nervión y actuaciones de abastecimiento de aguas en áreas de Gipuzkoa y Álava (alto Nervión)
- Recuperación de áreas extractivas y paisajes deteriorados por actividades industriales
- Derribo de instalaciones industriales en desuso y su recuperación (rehabilitación NIESSEN en Rentaría)
- Infraestructuras de distribución de gas natural.
- En Bizkaia se construyó la primera planta de tratamiento y reciclaje de aceite usado.

Eje 3, Apoyo a la investigación y desarrollo tecnológico.

- Configuración de la red de centros tecnológicos del País Vasco mediante de la mejora de equipamientos y el apoyo a proyectos.
- Construcción del Parque Tecnológico de Zamudio.
- Red universitaria de banda ancha.

En el ámbito empresarial, más de 200 empresas se beneficiaron de ayudas destinadas a la puesta en marcha de proyectos de mejora tecnológica en sus procesos productivos.

Eje 4, Mejora de la red de comunicaciones. El proyecto más significativo fue el Ferrocarril Metropolitano de Bilbao. Además otras infraestructuras de transporte por carretera: autovía Irurzun-Andoain, Ugaldebieta IV, corredor del Txorierrri o el desdoblamiento de la N-I; la mejora de la red de cercanías de RENFE y en FEVE la electrificación de la línea Bilbao-Balmaseda en infraestructuras ferroviarias; actuaciones en los puertos marítimos de Bilbao y Pasajes así como en los aeropuertos de Vitoria-Gasteiz y Bilbao.

La estructura temática de la programación varió entre ambas intervenciones a favor de la promoción empresarial y la I+D y en perjuicio de las infraestructuras (cuadro nº 3). Esta tónica fue mantenida en los sucesivos periodos de programación. De la misma manera, se han mantenido en el tiempo las cuotas de participación de la Administración General del Estado (AGE), y de las administraciones vas-

cas (Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos) en un aproximado 30-35% para la primera y el 65-70% para las segundas.

En este periodo de programación, el Fondo Social Europeo también financió actuaciones en el ámbito del objetivo 2 del País Vasco. La contribución financiera del FSE fue de 81 Mecus (1989-91: 35,86Mecus y 1992-93: 44,87Mecus). Se materializó en un gran número de cursos de formación, dirigidos tanto a trabajadores en activo como a desempleados, y en diversas medidas en materia de reciclaje profesional e implantación de nuevas tecnologías especializadas. De estas acciones se beneficiaron cerca de 70.000 personas en la CAPV.

Las iniciativas comunitarias STRIDE e INTERREG I

Del total de cinco iniciativas comunitarias puestas en marcha por la Comisión sólo dos debido a sus características⁸ tuvieron aplicación en el País Vasco: STRIDE para el fortalecimiento de las capacidades de innovación, e INTERREG creada originariamente para apoyar la diversificación de la actividad económica de las zonas afectadas por la desaparición de las aduanas tras la instauración del Mercado Único.

STRIDE permitió abordar la elaboración del primer esfuerzo planificador en investigación y tecnología, el Plan Estratégico Tecnológico del País Vasco, y también mejorar la oferta de servicios de información, asesoramiento técnico e investigación ofrecidos a la industria vasca por los centros tecnológicos.

INTERREG I 1991-1993 se desarrolló en la frontera hispano-francesa. Esta iniciativa canalizó la ayuda FEDER para la creación y desarrollo del Centro Integral de Transportes (ZAISA), el saneamiento de las aguas de la Bahía de Txingudi, la planificación estratégica transfronteriza, y el lanzamiento de proyectos de cooperación bilateral entre Euskadi y Aquitania.

Los objetivos horizontales 3 y 4. El Fondo Social Europeo (FSE)

Durante los años 1990-92, se recibieron 104 Mecus de ayuda del FSE para los programas de los objetivos 3 y 4 con los que se llevaron a cabo las acciones precisas para abordar la recualificación de los recursos humanos del País Vasco. El objetivo era completar el proyecto de revitalización económica regional desde la formación de las personas. Se adoptaron diferentes medidas en materia de formación tecnológica y de recualificación de base, ayudas al empleo estable y a la creación de actividades independientes y acciones a favor de las mujeres y de los colectivos menos favorecidos del mercado de trabajo: minusválidos y emigrantes. Además, se pusieron en marcha tres iniciativas comunitarias, en concreto, EUROFORM, NOW y HORIZON.

⁸ PRISMA (estándares técnicos de calidad de los productos) y TELEMATICA (servicios avanzados de telecomunicaciones) se aplicaron sólo en las regiones menos desarrolladas. La iniciativa REGIS (ayudas especiales) se concibió para las regiones ultra periféricas.

El Objetivo 5b del País Vasco. El FEOGA-Orientación

Las ayudas de la Unión Europea, también, se dirigieron a apoyar el desarrollo de la zona objetivo 5b del País Vasco, un área que afectaba a un 15,5% del territorio y a un 0,37% de su población. El FEOGA-O, el FEDER y el FSE destinaron ayudas por un importe de 9 Mecus al logro de cuatro objetivos prioritarios: la mejora de las rentas agrarias, la creación de empleo en el sector agroindustrial y de servicios, el desarrollo de infraestructuras económicas y equipamientos sociales, y la conservación para el ocio del entorno natural.

Dentro de las comarcas objetivo 5b, se puso en marcha la iniciativa LEADER 1989-1990 que fue apoyada en 1,5 Mecus. Las inversiones públicas realizadas por un valor superior a los 14 Mecus permitieron apoyar el desarrollo de pequeñas empresas, la artesanía y los servicios locales y, en menor medida, las acciones en materia de turismo rural.

Cuadro nº 4. RESUMEN DE LAS AYUDAS EN EL PERIODO 1986-1993

	Mecus (millones de euros)
Proyectos individuales	26,0
Programas comunitarios	98,5
Programas operativos obj. 2	397,0
Iniciativas FEDER y otras intervenciones	11,1
Programas obj. 3 y 4	104,0
Obj. 5b e iniciativas agrarias	10,5
TOTAL	647,1

Fuente: Elaboración propia.

En total 647,1 Mecus. La mayor parte (63,4%) procedieron del FEDER. El Fondo Social y el FEOGA-Orientación aportaron, respectivamente, el 35,2 % y el 1,4%.

3. LA SEGUNDA ETAPA DELORS: EL ESFUERZO INICIAL SE DUPLICA (1994-1999)

Con el Tratado de la Unión Europea, acordado en febrero de 1992 en Maastricht, el objetivo de la cohesión aumenta su relevancia política al considerarse como uno de los objetivos esenciales de la Unión. En opinión de la Comisión, al mismo nivel que la Unión Económica y Monetaria (UEM) y del Mercado Único Europeo, con los que comparte el denominado primer pilar comunitario⁹.

⁹ En el primer pilar comunitario las decisiones se toman por mayoría y el papel de las instituciones comunitarias es esencial. En los pilares de cooperación entre gobiernos (Política Exterior y de Seguridad Común, PESC y Justicia y Asuntos de Interior), las decisiones han de tomarse por consenso y las competencias de la Comisión, el Parlamento Europeo o el Tribunal de Justicia son escasas.

En este contexto, el presidente de la Comisión, presentó un programa y unas propuestas presupuestarias para avanzar hacia la UEM y lograr la extensión de los beneficios de la misma al conjunto de la Unión («paquete de medidas Delors II»).

En diciembre de 1992, el Consejo Europeo aprobó en Edimburgo las segundas perspectivas financieras para el periodo 1994-1999, con un alza en el techo de recursos propios (desde el 1,20% de 1992) hasta el 1,27% del PNB comunitario en 1999. Con ser un éxito, el valor logrado fue inferior al que había sido propuesto por la presidencia comunitaria, y, además, a un plazo superior, ya que la propuesta de la Comisión pretendía alcanzar un techo del 1,37% para el año 1997.

En materia de cohesión, además de un incremento significativo de recursos financieros para los fondos estructurales (153.000 Mecus¹⁰), se creó el Fondo de Cohesión (15.000 Mecus en beneficio de los países con un PNB inferior al 90% de la media comunitaria), que haría posible un mayor grado de concentración territorial. Con la aportación de este nuevo instrumento de apoyo estructural, la ayuda comunitaria para las regiones menos desarrolladas (objetivo 1) de la Unión alcanzaba los 108.500 Mecus, el 68% del total. En conjunto, la PRC representaba un tercio del presupuesto comunitario (el 0,4 del PIB total de la UE).

En cuanto a la estrategia comunitaria, se creó un nuevo objetivo prioritario identificado como el apoyo a la adaptación laboral al cambio o mutación industrial (objetivo 4), mientras los anteriores objetivos de lucha contra el desempleo de larga duración (nº 3) y juvenil (nº 4) se refunden en un objetivo 3, que incluye también la integración en el mercado laboral de las personas expuestas a exclusión social.

Por otra parte, las diversas normas de apoyo al sector pesquero se aglutinan en un nuevo fondo estructural, el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Por último, se concede apoyo a las zonas de escasa densidad de población (objetivo 6), debido a la nueva ampliación de la Unión de 1995, con la incorporación de Finlandia y Suecia, además de Austria.

En este segundo periodo de perspectivas financieras, España fue nuevamente el país más beneficiado de la PRC al recibir 42.400 Mecus (el 25% del total de la financiación para la cohesión), la mayor parte (el 68%) a cargo del objetivo 1.

En medias anuales, los fondos estructurales crecieron un 61%. El objetivo 1 lo hacía en un 68,1%, mientras que el objetivo 2 crecía también, pero 15 puntos menos (un 53,3%). Este aumento de la concentración del gasto en las regiones menos desarrolladas supuso un beneficio para el Estado español por su elevado nivel de participación en tal objetivo, un 28% (un 12% mayor que el del periodo anterior). Sin embargo, la pérdida de posición relativa del objetivo 2 a nivel de la Unión se repite, pero de manera sensiblemente más acusada, en España.

¹⁰ A precios de 1994.

Excluyendo las aportaciones de las iniciativas comunitarias, las zonas españolas con problemas de declive industrial perdieron el 18% de su capacidad de absorción de fondos estructurales en el escenario comunitario, debido a la incorporación de nueva población de zonas de Francia, Italia y los Países Bajos, como consecuencia de una mayor facilidad de acceso a la calificación como zona en declive industrial¹¹.

Cuadro nº 5. **LA CAPV EN EL OBJETIVO PRIORITARIO Nº 2 DE 1994-99**

OBJETIVO Nº 2		FONDOS ESTRUCTURALES		
Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o zonas de las regiones (cuencas de empleo y núcleos urbanos) gravemente afectadas por la crisis industrial (criterios: índice de desempleo superior a la media comunitaria, índice de empleo industrial superior a la media comunitaria, pérdida importante de empleo industrial y otros criterios secundarios)		FEDER, FSE		
	Índice medio desempleo / CEE (1990-1992)	Empleo industrial respecto del total (%)		Evolución del empleo industrial % 90/76
		Año 1976	Año 1990	
Alava	186,5	60,0	48,0	-17,1
Bizkaia	232,6	52,0	38,0	-34,1
Gipuzkoa	193,3	56,0	43,0	-27,2
CAPV	214,6	54,0	41,0	-29,5
España	189,9	36,9	33,4	-8,7
CE	100,0	38,1	33,1	-6,6

Fuente: E.P.A.-I.N.E. y EUROSTAT.

3.1. La CAPV en el período 1994-1999

De acuerdo con las condiciones comunitarias, la CAPV era entonces el paradigma del declive industrial. Cumplía ampliamente las condiciones establecidas: dupli-

¹¹ Además de las condiciones del periodo inicial, la normativa dispuso criterios secundarios que permitieron una ampliación de las zonas subvencionables del objetivo nº 2 a:

- zonas contiguas a regiones subvencionables del objetivo 1 ó 2 que cumplan los principales criterios,
- núcleos urbanos con una elevada tasa de paro y una disminución importante del empleo industrial,
- zonas con pérdidas sustanciales de puestos de trabajo en sectores determinantes para su desarrollo económico,
- zonas urbanas con graves problemas de rehabilitación de áreas industriales degradadas,
- zonas con grave impacto de la reestructuración del sector pesquero.

caba la tasa de paro media de la Comunidad Europea, cuando bastaba con igualarla; el perfil industrial de la ocupación sectorial, aun decreciendo, era significativamente más marcado que el del conjunto comunitario. Por último, la pérdida de empleo industrial no sólo se podía constatar, como exigía la norma, sino que multiplicaba por cinco la sufrida a nivel comunitario.

La CAPV recibió más recursos absolutos en media anual (cuadro nº 6), pero las cifras hubieran crecido sensiblemente si, por un lado, la Unión hubiera impulsado de la misma forma los objetivos territoriales 1 y 2, y por otra, si se hubiera sido más exigente (y no al revés, como ocurrió) con los criterios requeridos para la calificación de zonas con problemas de declive industrial, que motivaban la paliativa intervención de las ayudas comunitarias. La exactitud y rigor en el plano doctrinal de la PRC de cara a lograr el objetivo perseguido, hubiera facilitado una mayor dotación financiera.

Sobre la mesa de las negociaciones, los Estados miembros y la Comisión acordaron el reparto global por objetivos y por países, sin olvidar la reciente creación del Fondo de Cohesión, impulsado por España, y sin perder de vista, obviamente, la posición de los países con regiones objetivo 1.

Resumiendo, en este nuevo periodo de programación 1994-1999 se intensifica el esfuerzo comunitario dedicado a la política de cohesión hasta alcanzar un tercio del presupuesto comunitario. Se produce una mayor concentración de la ayuda en las regiones y países de cohesión por lo que en términos relativos disminuye la importancia del objetivo 2 en la UE.

Cuadro nº 6. **PARTICIPACIÓN DE LAS ZONAS OBJETIVO 2 'DE LA CAPV EN LOS FONDOS ESTRUCTURALES (solo Marcos de Apoyo Comunitario: MAC)**

(Mecus94)

	Fondos estructurales totales para MACs destinados al Obj.2 comunitario	Medias anuales a nivel comunitario	Participación CC.AA. españolas del Obj.2	Medias anuales a nivel estatal	Participación del País Vasco a nivel estatal	Medias anuales a nivel País Vasco
Período 1989-93	8.210	1.642	19,77%	325	29,66%	96,28
Período 1994-96	6.977	2.325	16,20%	377	30,77%	115,90
Variación porcentual		+41,66%	-18,06%		+3,70%	20,40%

Fuente: Elaboración propia.

Ello trae como consecuencia que España aumente su recepción global de fondos europeos, si bien, a la vez, el objetivo 2 español pierde participación (cae un 18,06% en recursos para los MAC) en el total comunitario, que crece un 41,66%. De hecho, en este periodo, cuatro comunidades autónomas españolas del objetivo 2, Euskadi entre ellas, resultan contribuyentes netos al presupuesto europeo, a pesar de recibir más fondos comunitarios que en el periodo anterior.

A lo largo del periodo 1994-1999, la estrategia de desarrollo impulsada por el Gobierno Vasco, y apoyada por el resto de las administraciones territoriales, persigue consolidar el proceso de revitalización económica iniciado en el periodo anterior. Los objetivos marcados en la nueva etapa de programación son por ello una continuación de los establecidos en el MAC 1989-93, siendo la prioridad fundamental recuperar la competitividad de la economía vasca.

La CAPV recibió un total de 1.250 Mecus con cargo a los diferentes fondos estructurales, que se convierten en 1.387 Mecus si se tiene en cuenta además la aportación financiera del Fondo de Cohesión.

El objetivo 2: Los Programas Operativos 1994-96 y 1997-99 de la CAPV

La zona objetivo 2 del País Vasco en este periodo de programación comprendía el 63% del territorio y el 98% de la población¹². Los dos programas operativos del objetivo 2 País Vasco, el POPV 1994-96 y el POPV 1997-99, van a canalizar una ayuda comunitaria hacia inversiones y gasto público que superan los 3.000 Mecus. La agenda inversora prevista incluye un amplio conjunto de actuaciones plurianuales y coherentes, estructuradas en 5 ejes de actuación.

Las normas y orientaciones comunitarias enmarcaron el proceso de negociación funcional de los programas de intervención, orientando el gasto hacia los ejes de impulso de la actividad económica y la I+D en mayor medida que lo estaba en el periodo anterior.

Por ello, para este periodo, las partidas destinadas a la promoción empresarial y a la investigación, desarrollo e innovación regional ganan posiciones en el cuadro de programación (48% del total).

El FSE financió, aunque en menor medida, en estos mismos programas operativos, actividades de formación profesional continua y la orientación, asistencia y asesoramiento a empresas y trabajadores¹³.

¹² En 1994 se amplió el número de las comarcas y municipios de la CAPV declarados como Objetivo 5b por la Comisión Europea, en detrimento de la zona Objetivo 2, al sumarse dos nuevas comarcas de Álava (Rioja Alavesa y Estribaciones del Gorbea) y otras áreas de Bizkaia.

¹³ Implantación de planes de reciclaje profesional dentro o fuera de las empresas en diversas áreas empresariales como gestión, tecnología, comunicaciones, etc.; gremios y oficios artísticos; apoyo a la

Recuadro nº 2

Programas operativos del País Vasco 1994-96 y 1997-99 del objetivo 2 FEDER; prioridades y proyectos:

Eje 1, Apoyo al empleo y a la competitividad de las empresas. Recoge actuaciones para modernizar los sistemas de gestión y producción, potenciar y diversificar la industria, mejorar la posición internacional, consolidar el sector comercial, la renovación y modernización del equipamiento industrial.

Algunas de las acciones más importantes fueron: el programa de ayudas financieras a la inversión (AFI), el apoyo a agrupaciones sectoriales para la promoción exterior, la construcción de polígonos y pabellones industriales, el apoyo tecnológico a la actividad empresarial para la mejora de procesos industriales (destaca la ampliación de la planta de Mercedes-Benz en Vitoria-Gasteiz) y la adaptación medioambiental de los sistemas de producción industrial.

Eje 2, Protección y mejora del medio ambiente. Engloba acciones que tienden a reducir los efectos ambientales nocivos de la industria así como actuaciones de rehabilitación de espacios físicos degradados y demolición de ruinas industriales. De singular importancia económica fue la actuación sobre el antiguo complejo siderúrgico, Altos Hornos de Bizkaia, que permitió utilizar parte de los terrenos recuperados para la ubicación de la nueva Acería Compacta, una de las iniciativas empresariales de mayor trascendencia. Se abordaron diversos proyectos de recuperación de canteras y áreas periurbanas degradadas, que se destinaron básicamente a usos recreativos y espacios para mejorar la calidad de vida de la población. Además se incluyeron actuaciones de saneamiento de los recursos hídricos en cauces fluviales contaminados y el establecimiento de centros y redes de vigilancia de la calidad medioambiental.

Eje 3, Apoyo a la investigación y desarrollo. Un ejemplo fue el programa dirigido a establecer mecanismos de transferencia entre los centros tecnológicos y las empresas, especialmente mediante la puesta en marcha de cerca de 250 proyectos de investigación de carácter genérico, trabajando sobre áreas identificadas previamente como necesarias para cubrir las demandas del sector productivo vasco a medio y largo plazo, la creación de infraestructuras tecnológicas en sectores avanzados, y el equipamiento para la formación universitaria de investigadores, ingenieros y técnicos de alta cualificación.

Eje 4, Mejora de la red de comunicaciones. Acceso a zonas de interés económico. Uno de los proyectos con un mayor impacto económico a medio plazo fue la ampliación del puerto autónomo de Bilbao.

Eje 5, Desarrollo local y urbano. Abordaba, entre otras muchas acciones, el proyecto de la depuradora de Galindo, que forma parte de una acción de carácter global de saneamiento de la ría del Nervión, diferentes proyectos relativos a la construcción y equipamiento de centros de formación profesional, y agencias de desarrollo local y promoción del empleo, rehabilitación y salvaguarda del medio ambiente urbano degradado (incluidas zonas verdes), infraestructuras socioculturales y de promoción de la igualdad social para colectivos específicos, y la recuperación, construcción y equipamiento de edificios singulares con fines de actividad turística.

En general, el peso de las infraestructuras se reduce de forma considerable y su programación de actuaciones ha de ser más selectiva, ligándolas expresamente a la mejora de la accesibilidad a las zonas productivas del territorio. En este eje la tasa de

investigación y desarrollo de la formación de postgrado y becas de especialización de profesionales, la motivación-orientación de los desempleados, el acompañamiento a la inserción y a la experiencia laboral.

cofinanciación del FEDER se mantiene menor que para el resto de operaciones (25% frente a 50%).

Cuadro nº 7. FINANCIACIÓN FEDER OBJETIVO 2 CAPV POR EJES PRIORITARIOS, 1994-99 (en %)

EJES PRIORITARIOS	
1. Apoyo al empleo y a la competitividad	39,6
2. Protección del medio ambiente	14,8
3. Apoyo a la investigación e innovación	8,2
4. Desarrollo de los transportes	25,2
5. Desarrollo local y urbano	11,5
6. Asistencia técnica	0,7
TOTAL	100

Fuente: programas operativos FEDER País Vasco.

Los objetivos horizontales 3 y 4 en el País Vasco

En el objetivo 3, el País Vasco dispuso de una ayuda del FSE de 278,8 Mecus. De esta cantidad, 155 Mecus se corresponden con el marco plurirregional, gestionado por los organismos de la Administración central, especialmente el INEM. El resto, 124 Mecus pertenecen al marco regional. De acuerdo con los objetivos del Gobierno Vasco, los programas y medidas formativas diseñadas se orientaron a la inserción de los parados de larga duración, los jóvenes y las personas amenazadas de exclusión, y a la promoción de la igualdad de oportunidades. Entre 1994 y 1997, el total de beneficiarios del FSE objetivo 3 alcanzó las 153.000 personas.

El DOCUP¹⁴ del objetivo 4, se gestionó directamente desde la Administración central, a través de FORCEM, que destinó a Euskadi 48,9 Mecus a diversas actuaciones ligadas a facilitar la adaptación laboral de los trabajadores.

Los objetivos 5a y 5b en el País Vasco

Además de las actuaciones del objetivo 5a, cofinanciadas por 35,47 Mecus del FEOGA-O y 61,79 Mecus del IFOP, el desarrollo de las áreas rurales de la CAPV contó con su propio programa de actuación estratégica para las zonas del objetivo 5b.

¹⁴ El Documento Único de Programación (DOCUP) fue la novedad en este periodo. Con una declarada voluntad de la Comisión Europea de descentralizar la gestión, la finalidad última era la de simplificarla, así como reducir los plazos ya que, al sustituir por agregación al MAC y al PO, se reducían de dos a una el número de Decisiones Comunitarias necesarias. Su aplicación fue voluntaria. En el caso del Objetivo 2 español, a pesar de la demanda de algunas CCAA, el País Vasco entre ellas, no se aplicó.

Las acciones, cofinanciadas con 27 Mecus por FEDER, FSE y FEOGA-O, se agruparon en el DOCUP 5b CAPV 1994-1999. El objetivo era invertir el proceso de emigración de la población rural y la desvitalización económica, a la vez que se mejoraba la calidad de vida de la población.

Recuadro nº 3

Actuaciones del objetivo 5a País Vasco, 1994-99; prioridades y proyectos:

FEOGA-O: mejora de las estructuras agrarias, apoyo a la industria agroalimentaria, conservación de bosques y lucha contra incendios.

IFOP: reestructuración y modernización del sector pesquero vasco.

DOCUP del objetivo 5b del País Vasco, 1994-99; prioridades y proyectos:

Eje 1, Impulso de las infraestructuras: creación de 170 Km de caminos rurales y la mejora de 3.400 Has. de tierras de regadío.

Eje 2, Diversificación de la actividad y creación de empleo: apoyo a nuevos proyectos empresariales vinculados directamente o indirectamente a las tareas agroalimentarias.

Eje 3, Desarrollo de los recursos naturales y el medio ambiente: específicamente la conservación de la biodiversidad y la protección del medio natural.

Eje 4, Mejora del hábitat rural: incluye desde la habitabilidad de las viviendas hasta la realización de obras que afectan a suministros básicos, como el agua y la electricidad.

Eje 5, Mejora de los recursos humanos: incluye la recualificación profesional y empresarial.

Las iniciativas comunitarias en el País Vasco

De las trece iniciativas comunitarias establecidas por la Comisión Europea para el periodo 1994-99, la CAPV se benefició de ocho. Estas iniciativas van a significar 88,4 Mecus de ayuda europea para programas de inversión pública en campos tan diversos como la reconversión de la siderurgia, la modernización de las pymes locales, el desarrollo rural, los recursos humanos o la revitalización de áreas urbanas.

Cuadro nº 8. RESUMEN DE LAS AYUDAS EN EL PERIODO 1994-1999

	Mecus (millones de euros)
Objetivo 2	709,5
Objetivo 3 y 4	327,5
Objetivo 5a y 5b	124,3
Iniciativas	88,4
Fondo de Cohesión	137,7
TOTAL	1.387,4
Con cargo al FEDER	608,5
A través del FSE	515,6
El FEOGA-O	57,2
La financiación de la Pesca (IFOP)	68,5
Fondo de Cohesión	137,7

Fuente: Elaboración propia según programas operativos FEDER.

Algunas suponen, de hecho, una continuación de programas sectoriales e iniciativas comunitarias que ya funcionaron en el anterior periodo de programación. Este es el caso de *INTERREG II*, *RESIDER II*, *LEADER II* y, en cierta medida, la iniciativa EMPLEO (que engloba a las iniciativas anteriores *NOW* y *HORIZON*, e incluye además un capítulo dedicado a los jóvenes). A estas iniciativas se les unen otras nuevas: *ADAPT*, *PESCA*, *URBAN* y *PYME*.

Recuadro nº 4

Algunas iniciativas comunitarias 1994-99 del País Vasco; descripción y actuaciones relevantes:

ADAPT es una iniciativa con un campo amplio de actuación, en el que tienen cabida proyectos innovadores destinados al desarrollo de sistemas de formación y asesoramiento, acciones de fomento de redes y nuevas oportunidades de empleo, e incluso programas dirigidos al diseño de medidas de información, difusión y sensibilización. El País Vasco contó con varios proyectos integrados en esta nueva iniciativa a los que el FSE aportó 7,70 Mecus.

PESCA se inscribió dentro del Plan Estratégico para el Sector Pesquero de la CAPV, que perseguía dar respuesta a la crisis del sector. Su aplicación se concentró en un área funcional de 100 municipios, con una estrecha dependencia económica respecto a la actividad pesquera, con una extensión de 1.956 km² y 1,5 millones de habitantes. Se incluyeron diversos programas dirigidos a la mejora de la rentabilidad de las empresas pesqueras y de las condiciones de comercialización y transformación de los productos de pesca, al asesoramiento logístico, y a la mejora de la cualificación profesional. También se actuó sobre la diversificación productiva, para adaptarse a los cambios del mercado internacional.

URBAN se estructuró en torno al desarrollo del Programa URBAN Galindo en Barakaldo, uno de los municipios de la margen izquierda del Nervión más afectado por la crisis del sector siderúrgico, siendo el objetivo del mismo la regeneración urbana y medioambiental. Una de las líneas de actuación más comprometidas fue el lanzamiento de nuevas actividades económicas, eje que concentró el 48% de la inversión total.

PYME tuvo como prioridad fundamental apoyar a las pequeñas y medianas empresas a incrementar su competitividad, a través del desarrollo de proyectos de cooperación empresarial, información, intangibles, financiación y redes de colaboración.

INTERREG II, iniciativa de cooperación transfronteriza en la que destacaron actuaciones ligadas al Fondo de Cooperación con Aquitania y, de manera particular la construcción del recinto ferial FICOBA en Irún.

RESIDER II, reedición del primitivo programa comunitario del mismo nombre, promovida por un «lobby regional» en el que participó la CAPV. En los proyectos incluidos destaca la edificación del Palacio de Congresos y de la Música de Bilbao, Euskalduna.

La media anual alcanzó los 231,23 Mecus, lo que supone duplicar las cifras del periodo anterior. De nuevo, es el objetivo 2 (cuadro nº 8) el que canalizó el mayor volumen de recursos comunitarios (51%) y el FEDER el fondo que más aportó (44%).

4. LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN REQUIERE MAYORES RECURSOS (2000-2006)

La Agenda 2000: «por una unión más fuerte y más amplia» presentada en julio de 1997 por la Comisión, recoge el planteamiento del ejecutivo comunitario sobre los aspectos relevantes para el periodo que se abriría con el arranque del nuevo siglo: reforma de la política agraria, adecuación de la política de cohesión económica y social, y la estrategia para la ampliación y financiación de la Unión. En marzo de 1999 el Consejo de Berlín alcanzó un acuerdo sobre la base de las propuestas de la Comisión.

Cuadro nº 9. LA PRC TRAS LA REFORMA DERIVADA DE LA AGENDA 2000

Objetivo	Finalidad y tipos de regiones o áreas incluidas	Fondos
Objetivo 1 (antiguos objetivos 1 y 6)	Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas Además de algunos programas especiales, permitirá subvencionar: <ul style="list-style-type: none"> – las regiones de nivel NUTS II con PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria – las regiones de Suecia y Finlandia que anteriormente eran subvencionables en virtud del objetivo 6 – las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de ultramar, y los archipiélagos de las Canarias, Azores y Madeira) 	FEDER FSE FEOGA-OIFOP
Objetivo 2 (antiguos objetivos 2 y 5b)	Reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales Incluye: <ul style="list-style-type: none"> – zonas industriales en declive – zonas rurales que combinan baja densidad de población/ elevada proporción de empleo agrícola y elevada tasa de desempleo/ disminución de población – zonas urbanas que cumplan algún criterio de los relacionados con los niveles de pobreza, marginalidad social, alto desempleo, o deterioro medio ambiental – zonas pesqueras con proporción importante de la población ocupada en este sector y disminución del empleo en el mismo 	FEDER FSE IFOP FEOGA-G
Objetivo 3 (antiguos objetivos 3 y 4)	Adaptación y modernización de las políticas y los sistemas de educación, formación y empleo Abarca la aplicación fuera de las regiones subvencionables en virtud del objetivo 1 de: <ul style="list-style-type: none"> – políticas activas contra el desempleo – promoción de la accesibilidad al mercado laboral – refuerzo de la empleabilidad a través de los sistemas de educación y formación continua – promoción de las medidas para anticipar y facilitar la adaptación a los cambios económicos y sociales – promoción de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres 	FSE

Fuente: Reglamentos comunitarios.

En materia de cohesión se refuerza la aplicación del principio de concentración en el plano estratégico: se reducen los objetivos de 7 a 3 (cuadro nº 9) y el número de iniciativas pasa de 13 a 4; y, sobre todo, en el financiero. La dotación de los Fondos estructurales fue de 195.000 millones de euros¹⁵ y de 18.000 millones para el Fondo de Cohesión, alcanzando en total un tercio del presupuesto comunitario. El objetivo 1 concentró el 69,7%, un 11,5% se destinó al objetivo 2 y un 12,3% para el objetivo 3.

El logro de la reconversión económica y social y el ajuste estructural de las zonas rurales, anterior objetivo 5b, es incorporado a un ampliado objetivo nº 2. Sin embargo, no se hace lo propio con la parte de los recursos que aquel disponía en el periodo precedente (el 5% del total, y que procedían de FEDER, FSE y FEOGA-O).

En este nuevo periodo, tan solo las zonas menos desarrolladas (objetivo 1) podrían acometer medidas de desarrollo rural beneficiándose de la ayuda del fondo estructural FEOGA-O. No obstante, debido a la presión de los grupos de interés del ámbito rural, el FEDER y FSE quedan a disposición de las intervenciones que el desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales (y pesqueras) pudieran requerir en las zonas determinadas al efecto dentro del objetivo 2.

Para que esto sea así, el sistema de selección de éste incorpora condiciones de perfil rural (y pesquero). Un tercio del total de la población ha de localizarse en zonas con problemática rural y de la pesca (cuadro nº 10).

Cuadro nº 10. COBERTURAS MÁXIMAS Y DOTACIONES DE LOS OBJETIVOS DE LA PRC 2000-2006

Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3
22% de la población de la UE	18% de la población de la UE Cobertura indicativa de 4 zonas a nivel comunitario: Zonas industriales y de servicios (10%) Zonas rurales (5%) Zonas urbanas (2%) Zonas dependientes de la pesca (1%)	Regiones no cubiertas por el objetivo 1
69,7% de los fondos estructurales (136.000 millones de euros)	11,5% de los Fondos (22.500 millones de euros)	12,3% de los Fondos (24.000 millones de euros)

Fuente: Consejo Europeo de Berlín (24 y 25 de marzo de 1999); conclusiones de la Presidencia.

¹⁵ En adelante los importes serán en euros; en este capítulo a precios de 1999.

Se redujo el límite de la población de la UE cubierta por objetivos regionales, que pasa del 50% en el periodo anterior al 40%. En correspondencia, se concedieron ayudas transitorias para aquellas zonas que pierden la condición de asistida.

Para el nuevo periodo de programación los fondos crecen un 3%, pero los recursos del objetivo «2+5b» caen un 30%. Mientras, el ámbito espacial relativo al nuevo objetivo 2 crece sobre el anterior periodo.

Desde una óptica más general, en este periodo resaltan acciones y reacciones de índole política que, en último término afectarían a la dimensión y alcance de la política de cohesión. Destaca el informe Sapir (julio 2003). Avalado por el presidente de la Comisión, Romano Prodi, fue duramente criticado (incluso dentro de la Comisión) por plantear un desmantelamiento financiero tanto de la política agraria como de la de cohesión en su sentido clásico. De hecho, revisaba todo el sistema de políticas económicas europeas y proponía una estrategia orientada prioritariamente al crecimiento. El cuarto de los seis puntos de su agenda abarca el rediseño de las políticas de convergencia y reestructuración.

Cuadro nº 11. INFORME SAPIR: «UNA AGENDA PARA UNA EUROPA EN CRECIMIENTO»

Objetivos:	Crecimiento económico como prioridad estratégica.	
	Reformas estructurales para el aumento de la competitividad.	
	Crítica al uso histórico de políticas estructurales.	
	Traslado al Estado (y no a regiones) de las ayudas.	
	Crítica al excesivo peso de la PAC, que tendería a desaparecer.	
	Fondos propuestos:	
	Convergencia (0,35% de PIB UE)	
	– Nuevos socios	0,20%
	– Antiguos socios	0,10%
	– Infraestructuras	0,05%
	Crecimiento (0,45% de PIB UE)	
	– I+D	0,25%
	– Promoción y empleo	0,075%
	– Infraestructuras	0,125%
	Reestructuración (0,20% de PIB UE)	
	– Trabajadores desplazados	0,05%
	– Agricultura	0,05%
	– Transitorio agrario	0,10%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, resumen del informe Sapir.

Las propuestas del informe (cuadro nº 11) conducían hacia una política alternativa de gestión de los recursos y los impulsos de la Unión: la política de Cohesión se centra en las regiones con problemas, y solo en ellas y, por otro lado, la «sectoriza-

ción» del presupuesto subrayaba la importancia de las políticas transversales, limando drásticamente la histórica relevancia del sector agrario.

La falta de reorientación de la PRC conforme a las propuestas del informe, no evitará su ulterior, y obligado, compromiso absoluto con la Estrategia de Lisboa (2000), aunque la aplicación práctica de esta alineación estratégica por parte de la programación de las ayudas estructurales no se llevaría a cabo hasta el siguiente periodo, 2007-2013.

Hay que destacar igualmente la posición de los países contribuyentes netos en contra del peso planteado por la Comisión para el presupuesto comunitario (carta de diciembre de 2003, al presidente Prodi, de Alemania, Francia, Reino Unido, Austria, Holanda y Suecia con el propósito de fijar en el 1% del PIB el límite de los gastos de la Unión).

Pero sobre todo, hay que resaltar el hecho de que se trata del periodo de la última gran ampliación. La mayor disparidad regional y los menores recursos para la cohesión provocó la manifestación del presidente de la Comisión: «los milagros no son mi especialidad».

En todo caso, la «Agenda 2000» preparó el camino para la mayor última gran ampliación de la UE, la adhesión de diez nuevos Estados miembros en mayo de 2004. Con esta ampliación histórica, la población de la UE aumentaba el 20%, aunque el PIB sólo crecía un 5%.

En resumen, con 213.000 millones de euros la PRC mantuvo el peso sobre el presupuesto: el 33% (el 0,4% del PIB comunitario). Además se dotaron otros 22.000 millones para los instrumentos específicos de preadhesión creados al efecto. Contando con ellos, el 71,6% de las ayudas se concentraron en las regiones de menor desarrollo.

4.1. La política regional europea en Euskadi en el período 2000-2006

Para el establecimiento del área de aplicación del nuevo Objetivo 2 el límite inicial de cobertura por Estado miembro estaba determinado por la población de sus zonas NUTS III (provincias en el caso español) que cumplieran unos determinados requisitos, industriales o rurales, a escala comunitaria (ver cuadro nº 12). Sin embargo, la nueva normativa dejaba margen a los Estados miembros para incorporar otras zonas con problemas o deficiencias estructurales (paro y paro de larga duración) pero a escala nacional, siempre que la población de tales zonas complementarias no superara la mitad de la población propuesta total.

Haciendo uso de esta flexibilidad, las autoridades nacionales hicieron sus propuestas. En el caso español, abarcó zonas de todas las comunidades autónomas presentes hasta entonces en el objetivo 2 (dos de ellas, Madrid y Baleares, merced a la mencionada flexibilidad reglamentaría), más Cantabria que perdió la consideración de objetivo 1.

Sobre la base de la proporción de población de las zonas reconocidas a escala comunitaria, se establecía para cada Estado la correspondiente participación en el total de población cubierta para tal objetivo a nivel comunitario (acordada en aplicación del principio de concentración en el 18% de la población UE). Considerando lo anterior y en función de las propuestas estatales, se determinaba por último el grado de reducción, en su caso requerido a cada estado, para que la suma de aquellas se ajustase al techo comunitario. La reducción así establecida para la propuesta de objetivo 2 española fue del 8% y se aplicó de manera uniforme para todas las comunidades autónomas, en perjuicio de los intereses de Euskadi.

En efecto, los tres territorios de la CAPV cumplían las condiciones reglamentarias establecidas para las NUTS III (cuadro nº 12) por lo que el País Vasco era una zona reconocida de forma íntegra a escala comunitaria. Sin embargo, por lo expuesto, ello no evitó la aplicación en Euskadi del principio de concentración comunitario, lo que obligó a identificar una zona a excluir del objetivo 2.

Cuadro nº 12. CUMPLIMIENTO REGIONAL DE LAS CONDICIONES DEL OBJETIVO Nº 2 PERIODO 2000-2006 / NUTS III ESPAÑOLAS

	Tasa	Peso empleo	Caída empleo	Condi- ciones	Dens. Poblac.	Peso empleo	tasa	Dismi- nución	Condi- ciones
	de paro	industrial	industrial	Indus- triales	(hab/Km ²)	agrícola	de paro	pobl. tras 1985	
	Artº 4-5;a)	Artº 4-5;b)	Artº 4-5;c)		Artº 4-6;a.1)	Artº 4-6;a.2)	Artº 4-6;b.1)	Artº 4-6;b.2)	Agrícolas
		1993	1993		frente a U.E. 15				
Cantabria	si	si	si	si	si	si	si	no	si
Álava	si	si	si	si	si	no	si	no	si
Gipuzkoa	si	si	si	si	no	no	si	si	NO
Bizkaia	si	si	si	si	no	no	si	si	NO
Navarra	si	si	si	si	si	si	si	no	si
La Rioja	si	si	si	si	si	si	si	no	si
Huesca	si	no	si	NO	si	si	si	si	Si
Teruel	si	si	si	si	si	si	si	si	si
Zaragoza	si	si	si	si	si	si	si	no	si
Madrid	si	no	si	NO	no	no	si	no	NO
Barcelona	si	si	si	si	no	no	si	si	NO
Gerona	si	si	si	si	si	si	si	no	Si
Lérida	no	si	si	NO	si	si	no	si	si
Tarragona	si	si	si	si	si	si	si	no	si
Baleares	si	no	si	NO	no	no	si	no	NO

La identificación de esta zona, llamada zona transitoria vasca, se configuró a partir de distritos censales de sus tres capitales, sumando un total de 184.106 habitantes (Vitoria-Gasteiz: 62.586; Donostia-San Sebastián: 54.255; Bilbao: 67.265 habitantes). Para estas zonas, las ayudas comunitarias se limitaban a seis de los siete años del periodo.

A efectos prácticos, esta calificación de transitoriedad en el objetivo 2 no tuvo repercusión posterior en ningún lugar de la UE. En efecto, durante el siguiente (actual) periodo 2007-2013, la Política de Cohesión califica como zona beneficiaria del objetivo «competitividad regional y empleo» a la totalidad del territorio comunitario no calificado como «zona convergencia», como más adelante se explica.

Además del obligado ajuste de la propuesta vasca, la misma también fue penalizada por la inclusión de la población de las áreas rurales (anterior objetivo 5b) en el nuevo objetivo 2.

Como ya se ha explicado antes para el conjunto de la UE, las zonas rurales de las comunidades autónomas españolas distintas del objetivo 1, pasaron a formar parte del nuevo ámbito de aplicación del objetivo 2. De hecho, hubo NUTS III que pasaron a formar parte de este objetivo merced, exclusivamente, a los criterios agrarios. Los habitantes de esas zonas entran en el cálculo del porcentaje de reparto regional de los recursos que llegan para el objetivo nº 2 español.

La población rural vasca representaba un peso sensiblemente menor en el contexto estatal que el correspondiente al objetivo industrial, con lo que la inclusión de condiciones de ámbito agrario en el objetivo 2 implicó la reducción de la capacidad de absorción de financiación comunitaria por parte del País Vasco.

Considerando la situación de los estados de la UE, este cambio de escenario perjudicó al conjunto del territorio español no objetivo 1 (justo lo contrario que ocurría con Francia). En general las regiones y zonas de los países con problemas de ajuste estructural industrial pero con perfiles menos marcados en los criterios agrarios, perdieron presencia relativa en el nuevo objetivo 2.

Con todo, entre 2000 y 2006, el País Vasco, que durante el periodo anterior había programado el 3,63% de los fondos regionales concedidos a España (cuadro nº 13), recibiría 1.334 millones de euros; tan solo el 2,95 % de los 45.145 millones de los fondos estructurales españoles.

En los años previos a este periodo el País Vasco era una región contribuyente neto del Presupuesto de la Unión Europea, al igual que Baleares, Cataluña y Madrid. Su saldo neto negativo del presupuesto comunitario para el trienio 1997-1999 ascendió a 84 millones de euros de media anual; unos 41 € por habitante. Este importe, que es el 0,24% del PIB y aproximadamente el 25% de la aportación vasca (357 millones de euros de media anual para el trienio mencionado), representaba el precio que la CAV pagaba por participar en el proceso de desarrollo regional cohesionado y solidario de la UE.

El cambio de estrategia comunitaria, el refuerzo de la concentración financiera en las regiones menos desarrolladas y la aplicación práctica de las flexibilidades previstas en los reglamentos, derivó en la pérdida del 19% del nivel de captación de financiación estructural (a escala estatal y exclusivamente en referencia a los fondos estructurales) respecto al que dispuso en el periodo precedente. Sin lugar a dudas, la nueva posición acreedora vasca de primeros de este siglo era superior a la que cerraba el anterior.

Cuadro nº 13. LOS FONDOS ESTRUCTURALES PERCIBIDOS POR EL PAÍS VASCO 1994-1999 (millones € del 94) y 2000-2006 (millones € del 99)

	Unión Europea	España	CAPV
Periodo 1994-1999	153.038	34.443	1.250,0
% de participación	100,0	22,5	0,82
		100,0	3,63
Periodo 2000-2006	195.000	45.145	1.334
% de participación	100,0	23,2	0,68
		100,0	2,95

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

4.2. La programación 2000-2006 en la CAPV

Al igual que en los dos anteriores, en este periodo también, el objetivo 2 y el fondo FEDER canalizaron la mayoría de las ayudas comunitarios. El Documento Único de Programación (DOCUP 2000-2006) para el mencionado objetivo, que sustituyó a los programas operativos de anteriores periodos, alcanzaba un importe de 1.360 millones de euros de inversión total. Las diferentes intervenciones públicas eran cofinanciadas entre el FEDER (552) y el FSE (60 millones de euros). Hasta la actualidad es el mayor programa de intervención comunitaria en la CAPV.

El Objetivo 2, el DOCUP del periodo 2000-2006

En el DOCUP 2000-2006, el FEDER refuerza el impulso al desarrollo de las pymes mediante las ayudas a la inversión y el apoyo a la I+D+i, elevándose la participación de este tipo de actuaciones hasta el 57% del total programado: eje de investigación, innovación y desarrollo tecnológico (445 millones de euros) y eje de impulso y modernización del tejido empresarial (251 millones de euros). También aumentó la presencia de proyectos medioambientales hasta el 14% (171 millones de euros). El FEDER continuó financiando redes de transporte, pero en menor medida que en los programas anteriores, un 16% (101 millones de euros para una inversión superior a los 340 millones).

Recuadro nº 5**DOCUP 2000-2006 País Vasco-FEDER: prioridades y proyectos****Eje 1: Impulso y modernización del tejido empresarial de la CAPV:**

Proyectos a cargo de las diputaciones forales (DDFF): Intek, Promeco, Pronue, Txekin, Aterpe, e-pymes, reconversión de edificios en desuso como vivero de empresas (Amurrio)

Proyectos a cargo del Gobierno Vasco (GV): Programa de ayudas de carácter estratégico (ITP, Mercedes Benz, y Fuselajes aeronáuticos); programas de ayudas Elkartzen, ADEFIN, AFI Industria, AFI Comercio y AFI Turismo.

Proyectos a cargo de la Administración General del Estado (AGE) por medio del ICEX: Asistencia a ferias, misiones comerciales, actuaciones promocionales en el exterior.

Eje 2: Medio ambiente y sostenibilidad:

GV: Gestión de RSU (residuos sólidos urbanos), equipos de medición de la calidad del aire; saneamiento y depuración de aguas: Colectores y conducción de vertidos.

DDFF: construcción de varias EDAR y de centros de recogida selectiva (DFB), recuperación de suelos contaminados, escombreras, minas abandonadas, canteras en desuso.

Eje 3: Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico:

Se trata de acciones en los centros tecnológicos. Formación personal investigador. Contratación de jóvenes investigadores y doctores. Transferencia de conocimiento de los centros de investigación a las empresas. Anticipación de los requerimientos tecnológicos del tejido productivo.

GV: ayudas a la realización de actividades de investigación estratégica realizadas por la Red Vasca de Ciencia Tecnología e Innovación (programa ETORTEK), financiación de las infraestructuras tecnológicas a Centros Tecnológicos o de Investigación (AZTI, ROBOTIKER, TEKNIKER, INASMET), actuaciones específicas: I2BASK (TICs y Universidad) e ITELAZPI (TICs en el ámbito rural).

AGE: personal técnico de apoyo en centros de I+D, Becas, doctores en empresas.

DFG: creación de la sede BIC Gipuzkoa Berrilan.

Ayto. Ermua: construcción del centro de telecomunicaciones.

Eje 4: Transporte y comunicaciones

Desdoblamiento de NI en Etxegarate, línea II del Ferrocarril Metropolitano de Bilbao, Puerto de Mutriku.

Eje 5: Desarrollo local y urbano

Mejora de los sistemas de transporte público y ordenación urbana del área metropolitana de Bilbao (Sociedad Ría 2000): urbanización de avenida Abandoibarra, cubrimiento de línea de Renfe y estación intermodal entre el Metro, Renfe y estación de autobuses, recuperación de la ribera del río Galindo en Baracaldo.

Ayto. Amurrio: Punto de Transferencia Intermodal.

DFG: Red de *bidegorris*, creación de áreas peatonales, plazas, parques, paseos, mejora de equipamientos urbanos; restauración de la Basílica de Loyola, del convento de Santa Teresa, y las iglesias de Urnieta, Hondarribia y Tolosa.

DFA: Construcción del museo de arte contemporáneo en Vitoria y rehabilitación integral de la Catedral de Santa María de Vitoria.

GV: Actuaciones complementarias a las llevadas a cabo por el FSE: escuela de ciencia y tecnología de los alimentos en centro FP Somorrostro, modernización tecnológica en centro FP de Lea Artibai, centro de promoción de iniciativas empresariales (Fundación de integración laboral Peñasca).

Zona transitoria en el Objetivo 2: actuaciones en las tres capitales

Bilbao: Centro cultural La Alhóndiga.

Donostia-San Sebastián: rehabilitación integral del teatro Victoria Eugenia.

Vitoria-Gasteiz: rehabilitación de zonas urbanas, peatonalización.

En el DOCUP Objetivo 2 2000-2006 el Fondo Social Europeo aportó el grueso de su financiación para actuaciones de refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología.

El Programa Regional de Acciones Innovadoras. El PRAI País Vasco 2002-2003

En 2002, la Comisión Europea propuso una fórmula de intervención diferente, dirigida directamente a las regiones: el Programa Regional de Acciones Innovadoras (PRAI). Se trataba de apoyar la puesta en marcha de proyectos innovadores en materia de desarrollo regional, abriendo un campo de experimentación donde poner en marcha, nuevas actuaciones que, si resultaban exitosas serían incorporadas a las futuras líneas de actuación de los objetivos comunitarios y a mejorar la calidad de las futuras intervenciones de la UE.

El PRAI del País Vasco se estructuró en dos ejes: Economía regional basada en el conocimiento y la innovación tecnológica; y Sociedad de la información al servicio del desarrollo regional.

Recuadro nº 6

PRAI País Vasco 2002-2003 FEDER; prioridades y proyectos

Proyectos del Gobierno Vasco:

- Acción Biobask-Biogune: Conformación de una masa crítica de investigación de excelencia en ámbitos científico-tecnológicos, y apoyo en la creación de nuevas empresas de base tecnológica.
- Acción «Konekta Zaitex ciudadan@», para extender de forma masiva la era digital entre los ciudadanos y organizaciones sociales.
- Acción Empresa Digital, centrada en la competitividad empresarial del País Vasco, y en la promoción de nuevos proyectos empresariales en el ámbito de las TIC.

Diputación Foral de Álava:

- Archivo fotográfico digital y aula móvil para la difusión de nuevas tecnologías.

Mediante el PRAI País Vasco 2002-2003, el FEDER financió acciones como el CIC BIOGUNE, que junto con el CIC BIOMAGUNE, dieron origen a la Red de CICs (Centros de Investigación Cooperativa) que conforman la BioRegión Vasca, y que promueven las biociencias en el País Vasco.

La inversión ascendió a 7,5 millones de euros y la ayuda FEDER a 2,6 millones.

El Objetivo 3. Programa Operativo Objetivo 3 del Fondo Social Europeo (FSE) 2000-2006

El Programa Operativo Objetivo 3 supuso un total de inversiones y gasto en Euskadi por importe de 573,6 millones de euros, con la ayuda del FSE por 254,2 millones. El programa se estructuró en ocho ejes (ver recuadro nº 7).

*Recuadro nº 7***PO Objetivo 3, 2000-2006 País Vasco-FSE; prioridades y proyectos:**

Eje 1. Inserción y reinserción ocupacional de desempleados (149,8 millones de euros). Servicios integrales de acompañamiento a la inserción laboral de personas desempleadas. Formación ocupacional y ayudas a la contratación. Programas de empleo-formación. Proyecto emblemático: Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Eje 2. Refuerzo de la capacidad empresarial (50,5 millones de euros). Impulso a nuevas iniciativas empresariales. Información, formación y asesoramiento empresarial. Ayudas a la creación de empresas. Buenas prácticas: Enfoque integral de la actividad emprendedora de Lan Ekintza-Bilbao y apoyo a la creación de empresas de base tecnológica de Inasmet.

Eje 3. Refuerzo de la estabilidad en el empleo y adaptabilidad (139,2 millones de euros). Formación continua de trabajadores/as. Anticipación de las necesidades de cualificaciones del tejido económico vasco. Proyecto emblemático: Hobetuz-Fundación Vasca para la Formación Continua.

Eje 4. Refuerzo de la educación técnico-profesional (48,6 millones de euros): Programas de Garantía Social destinados a la formación de jóvenes mayores de 16 años que han abandonado la ESO sin cualificación. Proyecto emblemático: Programa de Iniciación Profesional del Gobierno Vasco.

Eje 5. Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología (12,7 millones de euros). Transferencia de conocimiento de los centros de investigación al tejido productivo. Proyecto emblemático: Escuela Lea-Artibai y centros tecnológicos de Euskadi.

Eje 6. Participación de las mujeres en el mercado de trabajo (65,7 millones de euros). Mejorar la empleabilidad de las mujeres. Fomentar la actividad empresarial de mujeres. Combatir la segregación horizontal y vertical y favorecer la conciliación vida familiar y laboral. Buenas prácticas: grupo de empresas por la igualdad de Emakunde y campañas de sensibilización de las agencias de desarrollo de Garapen.

Eje 7. Integración laboral de las personas con especiales dificultades (86,8 millones de euros). Apoyo a la inserción de personas con discapacidad en el mercado laboral. Proponer oportunidades de integración a colectivos en riesgo de exclusión. Proyecto emblemático: Integración laboral de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo de EHLABE.

Eje 8. Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local (20,3 millones de euros). Apoyo a la creación y funcionamiento de las agencias de desarrollo local. Proyecto emblemático: Plan Estratégico Comarcal de Debegesa.

Además, el FSE cofinanció, con 191 millones de euros, intervenciones en el País Vasco en el marco del PO objetivo 3 pluriregional gestionado por la Unidad Administradora del Fondo Social (UAFSE) dependiente del Ministerio de Trabajo.

Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria-Sección Garantía (FEOGA-G)

Las actuaciones cofinanciadas por el FEOGA-Garantía (únicamente en este periodo) tuvieron por objetivo el desarrollo del medio rural y se encuadraron en tres ejes de actuación:

- Indemnizaciones y pagos compensatorios.
- Ayudas a la silvicultura.
- Comercialización, servicios de abastecimiento básico, fomento del turismo, etc.

Recuadro nº 8

Programa FEOGA-G País Vasco 2000-2006; prioridades y proyectos:

Inversiones en las explotaciones agrarias.

Medidas agroambientales.

Gestión de recursos hídricos agrícolas.

Servicios de abastecimiento básicos para la economía y población rurales.

Despliegue de banda ancha.

Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas.

Algunos ejemplos concretos:

Localización de ganado por GPS.

Introducción de las TIC en el sector ovino de leche (seleccionado como buena práctica por la Comisión Europea).

Centro de interpretación de la mitología y parque cultural Joxemiel Barandiaran en Ataun.

El conjunto de las actuaciones que recibieron ayuda del FEOGA-O en Euskadi en este periodo supuso un gasto de 500,4 millones de euros y la ayuda comunitaria ascendió a 128,1 millones.

Instrumento Financiero para la Ordenación de la Pesca (IFOP)

El IFOP se dirigía al sector pesquero y destinó ayuda comunitaria para actuaciones incluidas en los siguientes tres ejes de actuación: ajuste del esfuerzo pesquero, renovación y modernización de la flota, desarrollo y modernización del tejido productivo.

El conjunto de la inversión del programa para todo el periodo 2000-2006 fue de 448,6 millones de euros y la ayuda comunitaria recibida del IFOP de 121,2 millones.

En resumen, en el periodo 2000-2006, la CAPV recibió 1.334 millones de euros de los fondos estructurales, a los que se sumaron otros 105 millones procedentes del Fondo de Cohesión. En total 1.439 millones.

Cuadro nº 14. **RESUMEN DE LAS AYUDAS EN EL PERIODO 2000-2006**

	Millones €
Objetivo 2	612,0
Objetivo 3	445,3
Iniciativas + acciones innovadoras	27,2
Programas des. rural y pesca	249,3
Fondo de cohesión	105,0
TOTAL	1.438,8

Fuente: Elaboración propia, según datos FEDER.

Como en los anteriores periodos, las ayudas del FEDER para el proceso de reconversión y reindustrialización vasca (objetivo 2) representaron el mayor peso, cerca del 43% del total. El Fondo Social a través del objetivo 3, y los programas de desarrollo rural y pesca canalizaron respectivamente un 31% y un 17%. Las ayudas ligadas a las iniciativas comunitarias (Interreg III, Urban II, Leader+ y Empleo) y el Programa de acciones innovadoras representaron cerca del 2%. El restante 7,3% corresponde al Fondo de Cohesión.

5. CRECIMIENTO Y EMPLEO PARA TODAS LAS REGIONES DE LA UE (2007-2013)

La Comisión Europea presentó sus propuestas para el marco financiero de la Unión Europea mediante sus Comunicaciones de 10 de febrero y 14 de julio de 2004. En ellas, los créditos de compromiso alcanzaban los 1.025.000 millones de euros¹⁶ y el total de los créditos de pago ascendían a 929.000 millones de euros (1,14% del PIB comunitario de media anual).

La política de cohesión supondría el 34% del presupuesto UE: 339.000 millones de euros (el 0,41% del PIB de la Unión; con el desarrollo rural y la pesca el 0,46%). Se marcaban tres prioridades: convergencia de las regiones menos desarrolladas, competitividad regional y empleo para el resto de las regiones, y cooperación territorial europea mediante programas transfronterizos y transnacionales. El 75% del presupuesto de la cohesión se destinaría para las regiones y estados menos desarrollados.

Tras superar profundas diferencias con las propuestas, así como entre los Estados contribuyentes netos y el resto de países (España, en particular, no asumía un pago desproporcionado de la ampliación), el Consejo de Bruselas de diciembre de 2005 (que finalizaba una presidencia británica muy crítica con la dimensión del presupuesto comunitario presentado) aprobó dar luz verde a unos gastos menores en un 13% a los propuestos por la Comisión Europea.

El acuerdo interinstitucional final se produce en abril de 2006 tras una leve revisión al alza propiciada por el Parlamento europeo. En total 864.300 millones de euros (1,05% del PIB comunitario), de los que 308.000 se reservaron para la política de cohesión (35,6%).

A pesar del peso elevado de la PAC en el nuevo escenario presupuestario (43%), la Comisión era de la opinión de que se cumplieran en parte las peticiones del informe Sapir, al que nos hemos referido, y que, en todo caso, se orienta al cumplimiento de la Estrategia de Lisboa renovada tras su revisión de 2005.

¹⁶ A precios de 2004.

La concentración de la PRC es relevante en relación con las regiones y estados menos desarrollados. El objetivo «convergencia» absorbe el 81,5% de los recursos; «competitividad regional y empleo» el 16% y «cooperación territorial europea» el 2,5% restante. En este periodo los fondos de desarrollo rural y pesquero no se incluyen dentro de la política de cohesión. Además se eliminan las iniciativas comunitarias (Interreg es la base del nuevo objetivo de cooperación territorial).

5.1. La política regional europea en Euskadi en el periodo 2007-2013

Con la nueva asignación de fondos, el País Vasco experimenta una fuerte reducción de ingresos comunitarios. En el caso de los fondos estructurales FEDER y FSE la caída está cercana al 60% en comparación con el periodo anterior (cuadro nº 15). Esta menor ayuda es coherente con nuestra situación de riqueza relativa en la Unión, pero no es la única; así, en este periodo todas las regiones europeas son subvencionables. Desde una óptica doctrinal, este hecho representa un insólito retroceso en la aplicación del principio comunitario de concentración selectiva.

Cuadro nº 15. EFECTOS DEL CAMBIO DE PERIODO DE PROGRAMACIÓN ENTRE 2000-06 Y 2007-13 EN EL PAÍS VASCO

millones € 2004

Periodo 2000/2006			
	Estado (b)	CAPV (a)	a/b (%)
Objetivo 2 (FEDER y FSE)	3.165	677	21,4
Objetivo 3, POs regionales (FSE)	1.014	267	26,3
Total	4.179	944	22,6
Periodo 2007/2013			
Competitividad y empleo (FEDER y FSE)	2.926	350	12,0
Fondo tecnológico	200	26	13,0
Total	3.126	376	12,0
Variación	2000/06	2007/13	Var. %
Zona no objetivo 1 Estado	4.179	3.126	-25,2
CAV	944	376	-60,2

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras oficiales.

Sin considerar la situación transitoria de algunas regiones *phasing out* (Murcia, Asturias, Ceuta y Melilla) o salida del colectivo convergencia y *phasing in* (Comunidad Valenciana, Castilla-León y Canarias): o hacia su inclusión en el objetivo com-

petitividad y empleo, para este periodo 2007-2013, las regiones menos desarrolladas son calificadas como regiones «convergencia» (Andalucía, Extremadura, Castilla La Mancha y Galicia), mientras que el colectivo de regiones «competitividad regional y empleo», está formado por el resto de NUTSII (comunidad autónoma en el caso español) que no son «convergencia». Además, las regiones son subvencionables en su integridad. No hay problema específico que atender, no hay condición alguna que cumplir por todo o parte de su territorio.

Para estas regiones denominadas «Competitividad», la asignación de ayuda (FEDER y FSE conjuntamente) se realiza en función de la suma ponderada de un conjunto dado de variables socio económicas, en el que la población tiene el 50% de influencia sobre el resultado final.

Este método de reparto supone, de entrada, que la Comisión haya colocado 21.750 millones de euros en función únicamente del número de habitantes y que cuanto menor sea la parte de población que en el periodo precedente tuvo una región en las zonas identificadas como problemáticas (ya fuese de índole industrial, urbana o rural) mayor será la ganancia relativa en ayuda estructural para este periodo. En caso contrario, mayor será la pérdida, como ocurre en el País Vasco.

Cuadro nº 16. DISTRIBUCIÓN DE FONDOS ESTRUCTURALES EN ESPAÑA, 2007-2013 (SIN FEDER PARA EL NUEVO OBJETIVO DE COOPERACIÓN: 496 MILLONES) (millones de euros 2004)

	FEDER+FSE (A)=(b)+(c)	FFEE tradicionales		FEDER I+D+i (D)	Total FF.EE. (E)=(A)+(D)
		FEDER (b)	FSE (c)		
Convergencia	17.284	12.733	4.552	1.397	18.681
Phasing-out	1.331	1.063	268	100	1.431
Phasing-in	4.183	3.063	1.120	299	4.482
Cantabria	121	85	36	2	123
Competitividad	2.926	1.522	1.404	200	3.126
Aragón	237	144	93	6	243
Baleares	174	86	88	2	176
Cataluña	1.148	583	565	71	1.219
Madrid	769	264	505	83	852
Navarra	72	33	40	9	81
País Vasco	350	190	160	26	376
La Rioja	55	31	24	1	56
TOTAL	25.724	18.381	7.344	1.996	27.720

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

A diferencia del resto de CC.AA. con zonas pertenecientes al anterior objetivo 2 (en particular las dos comunidades más pobladas: Madrid y Cataluña), la zona objetivo 2 de la CAPV comprendía la práctica totalidad (98%) de su población.

De tener el 22,6% del reparto de los fondos FEDER y FSE de los objetivos 2 y 3 (tramo regionalizado) españoles del periodo precedente (era el segundo beneficiario, bastante por detrás de Cataluña que disponía del 40,28%), Euskadi pasa a recibir tan solo el 11,96%. En este nuevo periodo, la Comunidad de Madrid (cuyo peso relativo se situaba en el 17,6% en el periodo 2000-2006) se convierte en el segundo beneficiario, con un 27,3%.

En suma, la variación de la estrategia comunitaria, en particular el mecanismo de reparto, perjudicó notablemente el nivel de retorno financiero del País Vasco desde el presupuesto comunitario.

5.2. La programación 2007-2013 en la CAPV

El Programa Operativo del País Vasco FEDER 2007-2013

El programa vasco se diseñó haciendo coherentes las orientaciones de la Comisión y la propia estrategia de desarrollo regional del País Vasco. Supera los 500 millones de euros de inversión pública subvencionable, y es cofinanciado aproximadamente al 50% por el FEDER.

La estructura temática del PO, tiene como prioridad principal cumplir holgadamente con el criterio comunitario de que al menos el 75% de las inversiones del programa sean intervenciones que apoyen la consecución de los objetivos de Lisboa, como la investigación y la innovación, la sociedad de la información y el desarrollo sostenible. De hecho está previsto que, al cerrar el PO, este tipo de actuaciones superen el 85% del gasto; aspecto que a su vez determina una notable concentración de las intervenciones del PO en el eje 1 (el 74%).

Se prevé que el programa comunitario permita crear unos 2.000 puestos de trabajo, la cofinanciación de más de 7.400 proyectos de I+D+i+, la creación de 15 centros de investigación, y una inversión privada inducida de más de 500 millones de euros.

El Fondo tecnológico

El Fondo tecnológico (FEDER tecnológico), que fue creado únicamente para España, financia con 2.248 millones de euros un «Programa operativo de I+D+i por y para el beneficio de las empresas» que se gestiona a escala estatal y que alcanza los 3.300 millones. Su programación territorial, a cargo de la DG de Fondos Comunitarios determina que los recursos destinados al apoyo tecnológico estarán mayorita-

riamente destinados a las regiones del objetivo «Convergencia» (el 70% del total del Fondo). Las regiones «Competitividad» tan solo disponen del 10% de la asignación. Consecuentemente Euskadi recibe muy poca ayuda de este Fondo, alrededor de 30 millones de euros, un 1,3%.

Recuadro nº 9

PO 2007-2013 FEDER País Vasco; prioridades y proyectos:

Eje 1 Economía de Conocimiento, Innovación y Desarrollo Empresarial. Supone casi las tres cuartas partes del total. Es el eje del impulso a la I+D+i en las empresas, en colaboración con los Centros Tecnológicos y de Investigación y de la promoción de la internacionalización de las pymes.

Entre las actuaciones dentro de este eje se encuentran los programas del Gobierno Vasco de ayudas a la investigación e innovación y desarrollo de las empresas (Innotek, nuevos productos; Gaitek, investigación y procesos; Nets, nuevas empresas), y a la promoción exterior (Elkartzen). También, determinados programas de ayudas de la Administración del Estado (ICEX para apoyo a la internacionalización, Instituto de Salud Carlos III para investigación científica en disciplinas biomédicas, o la Dirección de Ciencia y Tecnología del MINECO). Se incluye en este eje programas de ayuda de la Diputación alavesa a la innovación empresarial, la construcción del Automotive Innovation Center (AIC) en Amorebieta-Etxano por parte de la Diputación de Bizkaia. En el área de las TIC el proyecto LeioanetXXI-ciudad digital del Ayuntamiento de Leioa. o de gobierno electrónico (Bizkaia digital e i-Gipuzkoa 2010) de las diputaciones de ambos territorios.

Eje 2 Medio ambiente y prevención de riesgos. Incluye actuaciones en las redes de saneamiento y depuración de aguas residuales, y actuaciones de recuperación de espacios mineros abandonados a cargo de las diputaciones forales de Alava y Bizkaia.

Eje 3 Recursos energéticos y acceso a servicios de transporte. La actuación emblemática es sin duda la construcción de la línea III del Ferrocarril Metropolitano de Bilbao, con unos 40 millones de euros de ayuda comunitaria y una inversión de unos 94 millones de euros (algo más del 15 % de la programación total).

Eje 4 Desarrollo sostenible local y urbano. Se trata de un proyecto integrado de iniciativa urbana en Vitoria-Gasteiz con objetivos pluridisciplinares como: accesibilidad y movilidad; desarrollo del tejido económico; investigación, desarrollo tecnológico, innovación y sociedad de la información; cultura y patrimonio y fomento de la integración social e igualdad de oportunidades.

El Programa Operativo Regional del País Vasco FSE 2007-2013

El Programa Operativo Regional del País Vasco FSE 2007-2013, contempla más de 122 millones de euros de inversión y gasto subvencionable en actuaciones que son cofinanciadas al 50% por el FSE.

Por otra parte el Programa Plurirregional del FSE a cargo de la Administración General del Estado, localiza en Euskadi intervenciones por importe de 186 millones de euros cofinanciadas por el Fondo estructural en un 50%.

Recuadro nº 10

PO 2007-2013 FSE País Vasco; prioridades:

Eje 1. Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores/as, empresas y empresarios/as.

Desarrollo de estrategias y de sistemas de educación permanente en las empresas; formación y servicios a los empleados para mejorar sus posibilidades de adaptación a los cambios; fomentar el espíritu empresarial y la innovación.

Creación y difusión de formas innovadoras de organización laboral que sean más productivas.

Eje 2. Fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres.

Aplicación de medidas activas y de prevención en el mercado laboral.

Medidas concretas orientadas a incrementar la participación en el empleo de los trabajadores emigrantes.

Vías de integración y reintegración en la vida laboral de personas desfavorecidas; luchar contra la discriminación en el acceso y en la evolución en el mercado laboral y promover la aceptación de la diversidad en el lugar de trabajo.

Proyectos emblemáticos o buenas prácticas:

Sensibilización y fomento del espíritu emprendedor. Información, formación y asesoramiento empresarial. Apoyo a la mujer emprendedora. Promoción de empresas familiares: 10,6 millones de euros.

Modernización de estructuras económicas locales. Promoción de la Responsabilidad Social Empresarial. Mejora de la calidad del empleo de mujeres: 11,6 millones de euros.

Servicios de orientación para el empleo de Lanbide. Aulas telemáticas en núcleos rurales: 15,2 millones de euros.

Inserción laboral de personas inmigrantes en el medio rural y litoral: 1 millón de euros.

Mejora de la ocupabilidad y Centro integral de recursos para personas con discapacidad. Programa Auzolan, Programa Sendotu, Proyecto Activa-T e itinerarios integrados de inserción para personas con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo: 22,6 millones de euros.

Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)

La utilización de el FEADER se enmarca en la estrategia de desarrollo rural de Euskadi cuyas líneas principales son: el aumento de valor de los productos agrícolas y forestales; la modernización de las explotaciones agrarias; la instalación de jóvenes agricultores; las medidas de protección agroambiental y por último, el desarrollo de los servicios básicos para la mejora de la calidad de vida y la diversificación productiva de la población rural.

En este marco, el FEADER aporta 84,3 millones de euros, cofinanciando actuaciones cuyo volumen total de inversión supera una media de 100 millones de euros anuales a lo largo de todo el periodo de programación.

Fondo Europeo de la Pesca (FEP)

El programa que financia el FEP incluye actuaciones que tienen por objeto la adaptación de la flota pesquera y el fomento de la acuicultura, la pesca interior, y la

transformación y comercialización de productos de la pesca. La inversión contemplada es de 271,5 millones de euros y la ayuda comunitaria programada es de 56 millones.

Algunos proyectos a mencionar son:

- Actuaciones técnicas en los buques de pesca para optimizar la eficiencia energética y minimizar el consumo de combustible.
- Desarrollo de tecnologías de enfundado de plásticos para atunes a bordo.
- Desarrollo de técnicas del cultivo de moluscos en mar abierto.
- Máquina de sexado de verdel para clasificación automática.

En resumen, las ayudas previstas para el actual periodo de programación ascienden a 583 millones de euros, una media anual de 83 millones de euros, muy por debajo de los 205 millones de media anual del anterior periodo.

Recuadro nº 11

PO 2007-2013 FEADER País Vasco; ficha de proyectos

Ejes de actuación:

Eje 1. Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal

Eje 2. Mejora del medio ambiente y el entorno rural

Eje 3. Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural

Algunos proyectos de interés:

WIFI rural de proximidad: soluciones tecnológicas de bajo coste que faciliten el trabajo en explotaciones agroganaderas.

Proyecto DINAMIZA TIC: dinamizador/a TIC como potenciador/a de la inclusión de los territorios rurales en la sociedad de la información.

Simulador forestal: Formación forestal con tecnologías 3D.

Polígono de empresas agroalimentarias en Zaldibia.

Apertura de *haurrescolas* en diversos municipios rurales (Errezil, Beizama, etc.).

Centro de cría y mejora genética para el «Eusko Oilo».

Centro multiusos de El Villar.

Renovación de la Casa de los Gil como centro multiusos en Laguardia.

Cuadro nº 17. RESUMEN DE LAS AYUDAS EN EL PERIODO 2007-2013

	Millones de euros
FEDER	287,8 (29,2 son FEDER Tecnológico)
FSE	154,1
FEADER y FEP	140,7
TOTAL	582,7

Fuente: Elaboración propia según datos de programas operativos.

Entre 1986 y 2006, con una PRC selectiva con la localización de las ayudas comunitarias, la CAV recibió una aportación media anual de 151 millones de euros, casi el doble que en el actual periodo de programación.

6. EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN (2014-2020)

El debate sobre la política de cohesión a partir del 2013 se ha abordado a través de informes de expertos y por la propia Comisión Europea. Esta última ha lanzado a lo largo del pasado año sus propuestas sobre los aspectos financieros generales y de regulación de la política de cohesión. No obstante, es preciso referirse igualmente a la relevancia que sobre ambos tiene la Estrategia Europa 2020, adoptada en junio de 2010, para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.¹⁷

Para finales de este año 2012 deberá aprobarse el nuevo paquete legislativo en el marco del nuevo acuerdo sobre perspectivas financieras 2014-2020 y a mediados de 2013 deberán estar finalizados los nuevos documentos de programación para su entrada en vigor en 2014.

6.1. El Marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020

Se comenzó a negociar sobre la base de la propuesta de la Comisión Europea de 29 de junio de 2011. La misma establece un total de 1.025.000 millones de euros de 2011 en créditos de compromisos y 972.198 millones en créditos de pago, el 1,05% y el 1% del PNB de la UE respectivamente. Una propuesta conservadora, que se explica por la oposición de los Estados contribuyentes.

Para el caso de la PAC y, a pesar de su volumen, los gastos de sostenimiento de mercados y ayudas directas a los productores, 281.825 millones €, se reducen más del 16%. Por su lado el desarrollo rural dispondría de 90.000 millones €.

La propuesta de perspectivas financieras reclama para la PRC un total de 336.000 millones de euros (cuadro nº 18). Es un 5,3% menos que en el actual periodo y supone un tercio del presupuesto total (un 37% si le sumamos los 40.000 millones € para el instrumento «Conectar Europa»). Más del 80% de esa cantidad se

¹⁷ EE2020 propone los siguientes objetivos principales de la UE:

- El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.
- El 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D.
- Debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía (incluido un incremento al 30 % de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello).
- El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 % y al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
- El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones menos de personas.

destinaría a las regiones menos desarrolladas (Fondo de Cohesión y el colectivo de regiones en transición¹⁸ incluidos).

Cuadro nº 18. LA PRC EN LA PROPUESTA DE MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2014-2020

(en miles de millones euros 2011)	
Regiones menos desarrolladas	162,6
Regiones de transición	39
Regiones más desarrolladas	53,1
Cooperación territorial	11,7
Fondo de Cohesión	68,7
Asignación extraordinaria para regiones ultra periféricas y escasamente pobladas	0,926
Mecanismo «Conectar Europa» para los ámbitos del transporte, la energía y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	40.000 millones de euros (con 10.000 millones de euros adicionales reservados dentro del Fondo de Cohesión)

Fuente: Comisión Europea.

6.2. Propuestas legislativas para la política de cohesión 2014-2020

El 6 de octubre de 2011, la Comisión Europea presentó sus propuestas reglamentarias que están, desde entonces, siendo debatidas en el Consejo y en el Parlamento Europeo. Están enmarcadas en la Estrategia Europea 2020. Algunos de sus aspectos relevantes son:

- a) Integración de todos los fondos de ayuda comunitarios¹⁹, con la notable salvedad de los destinados a la investigación, desarrollo tecnológico e innovación²⁰.
- b) Todas las regiones de la Unión son beneficiarias de la PRC.
- c) La nueva PRC asociará contractualmente a la Comisión con los Estados (y a través de este con sus regiones, entes locales, agentes económicos y sociales, etc.). Los contratos de asociación se basarán en los principios de gobernanza

¹⁸ Regiones con un PIB per cápita entre el 75% y el 90% de la media UE.

¹⁹ Los FFEE (FEDER y FSE), el FC y los fondos rural: FEADER y marítimo y pesquero: FEMP.

²⁰ Horizonte 2020 (Marco Común Estratégico para la investigación, innovación y el desarrollo tecnológico que sustituye al Programa marco de I+D y de Competitividad e Innovación CIP), dotado con 80.000 millones de euros).

multinivel (Unión Europea, Estados y autoridades regionales y locales), subsidiariedad y proporcionalidad. También de la capacidad técnica de los socios, cuestión que depende, en última instancia de la diversidad en los niveles de descentralización de los Estados. Una puntualización para el caso español: «en los Estados miembros descentralizados, las regiones serán agentes clave en la organización de la asociación»²¹.

- d) La concentración temática; identificación de 11 prioridades a escala de la Unión²², en consonancia con la Estrategia Europea 2020. Este refuerzo del proceso de programación estratégica, pretende maximizar el impacto de la PRC (y de desarrollo rural y de la pesca) en la realización de las prioridades europeas. Las opciones sobre el menú temático dependerán del tipo de regiones.
- e) Se da una importancia decisiva a la eficacia y eficiencia en el uso de las ayudas. La programación de las intervenciones deberá de estar enfocada hacia resultados, comunes y específicos, medibles y evaluables en un marco de rendimiento, durante y al final de los programas. Su incumplimiento derivará en penalizaciones financieras.
- f) Condicionalidad macroeconómica, severa y muy discutida, porque puede dañar la financiación regional comunitaria por incumplimientos de los Pactos de Estabilidad y Crecimiento por parte de los Estados.

6.3. El Marco estratégico común

La Comisión presentó el 14 de marzo de 2012 el Marco estratégico común (MEC) diseñado con el mismo objetivo que en el periodo actual tuvieron las Directrices Comunitarias: contribuir a establecer una dirección estratégica para el período de programación en los Estados miembros y sus regiones.

En coherencia con la regulación integral para todos los fondos recogida en la propuesta de Reglamento General (RG), el Marco estratégico común se refiere tam-

²¹ DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN, SWD (2012) 106 final; El principio de asociación en la puesta en marcha de los fondos del Marco Estratégico Común: Elementos para un Código de conducta europea sobre la asociación).

²² Las prioridades son: 1) potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; 2) mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas; 3) mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas y del sector agrícola (en el caso del Feader) y el sector de la pesca y la acuicultura (en el caso del FEMP); 4) favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores; 5) promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos; 6) proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos; 7) promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales; 8) promover el empleo y favorecer la movilidad laboral; 9) promover la inclusión social y luchar contra la pobreza; 10) invertir en la educación, el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente; 11) mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la Administración pública.

bién a todos ellos («los Fondos del MEC») con el fin de combinarlos con más eficacia y de maximizar el impacto de las inversiones de la UE.

El MEC identifica las acciones clave que los fondos pueden acometer para lograr la consecución de los once objetivos temáticos establecidos en la propuesta de RG.

Las autoridades nacionales y regionales utilizarán este marco como base para redactar sus contratos de asociación con la Comisión y se comprometerán a cumplir los objetivos europeos de crecimiento y empleo. Los contratos estarán vinculados a los objetivos de la estrategia Europa 2020 y a los programas nacionales de reforma, estableciendo una estrategia integrada apoyada por todos los fondos. De los contratos de asociación se derivarán los programas de intervención comunitaria.

Sin embargo ni en el RG, ni en el MEC, se establecen disposiciones que integren también la financiación comunitaria de la I+I (investigación e innovación) para el próximo periodo de programación; es decir, los fondos para el Programa marco Horizonte 2020 (Marco Común Estratégico para la investigación, innovación y el desarrollo tecnológico que sustituye al, actual, séptimo Programa marco de I+D y al de Competitividad e Innovación CIP²³), dotado con 80.000 millones de euros,

Resulta cuanto menos llamativo que la financiación de esta política de I+I no forme parte del proceso integrador de las fuentes de financiación comunitaria, considerando sobre todo que, para la consecución de los objetivos de la estrategia europea 2020, las actividades de investigación, desarrollo e innovación están llamadas a concentrar, de manera particular pero no exclusiva en el caso de las regiones más desarrolladas, una parte importante de la financiación tanto de la UE, como de las propias regiones.

En lugar de integrarlo con los Fondos del MEC (a través de su incorporación tanto al RG como al propio MEC), se plantea lo contrario, a la vez que se solicita de los responsables de la gestión de aquellos (autoridades nacionales, regionales y locales) que busquen sinergias: *«Es fundamental reforzar las sinergias y complementariedades entre la política de cohesión y Horizonte 2020, y, al mismo tiempo, establecer una clara división del trabajo entre ellos»* (Documentos de trabajo de los servicios de la Comisión: elementos para un marco estratégico común 2014-2020).

El MEC continúa: *«Para reforzar esas sinergias en la práctica, es fundamental que las autoridades nacionales o regionales de gestión de los fondos de la política de cohesión elaboren Estrategias de Especialización Inteligente»*(S3 en alusión a sus siglas en inglés). La S3 se transforma así en una necesidad imperiosa, además de ser una condición *ex-ante* para que los fondos financien actuaciones de I+D+i.

²³ El nuevo programa reúne por primera vez en un solo paquete todos los fondos europeos destinados a la investigación y la innovación.

Se produce una asimetría entre las disposiciones comunitarias y la condicionalidad demandada a las regiones para el acceso a la financiación de los fondos del MEC, en particular el FEDER. En efecto, se pide a estas últimas que dispongan de una estrategia integrada y global sobre sus especializaciones productivas para encontrar su coherencia con las fuentes financieras comunitarias, a la vez que, en este contexto, se les niega el acceso a la financiación especializada de la investigación y la innovación: «*A la hora de conceder financiación, Horizonte 2020 no respaldará el refuerzo de capacidades y no tendrá en cuenta las particularidades geográficas*».

A los fondos del MEC se les pide tanto que preparen el terreno para el trabajo de Horizonte 2020, como que creen los canales por los que derivar sus resultados hacia el mercado.

Sin embargo estas actividades, ascendentes y descendentes, también están previstas en el segundo objetivo de Horizonte 2020: «2º Objetivo: Hacer de Europa un lugar atractivo para invertir en investigación e innovación: Para este segundo objetivo de Horizonte 2020 hay un presupuesto previsto de 17.900 millones de euros. En él se incluyen importantes inversiones en tecnologías clave para la industria, como Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), las nanotecnologías, la biotecnología y el espacio. Además, facilitará el acceso a la financiación de riesgo que tiene un alto nivel de apalancamiento de la inversión privada. El programa también apoyará la innovación de las pyme, que tienen un gran potencial de crecimiento en toda la UE. Se duplican los recursos para facilitar el acceso de las pyme a la financiación mediante un instrumento de capital para la inversión en la fase de crecimiento, que proporcionará financiación de capital reembolsable de orientación comercial esencialmente en forma de capital riesgo a través de intermediarios financieros. Se incorpora además un nuevo instrumento diseñado específicamente para ayudar a la innovación de las pyme».

No parece que haya motivo para que este tipo de acciones no puedan acogerse a la visión integral que el MEC proporciona a las estrategias regionales de especialización inteligente. De esta forma podrían apoyar financieramente el desarrollo sobre el terreno de las acciones derivadas de las S3 en cada región. Sin embargo, como paradójicamente propugna la Comisión en su documento de trabajo, la financiación de Horizonte 2020 no atenderá a las particularidades regionales.

Podría decirse que no está bien establecida la coordinación entre ambos ámbitos, Política Regional de Cohesión y Política de Investigación e Innovación, para el desarrollo efectivo de las S3 (tema fundamental de la estrategia de desarrollo regional que quiere impulsar la UE en el periodo 2014-2020). De hecho, no se hace ninguna indicación a la misma en las propuestas legislativas referentes al FEDER.

La Comisión puede, como así hace, pedir que haya una colaboración a nivel regional entre los gestores de la PRC y los responsables de las políticas de I+I a fin de evitar duplicidades y lograr sinergias. La cuestión es si estos logros no estarían mejor garantizados si la vinculación perseguida se produjera en el origen, a nivel de la UE, clarificando en mayor medida la complementariedad y coordinación entre ambos ámbitos.

6.4. Situación actual y posición española

Desde la perspectiva de los saldos financieros, las propuestas de la Comisión sobre el nuevo Marco financiero plurianual junto con las propuestas reglamentarias para la Política de Cohesión requieren una vigilancia intensa.

La aplicación de las disposiciones actuales²⁴ podría suponer una fuerte reducción de las ayudas estructurales. La reducción de recursos para la PRC (por la presión de los países contribuyentes «amigos de la austeridad») penalizaría aun más si, como se está planteando recientemente, se hiciera afectando a las regiones en transición.

Cuadro nº 19. LAS CCAA EN EL NUEVO ESCENARIO, SIMULACIÓN CON DATOS 2008-2010

	UE27 = 100 (2008-10)	PERIODO 2007-2013	PERIODO 2014-2020
España	103		
Madrid	135	Competitividad	Más desarrollada
País Vasco	135	Competitividad	Más desarrollada
Navarra	130	Competitividad	Más desarrollada
Cataluña	120	Competitividad	Más desarrollada
Aragón	114	Competitividad	Más desarrollada
La Rioja	114	Competitividad	Más desarrollada
Islas Baleares	110	Competitividad	Más desarrollada
Cantabria	100	Competitividad	Más desarrollada
Castilla y León	99	PI	Nueva más desarrollada
Asturias	96	PO	Nueva más desarrollada
Ceuta	93	PO	Nueva más desarrollada
C. Valenciana	92	PI	Nueva más desarrollada
Galicia	93	Convergencia	Transición, ex convergencia
Castilla-la Mancha	84	Convergencia	Transición, ex convergencia
Andalucía	79	Convergencia	Transición, ex convergencia
Canarias	88	PI	Transición
Murcia	87	PO	Transición
Melilla	86	PO	Transición
Extremadura	72	Convergencia	Menos desarrollada

Nota: PI (*Phasing In*) PO (*Phasing Out*).

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP.

²⁴ Documento del Consejo de la Unión Europea, CADREFIN 322, POLGEN 115.

En este escenario, la posición española debería apoyar las propuestas de financiación de la Comisión en relación a la PAC y a la Política de Cohesión. Ambas representan la mayor fuente de recursos comunitarios. A la vez, desde la óptica estatal sería deseable moderar el crecimiento de las otras partidas importantes: Conectar Europa (en todo caso mantener la priorización del transporte) y Horizonte 2020 (en todo caso establecer criterios claros de reparto).

Las cuentas saldrían mejor si fuesen consideradas las consecuencias de la crisis, creando una red de seguridad sobre los fondos de 2007-2013. Incluso incrementando el peso de tasa de desempleo en los cálculos de reparto e incorporando criterios basados en déficit de competitividad.

En referencia a la política de cohesión, con los datos manejados actualmente²⁵, tan solo Extremadura mantiene la calificación de región más beneficiaria. Galicia, Castilla la Mancha, Andalucía, Murcia, Melilla y Canarias formarían parte de las regiones en transición, la primera exclusivamente por ser exconvergencia. El resto, Euskadi entre ellas, forman parte del colectivo de regiones más desarrolladas.

7. RESUMEN Y EVALUACIÓN

El importe total de las ayudas regionales recibidas por la CAPV pueden cifrarse en una cantidad cercana a los 3.610 millones de euros. Sumados 920 millones de las ayudas directas estimadas para el sector agrario, y sin considerar los flujos derivados de otras fuentes de financiación comunitaria (en particular las ayudas a la I+D+i), la aportación de la Unión a Euskadi supone un total de 4.530 millones de euros.

La consideración como región industrializada en declive ha sido el principal motivo de la ayuda europea. La mayor parte de la misma se ha orientado hacia los procesos de recuperación económica mediante la reindustrialización y reconversión de la estructura productiva.

El FEDER ha sido, y es sin duda, el mecanismo con mayor financiación debido a su participación en numerosos programas de intervención estructural, tanto de concepción regional como de iniciativa comunitaria. El FSE es, en segundo lugar, el recurso de mayor peso en la aplicación de la Política de Cohesión Comunitaria en Euskadi. FEOGA-O, luego FEADER e IFOP, ahora FEP, han aportado y aportan una importante ayuda europea en los ámbitos agrarios y de la pesca.

De forma más testimonial, el Fondo de Cohesión también ha colaborado con la CAPV. Como es conocido, estas ayudas se han canalizado, por imperativo reglamentario, hacia el desarrollo de nuestras infraestructuras de comunicaciones y la mejora del medio ambiente.

²⁵ PIB pc (en paridad de poder adquisitivo) con datos estadísticos EUROSTAT 2008-2010.

Esta relación entre fuentes de financiación comunitaria es coherente con la de otros estudios retrospectivos (Correa y Manzanedo, 2002). Entre 1986 y 1999, las ayudas per cápita del FEDER mostraba en el País Vasco la cifra más elevada de entre las regiones con problemática industrial. Lo mismo ocurría con el FSE aunque de forma menos acusada. Por el contrario, la misma medida aplicada a las ayudas al desarrollo rural, mediante el FEOGA-O, colocaban a la CAPV en una posición media de la clasificación, muy por debajo de nuestros vecinos riojanos y navarros, y de Aragón (primera en el *ranking* español, incluidas por lo tanto las CCAA menos desarrolladas). En cuanto a la distribución interior del Fondo de Cohesión, ajena a criterios comunitarios, situaba a Euskadi en último lugar de las regiones objetivo 2. En concreto recibíamos menos de la mitad de lo que recibía un catalán o un madrileño y una séptima parte que un aragonés (Comunidad que de nuevo es la primera del *ranking* español total).

La vinculación de las ayudas del FEDER con áreas en declive industrial (objetivo2) supuso que la CAPV mostrase, de manera repetida durante los dos primeros periodos de programación, la mayor proporción de la población de estas zonas en relación con las del total regional. Esta proporción cayó algo en el periodo 2000-2006, por la incorporación de nuevas zonas del mapa vasco con problemática rural. A pesar de ello, en términos de ayuda la CAPV mantuvo la segunda posición entre las regiones del objetivo 2 español, solo superada por Cataluña (que en los tres periodos doblaba las ayudas vascas). La extensión de las ayudas comunitarias al conjunto de las regiones europeas en 2007- 2013 supuso la pérdida de esta posición en beneficio de la CA de Madrid.

La ayuda estructural recibida durante los primeros 20 años (1986-2006) tuvo una media anual de 151 millones de euros, con un pico máximo, a finales del pasado siglo, de 205 millones. En cambio, la actual aportación anual media es de 83 millones de euros.

Durante todo este periodo analizado y a pesar del paulatino declive de la ayuda comunitaria, la CAPV ha ido convergiendo hacia los estándares de las regiones europeas más desarrolladas. Convergencia que se ha dado incluso descontando el efecto estadístico debido a las sucesivas ampliaciones de la UE con la entrada de los nuevos socios. Así, nuestro nivel de desarrollo relativo, medido en PIB per cápita (en paridad de poder de compra), era en 1986 el 90% de la media de la Comunidad Económica (UE12), mientras que en la actualidad (UE27) se sitúa en el 138% de la media de las regiones de la Unión.

En correspondencia con lo anterior, a lo largo del tiempo, los distintos programas operativos de Euskadi han incrementado el peso de las intervenciones orientadas a la mejora competitiva (capacitación del sistema productivo, I+D+i, etc.) frente a las mayores intervenciones en el campo de las infraestructuras de base, características de los inicios.

Todos los niveles institucionales del País Vasco han participado en forma asociativa en los programas y proyectos que los Fondos Europeos han cofinanciado. Aportando su correspondiente contrapartida de recursos propios y canalizando el total de la financiación hacia los agentes y sectores productivos y la sociedad en general, han creado riqueza, formado recursos humanos y generado empleos, contribuyendo decisivamente a la mejora de nuestra calidad de vida y a la adquisición de capacidades competitivas con nuestro entorno económico para que el nivel logrado sea perdurable.

El País Vasco puede ser un ejemplo de que la cohesión y competitividad son compatibles.

En el proceso de integración de la UE. La PRC es un contrapeso puesto a disposición de los Estados y regiones menos desarrolladas o con problemas específicos, para abrir sus economías y mercados en una posición de desventaja comparativa. La convergencia regional depende de la posición de partida, y de la intensidad de la intervención, pero también depende de la alineación estratégica de los diferentes actores que participan en el proceso. Sin duda, en el caso vasco esta última cuestión ha sido la más efectiva.

En esta situación, puede ser razonable considerar que los intereses del País Vasco estén más cerca de una política comunitaria que determine y atienda con rigor el alcance y coste de la política de cohesión, y utilice el resto de recursos financieros en impulsar una política regional dirigida a la mejora incesante de la competitividad y la capacidad de arrastre económico. Ello supone canalizar recursos para la convergencia y recursos para el crecimiento, una idea ya expuesta en el texto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS*

- ASPE MONTOYA, I. y BELAUSTEGUI MENDIKOTE, A. (1996): «Actuaciones de la Política Estructural en la CAPV 1986-1999». *Documentos de Economía-Gobierno Vasco*, nº 15.
- CORREA, M.D y MANZANEDO LOPEZ, J. (2002): «Política regional española y europea, período 1983-1999». *Subdirección General de Fondos de Compensación y Cohesión. Ministerio de Hacienda*.
- CORREA, M.D y MALUQUER I AMOROS, S. (2003): «Los efectos regionales del presupuesto europeo en España y la balanza fiscal de Cataluña en el presupuesto de la Unión Europea (actualización 1986-1999)». *Notas de Economía, Generalitat de Catalunya*.
- DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL. (2008): «Política de cohesión de la UE 1988-2008: Invertir en el futuro de Europa». *Comunidades Europeas*.
- GARRIDO YSERTE, R. MANCHA NAVARRO, T. y CUADRADO ROURA, J.R. (2008): «La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo». *Investigaciones Regionales*, nº 10, 239 a 266.
- GONZALEZ VALLVÉ, J.L. y BENEDICTO SOLSONA, M.A. (2006): «La mayor operación de solidaridad de la historia. Crónica de la política regional de la UE en España». *Comunidades Europeas*.
- IKEI (1997): Reforma de los fondos estructurales: Impacto en la Comunidad Autónoma Vasca.
- JORDÁN GALDUF, J.M. (2003): «Balance de la integración de España en la unión europea». *ICE, revista de economía*, nº 811
- LÁZARO ARAUJO, L. (2005): «Integración económica y cohesión: una visión española de la experiencia europea». *Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*.
- MARTIN, C. y SANZ, I. (2003): «Las consecuencias de la ampliación para la política regional europea: la perspectiva española». *Academia Europea de Ciencias y Artes*.
- PÉREZ GONZALEZ, P. y DIEZ LOPEZ, M.A. (1999): «El País Vasco en la Unión Europea». *Comunidades Europeas, representación en España*.
- REIG, E. (2000): «Fondos estructurales y política regional en la Unión Europea». *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 35
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL. (1989): «Intervenciones del FEDER en España». *Ministerio de Economía y Hacienda*.
- VARELA ALONSO, J. (1990): «Política Regional Europea. Intervenciones del FEDER en el País Vasco». *Documentos de Economía-Gobierno Vasco*, nº 8.
- (1995): «La política estructural y regional de la Unión Europea. Notas para la mejora de su gestión e instrumentalización en el País Vasco». *Revista Ekonomiaz*, nº 33.

* Una parte importante de la elaboración de este artículo se basa principalmente en información procedente de la gestión de los fondos estructurales, de manera particular el FEDER, en el País Vasco.

La economía vasca en la Unión Europea: un balance

Este trabajo pretende estimar el impacto de los avances del proceso de integración europea en la economía vasca, pese a la dificultad de aislar los efectos de este proceso de otros potenciales factores endógenos y de contexto. Tras observar los cambios registrados desde la adhesión en el ámbito comercial, productivo, de inversión exterior directa y retorno presupuestario, concluimos que el proceso de integración europea presenta un balance global positivo para la economía vasca (que ha mejorado su nivel relativo de renta per cápita respecto a la media comunitaria), aunque, aparentemente, esta integración no haya influido de modo decisivo en sus transformaciones estructurales.

Honako lan honek Europako integrazio-prozesuaren aurrerapenek euskal ekonomian izan duten eraginaren estimazioa egin nahi du, zaila izan arren prozesu honen ondorioak kanpo eta barruko bestelako faktore potentzialen ondorioetatik bereiztea. Atxikitzearen ondoren, merkataritzan, ekoizpenean, zuzeneko atzerriko inbertsioan eta aurrekontu balantze garbian izan diren aldaketak aztertu ondoren, ondorioztatzen dugu, Europako integrazio prozesuaren balantze orokorra positiboa izan dela euskal ekonomiarako (biztanleko errentaren batz bestekoak hobera egin du maila erlatiboan, Europako batz bestekoarekin alderatuz); nahiz eta, itxuraz, integrazio horrek ez duen gure ekonomiaren egiturazko eraldaketan eragin erabakigarri izan.

This paper measures the influence of the European integration process' on the Basque economy. It is an investigation undertaken by assuming that the challenge of attempting to isolate the results of the integration process from other potential factors of influence presents a significant obstacle. Following analyses of the effect since Spanish accession on levels of trade, production levels, foreign direct investment flows and budgetary return levels, we reach the conclusion that the process of European integration has had a positive *overall* effect on the Basque economy. One indicator of this positive *overall* effect is the fact that Basque per capita income has increased during this period when compared to the EU average per capita income. However, it would seem that the integration process has not had such a marked influence in the Basque Country, in structural terms.

Índice

1. Introducción
2. El marco teórico: el impacto potencial de un proceso de integración económica
3. Los efectos comerciales de la integración: evolución del grado de apertura, saldo, geografía y composición del comercio exterior. ¿Se ha producido *creación y desviación de comercio*?
4. El potencial aprovechamiento de economías de escala y ventajas comparativas: la dinámica de especialización productiva de la economía vasca
5. Los flujos de entrada y salida de IED: ¿especialización en fases de producción?
6. Los retornos de la Comunidad Autónoma vasca en los programas comunitarios
7. A modo de balance: la convergencia económica real de Euskadi con la UE
8. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: economía vasca, integración europea, balance.

Keywords: Basque economy, European integration, economic results.

Nº de clasificación JEL: F15, R11, O43.

1. INTRODUCCIÓN

Al menos en apariencia, la economía vasca se ha beneficiado ampliamente de la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria (UEM), porque el largo ciclo expansivo que siguió a la realización plena del Mercado interior (1993) y a la adopción de la moneda única (1999) ha favorecido la rápida convergencia económica de la Comunidad Autónoma vasca (CAV) con las principales economías europeas. Sin embargo, la elaboración de un balance sintético del impacto de la integración es una tarea enormemente compleja. De entrada, resulta extraordinariamente difícil aislar las consecuencias directamente imputables a la integración europea como factor de transformación estructural de la economía vasca, porque han podido actuar otros factores endógenos y también han coincidido unas condiciones económicas y financieras internacionales excepcionalmente favorables hasta 2007.

En todo caso, para estimar el impacto de la integración en la economía vasca hay que tener presente, primero, que el proceso de integración europea ha ido alcanzando una intensidad progresiva desde la adhesión española de 1986, con la realización plena del mercado interior en 1993 (fin del periodo transitorio de desarme arancelario¹ e inicio de la libre circulación de capitales) y la paulatina culminación de la *Unión económica y monetaria* que dio lugar a la moneda única (concebida en 1999 y de uso fiduciario desde 2002). Por tanto, algunos de los potenciales efectos de la integración sólo habrán podido desplegarse desde una fecha más reciente.

Asimismo, hay que considerar que los impactos teóricos de una integración van a depender también de la dotación relativa de factores (incluido el progreso técnico), de la estructura productiva (más bien complementaria o más bien coincidente con la del espacio ampliado), de la calidad de las intervenciones públicas o la disponibilidad de infraestructuras del área que se integra respecto al conjunto de países. Es decir, la integración podría perfectamente haber tenido un impacto diferenciado en las distintas comunidades autónomas españolas.

El presente trabajo se estructura como sigue: en primer lugar, y a modo de hipótesis teóricas, se reúnen las principales previsiones formuladas en la literatura económica respecto al impacto potencial de un proceso avanzado de integración económica sobre un espacio o territorio como el configurado por la CAV; en los apartados siguientes se contrastan empíricamente las sucesivas hipótesis, describiendo en series históricas largas los cambios registrados en la economía vasca tras la adhesión española; en un apartado específico, y antes de enunciar las principales conclusiones obtenidas, se observa también la evolución de la convergencia económica real de la CAV con la media europea, que podría interpretarse como un resultado sintético del proceso de integración.

2. EL MARCO TEÓRICO: EL IMPACTO POTENCIAL DE UN PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Ordenamos en este apartado las previsiones teóricas respecto al impacto potencial de un proceso avanzado de integración económica sobre un espacio o territorio que se incorpora al mismo. Baldwin y Venables (1995), en un trabajo muy difundido, identificaban los tres efectos más esperados de una integración regional:

¹ El Acuerdo final de adhesión estableció un período transitorio de siete años para llegar al desarme total arancelario con la UE y a la adopción de la Tarifa Exterior Común: se acordaron ocho reducciones de los aranceles previos a la adhesión y de la diferencia de éstos con aquélla, respectivamente. No hubo reducciones lineales (del 12,5 % cada año), sino reducciones, cada 1 de enero, desde 1986 (la primera, de hecho, fue el 1 de marzo por razones técnicas) hasta el 1 de enero de 1993, de acuerdo con la siguiente secuencia: 10%; 12,5%; 15%; 15%; 12,5%; 12,5%; 12,5%; y 10%. En el mismo período la entonces Comunidad Económica Europea eliminaba sus aranceles (sensiblemente inferiores) con España (Badosa, 2005).

- a) efectos sobre el comercio (*creación y desviación de comercio*);
- b) efectos de mercado único (mejora en la eficiencia e incremento en la competencia);
- c) movimientos de factores productivos (fundamentalmente, Inversión Exterior Directa o IED).

Nosotros diferenciamos cinco dimensiones esenciales en las que se habrían podido manifestar esos efectos esperados, y en cada una de ellas mencionamos lo que cabría esperar de una integración económica, a modo de hipótesis que luego trataremos de contrastar, en el apartado empírico, para el caso singular objeto de estudio: las consecuencias de la integración europea en la economía vasca.

Estas son las dimensiones en las que dividimos el estudio de los impactos potenciales, que desarrollamos a continuación:

- a) Dimensión comercial: *creación y desviación de comercio*.
- b) Dimensión productiva: especialización/diversificación y flujos de IED.
- c) Dimensión presupuestaria: los retornos del presupuesto común.
- d) Dimensión financiera y monetaria: moneda común y ventajas de financiación.
- e) Dimensión macroeconómica e institucional: estabilidad y convergencia.

a) Los efectos positivos que, en el ámbito comercial, podrían derivarse de la integración se relacionan, por un lado, con la posibilidad de un mayor aprovechamiento de ventajas comparativas y con la mejora en los términos de intercambio por el incremento en el tamaño del mercado, y por otro, se asocian a los llamados *efectos dinámicos* de la integración, que recogerían las consecuencias positivas derivadas de las potenciales economías de escala, del incremento en la competencia y del estímulo a la inversión y al progreso técnico (Rivero, 2005).

Para Balassa (1961), estos potenciales *efectos dinámicos* serían los más importantes del proceso en el ámbito comercial, sobre todo si se logran los llamados *efectos acumulación*, ligados a la innovación y el progreso técnico. Von Zeschau (2011), por su parte, entiende que la eliminación de barreras al comercio favorece principalmente la especialización como consecuencia del potencial aprovechamiento de las ventajas comparativas.

Como sugieren algunos autores, el impacto comercial en el tejido productivo dependerá de las características de cada rama de actividad del país que se integra en el acuerdo: sus ventajas comparativas reveladas (dependiendo de los índices de especialización relativa frente al mercado comunitario) y de su orientación preferente hacia las exportaciones o hacia el mercado interno (Martín *et al.*, 2002).

En todo caso, lo esperable es que, como consecuencia de la eliminación de los obstáculos a la circulación de mercancías y servicios, se registre un incremento del comer-

cio entre el espacio que se adhiere al acuerdo y el conjunto del área integrada comercialmente, mediante la *creación de comercio* (sustitución de un flujo comercial interno por uno dirigido al nuevo área) y la *desviación de comercio* (alteración del origen o el destino de algunos flujos exteriores ya existentes, en favor de dicho área, por el efecto en los precios relativos). Este comercio inducido por la integración en los nuevos espacios será teóricamente mayor en el caso de unión monetaria, por las ventajas de transparencia en precios, ausencia de riesgo cambiario y costes de conversión.

b) El efecto directo de la eliminación de las barreras al comercio, por un lado, y la libre circulación de factor capital (incluida la repatriación de beneficios), por otro, alterarían las decisiones de localización de las empresas –favoreciendo los flujos de inversión productiva entre el nuevo espacio y el área integrada–, además de permitir el mejor aprovechamiento de economías de escala y alcance. De nuevo estas ventajas aumentan en el caso de unión monetaria por los motivos anteriormente citados. Es importante destacar que no todas las entradas o salidas de capital productivo se corresponden con nuevas inversiones, sino que frecuentemente se trata de compra-ventas de empresas ya existentes.

En la literatura económica no hay consenso sobre el modo en que esta integración podría afectar a la configuración de la estructura productiva de una economía: para la mayoría de los autores debería alentar la especialización funcional o sectorial del tejido productivo (aprovechando ventajas comparativas o competitivas), mientras que otros entienden que favorecería la diversificación. Algunos autores hablan de las tendencias de los territorios hacia una diversificación especializada (Navarro, Aranguren y Magro, 2012), que se acelerarían en un contexto de ausencia de barreras a la circulación de productos y factores. No faltan tampoco quienes critican que pueda formularse a nivel teórico una senda uniforme de evolución para los distintos espacios locales y regionales enfrentados a una economía crecientemente globalizada dado que, en última instancia, cada territorio presenta una combinación de factores temporales y espaciales muy concreta (Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006).

Pero, según la opinión mayoritaria, cabría esperar que los flujos de inversión productiva y la adaptación de las estrategias empresariales a las nuevas condiciones de competencia hubieran alterado las pautas de inserción productiva de la economía vasca en la europea, de acuerdo con la dotación relativa de factores y dominios tecnológicos, condicionando, a su vez, el contenido material del comercio exterior. Esto es, la integración habría favorecido la especialización productiva, sin descartar alguna deslocalización hacia nuevos Estados miembros con menor nivel salarial de plantas productivas en actividades intensivas en mano de obra.

c) Otro aspecto destacable –en cualquier proceso de integración económica lo suficientemente avanzado como para disponer de un presupuesto común para los países del área– es la estimación de los retornos que recibirá el espacio adherido de dicho presupuesto. Como señala Varela (1995), a partir de la firma del Acta Única

europea en 1986 (coincidente con la adhesión española) los tratados comunitarios incorporan expresamente el principio de solidaridad al proceso de construcción europea (con menciones a la cohesión económica y social), al que servirán singularmente los fondos estructurales y, posteriormente, el fondo de cohesión. En ese contexto, cabe esperar que la CAV, que partía de unos niveles de renta inferiores a la media europea (aunque fueran superiores a la media española), se haya beneficiado en buena medida de los programas comunitarios.

d) Por lo que respecta a la dimensión financiera y monetaria de la integración, las potenciales ventajas para un espacio que se incorpora han variado mucho con el tiempo; en un primer momento (con la incorporación de la peseta al Sistema Monetario Europeo/SME) se aminoró el riesgo cambiario, con sus teóricas ventajas para el comercio exterior y la circulación de capitales; posteriormente, con el desarrollo de la tercera fase de la UEM y la adopción del euro, se añadieron otras ventajas adicionales como la transparencia en costes, la eliminación definitiva del riesgo de tipo de cambio, los ahorros en costes de conversión de monedas, la mayor credibilidad de la política monetaria, y la brusca caída de los tipos de interés reales². Todo ello sería posible porque se crearía un único mercado financiero de ámbito europeo, como se constató al reducirse al mínimo las primas de riesgo-país a partir de 2001 (la fragmentación de los mercados financieros europeos llegará posteriormente como consecuencia de la crisis internacional). Pulido (1999) añade un efecto adicional que sería la intensificación de la competencia estructural, en su sentido más amplio, al eliminarse los efectos compensatorios de las devaluaciones de las monedas nacionales.

e) No cabe duda de que la integración afectó positivamente a los condicionantes macroeconómicos del crecimiento, con una importante reducción de la incertidumbre y la inestabilidad recurrentes, hasta entonces, en el conjunto de la economía española (Malo de Molina, 2007). La manifestación más nítida de los efectos en esta dimensión macroeconómica e institucional (además de la ya citada reducción de los tipos de interés reales) sería la disminución de los diferenciales de inflación, que habría favorecido la competitividad del tejido productivo de la CAV.

Además, y como destacan algunos autores, la mayor estabilidad macroeconómica tuvo otra consecuencia de mayor alcance: el cambio en la forma en que se manifiestan los desequilibrios y sus procesos de ajuste (Gámir *et al.*, 1998). Frente a la importancia de la restricción financiera externa –propia de países con soberanía monetaria–, dentro de la UEM las tensiones tienden a acumularse prioritariamente en términos de pérdida de competitividad y exceso de endeudamiento (Estrada *et al.*, 2009).

² La consecuencia más inmediata del cambio institucional para la economía española fue una drástica transformación de los determinantes de los tipos de interés: hasta entonces los tipos de interés venían originados por las condiciones macroeconómicas españolas y por las dificultades a las que se enfrentaba la política monetaria propia para contrarrestar los tradicionales sesgos hacia la inestabilidad económica. Una vez integrados en la UEM, los tipos de interés vigentes en España habrían de ser los que correspondieran a las condiciones macroeconómicas del conjunto del área y a los objetivos y acciones de la política monetaria común (Malo de Molina, 2007, p. 10).

También es relevante mencionar las consecuencias de la integración en términos de la convergencia de los espacios económicos que participan del acuerdo. Los modelos neoclásicos o de crecimiento exógeno, basados en el trabajo pionero de Solow (1956), predicen que, a largo plazo, las diferencias en las dotaciones relativas de factores entre las regiones se van eliminando progresivamente, generándose así una tendencia a la igualación de los precios de los factores y, consiguientemente, de la renta per cápita de todas ellas.

Pero, como señala Martín Rodríguez (1999, p. 56) basándose en los modelos endógenos de crecimiento, un proceso de integración como el que está teniendo lugar en la Unión Europea, no siempre conducirá a una mayor convergencia real entre los países o regiones participantes en el proceso, ya que, por el contrario, podría tener lugar un reforzamiento del primitivo patrón de división del trabajo, en el que los países más desarrollados aparecen especializados en productos que requieren trabajo más cualificado y tecnologías más avanzadas (fenómeno más intenso si la existencia de economías a escala crecientes condujese a que la eliminación progresiva de barreras se tradujera en flujos de capital hacia los países más desarrollados).

Ante estas previsiones enfrentadas, la evidencia empírica a nivel europeo nos apunta que, con discontinuidades, tiende a reducirse la disparidad de renta per cápita entre los países y, simultáneamente, a aumentar en el interior de los países (Petrakos, 2009).

Algunos de estos efectos potenciales presentan un carácter transversal y habrían afectado al conjunto de la economía, reflejándose en la evolución del PIB, del empleo o del saldo comercial, y, sintéticamente, en la renta per cápita. Otros efectos habrían sido de índole discriminante entre ramas de actividad, por mor de la especialización y la existencia de asimétricas fortalezas o debilidades competitivas en el tejido productivo. En los próximos apartados contrastaremos empíricamente el grado de realización de las previsiones teóricas.

3. LOS EFECTOS COMERCIALES DE LA INTEGRACIÓN: EVOLUCIÓN DEL GRADO DE APERTURA, SALDO, GEOGRAFÍA Y COMPOSICIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR. ¿SE HA PRODUCIDO CREACIÓN Y DESVIACIÓN DE COMERCIO?

La eliminación de las barreras a la circulación de mercancías inherente a la integración en la UE (y, posteriormente, los efectos de la adopción de una moneda común) debía de favorecer teóricamente la apertura comercial de la economía vasca al exterior. Los datos del cuadro nº 1 –que sólo recogen los intercambios de mercancías mantenidos fuera del Estado– reflejan una apertura progresiva, más acelerada en el periodo inmediatamente anterior a la adhesión formal en 1986 (el coeficiente de apertura marcará su máximo histórico en 1985), y que luego –curiosamente– se

estanca: hasta la segunda mitad de los años noventa no se registra de nuevo un incremento sustancial de los flujos comerciales. A raíz de la adopción de la moneda única se registrará un salto cualitativo de las corrientes de comercio exterior que elevará en más de 12 puntos el coeficiente de apertura (en el periodo 1996-2008 se logran incrementos anuales continuados de las exportaciones en términos reales).

Cuadro nº 1. **EXPORTACIONES, IMPORTACIONES, SALDO COMERCIAL, COEFICIENTE DE APERTURA Y GRADO DE COBERTURA DE LA CAV, 1979-2011** (bienes, en millones euros corrientes)

	1979	1985	1990	1994	1998	2002	2006	2011
Exportaciones	1.015	3.545	3.683	5.629	9.889	11.637	16.647	21.077
Importaciones	1.085	3.640	3.969	4.918	6.937	10.171	17.478	17.110
Saldo comercial	-70	-95	-286	+711	+2.952	+1.464	-831	+3.967
Coefficiente de apertura (en %) (Exp+Imp / PIB)	33,07	66,12	39,63	43,90	52,08	52,19	62,15	64,68
Grado de cobertura (en %) (Exp/Imp)	93,5	97,4	92,8	114,5	142,6	114,4	95,2	123,2

Fuente: Elaboración propia a partir de las Estadísticas de Comercio Exterior-ECOMEX de EUSTAT (2012a).

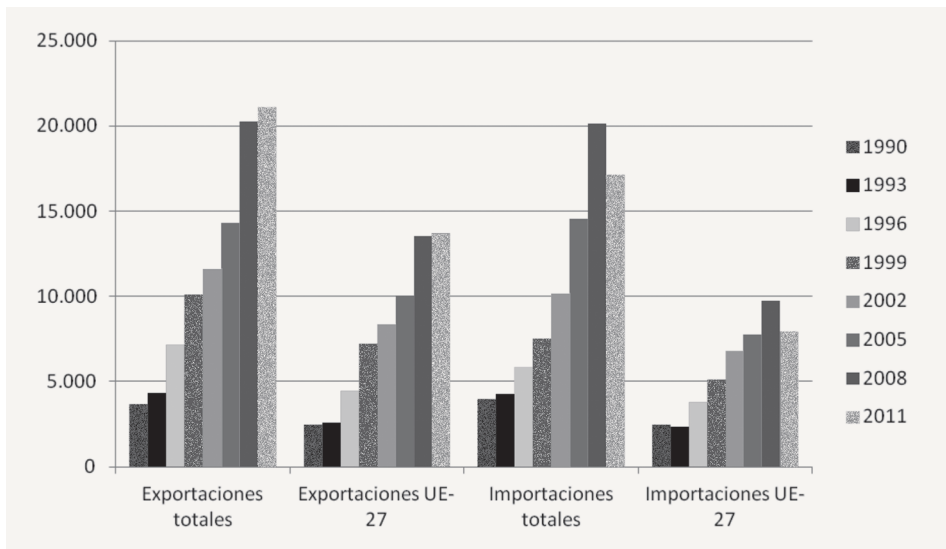
Sorprende comprobar que la adhesión no provocó, aparentemente, una intensa *creación de comercio* entre la CAV y los países comunitarios (obsérvese que el coeficiente de apertura muestra en 1990 valores sólo ligeramente superiores a los de 1979), lo cual ha sido explicado por algunos autores aludiendo al denominado «efecto frontera» (Minondo, 2003). En mi opinión, y como también recogen otros autores (De La Dehesa, 2003), hubo un factor explicativo aún más poderoso: la peseta se va a incorporar sobrevalorada al SME en 1989, y sólo los cuatro ajustes de la paridad (en sentido devaluatorio) que se registraron entre 1992 y 1994 favorecerán, junto con el largo ciclo expansivo iniciado por la economía mundial, una activación de las exportaciones vascas.

Si nos atenemos al saldo, observamos que ha prevalecido el superávit comercial, pero con comportamientos coyunturales de distinto signo, en función de los ritmos relativos de crecimiento de la CAV y la economía mundial. El máximo histórico de saldo favorable se registra precisamente en 2011 (3.967 millones de euros de superávit) con una tasa de cobertura del 123,2%. El menor grado de cobertura se experimenta en 1990 (92,8%) y el mayor en 1998 (142,6%), aunque llama la atención la fuerte oscilación de este indicador, que fluctúa irregularmente dependiendo más de

la falta de sincronía de los ciclos económicos vasco y europeo que de los avances del proceso de integración. En todo caso, los resultados difieren enormemente por territorio histórico, y mientras que Bizkaia presenta déficits crónicos, Gipuzkoa y, sobre todo, Araba tienden a disfrutar de superávits comerciales.

Consecuentemente, sólo puede hablarse limitadamente de *creación de comercio* derivada de la integración: porque no surtiría efecto hasta la segunda mitad de los 90, y porque el incremento en los volúmenes de intercambio no se registra exclusivamente con la UE, sino que también se incrementan los flujos con terceros países.

Gráfico nº 1. **EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA UE-27 COMO DESTINO/ORIGEN DEL COMERCIO EXTERIOR DE BIENES DE LA CAV, 1990-2011** (millones de euros corrientes)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Estadísticas de Comercio Exterior-ECOMEX de EUSTAT (2012a).

Por otro lado, y como se aprecia en el gráfico nº 1, con el avance del proceso de integración en apariencia no se habría producido –a nivel agregado– un sustancial proceso de *desviación de comercio* a favor de la UE: se mantiene la cuota europea en las exportaciones y, de hecho, la participación de la UE-27 en las importaciones totales de la CAV tiende a caer y no llega desde hace algunos años al 50%, por la importancia de las compras al exterior de productos minerales y, sobre todo, energéticos (significan casi un tercio del total).

El cuadro nº 2 muestra que en las últimas dos décadas se mantiene casi estable la importancia relativa de los principales mercados para las exportaciones vascas, y la pérdida de cuota de los Estados Unidos, Holanda y Reino Unido ha sido compensada

por las mayores compras de las nuevas potencias emergentes (China y Brasil). Y en las importaciones, la caída en la participación de los países europeos (brusca en el caso de Francia, Portugal y Reino Unido) se ha debido al fuerte incremento del valor de las compras a países productores de petróleo (Rusia e Irán, esencialmente) y a China.

Cuadro nº 2. DISTRIBUCIÓN DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE LA CAV POR PRINCIPALES PAÍSES, 1990-2011
(Total expresado en % en millones de euros corrientes)

EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
Ranking en 1990	1990	2011	Ranking en 1990	1990	2011
Francia	20,5	19,6	Francia	18,3	10,2
Alemania	13,8	14,4	Alemania	14,5	11,4
Estados Unidos	8,6	6,2	Reino Unido	8,0	4,4
Reino Unido	7,5	5,6	URSS-Rusia	7,8	16,2
Italia	6,5	5,6	Italia	7,7	5,2
Holanda	5,9	2,6	Estados Unidos	5,3	3,8
Portugal	5,2	4,2	Portugal	5,2	1,8
Bélgica	2,8	4,2	México	4,4	2,1
URSS-Rusia	2,2	1,0	Irán	0,9	8,3
R.P. China	0,6	2,9	Nigeria	3,2	0,4
Brasil	0,5	2,2	R.P. China	0,3	5,3
TOTALES	3.683	21.077	TOTALES	3.969	17.110

Fuente: Elaboración propia a partir de las Estadísticas de Comercio Exterior-ECOMEX de EUSTAT (2012a).

El cuadro nº 3 permite contrastar esta explicación, cruzando la geografía con la estructura material de los flujos: las compras de productos minerales y energéticos representan ya el 35,1% de las compras totales de la CAV, mientras que pierden peso las adquisiciones de bienes de equipo (producidas en la UE y Estados Unidos). Desde el punto de vista de los bienes exportados, son los bienes de equipo (incluyendo los vehículos y el material de transporte, además de la maquinaria) los que más incrementan su cuota en el total, a costa de los productos metálicos, plásticos y caucho. La participación de los productos energéticos en ambas corrientes de intercambios ha fluctuado notablemente en función de las oscilaciones en los precios de los mercados mundiales.

Con objeto de concretar los bienes que están recogidos en esos grupos arancelarios, ordenamos, por orden de importancia los productos más exportados por la CAV en 2011: máquinas y aparatos mecánicos (13,6%), refino de petróleo y aceites (10,5%), productos siderúrgicos (10,5%), vehículos (8,5%), componentes para au-

tomoción (7,0%), neumáticos (6,2%), maquinaria, aparatos y material eléctrico (5,2%) y material de transporte (4,5%). En lo concerniente a las importaciones de ese mismo ejercicio, las principales compras serían: aceites de petróleo (31,6%), productos siderúrgicos (13,4%), máquinas y aparatos mecánicos (8,7%), aparatos y material eléctricos (5%), caucho y neumáticos (3,7%) y componentes para automoción (3,2%).

Como se percibe en esta estructura detallada, el «efecto sede» derivado de la imputación a la CAV de las operaciones de *Petronor* (cuyo ámbito de acción se extiende más allá del territorio de esta Comunidad) distorsiona algo el análisis. Pero, en general, se mantiene cierto patrón de comercio intraindustrial, sólo alterado por el mencionado peso de las importaciones de productos energéticos.

Cuadro nº 3. EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN MATERIAL DEL COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCÍAS DE LA CAV, 1990-2011
(en % del total)

Grupos arancelarios	EXPORTACIONES					IMPORTACIONES				
	1990	1995	2000	2005	2011	1990	1995	2000	2005	2011
Prod. agrícolas	3,6	3,3	3,5	3,4	3,3	1,0	5,5	6,8	5,6	5,2
Prod. miner. y energéticos	10,8	8,8	5,8	6,2	11,2	25,4	34,4	23,6	30,9	35,1
Prod. químicos	2,8	2,4	2,9	3,0	2,1	2,2	3,7	3,5	3,1	4,4
Plást. y caucho	11,2	7,9	6,7	6,8	9,0	7,0	5,7	4,9	4,4	6,6
Papel	2,7	2,7	3,1	3,0	2,4	3,1	2,4	2,8	2,3	2,5
Metales y sus manufacturas	28,7	27,0	23,6	25,8	25,7	20,8	22,3	21,0	23,2	22,6
Bienes equipo	34,1	42,4	48,1	46,0	41,1	20,2	19,5	29,5	23,6	17,5
Otros bienes	6,8	5,5	5,5	5,9	5,2	8,6	6,6	7,9	6,8	6,1
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las Estadísticas de Comercio Exterior-ECOMEX de EUSTAT (2012a).

Lo más destacable de los cambios acontecidos en la composición material del comercio exterior de la CAV sería la favorable evolución del nivel tecnológico de los productos comerciados. Como ya señalaba Alberdi (2010, 57) refiriéndose a las exportaciones: «entre 1990 y 2009 los productos de contenido tecnológico alto y medio alto aumentaron su participación en el total en nueve puntos porcentuales, re-

gistrando incluso valores claramente superiores alrededor del año 2001». Correlativamente, está disminuyendo el contenido tecnológico de los productos importados. Esta circunstancia podría alentar cierto optimismo sobre el posicionamiento progresivo de las empresas vascas en los mercados mundiales.

4. EL POTENCIAL APROVECHAMIENTO DE ECONOMÍAS DE ESCALA Y VENTAJAS COMPARATIVAS: LA DINÁMICA DE ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA DE LA ECONOMÍA VASCA

279

El aprovechamiento de ventajas comparativas en unas ramas de actividad, y las dificultades para competir con los productos exteriores en otras, podían teóricamente haber favorecido un paulatino cambio en la estructura productiva de la economía vasca, ajustando o ampliando las distintas capacidades de oferta en función de las respectivas habilidades competitivas. Este proceso sería fruto, en última instancia, de las fortalezas y debilidades del aparato productivo vasco, que resultan más explícitas cuando se eliminan las barreras al comercio con la UE.

Como ya hemos comentado anteriormente, a estas potenciales consecuencias de la adhesión a la UE habría que añadir otras posibles causas (cambios en los patrones de consumo derivados del incremento de la renta disponible, innovación de producto, evolución de los tipos de cambio y de la demanda internacional, nueva competencia de los países emergentes, etc.) para explicar la evolución de la estructura productiva vasca. En todo caso, en el cuadro nº 4 –referido a la evolución del PIB a coste de los factores– queda de manifiesto que se ha registrado en las últimas tres décadas un fuerte proceso de terciarización de la economía vasca. Los servicios representan ahora casi el 67% del valor añadido bruto (VAB) en la CAV, y más del 70% en Bizkaia, a costa del sector primario y, sobre todo, de la industria manufacturera. Este proceso, que se inicia antes de la integración en la UE, ha ido acompañado del incremento del peso relativo de los subsectores de Energía y Construcción.

Las ramas de servicios que más han incrementado su importancia relativa son los *Servicios a las empresas* (que generan ya el 18,3% del VAB de la CAV), la *Banca y seguros*, y la *Sanidad y Educación*, pero todas las actividades del sector terciario conservan o incrementan su participación en el producto final. Por el contrario, las ramas manufactureras que han perdido más protagonismo en la economía vasca son la *Metalurgia* (que pierde 8,3 puntos, pasando de ser la primera rama en aportación al VAB a ocupar la sexta posición), la *Maquinaria*, y la rama de *Caucho y plástico*, aunque todas las manufacturas pierden peso en el conjunto del PIB. Es verdad que, con todo, la base industrial de la economía vasca continua siendo más amplia que en el conjunto de las economías española y europea, y que la facturación de las ramas manufactureras vascas ha seguido incrementándose en términos nominales, pero han cedido el papel de motor en la generación de VAB y Empleo a las ramas de servicios.

Cuadro nº 4. COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL PIBcf EN LA CAV, 1980-2010
(en % de las principales ramas, total en euros corrientes)

Ramas	1980	1986	1990	1996	2002	2008	2010
Sector primario	3,4	3,0	2,2	1,6	1,2	0,7	0,8
Alimentación	1,9	1,8	1,5	1,7	1,6	1,5	1,6
Papel, art. gráficas	2,4	2,4	1,9	1,6	1,7	1,3	1,2
Industria química	1,6	2,1	1,7	1,4	1,2	0,8	0,8
Caucho y plástico	3,5	2,8	2,5	2,2	2,1	1,7	1,6
Metalurgia	15,1	11,4	10,5	9,2	9,2	8,8	6,6
Maquinaria	5,8	4,7	4,6	3,6	3,7	3,1	2,9
Material eléctrico	2,4	1,8	1,8	1,8	1,9	1,8	1,6
Mater. transporte	4,0	2,0	2,0	2,6	2,7	2,3	2,2
Energía, gas y agua	1,0	3,2	3,2	3,0	2,2	3,5	3,4
Construcción	4,3	5,0	6,4	6,5	7,8	9,2	7,8
Comercio, Reparac.	11,3	12,6	13,9	11,7	11,0	10,9	11,3
Hostelería	4,0	3,7	3,6	3,8	3,8	3,8	4,3
Transp. y Comunic.	6,5	6,7	6,5	6,6	7,3	7,0	7,3
Banca y seguros	3,8	3,8	4,2	6,5	6,2	6,5	6,8
Servicios a empresas	12,3	11,3	11,7	14,0	15,6	17,2	18,3
Administración Pública	4,8	5,4	5,2	5,5	4,9	4,8	5,0
Educación	2,3	3,9	3,8	4,3	4,1	4,1	4,7
Sanidad, serv.social.	3,0	4,5	5,2	5,5	4,9	5,2	5,9
Servicios personales	2,5	2,5	2,4	2,6	2,5	2,4	2,8
TOTAL PIBcf	6.350	12.139	19.308	27.756	41.782	61.706	59.036

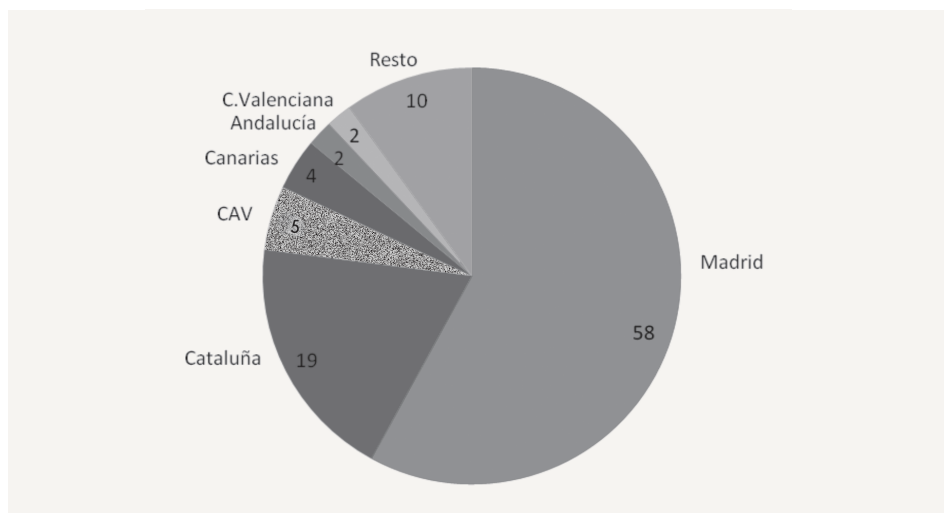
Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de datos de Series históricas de EUSTAT (2012b).

En resumen, y pese a procesos como el *spin-off* que pueden haber influido limitadamente, la adhesión a la UE no ha alterado el proceso de terciarización que acompaña habitualmente a los países en su senda de desarrollo. Aunque este proceso ha tenido un impacto moderadamente discriminante en las manufacturas - en el que la mayor o menor pérdida de peso específico puede estar relacionada con el desigual reparto entre ramas de fortalezas y debilidades competitivas -, no se ha verificado un claro proceso de especialización.

5. LOS FLUJOS DE ENTRADA Y SALIDA DE IED: ¿ESPECIALIZACIÓN EN FASES DE PRODUCCIÓN?

Lo primero que cabe señalar es que, desde el punto de vista de las entradas de capital productivo en el conjunto de la economía española, la CAV ha tenido en las últimas décadas una importancia relativa menor, que apenas se ajusta al peso específico que le corresponde por su contribución al PIB y a la Población (en torno al 5%).

Gráfico nº 2. **DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA IED RECIBIDA EN ESPAÑA (1987-2002)** (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de Pallas et al. (2004).

Como muestra el gráfico nº 2, que recoge los primeros 15 años transcurridos desde la adhesión española, el protagonismo absoluto de la Comunidad madrileña (58%) en la captación de inversiones deja poco margen para el resto. En las emisiones de IED la CAV juega un papel más importante y su cuota ronda el 10% del total español para ese mismo periodo. Los datos para el último ejercicio de 2011 muestran que la CAV contribuyó en el 19,1% de los 30.611 millones de euros de salidas de IED de España, y el 2,3% de los 22.480 millones de euros de entradas (sin contabilizar ETVE³).

Como ya adelantábamos en el apartado teórico, cabría esperar que, a la vez que se registraba ese proceso de cambio en la composición material de la producción de la

³ Se ha eliminado en este apartado la inversión consistente en *Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros* (ETVE) porque no tiene implicaciones productivas sino que obedece a motivos fiscales.

CAV, también se habría ido modificando el atractivo potencial del escenario vasco como ubicación idónea de las distintas fases de producción, lo cual habría generado unos flujos de entrada y salida de IED, reactivados a medida que se ampliaba la propia UE. El problema principal, a la hora de tratar de contrastar estas tendencias es que los datos referidos a las salidas de IED están absolutamente sesgados por el «efecto sede», dado el abrumador protagonismo de las grandes empresas radicadas formalmente en la CAV (básicamente, BBVA e Iberdrola) en las decisiones de inversión.

Cuadro nº 5. COMPOSICIÓN SECTORIAL DE LOS FLUJOS DE ENTRADA Y SALIDA DE IED BRUTA EN LA CAV, 1993-2012
(millones de euros corrientes)

Principales ramas de actividad	Entradas	Salidas
Energía	235	23.423
Alimentación y bebidas	213	1.130
Productos metálicos	305	168
Metalúrgica	596	960
Química	932	41
Fabricación de vehículos de motor, remolques	148	438
Transporte terrestre y por tubería	115	122
Comercio al por mayor	588	404
Servicios financieros	88	35.360
Seguros	160	905
Total:	6.773	68.191

Fuente: DataInVex-Estadísticas de Inversión Extranjera en España. Ministerio de Industria y competitividad.

Como recoge el cuadro nº 5 (basado en los datos del Registro de inversiones extranjeras⁴), más del 86% de la IED emitida por la CAV se imputa a esas grandes empresas, sin cuyos flujos las corrientes de entrada y salida de IED estarían más compensadas. Por tanto, descontando esas inversiones, comprobamos que existen ramas con entradas netas de IED (por orden, Química, Comercio al por mayor y Produc-

⁴ El Registro de inversiones extranjeras recoge la toma de participación en sociedades españolas no cotizadas, la participación superior al 10% en sociedades españolas cotizadas, la constitución o ampliación de dotación de sucursales de empresas extranjeras, y otras formas de inversión en entidades o contratos registrados en España (fundaciones, cooperativas, agrupación). Los datos de Balanza de Pagos, por su parte, incluyen, la reinversión de beneficios, la inversión de particulares en inmuebles y los flujos de financiación entre empresas relacionadas. Estos conceptos no están incluidos en los datos del Registro, y por eso las series no son comparables.

tos metálicos) y ramas con salidas netas (también por orden, Alimentación y Bebidas, Seguros, Metalúrgica, Fabricación de vehículos, y Transporte). Aparentemente, no existe un denominador sectorial común en esos flujos mayoritarios, ni un patrón de intensidad factorial relativa que explique los sentidos de la IED. Pero si cruzamos la matriz de origen/destino de los flujos con su composición sectorial, podemos obtener algunas conclusiones:

- Se reciben corrientes de IED procedentes de países desarrollados por motivos diferentes: en unos casos por la atracción de un *hinterland* de mercado de cierta capacidad adquisitiva (comercio al por mayor), y en otros por la existencia de una cultura industrial avanzada (Productos metálicos y Química).
- Se ha intensificado el papel del País Vasco como inversor en otras zonas del mundo, aprovechando ventajas de localización –en particular la disponibilidad de una mano de obra relativamente cualificada y barata– y con la finalidad de abastecer desde allí la demanda de mercados importantes, bien de la Unión ampliada, bien de las potencias emergentes, como ya preveían algunos autores (Martin *et al.*, 2002).

Efectivamente, en el cuadro nº 6 se observa que la abrumadora mayoría de la IED recibida por la CAV en el periodo 1993-2011 procede de la UE-27, y la práctica totalidad tendrá su origen en países desarrollados.

Cuadro nº 6. **LA UE-27 COMO ORIGEN DE LOS FLUJOS DE ENTRADA DE IED EN LA CAV, 1993-2011**
(país último, sin ETVES, millones de euros corrientes)

	1993	1997	2000	2003	2006	2011	1993-2011
UE-27	137	76	150	117	261	330	6.018
Total	168	126	231	136	284	524	6.773

Fuente: DataInVex-Estadísticas de Inversión Extranjera en España. Ministerio de Industria y competitividad.

Si observáramos el origen inmediato de la IED recibida por la CAV en ese periodo, éstos serían los países emisores más importantes:

- Luxemburgo: 2.600 millones de euros
- Holanda: 1.368 millones de euros
- Reino Unido: 571 millones de euros
- Francia: 524 millones de euros
- Alemania: 480 millones de euros
- Estados Unidos: 395 millones de euros
- Suiza: 132 millones de euros

Se comprueba que los 5 principales emisores de la IED recibida por la CAV son países de la UE, aunque es cierto que en Luxemburgo y Holanda tienen su sede muchas multinacionales de muy diversos países desarrollados (no sólo europeos).

El cuadro nº 7 recoge, por su parte, las principales salidas de IED desde la CAV. Las fuertes oscilaciones de un ejercicio a otro se deben de nuevo al mencionado «efecto sede», al sesgar la serie alguna operación de entidad llevada a cabo por las grandes empresas con sede en el País Vasco.

Cuadro nº 7. LA UE-27 COMO DESTINO DE LOS FLUJOS DE SALIDA DE IED DE LA CAV, 1993-2011
(país inmediato, sin ETVES, millones de euros corrientes)

	1993	1997	2000	2003	2007	2011	1993-2011
UE-27	161	30	277	85	18.784	303	27.143
Total	214	935	4.700	696	28.636	5.283	68.191

Fuente: DataInVex-Estadísticas de Inversión Extranjera en España. Ministerio de Industria y competitividad.

Los países de destino de la Inversión exterior directa vasca en las últimas dos décadas serían, por orden de importancia (cuadro nº 8):

Cuadro nº 8. PAÍSES DE DESTINO DE LA INVERSIÓN EXTERIOR DIRECTA DE LA CAV, 1993-2011 (millones de euros)

PAIS	IED
Estados Unidos	19.279
Reino Unido	18.374
México	7.140
Turquía	4.514
Holanda	3.730
Brasil	2.361
China	2.217
Argentina	1.657
Portugal	996
Italia	802
Hong-Kong	707

Fuente: DataInVex-Estadísticas de Inversión Extranjera en España. Ministerio de Industria y competitividad.

Los 4 principales destinos se explican esencialmente por el «efecto sede», con operaciones importantes llevadas a cabo por BBVA e Iberdrola. Es todo caso, se aprecia claramente que para las estrategias de internacionalización de las empresas vascas América y, en menor medida, Europa y Asia están compartiendo un protagonismo esencial como destino del capital productivo.

Comparando los cuadros anteriores, se pueden obtener dos conclusiones básicas: primera, que la CAV es claramente emisora neta de IED (los flujos de salida representan 10 veces más capital que los de entrada en el periodo observado; 1,5 veces si descontamos el «efecto sede»); y segunda, que las inversiones productivas vascas en el exterior no se dirigen mayoritariamente a la UE-27, al contrario de lo que sucedía con los flujos recibidos (casi el 90% de la IED procede de la UE).

En general, podemos interpretar que sólo de manera muy tímida se habría iniciado un proceso de especialización funcional de la economía vasca, desplazando algunas fases intensivas en factor trabajo (en la fabricación de componentes de automoción, transformados metálicos, maquinaria y material eléctrico o material de transporte, por ejemplo) a países de menor nivel salarial pero con acceso a mercados importantes.

6. LOS RETORNOS DE LA CAV EN LOS PROGRAMAS COMUNITARIOS

Como se aprecia en el cuadro nº 9, los montantes de las ayudas comunitarias recibidas por la CAV han variado mucho a lo largo del tiempo, percibiéndose un punto de inflexión con el cambio de siglo, tras lograrse en la segunda mitad de los 90 los mayores retornos del presupuesto comunitario (una media aproximada de 120 ecus de entonces por habitante y año).

Cuadro nº 9. **ESTIMACIÓN DE LOS RETORNOS DE LA CAV EN EL PRESUPUESTO COMUNITARIO, 1986-2013** (millones de ecus/euros corrientes)

	1986-1993	1994-99	2000-2006	2007-2013
FEDER	345,13	608,48	610,0	242,1
FSE	73,40	515,60	254,2	154,1
Sector primario (PAC)	6,21	125,67	239,1	134,0
Fondo de Cohesión		137,67		
Otros (Inic.com.; I+D, etc.)	435,71	88,39	2,6	29,2
Total	860,45	1.475,83	1.105,9	423,4

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en Representación en España de la Comisión de las Comunidades europeas (1999) y Dirección de Economía y Planificación del Gobierno vasco (2011).

En el primer periodo estudiado (1986-1993), más de la mitad de los recursos recibidos (860,45 millones de ecus) procedían de los Fondos Estructurales, canalizados mediante los Programas Operativos de los Objetivos 2 y 5b. El 79,56% de esos recursos procedieron del Fondo de Desarrollo regional (FEDER). El Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-Orientación) aportaron, respectivamente, el 18,68% y el 1,58%. La Unión Europea también aprobó acciones incluidas en los objetivos 3 y 4. Si comparamos estas ayudas con el PIB anual de la CAV concluimos que, en este primer periodo, los retornos comunitarios representaron cerca del 0,6% del valor de la producción media anual.

A lo largo del segundo periodo 1994-1999, la estrategia de desarrollo impulsada por las administraciones vascas intenta profundizar en la resolución de los problemas económicos y de declive productivo, y consolidar el proceso de revitalización económica iniciado en el periodo anterior. La CAV recibió un total de 1.249,69 millones de ecus (de 1994, que son ya más valiosos en pesetas), con cargo a los diferentes Fondos Estructurales (por orden de importancia: FEDER, FSE FEOGA-Orientación e Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca/IFOP) que se convierten en 1.475,83 millones si se tiene en cuenta la aportación financiera del Fondo de Cohesión (137,67 millones), y el montante percibido (88,39 millones de ecus) a través de iniciativas comunitarias como Interreg II, Resider II, Leader II, Empleo, Desarrollo de los recursos humanos, Adapt, Pesca, Urban y Pyme (Representación en España de la Comisión de las Comunidades europeas, 1999). Si volvemos a poner en relación el conjunto de la ayuda recibida del Presupuesto comunitario con la capacidad económica de la CAV obtenemos que los retornos supusieron el 0,9% del PIB anual vasco.

En el tercer periodo 2000-2006 se experimenta una reducción nominal del 25% en los recursos percibidos por la CAV con cargo al presupuesto de la UE, sin duda como consecuencia de la ampliación prevista en 2005 que aumenta el número de países beneficiarios netos de los fondos comunes. Pese a incrementar la cantidad destinada al sector primario y mantenerse la aportada por el FEDER, caen los demás montantes de manera notoria. En este caso, el montante de la ayuda comunitaria apenas representó, como media para este periodo, el 0,3% del PIB anual de la CAV.

Finalmente, para el período en vigor 2007-2013 el recorte ha sido mucho más pronunciado, reduciéndose el retorno total para los 7 ejercicios a 423 millones de euros, que equivalen al 0,1% del PIB anual vasco.

En todo caso, los estudios llevados a cabo sobre el reparto de los fondos comunitarios coinciden en concluir que la tasa de retorno de la CAV fue relevante –considerando su peso demográfico y económico en la UE– en los primeros años posteriores a la adhesión (Varela, 1995; Representación en España de la Comisión de las CC.EE, 1999). Después, gradualmente la solidaridad europea (fondos estructurales y de cohesión) irá desplazándose a otros países comparativamente más atrasados, en

particular de la Europa del Este (Pulido, 1999, p 5). Pero, en todo caso, en ningún momento las cantidades percibidas de la UE tuvieron desde el punto de vista agregado una gran importancia en la renta de la CAV, siempre por debajo del 1% del PIB anual, y como media desde la adhesión cerca del 0,4%, muy lejos de los valores relativos de otras regiones españolas.

7. A MODO DE BALANCE: LA CONVERGENCIA ECONÓMICA REAL DE EUSKADI CON LA UE

Mencionábamos al abordar el marco teórico relativo las consecuencias de un proceso de integración económica que la mayor parte de los modelos prevén una paulatina convergencia económica entre los espacios que participan del proceso. Este resultado podría interpretarse como un balance de la integración, desde la perspectiva específica de un territorio como el de la CAV, que gozaba de una renta per cápita inferior a la media europea en el momento de la adhesión (*catch-up process*).

El cuadro nº 10 refleja que en el momento de la adhesión española a la actual UE la CAV presentaba un diferencial negativo de renta per cápita –expresada en UPA⁵ o PPS– de unos 11 puntos respecto a la media de UE-15 (serían cerca de 20 puntos si se expresase en euros, es decir, sin relativizar las respectivas carestías de la vida). A finales de la década siguiente se había registrado ya una convergencia con esos niveles medios de renta, iniciándose a partir de entonces un lento proceso de divergencia por encima de la media (ya con un diferencial de 5 puntos en 2002).

Cuadro nº 10. **EVOLUCIÓN DE LA RENTA PER CÁPITA DE LA CAV COMO PORCENTAJE DE LA MEDIA DE LA UE-15, 1980-2002**
(UPA por habitante)

	1980	1988	1998	2002
PIBpc de la CAV en % UE-15	89,0	88,7	99,1	105,1

Fuente: Segundo Informe sobre la Cohesión económica y social (Anexo estadístico, p.68) para los datos de 1980, 1988 y 1998, y Tercer Informe sobre la Cohesión económica y social (p.190) para el dato de 2002.

La siguiente serie histórica disponible sobre la evolución relativa de la renta per cápita de la CAV se refiere ya al conjunto de UE-27 y abarca el periodo 1998-2009

⁵ UPA o *Unidades de Poder Adquisitivo*, que se denominaron posteriormente *Estándares de Poder Adquisitivo* (PPS, en sus siglas en inglés), consisten en unas unidades de cuenta ficticias que maneja la UE para eliminar las diferencias en el poder adquisitivo entre países derivadas de los desiguales niveles de precios en los Estados miembros.

(cuadro nº 11). De entrada, observamos el efecto estadístico inherente al cambio de patrón de referencia: el dato de la CAV para 1998 pasa de 88,7% a 115% por el mero hecho de incorporar a los nuevos países miembros –cuyo nivel de renta es inferior a los viejos socios comunitarios– al cómputo de la media europea.

Cuadro nº 11. EVOLUCIÓN DE LA RENTA PER CÁPITA DE LA CAV COMO PORCENTAJE DE LA MEDIA DE LA UE-27, 1998-2010
(PPS por habitante)

	1998	2000	2002	2004	2007	2010
PIBpc de la CAV en % UE-27	115	119	123	126	137	132

Fuente: EUROSTAT (2012).

Como se aprecia en el cuadro nº 11, en la última década el nivel de renta de la CAV habría continuado alejándose por arriba de los niveles medios europeos, aunque esta dinámica se frena bruscamente en el ejercicio 2010 (se retroceden 5 puntos respecto a 2007).

Por tanto, si tuviéramos que hacer balance de las consecuencias de la integración europea en la economía vasca observando la evolución relativa de esta variable (PIB per cápita), podríamos concluir que el impacto ha sido positivo. Algunos autores, a la hora de explicar este comportamiento significativamente favorable aluden, por ejemplo, a la mayor incidencia relativa del progreso técnico en la economía vasca que en la española como factor discriminante (Alberdi, 2010).

8. CONCLUSIONES

Si consideramos conjuntamente la evolución de los datos e indicadores representativos de las dimensiones que hemos diferenciado para estudiar el impacto de la integración europea en la economía de la CAV, deberíamos concluir que el proceso de integración presenta un balance positivo, aunque es muy discutible que haya influido en las transformaciones estructurales de la economía vasca más que otros fenómenos de alcance mundial como la terciarización, la globalización de las estrategias empresariales, la búsqueda de nuevos mercados para diversificar clientes y aprovechar las economías de escala, la evolución de los tipos de cambio, la especialización funcional de los espacios productivos, la financiarización de las economías o el incremento de la interdependencia económica y financiera a escala mundial.

Esta conclusión se basa en los balances parciales que hemos extraído del estudio empírico sobre el impacto de la adhesión a la UE en la economía vasca:

- Sólo puede hablarse limitadamente de *creación de comercio* (hasta la segunda mitad de los 90, gracias a la pérdida de valor de la peseta, no se incrementan significativamente los volúmenes de intercambio exterior, y ese incremento se registra con la misma intensidad con terceros países) y, aparentemente, no se habría producido un sustancial proceso de *desviación de comercio* a favor de la UE. Se mantiene, en general, un patrón básico de comercio intra-industrial sólo alterado por las importaciones energéticas.
- A partir de la integración, la CAV es claramente emisora neta de IED y en las estrategias de internacionalización de las empresas vascas América y Asia están teniendo un papel esencial como destino, además de Europa; por su parte el grueso de la relativamente escasa IED recibida en el País vasco procede de la UE (bien atraída por un *hinterland* de mercado de cierta capacidad adquisitiva, bien por la existencia de una cultura o producción industrial de cierta tradición y competencia en ramas concretas).
- Se ha registrado un fuerte proceso de terciarización de la economía vasca, que se inicia antes de la integración formal en la UE y en el que no ha sido decisivo el papel de la inversión exterior procedente de los demás socios comunitarios (de montante relativamente reducido y dirigida principalmente a las actividades manufactureras).
- La evolución de los principales indicadores económicos de la CAV ha estado más directamente relacionada con la coyuntura internacional que con los hitos del proceso de integración europea.
- Los retornos recibidos por la CAV del Presupuesto comunitario tuvieron una mayor relevancia en los años posteriores a la adhesión (sobre todo a finales de los 90), aunque fueron mermando considerablemente desde entonces, y en todo el periodo apenas han representado, como promedio, el 0,4% del PIB anual, lejos de la importancia que alcanzaron en otras comunidades autónomas.
- La CAV ha pasado de presentar un diferencial negativo de renta per cápita respecto a la media comunitaria en el momento de la adhesión a situarse claramente por encima de dicha media en la actualidad, porque el ritmo medio de crecimiento de la economía vasca ha sido significativamente superior al de la media europea para el conjunto del periodo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERDI, A. (2010): «Economía vasca 1980-2010: tres crisis y una gran transformación». *Ekonomiaz-Revista vasca de Economía*, 25A, 32-95.
- BADOSA, J. (2005): «La adhesión de España a la CEE.» *Información Comercial Española*, 826, 99-106.
- BALASSA, B. (1961): *Teoría de la integración económica*. UTEHA. México.
- BALDWIN, R. y VENABLES, A. (1995): «Regional economic integration», en G. Grossman y K. Rogoff (ed.): *Handbook of International Economics*, Vol. III. Elsevier Science/North-Holland. Ámsterdam (1597-1644).
- DE LA DEHESA, G. (2003): «Balance de la economía española en los últimos veinticinco años». *Información Comercial Española*, 811, 53-79.
- DÍAZ, R. (2002): «Un estudio descriptivo de la Inversión Extranjera Directa en España y su distribución territorial». *Cuadernos de Economía: Spanish Journal of Economics and Finance*, 25: 70, 277-301.
- DIRECCIÓN DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN DEL GOBIERNO VASCO (2011): *25 años de Euskadi en Europa La ayuda a Euskadi de los fondos estructurales europeos 1986-2011*. Gobierno vasco. Vitoria-Gasteiz.
- DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL DE LA COMISIÓN EUROPEA (2001): *Segundo Informe sobre la Cohesión económica y social. Unidad de Europa, Solidaridad de los pueblos, Diversidad de los territorios*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- (2004): *Tercer Informe sobre la Cohesión económica y social. Una nueva asociación para la cohesión convergencia competitividad cooperación*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- ESTRADA, A., JIMENO, J. F. y MALO DE MOLINA, J.L. (2009): «La economía española en la UEM: los diez primeros años». *Documentos Ocasionales del Banco de España*, 0901. Madrid.
- EUROSTAT (2012): *Regional statistics*. Luxemburgo.
- EUSTAT (2012a): *Estadísticas de Comercio Exterior-ECOMEX*. Vitoria-Gasteiz.
- (2012b): *Banco de datos de Series históricas*. Vitoria-Gasteiz.
- GALLEGO, N. y LLANO, C. (2012): *Informe Trimestral sobre el comercio interregional en España. Marzo de 2012*. CEPREDE. Madrid.
- GÁMIR, L., IRANZO, J., HERCE, J.A., VIVES, X. y VELASCO, R. (1998): *Las regiones españolas ante la Unión Monetaria Europea*. Fundación Argentaria. Madrid.
- MALO DE MOLINA, J. L. (2007): *Los principales rasgos y experiencias de la integración de la economía española en la UEM*. Documentos Ocasionales, 0701. Banco de España. Madrid.
- MARTIN, C., HERCE, J.A., SOVILLA-RIVERO, S. y VELÁZQUEZ, F.J. (2002): *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*. Servicio de estudios de La Caixa. Barcelona.
- MARTIN RODRÍGUEZ, M. (1999): «Crecimiento y convergencia económica regional en España, en el largo plazo». *Estudios Regionales*, 54, 47-65.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD (2012): *DataInvex-Estadísticas de Inversión Extranjera en España*. Madrid.
- MINONDO, A. (2003): «Comercio internacional y efecto frontera en el País vasco». *Revista de Economía aplicada*, Vol. XI: 32, 115-131.
- NAVARRO, M., ARANGUREN, M.J. y MAGRO, E. (2012): «Las estrategias de especialización inteligente: una estrategia territorial para las regiones.» *Cuadernos de Gestión*, 12, 27-49.
- PALLAS, J., MIRANDA, F. y DE MIGUEL, J.C. (2004): «Evolución de la IED en España (1987-2002)». Comunicación presentada en la XVIII Reunión Asepelt-España, León.

- PÉREZ P. y DÍAZ, M.A. (2000): *El País vasco en la Unión europea*. Representación en España de la Comisión de las Comunidades europeas. Madrid.
- PETRAKOS, G. (2009): «Regional growth and inequalities in the European Union». *Discussion Paper Series*, 15:2, 23-44.
- PIKE, A., RODRÍGUEZ-POSE, A. y TOMANEY, J. (2006): *Local and Regional Development*. Routledge. Nueva York.
- PULIDO, A. (1999): *Los impactos regionales del euro y la integración europea*. Comunicación presentada a las *Primeras jornadas valencianas de estudios regionales*. Valencia, 9 y 10 de Abril de 1999.
- REPRESENTACIÓN EN ESPAÑA DE LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1999): *El País vasco en la Unión europea*. Comisión de las Comunidades europeas. Madrid.
- RIVEIRO, D. (2005): «Efectos potenciales de un proceso de integración económica. La experiencia de América latina». *Revista Galega de Economía*, 14:1-2, 1-34.
- SOLOW, R. (1956): «A contribution to the Theory of Economic growth». *Quarterly Journal of Economics*, 70, 65-94.
- VARELA, J. A. (1995): «La política estructural y regional de la Unión Europea: Notas para la mejora de su gestión e instrumentalización» *Ekonomiaz-Revista vasca de Economía*, 33, 225-263.
- VON ZESCHAU, J.F. (2011): «El impacto de la moneda única en España, desde una perspectiva sectorial». *Documento de trabajo del Instituto Universitario de Análisis económico y social*, 08/2011. Alcalá de Henares.

China's Economic Diplomacy and Sino-EU Relations

La cooperación económica y las relaciones comerciales son la base en las relaciones UE-China. Desde hace varias décadas, su cooperación en la economía y en el comercio se desarrolló mucho más rápidamente que sus relaciones políticas. El diálogo a distintos niveles de una amplia gama de asuntos ayuda a institucionalizar las relaciones bilaterales, a regularizar el intercambio bilateral y a fortalecer la comunicación y el mutuo entendimiento. La UE se mantiene como primer socio comercial de China y a su vez China es el segundo de la UE. La diplomacia económica constituye una parte importante en las relaciones Sino-europeas. Sin embargo, en los últimos años, junto con el ascenso de China y la crisis del euro, hay nuevos retos para estas relaciones económicas bilaterales y comerciales. La diplomacia económica de China debe ser revisada para hacer frente a los cambios y a los desafíos. Este documento se compone de las siguientes partes: después de revisar las relaciones UE-China, se definirá la diplomacia económica de China y sus características y analizará cuatro casos de diplomacia económica de China en sus relaciones con la UE. En las conclusiones se analizarán los retos para esta colaboración.

Ekonomiako lankidetzeta eta merkataritza-harremana izan dira orain arte EB eta Txinaren arteko harremanen oinarriak. Hainbat hamarkadatan, askoz gehiago garatu izan da lankidetzeta ekonomikoa eta merkataritza bien artean, harreman politikoak baino. Hainbat gairen inguruko solasaldiek, maila ezberdinetako gaiak aztertuz, asko laguntzen dute aldebiko harremanak instituzionalizatzen, aldebiko merkataritza normalizatzen eta komunikazio eta elkarrekiko ulermenaren sendotzen. EBk Txinako merkataritza-kide handiena izaten jarraitzen du, eta Txina da bigarren kidea EBrako. Diplomazi ekonomikoa funtsezkoa da Txina eta Europaren arteko harremanetan. Nolanahi, azken urteotan, Txinak goraka egin duenez eta euroa krisian dagoenez, bestelako erronkak sortu dira aldebiko harreman ekonomiko eta komertzial honetarako. Txinako diplomazi ekonomikoari buelta eman beharko zaio, aldaketei eta erronkei aurre egiteko moduan egon dadin. Dokumentu honek zati hauek ditu: EB eta Txinaren arteko harremanen berrikuspena, Txinako ekonomia diplomaziaren definizioa eta bere ezaugarriak, eta Txinaren diplomazia ekonomikoaren lau kasuren azterketa, EBrekiko harremanetan. Ondorioetan elkarlan horren erronkak aztertuko dira.

Economic cooperation and trade relations are the cornerstones in EU-China relations. For several decades, their cooperation in economy and trade developed much more rapidly than their political relations. Dialogue at different levels covering a broad range of issues help institutionalize bilateral ties, regularize bilateral exchange and strengthen communication and mutual understanding. The EU stays as China's largest trading partner and China the EU's second largest trading partner. Economic diplomacy serves as an important part in Sino-EU relations. Yet, in recent years, along with China's rise and the euro crisis, there are new challenges to bilateral economic and trade relations. China's economic diplomacy needs to be revised in order to deal with the changes and meet the challenges. This paper will be composed of the following parts: after a review of EU-China relations, it will define China's economic diplomacy and its features and analyse four cases of China's economic diplomacy in its relations with the EU. In the conclusion, it will examine the challenges for the partnership.

Table of contents

1. Introduction
2. A review of EU-China relations
3. China's economic diplomacy and its features
4. Textile dispute
5. Merkel and the Dalai Lama
6. Sarkozy and the Chinese purchasing delegations
7. China and the emissions trading system
8. Challenges for EU-China relations

References

Palabras clave: Relaciones EU-China, diplomacia económica.

Keywords: EU-China relations, economic diplomacy

JEL codes: F51, N45, O24, P33

1. INTRODUCTION

As a result of more than 30 years of economic reform and dynamic growth, China's rise has been widely recognised in the first decade of the 21st century. It is currently the world's second largest economy and second largest trading power. It possesses the largest amount of foreign currency reserve and is turning from an eager recipient of foreign direct investment to an aggressive investor in the world. For China, the EU is an important partner. Since 1975 when the two sides established diplomatic relations, economic and trade cooperation serves as the cornerstone of the partnership. The EU stays as China's largest trading partner and China as the EU's second largest trading partner. The increasing degree of interdependence and the necessity of cooperation in strategically important

¹ Prof. Dr. Jing Men is the InBev-Baillet Latour Chair of EU-China Relations at the College of Europe. She is specialized in Chinese foreign policy and EU-China relations and has published widely on EU-China relations. She has organised successfully several international conferences on EU-China relations and she is the founder and editor of the electronic journal *EU-China Observer*.

international affairs require the EU and China to build a long-term partnership, but EU-China relations have experienced some difficulties since 2005.

Needless to say, economy is closely linked to politics and diplomacy—economic activities are closely related to political decision-making, and interstate economic relations can either promote or hamper the development of their political relations. Economic diplomacy serves as an important part in China's relations with the EU. Either by providing economic incentives or exerting pressure, China intends to protect and promote its national interests. Yet, a close examination of such practice by China reveals some existing problems in EU-China relations. The differences between the EU and China from economic development to political and normative issues hamper the establishment of a closer relationship and mutual understanding. While China's economic diplomacy is significant, it will not help solve the fundamental problems in bilateral relations. This paper will be composed of the following parts: after a review of EU-China relations, it will define China's economic diplomacy and its features and analyse four cases of China's economic diplomacy in its relations with the EU. In the conclusion, it will examine the challenges for the partnership.

2. A REVIEW OF EU-CHINA RELATIONS

The history of EU-China relations can be divided into the following phases: mutual disregard (1975-1994); mutual attraction (1995-2002); honeymoon (2003-2004); reflection and adjustment (2005-now). The bilateral official relationship was established in 1975, but the EU had not produced its first China policy paper until 1995. Before 1975, ideological differences kept the two away from each other. As Prof. Shambaugh pointed out, Brussels-Beijing relations were to a large degree derivative from their respective relations with Moscow and Washington (Shambaugh 2004, p. 245). The European Community established diplomatic relations with the People's Republic of China in 1975 after most of its members recognised Beijing. In the first two decades of bilateral relations, two important agreements were produced. 1978 witnessed the first bilateral trade agreement. Seven years later, in 1985, a new one was reached on trade and economic cooperation. Bilateral trade grew rapidly from \$2.4 billion in 1980 to \$33.97 billion in 1994 (Huang 2005, pp. 1-2).

Attracted by dynamic economic development in Asia, the European Commission developed in 1994 a paper entitled «Towards a New Asia Strategy». Located at the centre of the EU's Asia strategy, China was given substantial attention. Marked by the first strategically-influential document produced by the European Commission in 1995, «A long term policy for China-Europe relations», EU-China relations embarked on a fast track of development. From 1995 to 2003,

bilateral relations were upgraded in an all-round way. Bilateral trade reached \$100 billion in 2003, two times more than that of 1995. In 2003, China overtook Switzerland to become the EU's second largest trading partner behind the US. Till then, about twenty sectoral dialogues and cooperative programs were set up to further bilateral communication and exchange. In the meantime, political cooperation has been strengthened due to close economic relations. Political dialogue on sensitive regional and international affairs and human rights has been established since 1994. The summit meeting mechanism between the political leaders of China and Europe was created in 1998. During this period, bilateral relations had been gradually institutionalised, widened and deepened.

Enhanced cooperation in economic, political and other fields encouraged the two sides to upgrade bilateral relations. In 2003, the consensus to establish a «strategic partnership» symbolised the climax in the development of EU-China relations. The strategic partnership brought the two into a honeymoon period between 2003 and 2004. Exchanges of visits by top leaders on both sides became more frequent. For example, EU officials paid 206 visits to China in 2004, on average four such visits a week (Waldner 2005). The Chinese Premier, Wen Jiabao, was the first foreign leader to pay an official visit to the EU after its historically important eastward enlargement in May 2004. The partnership demonstrated the EU's new ambition in international diplomacy. In the same vein, China sought to readjust its external relations. By forging partnerships widely with other influential powers apart from the United States, China wishes to wield more influence in international politics.

A strategic partnership should be «long-term and stable,» transcend «the differences in ideology and social system» and «not subjected to the impacts of individual events that occur from time to time» (Wen 2004). However, the developments in EU-China relations in the years after 2004 seem to indicate that such expectations are too high. Without a solid basis of shared values and norms, with many differences in history, culture and political beliefs, and, in particular, with rising problems in economic cooperation and trade relations, the strategic partnership faces challenges.

For three decades since the economic and reform policy was implemented in late 1978, China has been keeping an average annual increase rate of more than 9 percent in its GDP. The rapid Chinese economic development is in contrast with the unsatisfying economic performance inside the EU. Compared to the dynamic economic development in China, the economic growth rate in the EU has not been so impressive in recent years. The growth rate of the fifteen Member States was down to 0.8 percent in 2003, and the growth rate of the twelve euro countries dropped to 0.4 percent (Yang and Sun 2005, p. 21). Although the economic growth rate of the euro zone has been improving from 1.4 percent in 2005 to more than 2 percent in 2006, Europe was hit by the world-wide financial and economic crisis in 2008 and the

European governments face a formidable problem in reducing unemployment and encouraging sustainable development. How to effectively explore external markets in order to revitalise economy is an important concern for the EU countries.

Before 1996, the European Community enjoyed trade surplus but after 1996, the EU has been in an increasingly uncomfortable position in its trade relations with China. While China's exports to the EU grew from €4 billion in 2000 to €92.1 billion in 2011, China's imports from the EU increased from €5 billion to €36.2 billion in the same period.² Although the two-way trade with China has been growing impressively during these years, and China is the fastest growing export market for the EU, the trade deficit for the EU has also been rising rapidly.

As the EU-China partnership has been encountering increasing difficulty, the initial enthusiasm about the partnership has been gradually replaced by disappointment. Both Brussels and Beijing have become more realistic. While cautiously optimistic about the future of the partnership, both sides have come to recognise the existence of misunderstandings, disputes, and frictions. Three years after the strategic partnership had been established with China, the Commission tried to summarise developments in bilateral relations in its China policy paper in 2006. While confirming the rising influence of China, it emphasised the shared responsibility between China and the EU for maintaining global peace and stability. The EU repeated its engagement policy towards China and its commitment to support China's transition towards an open society. Meanwhile, it also realised that «Europe needs to respond effectively to China's renewed strength. To tackle the key challenges facing Europe today –including climate change, employment, migration, security– we need to leverage the potential of a dynamic relationship with China based on our values» (European Commission 2006). Unlike the earlier policy papers, this latest policy paper issued by the Commission includes two separate documents. The growing deficits in the EU's trade with China, increasing complaints from European investors about copyright issues, and the non-transparent market access conditions obliged the Europeans to re-evaluate their cooperation with the Chinese. While emphasising the importance of the partnership with China, the EU requested China to compete in a fairer way by further opening up its market and levelling the playing field particularly for copyrights of high-tech products.

In order to find solutions to existed problems, the EU and China widely expanded and strengthened their trade and economic dialogues at all levels covering trade policy, textile trade dialogue, competition policy, customs cooperation, intellectual property rights, regulatory and industrial policy. The EU-China High

² Due to financial crisis started in 2008, EU-China trade was seriously affected in late 2008 and 2009. As a consequence, the EU's deficit with China was decreasing due to its shrinking capacity of import from China. However, the trade deficit has been slightly rising since 2009 from €31.8 billion in 2009 to €55.9 billion in 2011.

Level Economic and Trade Dialogue (HED) was launched in Beijing in April 2008, serving as a platform for both sides to deal with problems in bilateral economic and trade relations. One of its important objectives of this annual dialogue is to deal with the imbalanced trade. However, after three years, there seems to be lack of incentive to continue this initiative. Without any official explanation, the HED was suspended last year and it is rather unlikely that there will be an HED in 2012 since both sides have much more important topics to talk about, such as market economy status, arms embargo lifting, eurozone crisis and the EU's aviation carbon tax (author's interview 24 July 2012).

The review of bilateral relations indicates the following points: first, bilateral economic relations have been changing in favour of China due to the fact that China's economic power has been growing continuously in the reform era. Secondly, China's rising economic influence, on the one hand, stimulates more cooperation and trade development between the EU and China; but on the other hand, does not make bilateral relations easier. After keeping bilateral exchanges and dialogue for more than three decades, mutual understanding has not been realised and the gap between the two sides on key issues has not been noticeably shortened. When dealing with differences between Brussels and Beijing, China often practises economic diplomacy. Yet, how effective such practice is needs to be examined carefully.

3. CHINA'S ECONOMIC DIPLOMACY AND ITS FEATURES

For Americans or Europeans, economic diplomacy is not new (see, for example, Parrini 1969; Trachtenberg 1980), but for China, the most striking rising power in the world, economic diplomacy only appears in the government document in the 21st century. As a result of deepened economic globalisation and the increase of China's economic power, economic diplomacy has gradually become an important component of China's overall diplomacy. It was first used by Chinese Premier at his meeting with the representatives from developing countries in August 2004. Several months later, the government report of 2005 stated that the government would overall strengthen economic diplomacy in order to promote Chinese national interest (Wen 2005).

While economic diplomacy appears more frequently in the official documents in China in recent years, Beijing has never defined what «economic diplomacy» is. More interestingly, although the Chinese government never stated openly their practice of economic diplomacy before 2004, Chinese scholars in general agree that the practice of economic diplomacy started as early as when the People's Republic of China was founded, although the resources mobilised and the influence were not so impressive and the approaches that could be used were rather limited (Ye and He

2004). Yet, they disagree on how to summarise the current stage of China's economic diplomacy. Dr. Ding from Development Research Center of the State Council (DRC), for example, argues that China's economic diplomacy has experienced two stages: the previous one was characterised by the fact that economy promoted diplomacy and the current one is that diplomacy promotes economy (See Ke 2011). Dr. Di from Renmin University maintains that China's economic diplomacy has passed the two stages which use economic means to realise political and diplomatic objectives and to pursue economic interest. Currently, China enters into the stage that economy and diplomacy mutually support each other, that is, economy, politics and diplomacy are more balanced (See Qiu 2009).

The differences in perceiving the role of economy and diplomacy in these discussions are in line with the two types of economic diplomacy defined by Yi Lu, a professor of China Foreign Affairs University. In his view, the first type is to use economic means to reach specific political objectives or diplomatic strategic intention; the second is to focus on economic relations in the state's external relations. Through developing its own economy and relying on diplomatic approaches, the state is to solve economic issues, rectify and coordinate economic policy, safeguard the state's rights in its external economic relations, and increase national economic interest (1997, pp. 153-154). In other words, economic diplomacy is not only aimed at promoting national economic interest, but also intended for political objectives and diplomatic strategy. In case of China, its rising economic power helps increase the influence of its economic diplomacy and allows it to take manoeuvre against the EU policies which are in conflict with its national interests.

Generally speaking, Chinese economic interests are closely intertwined into its political interests. For example, the issues of arms embargo lifting and market economy status between the EU and China are complicated in nature. One can hardly define its nature as purely political or economic when trying to find a solution to these issues. Therefore, economic diplomacy practised by China often targets at both political and economic interests.

China deems high the Taiwan issue and the Tibet issue in its foreign policy and regard them as its core national interests. Since the 1950s, the Five Principles of Peaceful Co-existence have become the basic starting point of Chinese foreign policy. In the field of external relations, Beijing always emphasises respect for sovereignty and territorial integrity as well as mutual non-interference in each other's domestic affairs. China attaches great importance to domestic stability, which serves as the foundation of the regime stability. In order to maintain the legitimacy of the Chinese Communist Party in China, the Chinese leadership needs to maintain reasonable economic growth rate. Only when development is guaranteed, can the employment rate be maintained. Only when the economic interest of the Chinese people is taken care, can the society remain stable. In this way, the leadership of the Chinese Communist Party will not be challenged. Therefore, the close relationship between stability and development

decides that China opposes any issue in interstate relations, jeopardising either its stability or development.

Although the EU still maintains technological advantage in certain fields, it is not as strong as it used to be in comparison with China –the relative decline of the EU and the rapid rise of China form sharp contrast– as the review of bilateral relations indicated, the power shift is plainly exemplified in their bilateral relations. In its relationship with the EU, China uses its economic power either as carrot or stick to facilitate its national interests. The following cases demonstrate a clear linkage between China's economic diplomacy and its defensive position for sovereignty and its efforts to maintain domestic stability and development. Economic diplomacy is often practised by China to solve some thorny issues with the EU. Although sometimes it seems that China reached its purpose, the long term effect is dubious.

4. TEXTILE DISPUTE

The textile dispute between the EU and China in 2005 was the consequence of the abolition of the 40-year-old quota regime and the rapid growth of Chinese exports to the European market. The sharp rise in Chinese textile exports to the EU in the first three months of 2005 led to vocal demands from about half of the 25 EU Member States to impose immediate limits on Chinese textile imports (people.com.cn 2005). According to the statistics of Chinese customs, Chinese textile exports to the EU-15 countries indicated a 78.4 percent increase compared to the same period of the previous year. Its exports to Germany, France, Italy, Spain and Belgium all increased by more than 80 percent (Cai 2005, p. 42). Among the nine categories of textile products under investigation by the EU, the volume of T-shirt imports from China into the EU went up by 187 percent, compared with the first quarter of the previous year (Meller 2005). When China joined the World Trade Organization (WTO) in 2001, the admission agreement included a clause that allowed other WTO members to safeguard their own textile industries with measures including quotas if they face a sustained surge in Chinese imports that cause irrevocable harm to their own producers. Nevertheless, the accession agreement required that all the safeguard measures against Chinese textiles must be removed by the end of 2008 (European Commission 2005).

Facing a sharp increase in Chinese products in the European market, some of the Member States, particularly the southern European countries, exerted pressure on the Commission to adopt emergency measures against the huge quantity of Chinese imports coming into Europe. In order to ease the situation, Beijing introduced voluntarily export tariffs on 81 textile products to slow the surge in Chinese textile exports to the European market in the early 2005. When it was clear that the EU would impose restrictions on Chinese imports, Beijing became furious

and scrapped the voluntary export tariffs that it introduced earlier (*Economist* 2005). Although unhappy about the EU's idea of quota re-imposition, the then Chinese Minister of Commerce expressed that «We do not want to see a trade war.... I do not believe retaliation to be the only way (forward) for us. A healthy trade relationship is good for both sides» (*China Daily* 31 May 2005).

The rapid growth of Chinese economy, to a large extent, is supported by its robust foreign trade sector. The advantage of cheap land and labour made Chinese products relatively cheaper compared to products from other countries and Chinese products competitive in the international market. On top of that, Chinese textile industry was well prepared for the abolition of the quota system –it dramatically increased investment in 2004 to largely expand its productivity– the actual investment of the first season of 2004 reached Rmb10.319 billion, an increase of 100.7 percent compared to the same period of the previous year (ec.com.cn 2011). In contrast, many European producers were caught unexpected –they failed to make good use of the ten years of transitional period from 1995 to 2004– as a result, they required the EU to re-introduce quota system against Chinese imports. For Beijing, the article included in China's accession to the WTO obliged it to accept the re-imposed the quotas; but the need to maintain a relatively stable employment rate in the industry required that it should bargain hard with the European counterpart.

After several rounds of negotiations, the two sides reached an agreement in June 2005, introducing quotas on some of the categories of Chinese textile products. Rather than taking the Chinese imports of 2004 as the reference data for quota imposition, which was proposed by the Europeans, the agreement adopted the argument from the Chinese side to calculate the quotas on the basis of Chinese imports in 2005 (ec.com.cn 2011).

Unexpectedly, European importers took advantage of the month-long delay of the enforcement of the restrictions and placed huge orders in an attempt to get quota-free goods into Europe before the deadline arrived. The newly introduced quotas were rapidly exceeded. From July to early September 2005, about 80 millions of Chinese garments piled up at EU ports which forced the two to start a new round of negotiation. Agreement was finally reached in early September after hard bargaining between the two sides.

The textile dispute revealed some problems in bilateral economic relations. First, although the Member States have already transferred part of their sovereignty to European Community, and the latter has the right to make overall decisions concerning the economic and trade policies, the Community and the Member States differ about the trade relations with China. Different Member States have different interests in trade issues, with the countries in the north promoting market liberalisation and the countries in the south trying desperately to protect their markets. It is therefore difficult for the Community to speak with one voice.

Secondly, inside the Member States, different groups have different interests. Trading companies, wholesalers and consumers benefiting from the cheap products from China, are in favour of more imports from China. In contrast, European workers and textile enterprise owners, unable to compete with cheap labour in China, intend to exclude and limit Chinese imports. In this way, there is some space for China to manoeuvre in the negotiations with the EU. As an important trade partner for both the EU in general and the Member States in particular, China enjoys undeniable influence. Neither the EU, nor the Member States, would like to see that bilateral economic and trade relations were in recession due to conflicts in some of the fields. Although postponed for a month or more, the European governments finally gave green light to the stockpiles of Chinese textile products blocked in European harbours. While started with a crisis situation, both sides reacted in a relatively rational and reasonable way. On the other hand, as this is a quite technical issue, which is not so much related to more sensitive issues in bilateral relations, economic diplomacy seems to work well. The following cases are much more complicated and more difficult to find satisfying solutions.

5. MERKEL AND THE DALAI LAMA

After Angela Merkel became German Chancellor in late 2005, she decided in 2007 to meet the Dalai Lama, the political and spiritual leader of the Tibetans, despite Beijing's complaints. As she was the first German Chancellor to do so, Beijing was furious (Dempsey 2007). China cancelled a series of high-level meetings including the one on the protection of intellectual property rights with the German justice minister, the annual human rights dialogue with Germany, and a standing breakfast between the Chinese and German foreign ministers on the sidelines of the annual UN General Assembly in New York.

China's strong reaction initiated discussions inside Germany. In the opinion of Adrienne Woltersdorf, head of *Deutsche Welle's* Chinese service, «German politicians have always debated very intensely how to meet the Dalai Lama, whether to meet, on what level and even in which building. It's a difficult issue, especially because Germany is a very big export nation with strong economic ties to China.» She pointed out further that «We can't judge how far China is prepared to go in punishing foreign governments for meeting with the Dalai Lama» (Quoted in Lawton 2010).

One of the major reasons that the Germans were reluctant to upset the Chinese was because they were afraid that their economic and trade relations would be negatively affected. Two months after Merkel's meeting with the Dalai Lama, the newly elected French President Sarkozy paid his first state visit to China. In contrast to Merkel's criticism of China's human rights record and insufficient efforts on the

rule of law, He was more muted about these issues. And interestingly enough, he did not take his human rights minister with him at the visit. In exchange, he got contracts worth more than €0 billion from his Chinese counterpart, including a €2 billion order for 160 Airbus planes and an € billion deal to supply two third-generation nuclear reactors (Dempsey and Bennhold 2007).

Both jealous of the deals made by Sarkozy and worried about the potential trade losses, German business leaders tried to lobby their Chancellor to take active steps to improve relations with China (Buck 2007). In the government, officials including Merkel's foreign policy advisor Christoph Heusgen and Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier took pains to repair the damaged ties with China. The bilateral relationship kept cool for about nine months until the visit of Frank-Walter Steinmeier to China in 2008.

This diplomatic episode between China and Germany demonstrates a commonly used method by Beijing in its economic diplomacy: play one off against the other. France and Germany, the two most important Member States of the EU, are also competitors in their economic and trade relations with China. Germany has been the number one trading partner of China inside the EU for some years. France's sales account for less than 1.5 percent of Chinese imports, compared with 5 percent for Germany in 2007 (Dempsey and Bennhold 2007). When upset by Angela Merkel, Beijing intended to woo Sarkozy by giving France an impressive amount of business deals. In Beijing's calculation, the German government would be under pressure when the business went to France and therefore, Germany would make some compromise on China's core national interest. The result was quite interesting and worth analysis.

Noticeably, when the Dalai Lama visited Germany again in May 2008, both German President Horst Köhler and Foreign Minister Steinmeier declined to meet him while Chancellor Merkel was out of the country. Mr Steinmeier, the second-most-powerful politician after Merkel, who comes from the Social Democratic Party, criticised Merkel's confrontational policy with China, and pledged that Germany would support fully the one-China policy (Dempsey 2008). The reason that the German government reassured China its respect for China's core interest was not merely out of fear of China's punishment in economic terms. It was, more importantly, due to the differences in foreign policy between the German leaders that led to the different voices on China policy. The Germany society attaches great importance on human rights and the rule of law. Although the previous German leaders never offended Chinese government openly, it did not imply at all that they endorsed the Chinese political system. As a matter of fact, due to shared economic and political interests, they tended to rely on «quiet diplomacy» –to exchange views with the Chinese leadership behind the science– in this way, Beijing would not lose face and the two sides were able to conduct a good working relationship. Therefore, how Germany's China policy will evolve will depend on domestic political

competition in Germany as well as China's further development. Chancellor Merkel may have started a precedent, which would probably attract more followers if one of the two elements mentioned above went wrong.

Although Germans were concerned about the possible negative impact of Merkel's meeting with the Dalai Lama on the trade relations with China, data showed that there was no fallout. Moreover, the deals of Airbus that Sarkozy made with China would not only benefit France but also Germany, because the EADS, Airbus parent company, is a consortium dominated by both French and German shareholders. In other words, although China wanted to play France off against Germany, to give contracts to Airbus was not a politically wise choice. Nevertheless, intensive economic interdependence, both between the EU Member States and between China and the EU, decides that the necessity of economic cooperation facilitates strong connection as well as exposes weakness in their external relations. Strengthened cooperation could deepen bilateral ties whereas competition and conflicts could have a direct negative impact on bilateral relations.

6. SARKOZY AND THE CHINESE PURCHASING DELEGATIONS

As mentioned earlier, When Sarkozy visited China in late 2007, he pleased Beijing by publicly supporting the one-China policy. Yet, his «policies have proved as unpredictable and unreliable as the man himself» (*The Economist* 28 April 2012). In 2008, he annoyed the Chinese on several occasions. Due to problems of human rights in China, the European Parliament urged EU leaders to boycott the opening ceremony at the Beijing Olympics. Merkel stated that she would not attend the opening ceremony, whereas Sarkozy did not send a clear signal until early July—he decided to attend the Olympics. However, while he was in Beijing, he dispatched his wife to meet the Dalai Lama. The Chinese were certainly irritated, and the French media, «almost universally, interpreted the deployment of the First Lady to greet the Tibetan leader as a clumsy attempt to combine realpolitik and principle.» The then first secretary of the Socialist Party, François Hollande, sarcastically pointed out that «Nicolas Sarkozy has already won the gold medal for hypocrisy» (Lichfiel 2008). Several months later, when both the European and the Chinese diplomats were ready for the 11th EU-China summit scheduled for the beginning of December in Lyon, China got informed that Mr Sarkozy planned to meet the Dalai Lama in Gdansk, Poland on 6 December. Predictably, China reacted strongly against it and cancelled the summit meeting.

In the meantime, China postponed the finalisation of the deal for 150 Airbus passenger planes. Chinese Vice Foreign Minister He Yafei summoned French Ambassador to China and stated solemnly that Sarkozy's «wrong action damaged the hard-earned political mutual trust, comprehensive cooperation and favorable

prospect created since the establishment of China-France ties 45 years ago. It is the French side that shall be held accountable for all the serious consequences» (Chinese Foreign Ministry 7 December 2008).

Since the EU-China summit mechanism was established in 1998, it was held annually until 2008. How many tangible issues could be addressed and solved at the summit are not what this paper would analyse, but at least one can say that this is the highest level contact between the two sides. Before 2008, both Beijing and Brussels tended to respect this institutional arrangement. For the latter half of 2008, France presided over the EU. The policy and behaviour of Sarkozy had strong repercussions not only on Sino-France relations, but also on Sino-EU relations. Sarkozy's meeting with the Dalai Lama was interpreted by China as not only on behalf of France, but also on behalf of the EU. Yet, when China cancelled the summit meeting with the EU, the issue became more complicated.

When Merkel met the Dalai Lama, China took measures solely against Germany, without involving other European countries. The problem China had with Merkel was purely bilateral. Yet, the French EU Presidency changed the nature of the problem and increased the difficulties for China to handle it. Understandably, Brussels was completely unprepared, «stunned» at China's decision, having no clear clue as to when the next summit would be held (*Euractiv* 27 November 2008). While targeting at France for retaliation, Beijing intended to send a clear message to the EU that the problem with France should not affect its relations with Brussels. In order to do so, Chinese Premier Wen visited Brussels after the Davos conference in Geneva at the end of January 2009, and met EU officials to reach an agreement that the 11th summit meeting would be held during the Czech EU Presidency. Wen also visited some other European countries and intentionally omitted France in his itinerary. When asked why doing so, he replied, «I looked at a map of Europe on the plane. My trip goes around France,... We all know why» (*China Daily* 3 February 2009).

The following February, after Premier Wen's trip to Europe, a large Chinese delegation visited Switzerland and several EU Member States, including Germany, the UK, and Spain, but pointedly excluded France. The Chinese business delegation signed a total of \$14 billion deals with German companies, \$2 billion deals with the UK, and \$320 million deals with Spain (*People's Daily* 2009). In March of that year, the second Chinese procurement delegation was sent to the above four countries to «explore investment opportunities on areas of automobile, machinery, textile, food, electronics and technologies relating to energy saving and environment protection» (*Xinhua News Agency* 2009a).

Similar as the previous case, China developed economic diplomacy in order to defend its core national interest. In contrast to China's dynamism and strong influence in the economic field, the EU started to suffer from the financial and

economic crisis since 2008. According to French Ministry of Economy, Industry and Employment, more than 2.57 million French lost their jobs in September 2009, up 25 percent from the previous year (Ding 29 October 2009). China's large scale purchases in other European countries constituted huge pressure to the French government, which reached a joint press communiqué with China during the G20 summit in London in April 2009 and stated that:

France fully recognizes the importance and sensitivity of the Tibet issue and reaffirms its adherence to the one-China policy and the position that Tibet is an integral part of the Chinese territory, in accordance with the decision made by General Charles de Gaulle, which has not changed and will remain unchanged (*Xinhua News Agency* 2009b).

After settling this political issue, China sent its third delegation to Europe, for a purchasing mission focused on France (Li 4 April 2009). Several months later, the fourth delegation was sent to Italy, Sweden, Finland, and Portugal to stimulate bilateral economic cooperation and trade relations (Xiaoyang July 2009). It was quite extraordinary that China sent four large-scale business delegations in one year to Europe on purchasing missions. Against the backdrop of euro crisis and the damaged EU-China relations, the Chinese delegations not only purchased the goods from EU Member States, but also helped stimulate local economy and improved economic cooperative relations with the EU.

While from appearance, the problem was solved, Sino-France relations were back to the right track and Sino-EU relations were repaired. Yet, an in-depth analysis indicates the limitedness of China's economic diplomacy. The ad-hoc purchasing missions could only help warm the relationship temporarily. As the differences in values and political interests between China and the EU have never been shortened, problems would certainly prop up again. As a matter of fact, after German Chancellor and French President, the British Prime Minister Cameron met the Dalai Lama in May 2012. China adopted similar retaliation methods by cancelling some high-level meetings, and exerting economic pressure to the UK, but predictably, it would not last long. As both the case of Germany and France demonstrated, after a certain period of time, Sino-UK bilateral relations would be normalised again. Therefore, either economic stick or economic carrot is not the optimal way for China to maintain a healthy relationship with the EU.

7. CHINA AND THE EMISSIONS TRADING SYSTEM

Different from the previous cases, this one covers problems China has with the EU on a multilateral basis. While there is no solution yet, it is quite clear that Beijing tends to pursue economic retaliation as a means to counter the EU's policy. Tension has been growing recently between Beijing and Brussels partly due to the EU's law

on the aviation carbon tax. Such an EU law came out against the background that the US is reluctant to cooperate with others to implement the Kyoto Protocol and there is no global agreement on how to effectively reduce aviation CO₂ emissions.

The EU established a scheme for greenhouse gas emission allowance trading for its own members in 2003 (Directive 2003/87/EC). Since 2005, the EU has launched the emissions trading system (ETS) which works on the «cap and trade» principle. In 2008, the EU further amended the directive by including «aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community» (Directive 2008/101/EC). Since 1 January 2012, greenhouse gas emissions from aviation activities have been regulated by the EU ETS and non-European airlines are requested to comply with the obligations imposed by the EU law, which says, «emissions from all flights arriving at and departing from Community aerodromes should be included» (Directive 2008/101/EC).

Although aware of the new EU law and its possible impact on Chinese airlines, China did not start negotiations with the EU until the beginning of 2011. During these months, no tangible results have been produced. Together with other countries, China strongly opposes the EU law, but compared with other countries, it is one of the most adamant in confronting the EU. Estimated by the European Commission, the ETS will cost Chinese airlines less than €5 million per year (Hale and Carrington 2012), but according to Chinese calculation, adopting the ETS standards will cost China's aviation industry Rmb790 million (\$124 million) in 2012 and an estimated Rmb3.7 billion in 2020 (Harris 2012).

On 7 July 2011, China and Russia jointly condemned the EU's decision and raised the possibility of pursuing retaliatory measures. One month later, 20 airlines had a meeting in Beijing and adopted the Beijing Common Declaration, protesting against the EU's Directive (Tunteng 2012, p. 118). As indicated earlier, economic deals are closely related to political objectives. Airbus, as one of the two largest plane manufacturers in the world, is often affected by political relations between the EU and China.

The June 2011 Paris Air Show became the first such show that no deals with China were achieved. Yet, in the meantime, Boeing received an order from China worth \$4.8 billion (Zhang 2011). If it was not due to Chinese Premier Wen's visit to Europe, China would not have even announced the purchase of 88 Airbus A320 two days after the Paris Air Show. Yet, in March 2012, Airbus said that China suspended the orders of ten Airbus A380 and 35 Airbus A330, which valued at \$12 billion. According to BBC environment correspondent Richard Black, this seems to be «the heaviest weapon yet deployed in the battle between the EU and its opponents over charging airlines for their global warming emissions» (BBC 8 March 2012).

On 6 February 2012, Beijing announced that its airlines may not participate in the ETS without authorisation from Chinese authority. About three months later, China

published a draft climate change law, which mentioned possible «retaliatory approaches» to dealing with the EU's inclusion of aviation within its ETS. Without specifying the EU, the draft law stated that «China objects to other countries and areas using climate change as an excuse to conduct protectionism in trade, or unilaterally levying carbon taxes or similar taxes on Chinese airlines, ships, etc» (Quoted in *Point Carbon* 14 May 2012). In view of Wei Zhenzhong, Director General of China Air Transport Association (CATA), «EU ETS is a unilateral action and lacks any basis to enforcement action and punishment» (Quoted in Cattle 2012).

While all the other airlines from outside the EU oppose to be included in the EU's ETS, they all submitted the required baseline emissions data for 2011 except eight Chinese airlines and two Indians, before the end of March 2012, the deadline requested by the EU. Instead of introducing punitive measures immediately, the EU extended the deadlines to mid-June, but the Chinese ignored the offered extension. At the International Air Transport Association (Iata) meeting in mid-June 2012, Air China Chairman Wang Changshun said that his airline would refuse to provide the relevant emission information for 2010 and 2011 (Harris 7 July 2012). As the tension increases between the EU and the international airlines, Europe's airline executives had a news conference in Brussels, condemning the EU's arrogant approach in unilaterally imposing the ETS on the world (*Euractiv* 2012a).

Eager to please Beijing and maintain its market share in China, Airbus supported China's refusal to accept the EU's position and started talks with China in mid-June 2012 to extend Tianjin assembly beyond 2016. Interestingly enough, if Airbus directed the work to its facility in Hamburg, it is cheaper and easily connected with its logistics setup. But the final assembly line in Tianjin is selected and kept by Airbus to improve its market access to China (Perrett 2012), especially against the moment of political crisis between Brussels and Beijing. It is predicted that «Chinese domestic air traffic is expected to grow by an average of 7.5 percent per year until 2030... China would need 5,000 commercial aircraft worth \$600 billion over the next 20 years» (*Reuters* 2012). Chinese market is undoubtedly attractive to aircraft manufacturers. As business deals are never purely commercial transactions, and it often happens that China selects European industries to retaliate whenever it has serious problem with some EU policies, Airbus does not want to be the victim in such conflict and tries to help itself by increasing cooperation with China.

The reasons for China to challenge the EU law are mainly out of the following considerations: first, the EU is a regional organisation. It has no right to implement a law which includes players outside the Union. In other words, the unilateral action taken by the EU infringes upon state sovereignty of those which are not member states of this organisation. Secondly, the EU made such policy without taking in the opinions of other countries. As a rising power which pays increasing attention to its right in the international arena, China feels upset to be put in the position of a rule-taker. In order to better protect both its political and economic interest, China

would like to be a rule maker. The conflict with the EU on the ETS is part of its struggle to gain equivalent influence relevant to its rising power in the world. Thirdly, due to this law, huge amount of cost will be inflicted upon Chinese airlines, which is deemed unacceptable by China. Most of the Chinese airlines argue that, «After buying planes made in the EU and flying with these planes to Europe, we are required to submit tax due to the CO₂ released by the planes produced by Europe, this is unfair. Why doesn't the EU levy directly tax from Airbus?» (Quoted in Zhang 2011). Fourthly, behind the debate on whether international airlines should be involved in the EU's ETS lies the core difference between the developed and the developing world on who should pay for the costs of mitigating climate change. Regarding itself as the representative of the developing countries, China emphasises times and again that the principle of «common but differentiated responsibilities» should be respected when considering efforts against climate change.

Obviously, the retaliatory measures that China took against Airbus would only be temporary. Yet, such practice may be necessary for China to exert economic pressure on the EU and to guard its interests before agreements can be found between the EU and China. Without acting tough, China would easily lose its negotiating ground. But without flexibility and wisdom to deal with these problems, conflicts will rise and the general atmosphere of EU-China relations will be affected negatively.

There may be two solutions for China to find. One is to make and implement an equivalent scheme of its own. Two Chinese institutes, the Beijing Energy and Environmental Exchange (CBEEEX) and Shenzhen Carbonneutral Bio-gas are currently working on blueprints for a Chinese carbon trading scheme (2012b). The draft law on climate change published in May 2012, to be taken up to three years to be implemented, will include «possible provisions for both a national emissions trading scheme (ETS) and for the introduction of a carbon tax» (*Point Carbon* 14 May 2012). However, although the EU said that it may exempt China if the latter develops such a scheme, it would likely impede China from introducing its own measures by claiming to avoid «double regulation in international aviation» and it would always be «in a position to unilaterally amend its legislation» (Tunteng 2012, pp. 14-15).

The second solution is to wait for the ICAO to produce a globally accepted emissions scheme. Despite the ongoing tension between Brussels and other countries including China, both sides seem to support a global emissions arrangement negotiated by the International Civil Aviation Organisation (ICAO). The working paper of the ICAO adopted on 2 November 2011 pointed out that the unilateral measure of including civil aviation in the EU ETS contravenes the articles of the Chicago Convention and its Preamble and it violates the principle of the UNFCCC as well as undermine ICAO's leading role in matters related to aviation and environment (Tunteng 2012, p. 15). Tony Tyler, chief executive

officer of IATA, commented that «Europe seems more committed to implementing its ETS unilaterally than to sincerely negotiating a multilateral agreement. For Europe's international counterparts, it's like being asked to negotiate with a gun to their head» (Harris 2012). Yet, it is easier to criticise others than to produce a workable arrangement. It is clear that the earliest solution from ICAO would only be out in November 2013. A lot of work still needs to be done before a global consensus can be reached. The question is: what will the EU do in the coming months? Will it wait till then or will it enforce its summer ETS deadline? For China in this case, while economic diplomacy may play somewhat a limited role, it will not help completely resolve the issue. Political wisdom and mutual understanding need to be found as the basis of successful negotiations.

8. CHALLENGES FOR EU-CHINA RELATIONS

As mentioned earlier, economic and trade relations are the cornerstone of EU-China relations. Close cooperation in this field stimulates further development of bilateral relations and makes each other attractive partners. Nevertheless, during the past 37 years, in particular in the 21st century, China is following a rapidly rising path while the EU is relatively declining. The euro crisis is lingering on, with no clear prospect of when the EU can be out of its shadow. Although the EU is the largest trading partner of China, its influence and power are often checked due to the fact that it is composed of 27 Member States. Germany, which enjoys the largest trading volume with China compared with other EU member states, is only number six among the top ten trading partners of China. Such a situation creates possibilities for China to play the economy card in its relations with the EU.

While the EU and China share a long-term interest in pursuing prosperity and influence, the two sides diverge on how to reach such a goal. The divergence is due to the fact that the EU and China are very different partners. First of all, they come from different ideological backgrounds. Such a difference is compounded by the fact that the EU and China are at different stages of development. The highly developed economy as a consequence of several hundred years of state building and capitalist development allows the EU to focus more on political freedom, and to attach great importance to the political and civil rights of its citizens. In contrast, China has only become independent at the end of the 1940s and still concentrates on solving economic problems so that all the Chinese can have enough to eat and wear. As a result, China stresses more the development rights of its citizens. This somehow fails to correspond to the EU's expectations. Proud of its own development path, the EU expects to exert its influence on China and to turn it into a liberal democratic regime based on the rule of law. Yet, the contact with China seems to tell the Europeans that it is not that easy to transform this huge authoritarian system. The EU's disappointment in China's political development

combines with the frustration caused by its trade deficit. In recent years, criticism on China's slow pace of political reform, on its human rights record, on its lack of transparency in military expenditure, and on its restriction on market access dominate the media in Europe which in one way or another reveals the problems of bilateral relations.

What makes bilateral cooperation more complicated is that unlike China, the EU is composed of 27 Member States and has difficulties to speak with one voice. As a supranational regional organisation, the EU has many different features from a sovereign state. For economic issues, the DG-Trade of the European Commission plays a leading role by working together with the Council and the European Parliament. But for political and military issues, the situation is more problematic. For example, the lifting of the arms embargo needs the approval of all of the Member States of the EU. Each individual Member State, no matter big or small, is important in the final decision of the Council of the European Union. Different Member States may have different national interests and different political positions concerning their China policy. When the embargo was introduced in 1989, the Community had only twelve members. Now with twenty-seven members, it will be an arduous task to achieve consensus on scrapping the ban among all the Member States.

In order to promote EU-China cooperation, China needs to work with both the European institutions and the Member States. Within the European institutions, however, the central concerns and interests are also different. The officials of the Commission are more concerned with tangible results in economic cooperation and pay less attention to the differences of norms and values between them and their partners, whereas the European Parliament counts on the public opinion in the Union and is very much concerned with the normative differences with its external partners. As the European Parliament is influential in the making of international agreements, China is obliged to establish a reasonable working relationship with it.

The normative, political, and economic differences between the EU and China limit the effects of China's economic diplomacy. While the short-term effect may be noticeable, the long-term effect may not be so impressive. Behind the Dalai Lama issue lies the fundamental difference in values and political system between Brussels and Beijing. The EU stresses respect for human rights and pluralism, whereas China focuses on stability and development. Even if compromise could be reached for the moment by the two sides, it is highly likely that the compromise would be broken on some other occasions since no mutual understanding has ever been reached.

Furthermore, some of the issues may be exchanged in deals of economic diplomacy, but some not. In recent years, Chinese Premier Wen expressed on several occasions that China would be willing to offer financial help to the debt-ridden EU Member States. But when he tried to make a linkage between Chinese

investment to the EU and the EU's recognition of China's market economy status, the European official excluded such possibility (author's interview 24 July 2012).

It is foreseeable that EU-China relations will be characterised by ups and downs in the coming years. As mentioned earlier, the EU-China summit is the highest institutional arrangement between the two sides. Yet, such institutional exchanges do not often work well. After China cancelled the 2008 summit due to Sarkozy's scheduled meeting with the Dalai Lama, the acute euro crisis served as an excuse for the Europeans to cancel the summit prepared in Tianjin in 2010. While the EU may not have done it out of tit-for-tat strategy, such practice seemed to indicate some problems that need to be addressed at the institutional level. As a result of economic and political developments of each side and changes in international relations in the 21st century, the two sides find both shared and conflicting interests on a wide range of issues. Such a partnership may not be exempted from difficulties and problems, but it conforms to their respective national interests to build a long-term partnership.

REFERENCES

- BUCK, N. (2007): «'While Germany Debates its China Policy, France Is Doing Good Business.'» *Spiegel*, 27 November.
- CAI, X. (2005): «How China Should Counteract against the EU's Safeguard Measures» [Zhongguo ruhe yingdui Oumeng 'tebao dabang']. *European Integration Studies [Ouzhou yitihua yanjiu]*, 3, 41-45.
- CANTLE, K. (2012): «Chinese carriers shun EU ETS rules warning; signals retaliation.» 17 May, Disponible en: <http://atwonline.com/international-aviation-regulation/news/chinese-carriers-shun-eu-ets-rules-warning-signals-retaliatio>.
- CHINA DAILY (2005): «China Willing to Resolve Textile Disputes Through Talks.» 31 May.
- CHINA DAILY (2009): «Premier: We all know why.» 3 February.
- CHINESE FOREIGN MINISTRY (2008): «He Yafei Lodges a Strong Protest to France over Sarkozy's Meeting with the Dalai Lama.» Available at: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zjzg/xos/gilb/3291/3293/t525570.htm>.
- DEMPSEY, J. (2007): «Despite censure from Beijing, Merkel meets with Dalai Lama in Berlin.» *The New York Times*, 23 September.
- (2008): «China and Germany patch up quarrel over Merkel policy.» *The New York Times*, 21 January.
- DEMPSEY, J. and KATRIN B. (2007): «Merkel defends German foreign policy focused on human rights.» *The New York Times*, 28 November.
- DIRECTIVE 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC.
- DIRECTIVE 2008/101/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community.
- ec.com.cn (2011), «The 10th anniversary of China's accession to the WTO.» Disponible en: http://topic.ec.com.cn/topic/rushishinianzt/W_2_2.html.
- EURACTIV (2012a): «Europe's airline CEOs blast 'crazy' carbon pricing scheme.» 25 May.
- (2012b): «EU-Chinese carbon market contacts intensifying.» 5 June.
- EUROPEAN COMMISSION (2005): «Textile and footwear sector: Guidelines for the use of safeguards on Chinese textiles exports to the EU.» 6 April.
- (2006): «EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities.» COM (2006) 632 final, 24 October.
- FLOTTAU, J. and B. PERRETT (2012): «Tianjin Factory Set To Build Additional A320s.» *Aviation Week & Space Technology*, 25 June.
- HALE, E. and D. CARRINGTON (2012): «EU hails airline emissions tax success.» *The Guardian*, 15 May.
- HARRIS, D. (2012): «A European gun to the head.» *Airfinance journal*, 7 July.
- HUANG, H. (2005): *Sino-EU Trade Conflicts [Zhongou maoyi moca]*, Beijing: Social Sciences Academic Press.
- KE, B. (2011): «China's economic diplomacy in the new political situation» [Xin zhengzhi geju xia de Zhongguo jingji waijiao], *DFDaily*, 18 November.
- LAWTON, M. (2010): «German leaders zigzag in relations to Dalai Lama.» *Deutsche Welle*, 18 February.
- LI, X. (2009): «Business Delegation Set for French Purchase Mission.» *China Daily* (online edition), 9 April.
- LICHFIEL, J. (2008): «Sarkozy accused of hypocrisy as his wife meets the Dalai Lama.» *The Independent*, 10 August.
- LU, y et al. (1997): *Introduction to diplomacy [Waijiaoxue gailun]*, Beijing: World Affairs Press.
- MELLER, P (2005): «EU cuts off China talks and moves to WTO.» *International Herald Tribune*, 26 May.
- PARRINI, CARL P. (1969): *Heir to Empire: United States Economic Diplomacy, 1916-1923*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- people.com.cn (2005): «EU Mulls Import Restrictions on Chinese Textiles.» 7 April. Disponible en: http://english.people.com.cn/200504/07/eng20050407_179867.html.
- People's Daily* (2009): «Chinese Delegation in Europe for Trade Promotion.» Disponible en: <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90778/90857/90861/6602020.html>
- POINT CARBON (2012): «China's draft Climate Change Law backs continuation of CDM projects.» 14 May.
- QIU, T. (2009): «Focus: discussion on China's economic diplomacy» [Jiaodian lianjie: huashuo Zhongguo jingji waijiao], 8 March, Disponible en: <http://news.sina.com.cn/o/2009-03-08/154215275949s.shtml>.
- REUTERS (2012): «China buys Boeing 777s, delays Airbus deal.» Reuters, 26 April.
- SHAMBAUGH, D. (2004): «China and Europe.» *Current History*, 103: 674, 243-248.
- THE ECONOMIST (2005): «A knotty problem- Unpicking the tangle over Chinese textile exports.» 2 June.
- (2012): «The rather dangerous Monsieur Hollande.» 28 April.
- Trachtenberg, M. (1980): *Reparation in World Politics: France and European ECONOMIC DIPLOMACY, 1916-1923*. New York: Columbia University Press.
- TUNTENG, V. M. (2012): Legal Analysis on the Inclusion of Civil Aviation in the European Union Emissions Trading Scheme, Centre for International Sustainable Development Law, Disponible en: http://www.cisdsl.org/public/docs/news/CISDL_EU_ETS_Expansion_Legal_Brief.pdf.
- WALDNER, B. F. (2005): «The EU, China and the quest for a multilateral world.» 4 July, Available at: http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_4854_en.htm.
- WEN, J. B. (2004): «Wen stresses importance of developing EU-China comprehensive strategic partnership.» 7 May Disponible en: http://english.people.com.cn/200405/07/eng20040507_142556.html.
- WEN, J. (2005): «Government Work Report» [Zhengfu gongzuo baogao], Disponible en: <http://www.lianghui.org.cn/chinese/zhuanti/2005lh/810731.htm>.
- XIAOYANG (2009): «Chinese Delegation Promote Trade Co-op in Europe,» 5 July, Disponible en: <http://travelinchina.org/chinese-economy/chinese-delegation-promote-trade-co-op-in-europe.html>.
- XINHUA NEWS AGENCY (2009a): «China Sends Another Delegation to Europe for Investment» 7 March.
- (2009b): «Full text: Press Communiqué between China and France.» 1 April 2009.
- YANG, F. and SUN, D. (2005): «China and the EU: an Important Trade Partners» [Zhongguo yu Oumeng: yidui zhongyao de maoyi huoban]. *European Integration Studies [Ouzhou yitihua yanji]*, 2, 20-24.
- YE, Z. AND LIN H. (2004), «Meeting on economic diplomacy: the first time in new China» [jingji waijiao huiyi: xin Zhongguo de diyi]. *World Affairs [Shijie zhishi]*, 22, 56-57.
- ZHANG, M. (2011): «Zhongguo tuichi kongke dingdan, cheng Oumeng hangkong 'tanguanzh' tanpan chouma» [China postponed the orders for airbus, making it bargaining chips for the EU's ETS]. *21shiji jingji baodao [Twenty-first century economic news]*, 30 June.

Simulación de los efectos de la estrategia 2015 en la financiación de la Universidad

El principal objetivo es la evaluación *ex ante* de los efectos distributivos que podrían producirse por efecto de la introducción de los cambios propuestos en la Estrategia 2015 en el sistema de financiación de la educación universitaria en España. Para ello se propone la utilización de técnicas de microsimulación en el ámbito las políticas públicas de gasto, siguiendo una línea de investigación consolidada por el lado de los ingresos públicos, y emergente en el caso de las políticas de gasto, sobre todo en el caso español. Concretamente, se analiza el impacto de posibles incrementos en los precios públicos, fundamentalmente en segundas y terceras matrículas, y cambios en la política de becas, incrementando la cobertura y las cuantías percibidas por los becarios, por una parte, e incorporando penalizaciones más elevadas a los estudiantes que no muestren el progreso adecuado, por otra.

Artikulu honen helburu nagusia zera da, finantza-sistamarako 2015 Estrategiak proposatutako aldaketek Espainiako unibertsitateko hezkuntzaren baitan izango duten efektu distributiboaren ex ante ebaluazioa egitea. Horretarako, politika publikoen gastuaren arloan mikrosimulazio-teknika erabiltzea proposatzen dugu, gobernuaren diru-sarrereren eskutik dagoeneko bermatuta dagoen ikerketa-ildoari jarraituz, eta ikerketa-ildo emergenteari jarraituz, gastu-politikaren kasuan, batez ere, Espainiaren kasuan. Hain zuzen, prezio publikoa handitzearen inpaktua aztertzen da, batez ere, bigarren eta hirugarren matrikuletan; bai eta beka-politikaren aldaketak ere, aldi berean, bekadunei estaldura eta kopuruak handitzen zaizkielako eta, bestetik, aurrerapen egokia ez duten ikasleei zigorrak ematen dizkielako.

The main aim is to provide evidence, *ex ante*, about the potential distributional effects that would be derived from some changes in the public funding system of Higher Education in Spain, proposed by the so-called Strategy 2015. In order to do so, we propose the use of microsimulation techniques in the field of public spending, following so a consolidated line of research in the area of taxes, but emerging in the case of expenditure policies, especially in the Spanish case. Specifically, we analyze the impact of potential increases in public fees, mainly in second and third fees, and changes in the grants system, increasing the coverage and the amounts received by the grants' recipients, on the one hand, and introducing higher penalties for students not showing adequate progress, on the other.

María Gil Izquierdo*
Universidad Autónoma Madrid
Laura de Pablos Escobar
Universidad Complutense Madrid

Índice

1. Introducción
2. La microsimulación de políticas públicas de gasto en educación.
3. Microsimulación de reformas en el sistema de financiación universitario según la Estrategia 2015: introducción de cambios en los precios públicos
4. Microsimulación de reformas en la política de becas según la Estrategia 2015
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Anexo

Palabras clave: microsimulación, educación universitaria, precios públicos, sistema de becas, Estrategia 2015.

Keywords: microsimulation, higher education, public fees, grants, Strategy 2015.

Nº de clasificación JEL: I21, J24.

1. INTRODUCCIÓN

La deficiente financiación de la Universidad ha sido y es un condicionante importante en el logro de mayores cotas de eficacia en el sistema de educación superior de nuestro país. En 2008, los recursos públicos y privados destinados a la educación superior en España alcanzaban el 1,2 % del PIB, cifra inferior a la media de Europa (1,3%) y de la OCDE (1,5%), y muy por debajo de la que destinan países como Estados Unidos (2,7%), Canadá (2,5 %), Finlandia (1,7%) o incluso Chile (2,2%). Puesto que el número de alumnos universitarios es elevado en nuestro país (1.556.377 en 2009-10), la financiación per cápita es insuficiente (13.366 USD en 2008, frente a los 18.258 USD del total de la OCDE). Es importante añadir, sin em-

* Las autoras agradecen la financiación recibida por el Instituto de Estudios Fiscales a través del proyecto de investigación con título «Incidencia del Gasto Público en la distribución de la renta: Metodologías de análisis desde un punto de vista estático y dinámico. Aplicación al gasto público en educación». Asimismo agradecen las valiosas aportaciones de los evaluadores en el proceso de revisión del artículo.

bargo, que este déficit financiero de la Universidad se debe, en gran medida a la escasez de financiación privada, ya que los recursos públicos están en la media de los países de nuestro entorno económico: España destina el 1% del PIB, Europa en promedio el 1,1 % y la OCDE el 1%.

El sistema universitario español necesita un sistema de financiación adecuado que tenga en cuenta los problemas financieros apuntados, que incorpore la totalidad de los costes (directos e inducidos) y que responda de forma más adecuada a los objetivos y a los resultados académicos de las universidades. Para ello será necesaria la introducción de reformas que potencien, entre otros aspectos, la financiación privada de la Universidad reconsiderando, de forma simultánea, el sistema de becas como garante de la equidad en el acceso a la misma.

En el presente trabajo se propone el uso de técnicas de microsimulación que permitan analizar el impacto distributivo que podría suponer la introducción de reformas en aspectos concretos del sistema de financiación de la educación universitaria. Desde el punto de vista de la evaluación de políticas públicas, la relevancia de este tipo análisis reside en la importancia de poder conocer de antemano los posibles efectos de un cambio en uno o varios aspectos de una política pública. Las ventajas de esta técnica se centran en aspectos tales como: el uso de fuentes de microdatos con datos individuales que no exigen trabajar con un individuo representativo; la posibilidad de obtener los resultados de ciertas reformas (y sus impactos en aspectos como la equidad) sin que éstas se hayan producido realmente; y en el caso concreto de microsimulaciones con comportamiento, en el hecho de permitir estimar las posibles respuestas en el comportamiento de los beneficiarios o potenciales beneficiarios ante dichas reformas. Por el contrario, hay que tener en cuenta que las bases de microdatos no cuentan con información acerca de los gastos en especie recibidos por sus beneficiarios (por ejemplo, uso de hospitales o colegios públicos en el caso de la sanidad o la educación), lo que hace obligatorio imputarlos a través de diferentes criterios. La imputación es necesaria por que no existen datos detallados de los beneficiarios de este tipo de gastos a nivel individual. Éste constituye un importante inconveniente que impide, en buena medida, un mayor desarrollo de este tipo de investigaciones para el caso de las políticas de gasto. Y esta desventaja marca una diferencia clara con respecto a los impuestos, en los que las fuentes de información actuales permiten, en muchos casos, conocer de forma exacta la cantidad de impuestos pagada por cada contribuyente y, en consecuencia, facilita enormemente la aplicación de técnicas de microsimulación que permitan anticipar los efectos de posibles reformas.

Por otra parte, la publicación en el año 2010 del «Documento de mejora y seguimiento de las políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español», publicado por el Consejo de Universidades, ha sido una de las principales motivaciones para llevar a cabo el presente trabajo de microsimulación. Este documento, conocido comúnmente como Estrategia 2015, contempla, entre

otras muchas, una serie de propuestas de reforma del sistema de financiación de nuestra universidad de singular interés en el sentido apuntado: incrementar financiación privada y reformar el sistema de becas.

En el presente trabajo se realiza un análisis de microsimulación de algunas de las reformas propuestas en la Estrategia 2015. Más concretamente, el trabajo se centra en el estudio de los posibles efectos redistributivos que podría ocasionar la introducción de cambios en los precios públicos de matriculación y en la política de becas.

El documento se divide en tres partes más un resumen de las principales conclusiones. En la primera, se sintetizan algunas de las aportaciones recientes de la literatura en relación con microsimulaciones de políticas de gasto en educación; en la segunda, se lleva a cabo un trabajo empírico de microsimulación, en el que se estiman los impactos distributivos de una posible reforma en los precios públicos de la educación universitaria en España. Y en el tercer bloque, se simulan los efectos de un cambio de la política de becas en el sentido apuntado por la Estrategia 2015. Nos referiremos únicamente al nivel educativo universitario, ya que las fuentes de microdatos hasta el momento disponibles¹ para nuestro país, sólo permiten realizar el tipo de análisis propuesto para este nivel educativo, y además la Estrategia 2015 se refiere a dicho nivel.

2. LA MICROSIMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GASTO EN EDUCACIÓN: TEORÍA Y APLICACIONES NOTABLES

2.1. Teoría de la microsimulación

La microsimulación de cambios de diferentes tipos de políticas públicas constituye una corriente de la literatura con un importante desarrollo en los últimos años en España, fundamentalmente por el lado de los ingresos públicos, con trabajos, entre otros, como los de Sanz *et al.* (2003), Sanz *et al.* (2004), Spadaro (2005) Spadaro y Oliver (2007), Labeaga *et al.* (2008), VV.AA. (2011) y con un menor desarrollo hasta la fecha por el lado del gasto público, con estudios como los de Levy, Mercader y Planas (2001), Mercader (2003 a y b), Calero y Escardíbul (2005), De Pablos y Gil (2008) o Choi (2009), entre otros.

En términos generales, la técnica de microsimulación es una herramienta que permite conocer el impacto de determinados cambios en políticas económicas públicas. Tomando la definición de Sanz *et al.* (2003) «Un modelo de microsimulación consiste en un conjunto de programas que, entre otras aplicaciones, modelizan cambios de políticas gubernamentales a un nivel muy desagregado, pudiéndose incluso llegar a evaluar su impacto individuo a individuo o por colectivos homogéneos muy

¹ Como la Encuesta de presupuestos familiares, la Encuesta de Condiciones de Vida, PISA, la Encuesta de transición educativa formativa e inserción laboral y la Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje.

reducidos [...], proporcionando una exactitud predictiva de la que carecen otros métodos». Las principales ventajas que presentan los modelos de microsimulación frente a otras técnicas para la evaluación de políticas económicas, se resumen en Choi (2009): «En primer lugar, permiten superar el tradicional enfoque del «individuo representativo», aislando los efectos de una política sobre los diferentes individuos en función de sus características, y permitiendo determinar con claridad los ganadores y perdedores de cada política simulada. En este sentido, son evidentes las ventajas que ofrece de cara a un análisis pormenorizado de los efectos redistributivos de una política determinada. En segundo lugar, la microsimulación permite enlazar el enfoque microeconómico con el macroeconómico, interactuando (o no, en función del modelo escogido) ambas partes. Los resultados a nivel individual pueden agregarse para calcular finalmente el impacto a nivel macroeconómico».

En cuanto a las tipologías de simuladores existentes, y siguiendo la clasificación de Sanz *et al.* (2003)², éstos pueden clasificarse en modelos estáticos y dinámicos, según se utilice una muestra de corte transversal o se considere un envejecimiento de la muestra inicial, respectivamente. Ambos tipos de simuladores pueden a su vez incorporar o no comportamiento. Aquéllos que introducen comportamiento agregan al resultado los efectos de segundo orden que una política pública (u otro cambio económico) pueda provocar, esto es, los cambios de comportamiento que los individuos puedan experimentar como consecuencia de la reforma. Además, puede diferenciarse entre aproximaciones *ex-ante* y *ex-post*, dependiendo de si se pretende evaluar el efecto de una política que aún no se ha aplicado, o si ya se ha llevado a cabo, respectivamente, aunque ambos enfoques no son excluyentes.

2.2. Diversas aplicaciones de técnicas de microsimulación

En los siguientes párrafos se revisan algunos trabajos recientes que utilizan técnicas de microsimulación aplicadas a políticas de gasto público en educación y que constituyen la base de algunas de las decisiones metodológicas tomadas en nuestro trabajo. Asimismo, se mencionan algunos estudios relativos a políticas públicas diferentes a la educativa, dado su interés desde el punto de vista metodológico.

Es interesante por ejemplo la microsimulación realizada por López (2001) para estimar el ahorro de recursos públicos que puede implicar la doble cobertura sanitaria público-privada. Esta estimación se realiza a partir de un modelo logit multinomial, y concluye que, para el caso de que toda la población contase con doble seguro, se produciría un ahorro de hasta unos 721,21 millones de euros por año. Por otra parte, si la población que actualmente cuenta con doble cobertura se desprendiese de la misma, el incremento en presión asistencial para el Sistema Nacional de Salud podría generar un coste adicional de 77,66 millones de euros anuales.

² Otros trabajos que ofrecen una detallada clasificación de los tipos de modelos de microsimulación son los de Bourguignon y Spadaro (2005) o Absalón y Urzúa (2010).

Por su parte, Casado (2008) evalúa la política de dependencia con técnicas de microsimulación, estimando las consecuencias presupuestarias y distributivas de diferentes propuestas con niveles de cobertura pública superiores a los que existían antes de la promulgación de la Ley de Dependencia. Para ello, utiliza microdatos de la Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud (INE, 1999) y cuantifica el valor monetario de la atención recibida por cada uno de los sujetos beneficiarios, a partir de la cantidad total de dinero que costaría atender a ese beneficiario si fuera un profesional remunerado el único encargado de cuidarle (*replacement costs approach*). Se estiman dos indicadores: «empobrecimiento» y «catastrofismo» (desarrollados por Wagstaff y van Doorslaer, 2003) para analizar las consecuencias negativas sobre la renta familiar que pueden derivarse de la existencia de pagos privados, llegando a la conclusión de que estos efectos son realmente importantes.

Moral *et al.* (2010) simulan el impacto de medidas que promuevan el retraso en la edad de jubilación. Para ello utilizan la Muestra Continua de Vidas Laborales, centrándose en la submuestra de individuos que se jubilan en 2007 y pueden optar por retrasar su jubilación. La microsimulación se realiza a partir de una estimación probabilística con variable dependiente limitada. Los autores encuentran que las políticas que introduzcan aumentos indirectos en la edad de jubilación tiene un efecto limitado (por descensos en la cantidad percibida al jubilarse). Únicamente un aumento directo y obligatorio en la edad general de jubilación, de 65 a 67 años, provocaría un incremento considerable en la edad real de jubilación, mayor para hombres que para mujeres, dado su comportamiento en el mercado laboral.

En el ámbito concreto de la política de educación, Calero y Escardíbul (2005) evalúan el impacto de cuatro variables socioeconómicas, laborales y educativas, sobre la desigualdad social en Brasil y Chile. Para ello utilizan técnicas de microsimulación realizadas en fases sucesivas. Su análisis demuestra cómo las variables laborales no alteran de forma significativa la desigualdad durante el periodo analizado (década de los noventa), mientras que cambios en las variables educativas incluidas en el análisis sí tienen un efecto significativo en la reducción de la desigualdad.

En el estudio de De Pablos y Gil (2008) se evalúa el impacto de una posible reforma del sistema de financiación del nivel educativo universitario y su impacto en términos distributivos. Para ello, se propone un modelo de microsimulación con comportamiento (modelo de tipo *probit*), a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida. Con los resultados del modelo se simulan cambios en el sistema de financiación educativo: aumentos en los precios públicos, en la subvención pública y en el sistema de becas (ampliación de la cobertura y cuantía de las mismas). Los resultados muestran que los ganadores de las reformas superan en gran medida a los posibles perdedores de la misma y además, que los cambios en la política de becas tendría un efecto redistributivo de magnitud considerable.

En esta misma línea, Choi (2009) realiza un completo e interesante ejercicio de microsimulación para la política educativa para el caso coreano. El punto de partida

de la tesis es el llamado «milagro coreano», esto es, el gran crecimiento económico experimentado por la economía de este país, a la par que desarrollaba un fuerte y eficiente sistema educativo. De forma concreta, se trata de un modelo de microsimulación *ex-ante*, dinámico, de equilibrio parcial capaz de captar efectos directos e indirectos de la educación. Las reformas potenciales simuladas se refieren a la evaluación del impacto sobre el crecimiento económico de ampliar el número de titulados universitarios y el asociado a la introducción de la obligatoriedad de la educación secundaria superior. Los resultados demuestran que el primero es superior al segundo y que ambas políticas tienen una repercusión positiva sobre los niveles de igualdad de ingresos laborales de los trabajadores coreanos. Sin embargo, la introducción de la obligatoriedad de la educación secundaria superior permite reducir no sólo la desigualdad en la distribución de los ingresos de los trabajadores ocupados sino también la distribución de la renta per cápita.

Recientemente, Spielauer y Anderson (2011) desarrollan un modelo de microsimulación (MicroCC) cuyo objetivo es estimar cuál puede ser la progresión en el estudio de nuevos estudiantes en diferentes programas. Se analiza el comportamiento pasado de los individuos y se simula, a partir de esta información, el comportamiento futuro de los actuales estudiantes, lo que ayuda a la introducción de medidas que prevengan ciertos comportamientos no deseados.

Finalmente, hay que señalar el trabajo de Courtioux (2011), quien utiliza datos de la Encuesta de Población Activa francesa y construye el modelo GAMEO y un microsimulador dinámico con el objetivo final de estimar y comparar, los beneficios recibidos por un individuo que completa estudios superiores con los impuestos que tendrá que pagar a lo largo de su vida para financiar la educación universitaria.

3. **MICROSIMULACIÓN DE REFORMAS EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN UNIVERSITARIO SEGÚN LA ESTRATEGIA 2015: INTRODUCCIÓN DE CAMBIOS EN LOS PRECIOS PÚBLICOS**

El objetivo concreto de este apartado es el de simular una serie de reformas en el modelo de financiación del sistema educativo universitario³ español. España, a dife-

³ La educación superior engloba en España toda la enseñanza postsecundaria no obligatoria. La educación universitaria es la que recoge la práctica totalidad de los estudios superiores, con más del 90-95% de los alumnos. El 5% restante está compuesto por un conjunto de enseñanzas que se pueden agrupar en tres categorías: estudios que ofrecen una titulación equivalente a la superior pero que, por su carácter específico, no se imparten en la universidad (enseñanzas artísticas de grado superior y la enseñanza superior militar); la formación profesional de grado superior, que ofrece una titulación postsecundaria, pero de nivel diferente a la superior; y, por último, un conjunto de enseñanzas que se rigen por disposiciones legislativas específicas y que ofrecen una titulación propia no equiparable con el resto de los estudios mencionados. En este trabajo nos referiremos exclusivamente al nivel universitario.

rencia de los países de su entorno, es uno de los pocos países que no ha acometido hasta el momento reformas importantes en la forma de financiar este nivel educativo.

Sin embargo, y teniendo en cuenta el contexto de crisis global en el que nos encontramos, numerosos estudios reclaman ciertas modificaciones en el sistema de financiación de las universidades y en el sistema de becas. España se sitúa en el llamado Modelo 4 de los sistemas de financiación de la educación universitaria, según la clasificación ofrecida por la OCDE (OCDE, *Education at a glance*, 2011). Los países pertenecientes a este modelo se caracterizan por el cobro de precios públicos de matriculación reducidos (normalmente nunca por encima de los 1.200 USD) y sistemas de ayuda a los estudiantes que no cubren a un número elevado de estudiantes. Pertenecen a este modelo los países de la UE, exceptuando los países nórdicos. Por su parte, los países no europeos han optado, fundamentalmente, por incrementar sensiblemente la aportación de fuentes privadas (tanto los hogares beneficiarios como la obtenida vía instituciones privadas y empresas), a la vez que aumentan la dotación pública, lo que muestra la apuesta de estas sociedades por la educación universitaria intentando dotar al sistema de una mayor calidad con la aportación de mayores recursos.

En el caso concreto de España, la Estrategia 2015 propone diversos cambios de cierta profundidad en la financiación del sistema universitario español. De todas las reformas propuestas, en este trabajo nos fijaremos en aquéllas que se centran en las políticas de precios públicos y de becas, y más concretamente en este apartado estudiamos posibles cambios en los precios públicos. Esta decisión se toma debido a que son las políticas que afectan de forma directa e inmediata tanto a los beneficiarios reales como a los potenciales beneficiarios de la educación universitaria.

Para llevar a cabo el análisis propuesto en este epígrafe se procede, en primer lugar, a describir el estado de la cuestión (precios públicos) actualmente en España y las reformas que en este sentido propone la Estrategia 2015; y, en el segundo, se detallan los aspectos metodológicos de la microsimulación realizada.

3.1. Política de precios públicos: estado de la cuestión y propuestas de reforma

El artículo 79.1 de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril (LOMLOU) dispone que «las universidades públicas tendrán autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la presente Ley. A tal efecto, se garantizará que las universidades dispongan de los recursos necesarios para un funcionamiento básico de calidad».

Los recursos disponibles para la financiación de las universidades públicas pueden proceder de dos fuentes: privadas y públicas. Las primeras se refieren a las aportaciones que deben realizar por su uso los beneficiarios de la educación universitaria (o sus hogares) y también a las que pueden llevar a cabo las instituciones privadas, básicamente como contraprestación a diferentes servicios provistos por las universidades. Las segundas representan los fondos procedentes de instituciones públicas, en cualquiera de sus niveles (administraciones centrales, regionales o locales).

En el caso de la educación universitaria en España, el reparto del coste total entre fuentes privadas y públicas es bastante desigual: el 80-85% del coste total es sufragado por fuentes públicas; mientras que los estudiantes pagan precios públicos que cubren entre el 15-20% del coste total real de la titulación que cursan.

La forma de fijación de los precios públicos pagados por los estudiantes⁴ en la actualidad, se establece teniendo en cuenta el grado de experimentalidad⁵ de la enseñanza, la utilización que del servicio universitario realiza el estudiante (repetición de asignatura) y la situación geográfica de la universidad.

De forma concreta, cada año, la Conferencia General de Política Universitaria (CGPU), constituida y representada por todas las Comunidades Autónomas aprueba la horquilla de precios⁶ en la que se situarán los precios públicos subvencionados del siguiente curso académico. Una vez determinado el precio máximo y el precio mínimo, cada Comunidad Autónoma, a través de sus correspondientes órganos (por ejemplo, los Consejos Interuniversitarios) decide en qué punto de ese intervalo va a situar los precios de matrícula que regirán los estudios oficiales de las universidades que están bajo su competencia. Por ejemplo, para el curso académico 2009-2010 la CGPU estableció la horquilla de actualización de los precios públicos de -0,2% a 3,8%.

⁴ En este caso precio público es la cantidad monetaria pagada por los estudiantes en concepto de sus estudios universitarios. En particular para el caso español, existe cierta confusión al utilizar los términos «precios públicos» o «tasas» de matriculación universitaria, haciéndose muchas veces como si fueran sinónimos. En puridad, existen diferencias entre el concepto de tasas y precios públicos: la tasa debe cubrir el coste del servicio público, y para la determinación del coste del servicio público se deben tener en cuenta: costes directos, indirectos, financieros, amortización y de mantenimiento. Sin embargo, Márquez (2009) entiende que en el caso universitario español, se trata del concepto de tasas más que del de precio público, a pesar de que la ley habla de precio público (aunque de forma especial). La razón es que, en la práctica, los precios se actualizan dentro de los umbrales fijados por cada CCAA, sin justificar el coste del servicio. El sistema actual permite que el Estado, mediante la fijación de umbrales máximos y mínimos (horquilla de precios) fije un coste de las enseñanzas universitarias comparable entre universidades, de tal manera que donde el coste unitario sea superior, sea la Comunidad Autónoma quien cargue con el exceso y no los usuarios.

⁵ El grado de experimentalidad se refiere a las diferencias asociadas a cada tipo de enseñanza en función de la rama a la que pertenezcan: CC. de la Salud, CC. Experimentales, CC. Sociales y Jurídicas, Enseñanzas Técnicas y Humanidades. El coste del crédito varía según el grado de experimentalidad, siendo el más elevado para los estudios de Humanidades y el más reducido para los de CC. Sociales y Jurídicas, según el Informe de Fiscalización de las Universidades Públicas, Ejercicio 2003 del Tribunal de Cuentas.

⁶ El rango para los precios públicos de los estudios universitarios de grado regulados por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, se fija de manera que el precio por curso de un título de grado sea equivalente al correspondiente del catálogo actual y cuyo plan de estudios sustituya. Cuando se trate de un título de grado sin correspondencia exacta con un título del catálogo actual, se aplicará el criterio de proximidad a un título dentro de la misma rama de conocimiento.

En el cuadro nº 1 se refleja el precio medio por crédito matriculado de primer y segundo ciclo del grado en primera matrícula, segunda y tercera⁷ para cada Comunidad Autónoma. El importe medio para todas las comunidades indica que en el momento analizado el precio promedio de la segunda matrícula es un 34,4% superior al de la primera, y el de la tercera un 87,9% superior a la primera.

Cuadro nº 1. PRECIOS PÚBLICOS: PROMEDIO POR CRÉDITO MATRICULADO POR CCAA, CURSO 2008/09 (en euros)

	Promedio	1ª matrícula	2ª matrícula	3ª matrícula
Andalucía	13,83	11,50	13,00	17,00
Aragón	22,52	13,08	20,27	33,72
Asturias	19,93	12,46	18,80	28,01
Baleares	19,92	12,66	19,92	26,56
Canarias	12,60	10,66	12,05	14,79
Cantabria	18,36	11,27	17,31	25,80
Castilla y León	19,42	11,98	18,27	27,50
Castilla la Mancha	17,89	12,28	16,85	24,34
Cataluña	18,36	13,15	19,04	22,44
Extremadura	15,89	11,47	14,64	21,10
Galicia	13,77	11,44	13,57	15,93
Madrid	17,55	13,04	16,20	22,95
Murcia	19,14	12,06	18,10	26,83
Navarra	19,42	14,50	19,93	22,99
País Vasco	15,26	12,65	14,83	17,80
La Rioja	21,57	13,47	20,33	30,32
Valencia	13,17	10,51	12,07	16,46
U.N.E.D.	17,05	12,88	19,13	19,13
Media	17,50	12,21	16,82	23,03

Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (2011) Precios públicos en enseñanzas universitarias. Series históricas.

⁷ Desde la introducción del Espacio Europeo de Educación universitaria (EEES), se habla de 1ª, 2ª, 3ª matrículas, y no de convocatorias consumidas. Aunque la concreción en cuanto a número de oportunidades concedidas al estudiante es diferente entre universidades y facultades, las repeticiones de asignaturas conllevan segundas y terceras matriculaciones. Éstas son, en general, de número más reducido que las antiguas convocatorias de asignaturas en las licenciaturas (primera a sexta convocatorias y adicionales en caso de suspender). En este trabajo, se mezclan ambos conceptos (matrícula y convocatoria) por la superposición de planes entre el año base analizado y la propuesta simulada.

Cuadro nº 2. N° MEDIO DE CRÉDITOS MATRICULADO Y APROBADO EN ENSEÑANZAS DE GRADO, POR CCAA, CURSO 2008/09

	N° créditos matriculados	N° créditos aprobados	Diferencia (n° créditos)	Tasa de fracaso académico* (%)
Andalucía	60,58	37,64	-22,94	37,9
Aragón	58,31	39,92	-18,39	31,5
Asturias	64,22	37,72	-26,5	41,3
Baleares	61,56	37,81	-23,75	38,6
Canarias	57,85	33,01	-24,84	42,9
Cantabria	61,61	40,23	-21,38	34,7
Castilla y León	58,99	41,23	-17,76	30,1
Castilla la Mancha	60,05	38,79	-21,26	35,4
Cataluña	55,48	39,94	-15,54	28,0
Extremadura	59,78	37,1	-22,68	37,9
Galicia	60,64	38,96	-21,68	35,8
Madrid	62,28	36,35	-25,93	41,6
Murcia	61,09	41,26	-19,83	32,5
Navarra	59,96	35,64	-24,32	40,6
País Vasco	69,42	43,52	-25,9	37,3
La Rioja	48,41	39,81	-8,6	17,8
Valencia	59,81	30,56	-29,25	48,9
Media	60,11	38,3	-21,81	36,3

* Cociente entre la columna de Diferencia y la de N° de créditos matriculados.

Fuente: CRUE (2010) La Universidad española en cifras, 2010.

La estructura vigente en términos de precios públicos implica, por tanto, y según el Consejo de Universidades (2010), que el precio medio exigido a los alumnos no contemple los costes reales de la prestación de los servicios académicos universitarios⁸. Por otra parte, la existencia de unas normas laxas de permanencia

⁸ Debido a la dificultad de medir y cuantificar los costes educativos, el coste real o total del servicio académico es aproximado usualmente a través del valor presupuestario del conjunto de bienes y servicios de cada nivel educativo. Este dato puede, por tanto, ser consultado cada año en los Presupuestos Generales del Estado.

en la universidad incentiva la prolongación no provechosa de la estancia de muchos alumnos en ésta, con los perjuicios en términos de coste y de calidad que ello implica. Por todo ello, la propuesta de la Estrategia 2015 en esta materia se dirige a la revisión de los criterios exigibles a los alumnos en cuanto a las normas de permanencia, por una parte, y a los importes solicitados a los estudiantes en función de su cumplimiento académico. En el cuadro nº 2 precisamente se observa que la tasa de cumplimiento media de los estudiantes universitarios por CCAA no es muy elevada, siendo la tasa de fracaso académico media del 36,3% en el curso 2008/09.

Por este motivo, las propuestas de la Estrategia 2015 se dirigen hacia la elevación de los precios públicos de matrícula, cargando una proporción muy superior a aquellos alumnos que se matriculen en segundas y terceras convocatorias. Con ello, se pretenden conseguir una mayor eficiencia del sistema, mayores ingresos económicos para las universidades, y una mayor corresponsabilidad por parte del estudiante que redunde indirectamente en una mayor exigencia a sí mismo y al profesorado, y por tanto, en la calidad de la enseñanza. La propuesta concreta, a realizar de forma sucesiva, no antes del curso 2012/13 y a culminar en el curso 2019/20, contempla los siguientes puntos:

- El precio de primera matrícula sería como máximo el 15% del coste de provisión del servicio docente. Por lo tanto, los precios para alumnos que se matriculan por primera vez de asignaturas serían muy similares a los actuales.
- El precio de la segunda matrícula sería como máximo del 50% del coste de provisión.
- El precio de la tercera matrícula sería como máximo del 100% del coste medio de prestación del servicio.

Teniendo en cuenta esta propuesta, se trataría de comparar cuál es la situación de los precios públicos en un escenario real, tomando como tal el curso 2008/09⁹, con una situación hipotética en la que se pagaran los precios según el esquema anterior de la Estrategia 2015. Ésta sería la base de una primera microsimulación¹⁰. Para ello, sería necesario conocer dos datos: en primer lugar, el coste real del servicio prestado, y por otra parte, no sólo la tasa de fracaso académico (esto es, todo aquello que no es una primera matrícula), sino cuál es el reparto del fracaso entre segundas y terceras matrículas, de tal manera que se pudiera asignar el incremento

⁹ Se toma este año como referencia tanto por ser el último para el cual se dispone de información estadística actualizada, como por ser el curso de referencia para la encuesta que se utilizará para la simulación (ECV, 2009), como se verá más adelante.

¹⁰ El detalle del procedimiento para la obtención de los datos aquí detallados (cuadros nº 3 y 4) se ofrece en el Anexo.

de precio previsto a las segundas y terceras matrículas en función de la proporción de alumnos que hacen uso de las mismas. Lamentablemente, no se ha encontrado ninguna estadística oficial que proporcione este dato, a nivel agregado o desagregado, por lo que no se ha podido proceder a la imputación real de este valor. Por ello, se ha tomado la decisión de imputar, del total de créditos que no se realicen en primera matrícula, el 60% a los que se lleven a cabo en segunda matrícula y el 40% restante a los de tercera matrícula (ver cuadro nº 1 del Anexo).

En cuanto al valor del coste total del servicio académico, el Tribunal de Cuentas (2003) estima un coste medio por crédito impartido en enseñanzas oficiales de grado de 3.992 euros¹¹. Las titulaciones de las ramas de Humanidades representan¹² el 147 %; Sociales y Jurídicas el 84 %, Experimentales el 147 %; Salud el 96 % y Técnicas el 128 % respectivamente de este coste medio, siendo la aportación del estudiante del 10 % del coste medio de la prestación del servicio en el momento del estudio realizado (véase el cuadro nº 2 del Anexo). Con esta información se construyen dos cuadros: el primero (cuadro nº 3) en el que se calcula el precio medio por crédito¹³ y CCAA según la tasa de fracaso académico (y su reparto entre la segunda y tercera matrículas) para la situación real, en la que se mantienen los precios para el curso 2008/09, y el segundo (cuadro nº 4), en el que se calcula dicho precio medio para la situación hipotética, en la cual se simula que las segundas matrículas se incrementan hasta el 50% del coste medio y las terceras, hasta el 100% (este procedimiento se detalla en el cuadro nº 3 del Anexo).

¹¹ Este coste medio por crédito es el resultado de calcular el valor económico promedio (coste total de todos los estudios del nivel educativo universitario) de lo que cuesta proveer el conjunto de los estudios universitarios oficiales (en este caso, de grado), en términos de créditos medios impartidos en dichos estudios universitarios.

¹² Siendo 3.992 euros el coste promedio por crédito del total de titulaciones, los valores proporcionados para cada rama de enseñanza constituyen un índice de valor sobre esta cantidad media: así por ejemplo, las enseñanzas de Humanidades se encuentran un 47% por encima de este valor en términos de coste, mientras que las de CC. Sociales y Jurídicas suponen un 16% menos. Véase el cuadro nº 2 del Anexo para ver el detalle de estos valores para cada grado de experimentalidad.

¹³ El precio medio por crédito es el cociente entre el precio público que fija cada Comunidad Autónoma (una vez que la CGPU aprueba la horquilla de precios) y el número de créditos impartidos en la misma. Por tanto, pueden existir diferencias en los valores de este concepto entre CCAA, en función del precio fijado por cada una de ellas dentro de la horquilla de precios, y en función de la experimentalidad (más cara o más barata en términos de su provisión). Por ejemplo, en el año 2008/09, en los estudios de grado de todas las CCAA, el precio medio por crédito más barato se situó en 8,21 euros por crédito y el más caro en 22,32 euros por crédito. Por otra parte, el precio medio de todas las comunidades autónomas de estudio de primer y segundo ciclo en primera matrícula fue de 12,72 euros/ crédito, por lo que el precio de un curso de 60 créditos sería 763 euros.

Cuadro nº 3. ESCENARIO REAL. IMPORTE MEDIO DE PRECIOS PÚBLICOS POR TODOS LOS CRÉDITOS MATRICULADOS, EN SUCESIVAS MATRÍCULAS, POR CCAA (2008/09) (en euros)

	Escenario real			
	1ª mat.	2ª mat.	3ª mat.	precio medio total ²
Andalucía	696,67	178,93	155,99	1.031,59
Aragón	762,62	223,71	248,02	1.234,34
Asturias	799,88	298,99	296,90	1.395,77
Baleares	779,23	283,84	252,29	1.315,36
Canarias	616,70	179,62	146,96	43,29
Cantabria	694,54	222,11	220,65	1.137,30
Castilla y León	706,68	194,65	195,38	1.096,70
Castilla la Mancha	737,54	214,99	207,02	1.159,55
Cataluña	729,53	177,52	139,48	1.046,53
Extremadura	685,72	199,24	191,44	1.076,39
Galicia	693,87	176,52	138,17	1.008,57
Madrid	812,08	252,08	238,05	1.302,21
Murcia	736,78	215,30	212,82	1.164,90
Navarra	869,12	290,82	223,65	1.383,59
País Vasco	877,98	230,41	184,43	1.292,82
La Rioja	652,02	104,89	104,29	861,20
Valencia	628,55	211,88	192,62	1.033,05
Media	733,88	220,05	200,93	1.154,86

El importe medio de precios públicos por todos los créditos matriculados durante el año en cuestión se calcula como el producto entre el número medio de créditos matriculados durante el curso académico y el precio real promedio de cada crédito en euros en ese curso, en primeras, segundas y terceras matrículas, respectivamente. Esto es, multiplicando la columna segunda del cuadro nº 1 por la primera columna del cuadro nº 2 para el caso de primeras matrículas. El importe de las segundas y terceras se obtiene del producto de las columnas tercera y cuarta del cuadro nº 1 por las columnas del cuadro nº 1 del Anexo.

Fuente: Elaboración propia a partir de CRUE (2010): «La Universidad española en cifras 2010» y MEC (2011): «Precios públicos en enseñanzas universitarias. Series históricas».

Cuadro nº 4. ESCENARIO HIPOTÉTICO. IMPORTE MEDIO DE PRECIOS PÚBLICOS POR TODOS LOS CRÉDITOS MATRICULADOS, EN SUCESIVAS MATRÍCULAS, POR CCAA (en euros)

Escenario simulado					
	1º mat. (15% del coste real)	2º mat. (50% del coste real)	3º mat. (100% del coste real)	precio medio	Variación precio medio total (real/ hipotético en %)
Andalucía	696,67	402,60	511,65	1.610,92	56
Aragón	762,62	503,35	813,50	2.079,46	68
Asturias	799,88	672,73	973,83	2.446,44	75
Baleares	779,23	638,65	827,51	2.245,39	71
Canarias	616,70	404,16	482,03	1.502,89	59
Cantabria	694,54	499,75	723,72	1.918,01	69
Castilla y León	706,68	437,96	640,83	1.785,47	63
Castilla la Mancha	737,54	483,72	679,03	1.900,29	64
Cataluña	729,53	399,43	457,49	1.586,44	52
Extremadura	685,72	448,29	627,91	1.761,91	64
Galicia	693,87	397,18	453,21	1.544,26	53
Madrid	812,08	567,19	780,80	2.160,07	66
Murcia	736,78	484,42	698,06	1.919,26	65
Navarra	869,12	654,34	733,56	2.257,02	63
País Vasco	877,98	518,43	604,92	2.001,33	55
La Rioja	652,02	236,00	342,06	1.230,09	43
Valencia	628,55	476,73	631,80	1.737,07	68
Media	733,88	495,12	659,04	1.888,04	63

Los importes y precios medios simulados en el escenario hipotético se calculan introduciendo los incrementos recogidos en los precios medios por créditos en segundas y terceras matrículas, respectivamente (cuadro nº 4 del Anexo). Estos incrementos medios (125% y 228%, respectivamente) son los que se aplican para calcular cuál sería el precio hipotético de los créditos de segundas y terceras matrículas en el escenario simulado (columnas segunda y tercera del cuadro nº 3), el cual se multiplica por el número de créditos que se inscriben en segundas y terceras matrículas (cuadro nº 1 del Anexo).

Fuente: Elaboración propia a partir de CRUE (2010): «La Universidad española en cifras 2010» y MEC (2011): «Precios públicos en enseñanzas universitarias. Series históricas».

Los datos del cuadro nº 4 permiten apreciar el incremento de precios que supondría la introducción de las modificaciones propuestas en la Estrategia 2015, en concreto el incremento medio asciende al 66% del importe actual (curso 2008/2009) que debería ser asumido por los hogares (se presume que no se producen cambios en la tasa de fracaso académico y en su reparto). Además este aumento en el coste privado iría dirigido a los estudiantes con menor cumplimiento académico, quedándose como estaban los que se matriculan una única vez en cada asignatura.

3.2. Microsimulación de reformas en la política de precios públicos

En este segundo bloque se realiza el ejercicio concreto de microsimulación, basándonos en los datos recogidos en los apartados anteriores. En primer lugar, se explica muy brevemente el modelo de simulación elegido en este trabajo. A continuación, se describen las variables más relevantes de la base de datos empleada (Encuesta de Condiciones de Vida, ECV en adelante) y los resultados concretos de los modelos econométricos que sirven como base para que, en el último epígrafe, se simulen los efectos de la introducción de las medidas de reforma planteadas.

Aspectos teóricos y decisiones metodológicas

De los diferentes modelos de microsimulación existentes (véase la clasificación de Bourguignon y Ferreira, 2003), se elige un modelo de comportamiento, con el que se trata de caracterizar las reacciones de los individuos afectados por una política pública ante posibles cambios en la misma. Además, se trata de un modelo *ex-ante*, puesto que se intenta prever, a priori, cuál será la reacción de los individuos afectados y potencialmente afectados por las reformas simuladas.

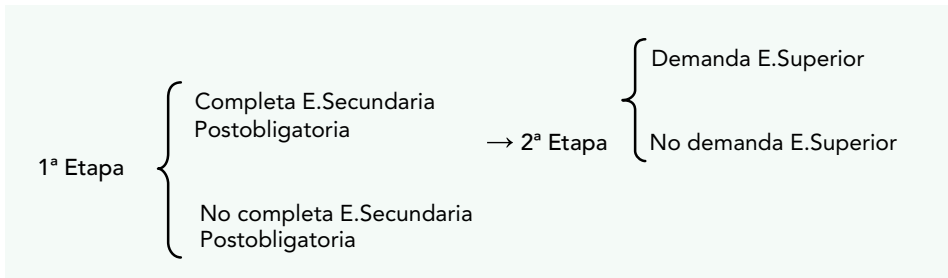
De forma concreta, el comportamiento de los individuos se aproxima a través de un modelo econométrico que recoge las principales características de la función de demanda de educación y que sirve como base para la posterior simulación. Específicamente, se analizan los factores que influyen en la probabilidad de demandar estudios superiores para jóvenes menores de 26 años. Entre dichos factores se encuentran el sexo, edad, renta del hogar, número de parados en el hogar, etc. Pero además de cuestiones socioeconómicas, las medidas de política pública también influyen en dicha demanda. Se trata, por tanto, de conocer la influencia de factores socio-económicos y de medidas políticas en dicha demanda, para posteriormente predecir y simular el impacto de las posibles reformas de los precios públicos en la probabilidad de demandar educación superior y, consecuentemente, estimar el impacto de los cambios en la equidad.

Basándonos en la literatura previa sobre este tema¹⁴, como modelo de demanda de educación superior se propone un modelo probabilístico de doble valla que per-

¹⁴ Véase De Pablos, L. y Gil (2007) para una revisión de algunos de los trabajos más representativos en este sentido.

mita conocer los determinantes de la demanda de educación superior. Este modelo contempla que para que un individuo pueda demandar educación universitaria es necesario que haya completado los dos cursos correspondientes a Bachillerato y superado las Pruebas de Acceso a la Universidad. Esto implica que el análisis de la demanda de educación superior se realiza sólo para aquellos individuos que han completado el nivel educativo previo, por lo que existe una situación de selección muestral. Es importante controlar por esta selección de la muestra de estudiantes, de tal forma que no se obtengan estimaciones inconsistentes, lo cual suele solucionarse aplicando el modelo de selección de Heckman (1979) o modelo en dos etapas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la variable dependiente en la segunda ecuación (demanda de educación superior) no es una variable continua como sucede en el modelo pionero de Heckman (1979), sino discreta. Por tanto, dicho modelo de selección de Heckman ha de ser adaptado a esta situación, siendo más apropiado aplicar un modelo denominado de doble valla (Cragg, 1971, Costa y García, 2002), siguiendo el esquema planteado en el recuadro nº 1.¹⁵

Recuadro nº 1. PROCESO DE DECISIÓN DE DEMANDA DE EDUCACIÓN POR NIVELES EDUCATIVOS



Por tanto, en primer lugar, se analizan cuáles son los factores que influyen en el hecho de completar o no estudios secundarios, necesarios para poder acceder posteriormente, en una segunda etapa a demandar estudios superiores¹⁶. Por tanto, se analiza de qué factores socioeconómicos del estudiante y de su hogar depende la probabilidad de que un individuo demande educación universitaria, siempre que este individuo haya completado estudios secundarios.

¹⁵ La descripción de la decisión de demanda de educación tomada por los individuos y recogida en el Recuadro nº 1 resulta en cierto modo incompleta. Así, los individuos pueden decantarse por otra opción, no contemplada en este modelo teórico: demandar, entre otros, estudios de Formación Profesional. Sin embargo, existen ciertas limitaciones de índole práctica que no permiten incluir este nivel educativo en el presente trabajo, a pesar de su importancia.

¹⁶ Véase Gil, De Pablos y Martínez (2010) para obtener información detallada sobre cuestiones específicas de esta modelización, así como de las variables que debería contener el modelo.

La inclusión en este modelo de la variable precios públicos relativa a la renta de los hogares permite realizar simulaciones sobre la política de precios públicos. La posible sensibilidad de los resultados al uso de escalas de equivalencia se estudia a través del uso de tres escalas diferentes en la presentación de resultados: renta disponible sin ajustes, renta disponible OCDE modificada y renta disponible per cápita. La primera representa la renta sin ajustes de ningún tipo; la segunda, relativiza la renta utilizando la escala de equivalencia de la OCDE modificada¹⁷ y la tercera, dividiendo la renta por el número de integrantes del hogar.

Descripción de los datos

Se utiliza la ECV para el año 2009 como base para la estimación de los modelos y posterior simulación. Las características de la ECV hacen que sea una de las encuestas españolas con más información disponible en la actualidad para el uso de técnicas de microsimulación. La limitación más reseñable, por otro lado, se refiere a la escasez de información relativa a variables educativas, cuya disponibilidad hubiera permitido enriquecer los resultados obtenidos.

La submuestra utilizada en esta parte del trabajo se refiere a los individuos menores de 26 años (y mayores de 16 años), que ascienden a un total de 3.848 observaciones. De éstos, 1.716 han completados estudios secundarios, y de este sub-total, el 75% están realizando estudios universitarios o bien ya los han completado. De los estudiantes universitarios, la ECV indica que el 16% de los mismos recibe una beca.

Las variables que se utilizarán en este trabajo, se detallan a continuación:

Cuadro nº 5. VARIABLES UTILIZADAS EN LOS MODELOS

Variables dependientes	
Demandante de educación universitaria	1 si el individuo realiza estudios superiores o los ha completado. 0 en caso contrario
Completa estudios secundarios	1 si el individuo ha completado estudios secundarios que dan acceso a los superiores 0 en caso contrario
Becario	1 si el individuo realiza estudios superiores y recibe una beca 0 en caso contrario

.../...

¹⁷ Escala Modificada $(n1, n2) = 1 + 0,5 (n1 - 1) + 0,3 (n2)$, donde $n1$ = número de adultos, $n2$ = número de menores de 16 años.

Variables independientes	
Nacionalidad	1 si el individuo no es europeo 0 si el individuo es español
Edad	Edad del individuo
Sexo	1 si el individuo es hombre 0 si el individuo es mujer
Renta	Renta disponible del hogar, equivalente con la escala OCDE modificada o per cápita, según el modelo
Situación laboral del sustentador principal	1 si trabaja 2 si está desempleado 3 si está inactivo
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre	1 si es Primaria 2 si es Secundaria 3 si es Superior
Menores en el hogar	1 si hay menores de 16 años en el hogar 0 en caso contrario
Proporción de parados en el hogar	Total de parados respecto al tamaño del hogar
Individuo presente en el hogar	1 si el individuo vive en su hogar familiar 0 si el individuo vive temporalmente fuera de su hogar familiar
Densidad de la población en que se sitúa el hogar	1 si es elevada (zona muy poblada) 2 si es media (zona media) 3 si es baja (zona poco poblada)
Tasa de paro juvenil	Tasa de paro de jóvenes de 16 a 19 años, imputada por CCAA a partir de la Encuesta de Participación Laboral (2009)
Tasa de paro universitaria	Tasa de paro de individuos con educación universitaria, imputada por CCAA a partir de la Encuesta de Participación Laboral (2009)
Precio matrícula relativo a la renta	Precio de la matrícula en relación a la renta de cada hogar, imputado por CCAA a partir de MEC(2008/09): Precios públicos, series históricas

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV (2009).

Las características de ambos subgrupos, demandantes y no demandantes de educación universitaria, en relación a algunas de las variables anteriores, se resumen en el cuadro nº 6. Aplicamos un test de diferencia de medias para la comparación de dichas variables, lo cual nos permita además saber si existen diferencias significativas entre los individuos de cada grupo en relación a las variables de análisis.

Cuadro nº 6. TEST DE DIFERENCIA DE MEDIAS PARA DEMANDANTES Y NO DEMANDANTES DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

	Grupo	Media	Error Estándar
	No demandantes	31.840,22 €	807,70 €
Renta*	Demandantes	36.916,24 €	608,26 €
	Diferencia	-5.076,02 €	1.145,09 €
	No demandantes	0,248	0,021
Menores en hogar*	Demandantes	0,173	0,011
	Diferencia	0,075	0,022
	No demandantes	3,875	0,032
Tamaño hogar	Demandantes	3,970	0,064
	Diferencia	-0,094	0,079
	No demandantes	0,480	0,024
Sexo**	Demandantes	0,427	0,014
	Diferencia	0,053	0,028
	No demandantes	0,147	0,017
Inmigrante*	Demandantes	0,033	0,005
	Diferencia	0,114	0,013
	No demandantes	0,183	0,011
Proporción de parados en hogar*	Demandantes	0,063	0,004
	Diferencia	0,120	0,009

Notas: 1.281 observaciones para no becarios, 435 para becarios.

* Significativo al 99%, ** significativo al 95%.

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV (2009).

En el cuadro nº 6 se comprueba, en primer lugar, para demandantes y no demandantes de educación universitaria, que las diferencias en las variables analizadas son estadísticamente significativas en todos los casos analizados, a excepción del tamaño del hogar. En cuanto a los resultados, la renta disponible (sin ningún tipo de ajuste) resulta ser unos 5.000 euros superior para demandantes que para no demandantes de educación universitaria. Por el contrario, el número de estudiantes no españoles, la proporción de desempleados, o la de menores presenta valores mayores para los no demandantes. Finalmente, y aunque la variable sexo es categórica, los resultados del test de diferencias de medias pueden interpretarse como que la proporción de mujeres es superior en el caso de los demandantes de educación universitaria.

Resultados e interpretación

En este epígrafe se describen los modelos econométricos empleados para caracterizar el comportamiento de los individuos. Como se ha comentado anteriormente, en primer lugar se detalla el modelo de demanda de educación universitaria, y se presentan varios resultados derivados de esta estimación. En segundo lugar, se aportan los resultados de la microsimulación propiamente dicha.

a) Modelo de demanda de educación universitaria

El cuadro nº 7 recoge el modelo de doble valla (García y Costa, 2002), en dos etapas con selección muestral, con una estimación de tipo *probit* de la demanda de educación universitaria, y otra que estudia los determinantes de haber completado estudios secundarios. Ambas etapas han sido estimadas de forma robusta a la heteroscedasticidad, utilizando el procedimiento de Huber-White. El ajuste es bueno, según todas las medidas de bondad de ajuste presentadas. Los modelos resultan ser significativos de forma global, tal y como muestra el Test de la Razón de Verosimilitud (Wald Chi²). Las variables son estudiadas de forma independiente, interpretándose en cuanto a su significatividad y su signo. La significatividad de la variable *Altrho* indica que efectivamente existe una selección en el modelo, es decir, que la demanda de educación universitaria depende de haber completado estudios secundarios.

Hay que señalar que en los dos modelos *probit* se produce una particularidad, relacionada con el hecho de que existen, en la base de datos creada para este análisis, dos variables que están agregadas a nivel regional (tasas de paro para universitarios y tasas de paro para jóvenes), lo cual provoca un problema, identificado por Moulton en 1990. Este problema supone que, al mezclar datos de corte transversal individuales con datos agregados, se produce una correlación intragrupo en la perturbación aleatoria, lo cual genera un problema de ineficiencia en los estimadores. Por ello, se ha realizado la estimación del modelo *probit* introduciendo la corrección de Moulton¹⁸, que controla por el efecto comentado. Por tanto, los errores estándar y por tanto, la significatividad individual de cada variable, se proporcionan corregidos según el ajuste propuesto por Moulton (1990).

¹⁸ Para una revisión genérica del problema comentado, véase Moulton (1990); para una aplicación concreta de esta corrección con variable dependiente categórica, véase Herrarte *et al.* (2005).

Cuadro nº 7. MODELO DE DOBLE VALLA DE DEMANDA DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA (2ª ETAPA), HABIENDO COMPLETADO EDUCACIÓN SECUNDARIA (1ª ETAPA), AÑO 2009

1ª etapa: Completa E. Secundaria			
	Coefficiente	Error Estándar	p-valor
Renta equivalente OCDEmod	0,0169	0,0036	0,000
Nacionalidad: No UE	-0,0209	0,1105	0,850
Sexo	-0,3403	0,0344	0,000
Situación laboral SP (Trabaja)	-0,0620	0,0765	0,418
Situación laboral SP (Desempleado)	-0,0320	0,2235	0,886
Nivel educativo madre (E. Secundaria)	0,2726	0,0919	0,003
Nivel educativo madre (E. Superior)	0,4758	0,1113	0,000
Menores en el hogar	-0,6179	0,0446	0,000
Proporción de parados en el hogar	-0,6091	0,1566	0,000
Densidad de población: alta	0,1113	0,0642	0,083
Densidad de población: media	0,1287	0,0702	0,067
Tasa de paro juvenil	-0,2522	0,1239	0,042
2ª etapa: Demanda E. Superior			
	Coefficiente	Error Estándar	p-valor
Precio matrícula relativo a renta	-0,0342	0,1280	0,789
Nacionalidad: No UE	-0,9347	0,1687	0,000
Sexo	-0,3476	0,0754	0,000
Situación laboral SP (Trabaja)	-0,0012	0,0678	0,985
Situación laboral SP (Desempleado)	0,6216	0,2344	0,008
Nivel educativo madre (E. Secundaria)	0,3435	0,1218	0,005
Nivel educativo madre (E. Superior)	0,9822	0,1410	0,000
Menores en el hogar	-0,4919	0,1119	0,000
Proporción de parados en el hogar	-2,4742	0,2509	0,000
Densidad de población: alta	0,2442	0,0989	0,014
Densidad de población: media	0,0757	0,1189	0,524
Tasa de paro universitarios	0,6482	0,7148	0,365
Lambda de Mills	0,7137	0,1410	0,000
Test de Wald	25,6		
Prob>Chi2	0,000		
Nº observaciones	3.278		
Nº obs. Censuradas	1.741		
Nº obs. No censuradas	1.537		

Cat. Referencia: Mujer, nacionalidad española, situación laboral del SP: inactivo u otras, nivel educativo de la madre: primaria, densidad de población: baja.

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, 2009-

Del cuadro anterior se desprende que algunos de los factores que determinan la demanda de educación universitaria muestran similitudes respecto a los que afectan la probabilidad de haber completado estudios secundarios. Así, el hecho de que el individuo sea mujer, o el mayor nivel educativo de la madre, afectan positivamente a ambas decisiones educativas, mientras que por el contrario la existencia de menores en el hogar o la mayor proporción de parados tienen un efecto negativo. De forma diferenciada, mayores importes de renta del hogar de origen afectan al hecho de completar estudios secundarios. En relación a la variable densidad de población, el vivir en una zona densamente poblada afecta positivamente a ambos tipos de decisiones educativas (frente a vivir en una zona con baja densidad de población), mientras que para la educación secundaria también tiene impacto positivo el hecho de que el individuo viva en una zona de densidad media. Cuestiones de oferta educativa y costes de movilidad pueden estar tras esta cuestión. Por otra parte, el hecho de que el individuo tenga una nacionalidad no europea afecta, de forma negativa, únicamente a los estudios superiores. La situación laboral del sustentador principal sólo tiene efectos significativos en el caso de que esté desempleado (frente a inactivo) para el caso de la demanda de educación universitaria.

Cuadro nº 8. PRECIO DE MATRÍCULA RELATIVO A LA RENTA PARA LOS DEMANDANTES, POR DECILAS DE RENTA DISPONIBLE (PRECIO MATRÍCULA/RENTA DISPONIBLE)

	Sin ajuste		OCDEmod		Per cápita	
	Media	D.T.	Media	D.T.	Media	D.T.
1	0,42105838	0,89556458	0,35737674	0,8210428	0,33239408	0,7916533
2	0,07793485	0,03330707	0,05940783	0,03240538	0,05551168	0,0333759
3	0,05925828	0,02307023	0,04980201	0,0226975	0,04557081	0,02230616
4	0,04507042	0,02025754	0,04239994	0,02059591	0,04059454	0,01750462
5	0,04178708	0,01469035	0,0340611	0,01658905	0,03288697	0,01914666
6	0,03443426	0,01342122	0,02989981	0,01570895	0,03156372	0,01834752
7	0,03048358	0,01067479	0,02875028	0,01194611	0,02799191	0,01630601
8	0,02408692	0,0110561	0,02394609	0,00888521	0,02564897	0,01224193
9	0,02248065	0,00569486	0,02014908	0,00726735	0,02197769	0,01075177
10	0,0166641	0,00590475	0,01595861	0,00653583	0,01688175	0,01094239
Total	0,0604106	0,25698618	0,0604106	0,25698618	0,0604106	0,25698618

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, 2009.

Una vez estimado el modelo, en los cuadros nº 8 y nº 9 se recoge la presión media (esto es, el peso que supone el precio de matrícula respecto a la renta disponible) para los demandantes y no demandantes de la educación universitaria, para los tres ajustes

de renta propuestos. Para los beneficiarios o demandantes, la presión media es del 6,04%. Esta presión es muy superior en la primera decila de renta (más del 33%), independientemente del ajuste por escala realizado. El valor de esta variable es decreciente por decilas de renta, aunque a partir de la tercera decila su importe es muy similar para todas ellas e inferior al 6%. Los valores según la escala de equivalencia no son muy diferentes, sobre todo en el caso de la escala OCDEmod o el ajuste per cápita.

Cuadro nº 9. PRECIO DE MATRÍCULA RELATIVO A LA RENTA PARA LOS NO DEMANDANTES, POR DECILAS DE RENTA DISPONIBLE (PRECIO MATRÍCULA/RENTA DISPONIBLE)

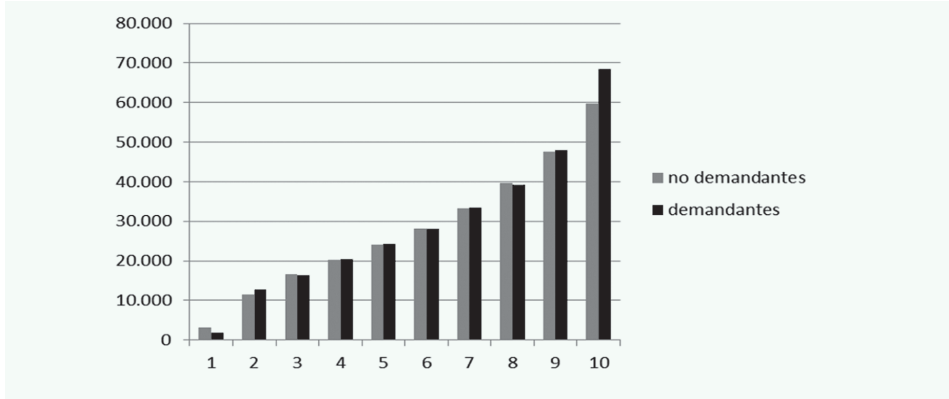
	Sin ajuste		OCDE mod		Per cápita	
	Media	D,T,	Media	D,T,	Media	D,T,
1	0,19875235	0,27751087	0,17741645	0,25208253	0,15767345	0,22976327
2	0,09796858	0,01161176	0,07531295	0,02023573	0,06988352	0,02505531
3	0,06710163	0,0098136	0,05007982	0,01375978	0,04811053	0,01068665
4	0,05467186	0,00729742	0,05127688	0,01718793	0,04392872	0,01065647
5	0,04544189	0,00465075	0,04042132	0,01059951	0,03919573	0,01441721
6	0,0388789	0,00424004	0,0355611	0,01189063	0,03480126	0,01155028
7	0,03332534	0,0038534	0,02921819	0,00682371	0,03609175	0,02326535
8	0,0288236	0,003741	0,02839735	0,00992083	0,02699168	0,00710406
9	0,02395382	0,00308383	0,0221813	0,00434338	0,02808396	0,01318103
10	0,01942757	0,0029987	0,01767431	0,00466731	0,03201453	0,02381095
Total	0,05146276	0,08309631	0,05146276	0,08309631	0,05146276	0,08309631

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, 2009.

Para los no demandantes, la presión media es bastante inferior en la primera decila que en el caso de los demandantes. Este resultado se debe a que la renta en las primeras decilas para el caso de los no demandantes es bastante superior que en el caso de los demandantes, como se puede apreciar en el gráfico nº 1¹⁹. El comportamiento del precio relativo de las restantes decilas es también decreciente, aunque se aprecia que la presión es superior sobre todo a partir de la tercera decila, por una parte y por otra, que para el ajuste por renta per cápita la presión es mayor para las últimas decilas que con el resto de ajustes.

¹⁹ Aunque sólo se ofrece el gráfico para la renta disponible sin ajuste, se comprueba que este resultado se mantiene para el resto de ajustes de renta.

Gráfico nº 1. **RENDA DISPONIBLE POR DECILAS DE RENTA SIN AJUSTE, PARA DEMANDANTES Y NO DEMANDANTES DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA**



Fuente: Elaboración propia a partir de ECV (2009).

Siguiendo con los resultados adicionales obtenidos del modelo de estimación de la demanda, en el cuadro nº 10 se resumen las probabilidades medias predichas de elección educativa, por decilas de renta, desglosados según el ajuste aplicado a la renta disponible.

Cuadro nº 10. **PROBABILIDADES MEDIAS DE ELECCIÓN EDUCATIVA, POR DECILAS DE RENTA DISPONIBLE**

	Sin ajuste		OCDEmod		Per cápita	
	Demandantes	No demandantes	Demandantes	No demandantes	Demandantes	No demandantes
1	0,59621564	0,48183279	0,58001884	0,44611792	0,56735072	0,37773754
2	0,52273693	0,37846835	0,52662293	0,3583231	0,53751912	0,42665102
3	0,54115729	0,30117531	0,54758397	0,2716757	0,53343378	0,29871731
4	0,55475622	0,35772012	0,60158135	0,38008953	0,59497594	0,42503597
5	0,5508351	0,38431732	0,54229774	0,37200652	0,56739938	0,3593984
6	0,59008675	0,46447177	0,59166881	0,45354629	0,59994809	0,38814962
7	0,61750512	0,39215204	0,62387589	0,48135937	0,61017909	0,53376711
8	0,60619215	0,46838078	0,68045217	0,45839113	0,70599621	0,49931487
9	0,68039225	0,3973289	0,70971781	0,47292919	0,71924298	0,47389874
10	0,71528126	0,50922745	0,73612225	0,60473551	0,73944984	0,61155618
Total	0,6266074	0,417151	0,6266074	0,417151	0,6266074	0,417151

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, 2009.

Los resultados del cuadro nº 10 indican que es más probable, para los jóvenes menores de 26 años, demandar educación universitaria que no hacerlo. Para los demandantes, la probabilidad es creciente con la renta a partir de la quita decila, mientras que en las primeras el comportamiento es más errático. Sin embargo, para todas las decilas de renta la probabilidad de demandar este nivel educativo supera el 50%. La probabilidad es inferior para el grupo de los no demandantes, y sus valores son diferentes según el ajuste de renta aplicado. Las mayores diferencias entre la primera y la última decila se dan en el caso del ajuste de renta per cápita. En cualquier caso, la conclusión que puede extraerse es que no existen grandes diferencias entre demandantes y no demandantes y tampoco son muy elevadas las existentes por decilas de renta, a excepción de algunos ajustes concretos.

A continuación, y con el objetivo de analizar el efecto de los costes a los que los individuos se enfrentan cuando deciden cursar estudios superiores, así como su impacto relativo por grupos de renta, se propone el cálculo de elasticidades-precio (cuadro nº 11), a partir de la estimación de demanda anterior. Dichas elasticidades se computan por enumeración muestral. Para ello, se predice la probabilidad de demandar educación a los diferentes niveles de precios (el extremo superior e inferior de los intervalos de precios que se consideren) para cada observación en la muestra. La elasticidad resulta de calcular el cociente entre el cambio porcentual en la probabilidad de demandar educación y el cambio porcentual en los precios pagados en concepto de matrícula. Los tramos se han elegido de tal manera que, considerado el rango de variación existente entre los precios públicos por CCAA, los intervalos tuvieran el mismo tamaño.

Cuadro nº 11. ELASTICIDADES PRECIO DE LOS PRECIOS DE MATRÍCULA SEGÚN TRAMOS DE PRECIOS (€), PARA LOS DEMANDANTES, POR DECILAS DE RENTA DISPONIBLE SIN AJUSTE

Tramos	861-926	926-991	991-1056	1056-1121	1121-1186	1186-1251	1251-1316	1316-1381
1	-0,00706	-0,00764	-0,00822	-0,00880	-0,00939	-0,00999	-0,01059	-0,01120
2	-0,00171	-0,00183	-0,00196	-0,00209	-0,00222	-0,00235	-0,00248	-0,00261
3	-0,00104	-0,00112	-0,00120	-0,00128	-0,00136	-0,00144	-0,00152	-0,00159
4	-0,00080	-0,00086	-0,00092	-0,00099	-0,00105	-0,00111	-0,00117	-0,00123
5	-0,00070	-0,00076	-0,00081	-0,00086	-0,00092	-0,00097	-0,00102	-0,00108
6	-0,00054	-0,00058	-0,00062	-0,00067	-0,00071	-0,00075	-0,00079	-0,00083
7	-0,00047	-0,00051	-0,00055	-0,00058	-0,00062	-0,00065	-0,00069	-0,00072
8	-0,00038	-0,00040	-0,00043	-0,00046	-0,00049	-0,00052	-0,00055	-0,00058
9	-0,00030	-0,00033	-0,00035	-0,00037	-0,00040	-0,00042	-0,00044	-0,00046
10	-0,00019	-0,00021	-0,00022	-0,00024	-0,00025	-0,00027	-0,00028	-0,00030
Media	-0,00089	-0,00096	-0,00103	-0,00110	-0,00118	-0,00125	-0,00132	-0,00139

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, 2009.

Las conclusiones que pueden extraerse del cuadro nº 11 se refieren, en primer lugar, a la importante rigidez que muestra la demanda de educación universitaria ante los precios públicos, en línea con trabajos previos. No obstante, la elasticidad es mucho más elevada para la primera decila, y sobre todo, para el tramo de precios más elevado, lo que muestra la mayor sensibilidad ante posibles cambios en precios en los grupos de renta inferior. A partir de esta decila, la elasticidad decrece por decilas, experimentando unos valores mucho más reducidos a partir de la quinta decila de renta. Para los grupos de renta más ricos, además se observa la inelasticidad de la demanda para diferentes rangos de precios.

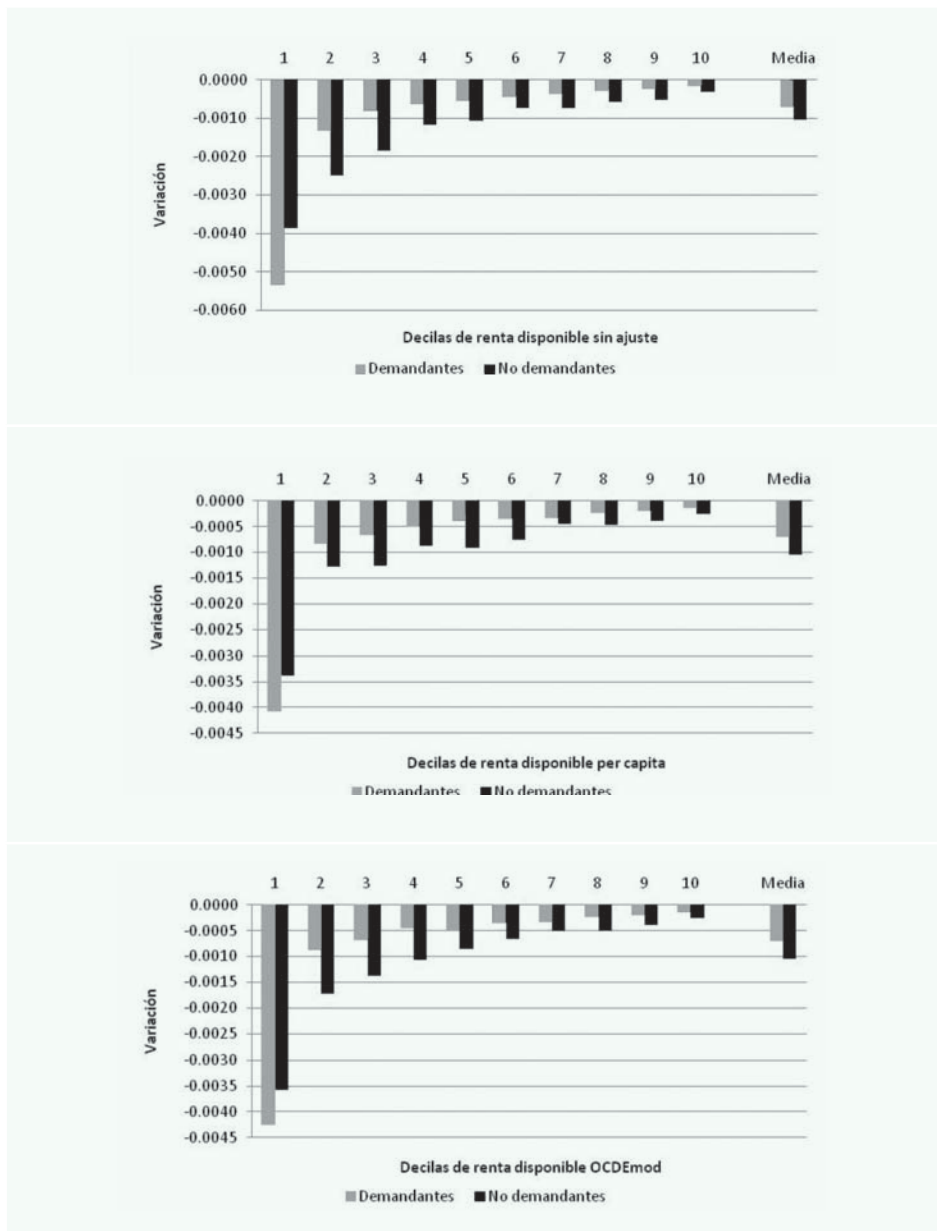
b) Resultados de la microsimulación de una reforma en los precios públicos

Una vez analizado pormenorizadamente el modelo de demanda educativa, se procede a la simulación propiamente dicha de los cambios propuestos en la política de precios públicos (subida de precios segunda y tercera matrícula). Ésta se realiza a partir de los resultados del modelo de demanda educativa, introduciendo cambios (los anteriormente descritos para el escenario simulado) en los precios públicos pagados por matrícula universitaria, según los parámetros descritos anteriormente siguiendo las directrices de la Estrategia 2015.

Los resultados de la simulación se ofrecen en el gráfico nº 2. En dicho gráfico se comparan las probabilidades de demanda predichas en el escenario real con las del escenario simulado, en el cual se incrementan los precios de matrícula según las observaciones de la Estrategia 2015. Para una mejor interpretación, los cambios experimentados se ofrecen en términos de tasa de variación. Observando el gráfico nº 2 se puede decir que, ante un incremento en los precios, la demanda experimentaría un descenso, aunque éste sería de carácter más bien reducido. Las mayores variaciones se reflejarían en la primera decila de renta, afectando en mayor medida a los demandantes. A partir de la primera decila, por el contrario, serían los potenciales demandantes los más afectados ante este cambio. Para todos los ajustes de renta el impacto es decreciente, y bastante reducido para las decilas octava a décima. Los comentarios anteriores se mantienen para todos los ajustes de renta, aunque para el caso de la renta OCDE modificada o per cápita las variaciones experimentadas ante el cambio de política son inferiores a cuando no se realiza ningún ajuste por renta.

Los resultados de la simulación anterior indican por tanto que, si bien es admisible una posible reforma de los precios públicos en línea con las recomendaciones propuestas por la Estrategia 2015, se observa una especial sensibilidad de los jóvenes pertenecientes a la decila de renta más baja. Por ello, una reforma en línea con un incremento de los precios públicos debería ser coordinada con la política de becas, de tal manera que se tuviera en cuenta una especial cobertura a aquellos individuos con mayores barreras de entrada (por la renta de su hogar) y con mayor sensibilidad ante cambios en los precios que tendrían que pagar por asistir a la universidad.

Gráfico nº 2. **TASAS DE VARIACIÓN ENTRE LA PREDICCIÓN SIMULADA Y LA REAL DE LA DEMANDA DE EDUCACIÓN SUPERIOR ANTE UN AUMENTO DE PRECIOS DE MATRÍCULA, POR DECILAS DE RENTA SIN AJUSTE, PER CÁPITA Y OCDE MODIFICADA**



Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, 2009.

4. **MICROSIMULACIÓN DE REFORMAS EN LA POLÍTICA DE BECAS SEGÚN LA ESTRATEGIA 2015**

De forma complementaria a la política de precios públicos, resulta fundamental considerar una correcta articulación de la política de becas y ayudas al estudio, esto es: garantizar el acceso a la educación de los estudiantes, independientemente de las características económicas del hogar de origen del estudiante (concepto de igualdad de oportunidades en el acceso). Al igual que en el apartado anterior, en primer lugar, nos vamos a referir al estado de la cuestión del sistema de becas en España y, en segundo lugar, se estima un modelo de la probabilidad de ser becario para posteriormente aportar las microsimulaciones realizadas introduciendo algunos de los cambios propuestos en la Estrategia 2015.

4.1. **Sistema de becas en educación universitaria: estado de la cuestión y propuestas de reforma**

La política de becas cuenta con una amplia tradición y desarrollo en España, aunque nuestro sistema tradicionalmente se ha caracterizado por su menor cobertura y cuantías de becas insuficientes, en comparación a otros países (Indicador B5, *Education at a glance*, OCDE, 2011), si bien se aprecia una evolución positiva al observar los datos más recientes disponibles (cuadro nº 12).

En el cuadro nº 12 se aprecia que la cobertura de becarios (porcentaje de estudiantes que recibe una beca sobre el total de estudiantes) es en el curso 2008/09 del 28,04%, y que la cuantía media recibida por un becario es de 2.202,7 euros, aunque existen diferencias importantes por CCAA, sobre todo en términos de cobertura. Estas diferencias son coherentes con la mayor o menor riqueza de la CA que se analice (por ejemplo, Castilla la Mancha, Canarias o Extremadura son algunas de las regiones con mayores valores en cobertura de becarios). Por otra parte, los datos evidencian que se ha producido un incremento notable entre 2004 y 2008 en términos de cobertura (de un 4,50%), mientras que el importe medio de las becas lo ha hecho un 32,18% en el mismo periodo.

A pesar de la mejora experimentada, y con el objetivo de incrementar tanto la equidad como la eficiencia del sistema de becas, la Estrategia 2015 propone cambios importantes en el mismo. A modo de resumen, las propuestas van en la línea de incrementar sustancialmente tanto el número de beneficiarios como la cuantía de las becas (incidiendo fundamentalmente en la figura de la beca salario²⁰ y en dotar en una mayor cuantía las becas de los estudiantes con menos renta), así como incidir en la mejo-

²⁰ Consistiría en una evolución y modernización de las becas compensatorias, con el objetivo de que se convirtieran en verdaderas sustitutas de un salario, cubriendo realmente el coste de oportunidad de aquellos estudiantes con menores rentas familiares.

ra en la coordinación entre administraciones, y en la necesidad de imprimir una mayor relevancia al papel de las becas destinadas a la movilidad y a la excelencia.

Cuadro nº 12. IMPORTE TOTAL, NÚMERO DE BECARIOS, NÚMERO DE BECAS, COBERTURA E IMPORTE MEDIO Y EVOLUCIÓN DE LAS BECAS CONCEDIDAS POR TODAS LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS, SEGÚN CA DE DESTINO. CURSO 2008-09

	Importe total (miles de euros)	Número de becarios	Número de becas	Cobertura de becarios (%)	Importe medio de las becas (euros)	Evolución cobertura (%) 2004-2008	Evolución importe medio (%) 2004-2008
Andalucía	205.757,37	80.336	185.767	35,15	2.561,2	3,69	34,48
Aragón	15.868,48	7.804	13.416	25,49	2.033,4	- 3,43	44,48
Asturias	12.383,91	6.037	12.709	23,91	2.051,3	4,14	34,97
Baleares	5.261,60	3.143	6.348	22,53	1.674,1	- 5,74	48,09
Canarias	38.682,42	16.512	41.473	37,87	2.342,7	11,63	32,09
Cantabria	6.374,12	3.563	7.045	20,92	1.789,0	- 7,16	33,15
C.León	65.189,73	25.842	51.233	35,46	2.522,6	7,61	27,73
C.LMancha	34.593,88	13.256	27.387	50,35	2.609,7	15,50	31,64
Cataluña	68.837,13	36.894	71.898	25,06	1.865,8	7,23	27,43
C.Valenciana	81.914,31	38.719	84.166	29,72	2.115,6	0,70	34,44
Extremadura	28.998,73	10.388	24.131	45,54	2.791,6	3,71	25,74
Galicia	58.821,41	22.620	56.787	33,05	2.600,4	6,42	32,90
Madrid	97.499,49	50.467	87.747	25,43	1.931,9	4,04	35,40
Murcia	25.705,74	10.991	24.027	32,26	2.338,8	2,50	33,47
Navarra	5.147,91	2.883	4.514	37,72	1.785,6	11,41	-3,83
P.Vasco	21.148,78	11.113	23.755	25,80	1.903,1	6,70	29,59
La Rioja	2.427,43	1.269	2.367	21,60	1.912,9	1,03	29,11
UNED	11.623,19	15.098	30.932	10,02	769,8		
Universidades públicas	786.235,62	356.935	755.702	28,04	2.202,7	4,50	32,18

Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (2011) «Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores». Edición 2011.

Cuadro nº 13. CUANTÍAS SEGÚN MODALIDAD DE BECAS, POR UMBRALES DE RENTA. ESTRATEGIA 2015 (en euros)

	Umbral 1	Umbral 2	Umbral 3	Umbral 4
Techo de renta para hogar 4 miembros	13.909	30.287	36.421	38.831
Exención de precios públicos (media 1.200 €)	Sí	Sí	Sí	Sí
Beca salario	3.500	No	No	No
Plaza o ayuda para residencia	2.556	2.556	2.556	
Material	244	244	244	
Transporte urbano	185	185	185	
Transporte interurbano	192-937	192-938		
Beca máxima fuera domicilio familiar	7.256			
Beca máxima en el domicilio familiar	5.637			

Fuente: Estrategia 2015.

El esquema propuesto por la Estrategia 2015, unido a los requisitos de las becas para el curso 2008/09²¹, supone el punto de partida para determinar el escenario hipotético. En concreto, se proponen en este trabajo las siguientes simulaciones, que se realizan en un escenario de incorporaciones sucesivas de los requisitos simulados:

Adjudicación de una beca a los merecedores potenciales según los requisitos económicos y umbrales de renta del curso 2008/09, cubriendo así a los estudiantes que deberían tener derecho a una beca según la renta de su hogar de origen. La decisión de utilizar la convocatoria 2008/09 se toma debido a que los requisitos de los umbrales económicos de renta que dan derecho a cada una de las tipologías de becas no aparece claramente detallado para todas las combinaciones de tamaño de hogar y renta total en el documento de la Estrategia 2015. En cualquier caso, se comprueba que los umbrales no cambian en gran medida entre la convocatoria 2008/09 y la Estrategia 2015²².

²¹ BOE nº 152, martes 24 de junio de 2008: Resolución de 2 de junio de 2008, de la Secretaría de Estado de Educación y Formación, por la que se convocan becas de carácter general y de movilidad, para el curso académico 2008-2009, para alumnado universitario y de otros estudios superiores.

²² En este punto hay que señalar que, para trasladar los umbrales de renta a la encuesta utilizada (ECV, 2009), es necesario realizar un ajuste: como es habitual en este tipo de encuestas, los ingresos declarados por los encuestados suelen estar infravalorados con respecto a las cantidades recogidas en otras estadísticas agregadas. En concreto, para el año 2009 se comprueba que existe una infravaloración de las rentas que asciende al 47% respecto a los valores proporcionados para ese año por Contabilidad Nacional. Por ello, se toma la decisión metodológica de disminuir los importes de cada uno de los umbrales de cada modalidad de beca y para cada tamaño de hogar en la convocatoria 2008/09 en un 47%, de tal manera que sean equiparables los umbrales de cara a la incorporación de los mismos a la ECV (2009).

- Adjudicación de una beca a los estudiantes que temporalmente se encuentren fuera de su domicilio. El uso de esta variable trata de aproximar a aquellos estudiantes que se han desplazado de su domicilio habitual para cursar estudios universitarios. Incorporándolos en el escenario simulado (Estrategia 2015) se tratará de romper la barrera de la falta de movilidad de los estudiantes permitiendo que puedan escoger la mejor elección académica sin depender de su renta familiar o de la oferta académica de proximidad.
- Adjudicación de una beca a los estudiantes que proceden de hogares situados en zonas con baja o mediana densidad de población. Con ello, y de forma similar al criterio anterior, se pretende incorporar el objetivo de movilidad geográfica (no internacional).
- Adjudicación de una beca a los alumnos inmigrantes. Aunque la Estrategia 2015 no señale la condición de nacionalidad (no europea) como uno de los criterios a tener en cuenta al conceder una beca de estudios, muchos trabajos demuestran que la condición de estudiante inmigrante (de nacionalidad no europea) puede tener influencia en las decisiones educativas.
- Denegación de una beca a los alumnos mayores de 22 años. Una constante a lo largo de todo el documento de la Estrategia 2015 se refiere a la necesidad de fijar unas normas más rigurosas de progreso y cumplimiento académico de todos los estudiantes, y sobre todo, de los becarios, ajustando la valoración del rendimiento académico exigible a estos últimos para continuar recibiendo los beneficios de una beca. Por este motivo, se introduce este criterio, que trata de incorporar el endurecimiento de los requisitos académicos.

En definitiva, éstos constituyen los puntos que se incorporan en el escenario simulado de la política de becas. Por supuesto, hubiera sido deseable tener en cuenta otros aspectos mencionados en la Estrategia 2015, como las modalidades de becas para la movilidad internacional o los asociados a la excelencia académica. Sin embargo, las limitaciones de la propia base de datos (ECV, 2009), en cuanto a la falta de información específica sobre ciertas condiciones concretas de estudiantes y becarios, hacen inviable la aplicación de estos criterios. De forma similar, esto limita también la posibilidad de simular la posible introducción de otras herramientas de financiación, como los préstamos renta, a pesar del interés de esta propuesta.

4.2. **Microsimulación de reformas en la política de becas**

En este apartado se analiza una reforma potencial de la política de becas. Con este objetivo, y de forma análoga al caso de la política de precios públicos, a continuación se desarrolla un modelo econométrico en este caso caracterizando la probabilidad de ser becario. Este modelo constituye la base para la simulación de los cam-

bios señalados anteriormente en la política de becas y que recogen en gran medida la propuesta de la Estrategia 2015.

Aspectos teóricos y decisiones metodológicas

De forma muy sintética, puesto que los siguientes apartados son análogos al caso de los precios públicos, en este epígrafe se propone un modelo que caracterice los factores que condicionan la probabilidad de ser becario. Para ello, y siguiendo otros trabajos previos²³, se estudian cuáles son los factores que influyen en la probabilidad de que un estudiante sea becario, utilizando un modelo probabilístico de tipo *probit*. Con este modelo se realizarán simulaciones de la política de becas. Se mantienen los tres ajustes de renta indicados anteriormente.

Descripción de los datos

Las variables utilizadas en este modelo ya se recogían en el cuadro nº 5. Pasando por tanto a comentar los principales resultados relativos a la submuestra de becarios en la ECV, en el cuadro nº 14 se recoge la distribución por decilas de becarios para los tres ajustes de renta en la ECV (2009), esto es, en el escenario de análisis real.

Cuadro nº 14. DISTRIBUCIÓN DE BECARIOS POR DECILAS DE RENTA DISPONIBLE (en euros)

	Ordenación según renta disponible		
	Sin ajuste	Per cápita	OCDEmod
1	6,91	10,90	9,47
2	6,74	13,84	13,83
3	7,76	12,58	9,83
4	10,47	8,62	11,12
5	8,74	13,69	12,69
6	11,59	10,92	11,93
7	8,71	8,97	8,07
8	18,52	6,70	8,16
9	7,28	4,17	7,09
10	13,29	9,60	7,80

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, 2009.

²³ En Aldás y Uriel (1991) y en Mediavilla (2010) se analizan los determinantes de ser becario en España.

En dicho cuadro se observa que existen becarios en todas las decilas de renta, e incluso que los valores en la última decila son similares a los de la primera, hecho que llama la atención. El mayor porcentaje de becarios se observa en las decilas segunda y quinta. Por otra parte, se demuestra que los resultados varían sobre todo cuando no se contempla ningún ajuste de renta. Por el contrario, los resultados son similares para la renta per cápita o la renta OCDE modificada.

También resulta de interés conocer cuáles son las cuantías medias de las becas recibidas por los becarios de la muestra (cuadro nº 15).

Cuadro nº 15. CUANTÍA MEDIA Y DISPERSIÓN DE LAS BECAS POR DECILAS DE RENTA DISPONIBLE (cuantía media en euros)

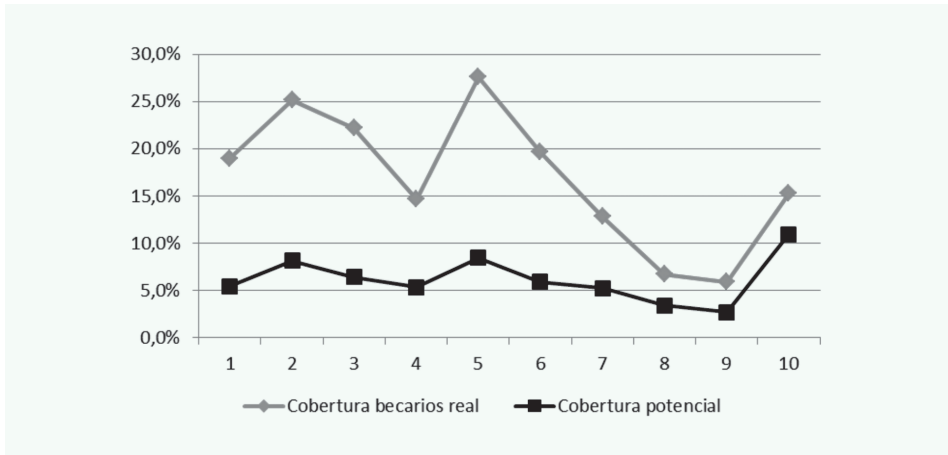
Ordenación según renta disponible						
	Sin ajuste		Per cápita		OCDEmod	
	Media	D.T.	Media	D.T.	Media	D.T.
1	1.531,20	1.394,42	1.965,00	1.903,94	2.201,39	1.906,25
2	3.794,32	1.497,50	2.288,48	1.551,09	2.167,33	1.524,39
3	2.125,53	1.560,43	2.488,21	2.124,88	2.057,59	2.138,97
4	1.779,10	2.141,18	2.134,38	1.860,70	2.264,44	1.921,35
5	2.336,44	1.743,33	1.322,02	2.108,24	1.653,56	1.746,26
6	1.655,40	1.579,89	2.456,89	2.173,59	2.287,31	2.861,20
7	2.377,73	2.694,55	3.453,00	2.243,84	3.048,45	2.141,88
8	2.156,03	2.242,46	2.738,08	2.078,72	3.236,99	1.898,90
9	3.792,19	1.814,04	2.926,17	2.762,36	2.627,41	2.202,51
10	3.156,91	2.904,55	3.313,68	2.961,95	3.449,53	3.259,42
Media	2.410,69	2.184,95	2.410,69	2.184,95	2.410,69	2.184,95

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, 2009.

En primer lugar, los resultados indican que la cuantía de la beca media en la ECV es muy similar al dato de la beca media proporcionado por las estadísticas agregadas oficiales (2.202,7 €), aunque su reparto por decilas llama la atención: así, para todos los ajustes de renta, los importes medios son mayores para las decilas altas que para las decilas bajas de renta. La falta de información adicional en la base de datos impide contrastar la veracidad de este dato, que aunque pudiera deberse a becas obtenidas por excelencia (de número de concesiones no muy elevadas en el momento de la convocatoria) o a la movilidad internacional (de dotación no muy cuantiosa), no parece ser una explicación suficiente. Problemas asociados al fraude

al solicitar una beca o bien la infradeclaración asociada a los detalles de ingreso en este tipo de encuestas pueden ser la razón tras estos resultados. Por su parte en el gráfico nº 3 se resume la cobertura de becarios real y potencial por decilas de renta per cápita. En el primero de los casos, se refiere al porcentaje de becarios sobre el número de estudiantes reales en educación universitaria y el segundo relativiza el número de becarios respecto a los estudiantes potenciales (número de individuos con edad teórica de cursar este nivel educativo).

Gráfico nº 3. **COBERTURA DE BECARIOS REAL Y POTENCIAL POR DECILAS DE RENTA PER CÁPITA**



Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, 2009.

El gráfico anterior refleja que la cobertura durante el curso 2008/09 en educación universitaria muestra un comportamiento no acorde con los requisitos de becas, al menos con los económicos. Así, la quinta decila parece ser la que concentra una mayor proporción de becarios, porcentaje que desciende a partir de esta decila para remontar de nuevo a partir de la novena. El hecho de que haya menos becarios en la decila más pobre, la cual debería ser la más beneficiada, podría explicarse por problemas de asimetrías informativas en el grupo más pobre de la sociedad (De Pablos, 1996). Esta situación también puede explicarse por el incumplimiento de los requisitos académicos, lo que puede llevar a muchos estudiantes de rentas bajas a perder sus becas.

Para finalizar esta aproximación a las principales características de los becarios en España aportamos el test de diferencia de medias en relación a las variables que se consideran relevantes (cuadro nº 16).

La diferencia entre las rentas medias per cápita de becarios y no becarios supera los 1.600 euros, y se comprueba que la edad de los becarios es inferior a la de los no

becarios, mientras que el tamaño del hogar es ligeramente superior en el caso de los becarios. De nuevo interpretando las variables dicotómicas sexo, tipo de hogar e inmigrante como una proporción, se puede concluir que hay más mujeres entre los becarios, que hay más inmigrantes entre los becarios, y también más individuos ausentes temporalmente de su hogar familiar.

Cuadro nº 16. TEST DE DIFERENCIAS DE MEDIAS PARA BECARIOS Y NO BECARIOS

Columna1	Grupo	Media	Error Estándar
Renta per cápita* (en euros)	No becarios	9.973,07	170,70
	Becarios	8.360,44	376,49
	Diferencia	1.612,63	430,47
Edad*	No becarios	22,305	0,060
	Becarios	21,621	0,130
	Diferencia	0,683	0,150
Tamaño hogar***	No becarios	3,875	0,032
	Becarios	3,970	0,064
	Diferencia	-0,094	0,079
Sexo**	No becarios	0,437	0,015
	Becarios	0,374	0,034
	Diferencia	0,063	0,038
Tipo de hogar**	No becarios	0,895	0,009
	Becarios	0,859	0,025
	Diferencia	0,036	0,024
Inmigrante***	No becarios	0,035	0,006
	Becarios	0,020	0,010
	Diferencia	0,015	0,014

Notas: 1.083 observaciones para no becarios, 198 para becarios.

* Significativo al 99%, ** significativo al 95%, ***significativo al 85%.

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV (2009).

Resultados e interpretación

Una vez esbozada la situación de los becarios en la ECV (2009), pasamos a continuación al modelo propiamente dicho.

a) Modelo de la probabilidad de ser becario

El cuadro nº 17 muestra los resultados de estimar un modelo *probit* de la probabilidad de ser becario. El modelo se ha estimado de forma robusta a la heteroscedasticidad, utilizando el procedimiento de Huber-White. El ajuste es bueno, según todas las medidas de bondad de ajuste presentadas. Los modelos resultan ser significativos de forma global, tal y como muestra el Test de la Razón de Verosimilitud (Wald Chi²). Las variables son estudiadas de forma independiente, interpretándose en cuanto a su significatividad y su signo. Los resultados se ofrecen en términos de efectos marginales, por lo que no sólo puede interpretarse su signo, sino también el valor de su coeficiente.

Cuadro nº 17. **MODELO PROBIT DE LA PROBABILIDAD DE SER BECARIO**

	Efectos marginales	Error Estándar	p-valor
Edad	-0,0140	0,0056	0,014
Sexo	-0,0153	0,0235	0,519
Renta per cápita (miles de euros)	-0,0064	0,0024	0,008
Nacionalidad: No UE	-0,0839	0,0389	0,131
Densidad de población: Alta	-0,0402	0,0233	0,085
Individuo presente en el hogar	-0,0689	0,0439	0,081
Nº observaciones	1.281		
Test Wald	26,17		
Prob>Chi ²	0,0002		
Pseudo R ²	0,0384		

Cat. Referencia: Mujer, nacionalidad: española, individuo temporalmente no presente en el hogar, densidad de población media o baja.

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, 2009.

La estimación anterior muestra las variables que tienen un efecto más significativo y negativo en la probabilidad de ser becario son: la edad, la renta, la densidad de población del hogar del individuo y el hecho de que el individuo viva con sus padres o no (en el caso de la realización de estudios superiores, esta variable puede interpretarse como que el individuo vive en un piso de estudiantes o una residencia de estudiantes durante la duración de los estudios, y por tanto, fuera de la localidad en la que vive su familia). Por el contrario, la nacionalidad y el sexo del individuo parecen no afectar a la probabilidad de ser becario.

Profundizando en estos resultados, se puede decir que a medida que aumenta la edad disminuye la probabilidad de ser becario. Esto está en consonancia con la política de exigir un estricto cumplimiento académico a los becarios. Por otra parte, la renta per cápita (ajuste utilizado para determinar los umbrales de renta en las convocatorias de becas), también tiene un efecto negativo en la probabilidad de ser becario, aunque el valor de su coeficiente no es tan elevado como podría pensarse para esta variable. Cuestiones relativas al fraude en la petición de becas pueden estar detrás de este resultado, si bien en los últimos años se han realizado importantes avances en esta materia, así como una estrecha coordinación entre entidades de gobierno y gestión. El hecho de vivir en una zona con densidad de población alta (frente a hacerlo en una de densidad media o baja) disminuye las probabilidades de ser becario. Este resultado es coherente con las necesidades adicionales de un estudiante que ha de movilizarse para realizar estudios universitarios y su reflejo en las modalidades de becas existentes. Finalmente, el hecho de que el estudiante viva fuera de su hogar familiar aumenta la probabilidad de ser becario, lo cual de nuevo es reflejo de una de las modalidades de becas que tiene en cuenta los mayores costes asociados a la manutención fuera del hogar familiar.

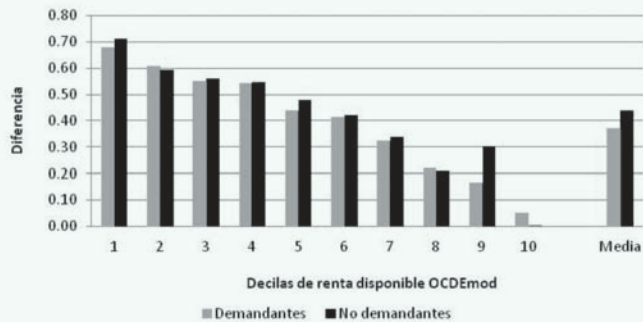
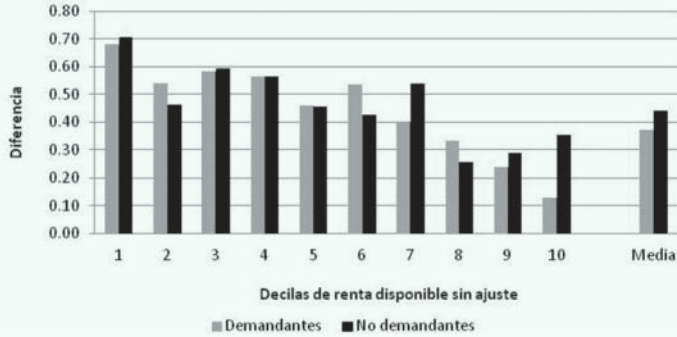
b) Resultados de la simulación de una posible reforma en la política de becas

Una vez analizados los factores que determinan la probabilidad de ser becario, y teniendo en cuenta las características propias del sistema de becas durante el curso objeto de análisis, 2008/09, que suponen el escenario de partida o escenario real, se realiza el ejercicio de simulación propiamente dicho para la política de becas. Para ello, el escenario simulado recoge los posibles cambios en la política de becas recogidos en la Estrategia 2015 y detallados para nuestro análisis en apartados previos. Ante un cambio de los merecedores de beca a partir de los umbrales de renta reales recogidos en la convocatoria de becas y de los que deberían serlo o dejar de serlo según las características antes detalladas, los cambios que se producen en las predicciones, tomadas como diferencias entre la situación real y la hipotética (que incluye los cambios simulados), se resumen en el gráfico nº 4.

En este gráfico se aprecia que las diferencias entre la situación real y la simulada es más elevada que en el caso de introducir cambios en los precios públicos. Así, las diferencias rondan el 40% para todos los ajustes. En la mayoría de casos, los no demandantes responden en mayor medida ante las reformas que los demandantes. Los ajustes de renta son muy importantes en el caso de las becas. Así, con los ajustes por renta per cápita o renta OCDE modificada, la última decila apenas se ve afectada por las reformas, mientras que en el caso de la renta sin ajustes también se ve afectada. Las reformas simuladas afectan de forma decreciente a las decilas de renta (ajustes de renta per cápita y OCDEmod) y en una medida ligeramente superior a los potenciales demandantes, lo cual es un buen resultado para este tipo de políticas. Además, a partir de la sexta decila de renta, los cambios en las probabilidades no son muy ele-

vados. Hay matizar que, dado que algunas de las reformas propuestas no sólo afectan a la renta, este resultado es plausible.

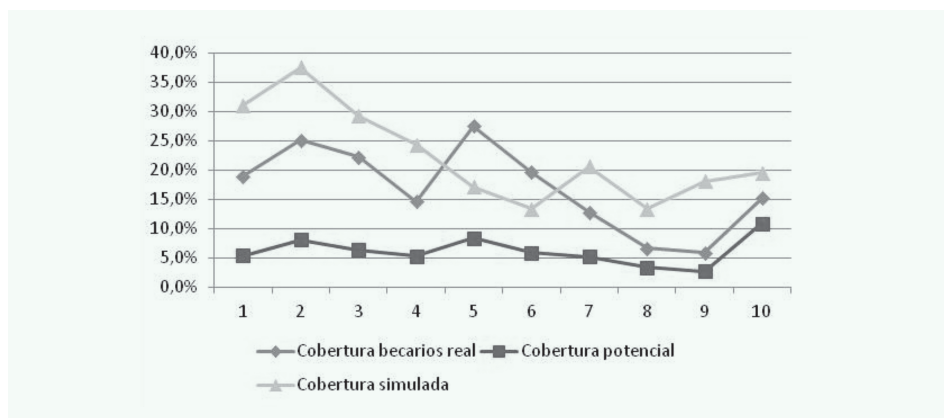
Gráfico nº 4. **DIFERENCIAS ENTRE LA PREDICCIÓN SIMULADA Y LA REAL DE LA PROBABILIDAD DE SER BECARIO ANTE UN CAMBIO EN LAS CONDICIONES DE LAS BECAS, POR DECILAS DE RENTA SIN AJUSTE, OCDEMOD Y PER CÁPITA**



Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, 2009.

Finalmente, en el gráfico nº 5 se añade una línea más al gráfico anterior de cobertura de becarios. Así, si ahora se tienen en cuenta los becarios que resultarían como efecto de la simulación, se observa que la cobertura aumenta claramente en las primeras decilas, con la introducción de unos criterios económicos más acordes con los requisitos reales de becas, y también supera a la cobertura real y potencial de becarios en las últimas decilas, al contemplar criterios no económicos, como los relativos a la movilidad.

Gráfico nº 5. **COBERTURA DE BECARIOS REAL Y SIMULADA, POR DECILAS DE RENTA PER CÁPITA**



Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, 2009.

5. CONCLUSIONES

En el presente trabajo se ha llevado a cabo una microsimulación *ex-ante* de posibles reformas en el sistema de financiación universitario español, en línea con las recomendaciones contempladas en la Estrategia 2015. Desde el punto de vista de la evaluación de políticas públicas, la relevancia de este tipo análisis reside en la importancia de poder conocer de antemano los posibles efectos económicos y distributivos de un cambio en uno o varios aspectos de una política pública, antes de llevarla a cabo. A pesar de su interés, el primer hecho que se constata en este trabajo es, para el caso de nuestro país, la falta de estudios de simulación de reformas políticas de gastos. Sin duda detrás de esta escasez se halla la falta de información disponible para poder realizar trabajos empíricos con un alto nivel de detalle. De hecho, la identificación de la cuantía de gasto público que disfrutaran los beneficiarios de la sanidad o de la educación públicas (gastos públicos en especie) pasan por la realización de imputaciones, dado que ninguna base de datos proporciona la cifras reales

exactas. A pesar de las limitaciones, cada vez es mayor el interés de este tipo de investigaciones y así ya se encuentran algunas simulaciones recientes verdaderamente útiles para nuestro país, las cuales analizan posibles reformas en las políticas de pensiones, dependencia y sanidad. Sin embargo, los trabajos son particularmente escasos en lo que se refiere a microsimular posibles reformas en políticas educativas, por lo que el presente trabajo pretende aportar nueva evidencia y reforzar así esta creciente línea de investigación.

Las simulaciones aquí realizadas se encuadran en la tipología de microsimulaciones basadas en modelos econométricos, a través de los cuales es posible caracterizar cómo se comportan individuos. En concreto, se utilizan dos tipos de especificaciones: en la primera de ellas, se estudian los factores que determinan la probabilidad de que un joven demande estudios universitarios, habiendo completado estudios superiores; en la segunda, se analizan los determinantes de la probabilidad de que un estudiante sea becario, para el conjunto de estudiantes de educación universitaria. La base de datos empleada para ello es la ECV para el año 2009. De la muestra total de individuos, se elige a la submuestra de jóvenes menores de 26 años; para ellos, se selecciona un conjunto de variables, siguiendo trabajos previos, que serán las que afecten a las variables dependientes analizadas. Las estimaciones obtenidas con estos modelos permiten simular escenarios hipotéticos, introduciendo cambios en las variables afectadas por las reformas en las políticas educativas. La comparación entre el escenario real y el simulado posibilita conocer los efectos de dichas reformas tanto en los estudiantes reales como en los potenciales estudiantes de este nivel educativo.

Las reformas planteadas se desarrollan a partir de los cambios sugeridos por la Estrategia 2015, documento desarrollado por el Consejo de Universidades y la Conferencia General de Política Universitaria. En dicho documento se incide en la necesidad de llevar a cabo ciertas reformas de cierto calado en el sistema de financiación universitario español, con el objetivo de mejorar la calidad, eficiencia y equidad del sistema.

De forma concreta, y en lo referido a los precios públicos, el documento justifica la necesidad de incrementar los precios públicos que los estudiantes han de pagar para contribuir al sostenimiento de los costes de la universidad pública. El sentido en que articula la propuesta es en el de incrementar el cumplimiento académico, aumentando sensiblemente la carga económica de los estudiantes que se matriculan por segunda vez (con un incremento de hasta un 50% del coste universitario real) y por tercera vez (con un incremento de hasta el 100% del coste universitario real). Partiendo de los datos reales de precios públicos, y teniendo en cuenta el coste medio real anual de un curso en las universidades públicas por CCAA, se introducen en el modelo los cambios planteados por la Estrategia 2015.

En la relación con la política de becas, la Estrategia 2015 incide en la necesidad de mejorar el sistema de becas español, de tal manera que los estudiantes proceden-

tes de hogares de baja renta accedan en igualdad de oportunidades al sistema universitario y sobre todo, mejorando sus condiciones en relación a la situación actual. Las reformas propuestas van, fundamentalmente, en la línea de mejorar las becas-salario (dirigidas a aquellos estudiantes con menores rentas), a mejorar las becas de movilidad (tanto dentro como fuera de España) y a promover la excelencia a través de becas. A partir de estos supuestos, y de nuevo desde un escenario real de becas, se simulan los siguientes cambios en la política de becas: cambios en los merecedores de una beca, adjudicándola según los criterios económicos contemplados en la Estrategia 2015, inclusión de requisitos de desplazamiento dentro del territorio español, de la condición de inmigrante, de requisitos de movilidad por el hecho de vivir fuera de un núcleo de población con universidad, y finalmente, endurecimiento de los requisitos académicos.

Las simulaciones propuestas permiten obtener las siguientes conclusiones: en primer lugar, se comprueba que la demanda de educación universitaria no se modifica en gran medida ante cambios en los precios públicos, en línea con trabajos previos, si bien se aprecia una reacción muy superior para los individuos situados en los estratos más bajos de renta. Por otra parte, se comprueba que ante un incremento en los precios la demanda, sobre todo de los individuos pertenecientes a hogares con rentas bajas, experimentaría un descenso, aunque éste sería de carácter más bien reducido. Esto indicaría que aunque es posible una reforma en esta línea de los precios públicos, habría que tener una consideración especial hacia los estudiantes de más baja renta, de tal manera que el aumento de precios no desincentivara su acceso a la Universidad. Finalmente, los resultados de simular las reformas en el sistema de becas indican que su efecto tiene una magnitud mayor que en el caso de los precios públicos, incrementándose de forma considerable la probabilidad de demandar educación superior, sobre todo en las primeras decilas. Es decir, si las becas mejoran en la línea propuesta por la Estrategia 2015, los demandantes y potenciales demandantes de los estratos de renta más bajos de este nivel educativo demandarían en mayor medida este nivel de educación. De forma general, las reformas simuladas afectan menos a los estratos medios y altos de renta y en una medida ligeramente superior a los potenciales demandantes, lo cual es un buen resultado para este tipo de políticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABSALÓN, C., URZÚA, C., (2010): Modelos de micro-simulación para el análisis de las políticas públicas, *Working Paper EGAP-2010-02*.
- ALDÁS, J. y URIEL, E. (1991): «Equidad y eficacia del sistema español de becas y ayudas al estudio» *WP-EC 99-11*.
- BOURGUIGNON, F. y FERREIRA, F.H.G. (2003): «Ex ante evaluation of policy reforms using behavioral models», en *The impact of economic policies on poverty and income distribution*. Bourguignon, F. y Pereira da Silva, L. A. Ed. Washington DC, World Bank.
- BOURGUIGNON, F. y SPADARO, A. (2006): «Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies». *Journal of Economic Inequality* (2006) 4: 77-106.
- CALERO, J., ESCARDÍBUL, J.O. (2005): «Análisis mediante microsimulación de los factores que confluyen en la desigualdad de rentas. Una aplicación al caso de Brasil durante la década de 1990». Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación. Oviedo.
- CASADO D. (2008): «Políticas públicas alternativas en el ámbito de la dependencia: un ejercicio de simulación para el caso español», *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 186-(3/2008): 61-90.
- CHOI, Á. (2009): «Análisis de políticas educativas de la República de Corea: una aproximación a través de técnicas de microsimulación» Tesis Doctoral. Universidad de Barcelona.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (2010): «Documento de mejora y seguimiento de las políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español (SUE)». Consejo De Universidades y Conferencia General De Política Universitaria.
- COSTA, J. y GARCÍA, J. (2002): «Cautividad y demanda de seguros sanitarios privados», *Cuadernos Económicos de I.C.E.*, nº 66, 71-86.
- COURTIOUX, P. (2011): «Fiscal Return and Higher Education: A Dynamic Microsimulation Appraisal for France». Paper presented at the 2011 Conference of the International Microsimulation Association Stockholm, June 2011.
- DE PABLOS, L. y GIL, M. (2008): «Análisis de la incidencia de reformas en el sistema de financiación de la educación universitaria en España a partir de un modelo de comportamiento». *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública*, nº 184-(1/2008), 117-151.
- GIL, M., DE PABLOS, L., MARTÍNEZ, M. (2010): «Los determinantes socioeconómicos de la demanda de educación universitaria en España y la movilidad educativa intergeneracional», *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública*, nº 193 (2/2010), 75-108.
- HECKMAN, J., (1979): «Sample selection bias as a specification error». *Econometrica*, nº 47, 153-161.
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS (2010): «La Universidad en cifras. Información académica, productiva y financiera de las universidades españolas». Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas.
- HERRARTE, A., MEDINA-MORAL, E. y VICÈNS, J. (2005): «Cambios en la situación laboral de la población española ante el incremento de la inmigración». Documentos de trabajo Instituto L.R.Klein-Gauss, 2005/12, UAM.
- INSTITUTO NACIONAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN (varios años): «Sistema estatal de indicadores de la educación».
- (2009): «Encuesta de Condiciones de Vida».
- (varios años): «Encuesta de Población Activa».
- (varios años): «Estadística de Enseñanza Superior».
- LABEAGA J.M., OLIVER X. y A. SPADARO (2008): «Discrete Choice Models of Labour Supply, Behavioural Microsimulation and the Spanish Tax Reforms», *Journal of Economic Inequality*, Vol. 6, n.3, 247-273.
- LEVY, H., MERCADER PRATS, M. y PLANAS, M. (2001): «Una introducción a ESPASIM: Un modelo de micro-simulación para evaluar reformas del sistema de impuestos y subsidios sociales en España», Capítulo 2 en *Desigualdad, redistribución y bienestar: una aproximación a partir de la microsimulación de reformas fiscales* J.M. Labeaga y M. Mercader Coordinadores, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 39-58.

- LÓPEZ, Á (2001): «Seguros sanitarios y gasto público en España. Un modelo de microsimulación para las políticas de gastos fiscales en sanidad». Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, nº 12/01.
- LÓPEZ, A. y M. VERA (2002): «Are Tax Subsidies for Private Medical Insurance Self-financing? Evidence from a Microsimulation model for Outpatient Episodes in a NHS context» *Working Paper* 632. Dept. Economics and Business. Universitat Pompeu Fabra.
- MÁRQUEZ RODRÍGUEZ, J. (2009): «El régimen financiero de las universidades públicas», en J.V. González García «Comentario a la Ley Orgánica de Universidades», Civitas y Thomson Reuters, Pamplona, 869-913.
- MATILLA, M., PINILLA, R. (2009): «Evaluación de programas de gasto público mediante micro-simulación del potencial de calidad de vida (QLP)». *Presupuesto y Gasto Público* 55/2009: 31-47.
- MEDIAVILLA (2010): «Las becas y ayudas al estudio como elemento determinante de la continuidad escolar en el nivel secundario post-obligatorio. Un análisis de sensibilidad a partir de la aplicación del Propensity Score Matching». *Investigaciones de Economía de la Educación*, nº 5.
- MERCADER PRATS, M. (2003a): «La aritmética de una Renta Básica Parcial para España: una evaluación con ESPASIM», en Las nuevas fronteras de la protección social. Eficiencia y equidad en los sistemas de garantía de rentas. *Hacienda Pública Española*, Monografía 2003.
- (2003b): «Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con ESPASIM», Documentos de trabajo, Laboratorio Alternativas, Fundación Alternativas, Madrid. www.fundacionalternativas.com/laboratorio.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1995 a 2009): «Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e Indicadores».
- MORAL I., PATXOT, C., SOUTO, G. (2010): «fostering delayed retirement in spain: a micro simulation exercise using the MCVL». *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 1/10.
- MOULTON, B.R. (1990) «An illustration of a pitfall in estimating the effects of aggregate variables on micro units». *Review of Economics and Statistics* 72(2), 334-338.
- OCDE (2011) «Education at a glance», Paris, OCDE.
- PICCOLI, L., OLIVER, X., SPADARO, A. (2010): «A microsimulation evaluation of efficiency, inequality, and polarization effects of implementing the danish, the french, and the U.K. redistribution system in Spain» *Review of Income and Wealth, series* 56, Number 1, March 2010.
- SALAS, M. (2004): «Economía de la educación». Madrid, Pearson, Prentice-Hall.
- SAN SEGUNDO, M.J. (2000): «Economía de la educación». Madrid, Síntesis Educación.
- SANZ, J.F., CASTAÑER, J.M.; ROMERO, D.; PRIETO, J.; FERNÁNDEZ, F.J. (2003): «Microsimulación y comportamiento económico en el análisis de reformas de imposición indirecta: El simulador de imposición indirecta del Instituto de Estudios Fiscales». Colección: *Estudios de Hacienda Pública*.
- (2004) «Microsimulación y comportamiento laboral en las reformas de la imposición sobre la renta personal. El simulador del impuesto sobre la renta personal del instituto de estudios fiscales (SIRPIEF)» Dirección: José Félix Sanz Sanz. Colección: Estudios de Hacienda Pública.
- SPADARO, A. (2005): «Micro-simulation and Normative Policy Evaluation: an Application to some EU Tax-Benefits System», *Journal of Public Economic Theory*, 7. nº 4,593-622.
- SPADARO, A. y OLIVER, X. (2007): «GLAD-HISPANIA (A Spanish Tax-Benefits Microsimulation Model)». En: *Modelling Our Future: Population Ageing Health and Aged Care International Symposia in Economic Theory and Econometrics*, vol. 16). Ed. Anil Gupta and Ann Hardin. Elsevier Publishers Limited. 2007.
- SPIELAUER, M. ANDERSON, R. (2011): «Student success analysis and prediction using the US community college microsimulation model MicroCC1». Paper presented at the 2011 Conference of the International Microsimulation Association Stockholm, June 2011.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2003): Informe de fiscalización de las universidades públicas. Ejercicio 2003.
- VARIOS AUTORES (2011): «Herramientas de simulación impositiva del Instituto de Estudios Fiscales» Instituto de Estudios Fiscales. Documentos de Trabajo, Nº 16/2011.

ANEXO**Cuadro nº 1. ESTIMACIÓN DEL NÚMERO DE CRÉDITOS CURSADOS EN 2ª Y 3ª MATRÍCULAS**

	2ª matrícula (60%)	3ª matrícula (40%)
Andalucía	13,764	9,176
Aragón	11,034	7,356
Asturias (Principado de)	15,9	10,6
Balears (Illes)	14,25	9,5
Canarias	14,904	9,936
Cantabria	12,828	8,552
Castilla y León	10,656	7,104
Castilla la Mancha	12,756	8,504
Cataluña	9,324	6,216
Extremadura	13,608	9,072
Galicia	13,008	8,672
Madrid (Comunidad de)	15,558	10,372
Murcia (Región de)	11,898	7,932
Navarra (Comunidad Foral de)	14,592	9,728
País Vasco	15,54	10,36
Rioja (La)	5,16	3,44
Valenciana (Comunidad)	17,55	11,7
Media	13,086	8,724

Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo de Universidades (2010).

Nota: Al no haberse encontrado ninguna estadística oficial que proporcione el dato correspondiente al número de créditos cursados en 2ª y 3ª matrículas, a nivel agregado o desagregado, no se ha podido proceder a la imputación real de este valor. Por ello, se ha tomado la decisión de imputar, del total de créditos que no se realicen en primera matrícula, el 60% a los que se lleven a cabo en segunda matrícula y el 40% restante a los de tercera matrícula.

**Cuadro nº 2. COSTE TOTAL DE LAS ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS
SEGÚN EXPERIMENTALIDAD**

	Índice sobre el coste real medio	Coste real medio según experimentalidad (en euros)
Humanidades	1,47	5.868,24
CC. Salud	0,96	3.832,32
Técnicas	1,28	5.109,76
CC. Sociales y Jurídicas	0,84	3.353,28
Promedio para todas las ramas de enseñanza		4.540,90

Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo de Universidades (2010).

Cuadro nº 3. PORCENTAJES DEL COSTE MEDIO TOTAL

Porcentaje	Euros
15	681,14
50	2.270,45
100	4.540,90

Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo de Universidades (2010).

Nota: En la situación real, los estudiantes asumen el 15% del coste total a través del pago de los precios públicos de las enseñanzas universitarias que cursan. Con un incremento del 50% en las segundas matrículas se propone un escenario simulado en el que los estudiantes paguen el máximo establecido en la Estrategia 2015, es decir, la mitad del coste de prestación del servicio. En el caso de terceras y sucesivas matrículas se propone que los estudiantes paguen el coste real del servicio, esto es, el 100% del coste educativo de cada crédito.

**Cuadro nº 4. PRECIOS DE SEGUNDAS Y TERCERAS MATRÍCULAS BAJO
LOS ESCENARIOS REALES Y SIMULADOS**

	Segundas matrículas (en euros)	Terceras matrículas (en euros)
Escenario real	1.010,80	1.384,42
Escenario simulado	2.270,45	4.540,90
Diferencia	1.259,65	3.156,48
Incremento entre escenario real y simulado	125%	228%

Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo de Universidades (2010).

Nota: los precios medios en el escenario real se calculan multiplicando el número de créditos por el precio medio de dichos créditos en segundas y terceras matrículas, respectivamente. Los precios bajo el escenario simulado suponen el 50% y el 100% del coste medio real (máximo establecido por la Estrategia 2015). La diferencia entre ambos valores del escenario real y el simulado muestran los incrementos medios que se producirían en los precios medios.

AIGINGER, Karl. Director del WIFO (*Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung*) desde 2005. Estudió economía en la Universidad de Viena y en la Universidad de Indiana. Obtuvo su habilitación en 1984 con el libro *Production Theory and Uncertainty*, publicado por Blackwell. Su investigación se centra en economía industrial, competitividad y estrategia de las empresas, las regiones y los países. Fue responsable de los informes de la Comisión Europea sobre la competitividad de la industria europea. Ha sido profesor visitante en EE. UU. (Stanford University, MIT, y UCLA). Enseña en la Wirtschaftsuniversität Wien y es profesor honorario de la Universidad de Linz. Junto a Marcel Canoy, es editor del *Journal of Industry, Competition and Trade* (JICT). Coordina el proyecto «WWWforEurope – A new growth path for Europe», desarrollado desde abril 2012 por el WIFO con 32 partners, dentro del 7º Programa Marco de Investigación de la Unión Europea.

BACARIA COLOM, Jordi. Doctor en Ciencias Económicas y Catedrático de Economía en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Es director del grupo de investigación sobre economía política de la integración (GREPI) en la UAB. Codirector del Instituto de Estudios de la Integración Europea en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (2000-2004). Director de la revista *Foreign Affairs Latinoamérica* (edición internacional en español de la revista *Foreign Affairs*) desde marzo de 2009. Ha sido Coordinador del Master en Integración Europea de la UAB en México (2005-2009). Director del Instituto Universitario de Estudios Europeos en Barcelona (1989-1992 y 1994-2000) y Miembro de su Consejo de Gobierno (2000-2012). Coordinador del doctorado de Relaciones Internacionales e Integración Europea de la UAB desde 2000 hasta 2009. Ha publicado en revistas académicas y libros sobre integración europea, economía mediterránea, remesas y relaciones Unión Europea - América Latina.

BILBAO UBILLOS, Javier. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y Licenciado en Derecho por la Universidad de Deusto, se doctoró en CC. Económicas con la máxima calificación, y amplió sus estudios en el Instituto Universitario Europeo de Florencia (Italia). Es profesor titular de la Universidad de la UPV/EHU. Ha publicado 45 artículos en revistas como *Administration & Society*, *European Urban and Regional Studies*, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, *Economic & Political Weekly*, *Public Money & Management*, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, *Urban Studies*, *Interna-*

tional Journal of Social Welfare, Journal of Economic Policy Reform, International Journal of Technology Management, Hacienda Pública española, Economic Development Quarterly, Gestión y Política Pública, Sustainable Development, Social Indicators Research, Revista de estudios políticos o The Latin Americanist, entre otras. Es autor de varios manuales y libros en el ámbito de la intervención pública, y más concretamente, sobre la formulación de las políticas de protección social y la gobernanza europea. Es coordinador de un máster ofertado en varios países de América Latina.

BRUNET CID, Ferran. Profesor titular de Economía aplicada en la Universitat Autònoma de Barcelona. Imparte cursos de integración europea y de política económica. Investiga en Economía europea. Ha publicado una cincuentena de artículos y una docena de libros. Entre éstos se halla el *Curso de Integración Europea* (Madrid, Alianza Editorial, 2ª ed. 2010). Actualmente trabaja sobre competitividad, déficit de competencia, *euroimbalances*, gobernanza económica europea, calidad de la regulación y modelo socio-económico europeo. Por otra parte, es autor de un estudio clásico en olimpismo e impacto económico de los mega eventos: *Economy of the Barcelona Olympic Games* (Lausanne, International Olympic Committee, 1994).

DE PABLOS ESCOBAR, Laura. Doctora en Ciencias Económicas por la UCM. Catedrática UCM. Premio Tesis doctoral Caja Madrid 1989. Directora del Departamento de Economía Aplicada VI, Hacienda Pública y Sistema Fiscal, de la UCM (2000-2006). Miembro del equipo de expertos para la evaluación del Plan de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004/2009, FECYT. Miembro del Comité científico de los Encuentros de Economía Pública en los años 2000, 2001 y 2002. Evaluadora anónima de diversas revistas: Hacienda Pública Española, Revista de Economía Aplicada, Cuadernos Aragoneses. Revista de Educación, Revista de Estudios Regionales, Presupuesto y Gasto Público, entre otras. Consultora en proyectos Internacionales en países como Nicaragua para SECO y habitualmente como experta externa en instituciones como el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid. Sus líneas de investigación son: Análisis económico de la imposición personal sobre la Riqueza. Presupuestación y control del gasto público. Evaluación de las políticas de gasto. Eficacia y eficiencia. Perspectiva de género. Incidencia estática y dinámica de los gastos públicos en educación.

GALLO RIVERA, María Teresa. Doctora en Economía (Universidad de Alcalá) y Licenciada en Economía (Universidad Nacional de Piura, Perú). Profesora titular interina de Economía y Dirección de Empresas en la Universidad de Alcalá e investigadora del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Ha desarrollado su actividad profesional en el ámbito universitario y en centros de investigación integrando equipos multidisciplinarios en Perú y en España, y colaborando en diversos proyectos de investigación y de ayuda al desarrollo, con incidencia en el sector privado, en organizaciones comunitarias y en la administración pública. Su campo de investigación se centra en la economía regional, fundamentalmente en el análisis

del crecimiento y las disparidades territoriales y en las áreas de desarrollo urbano y rural. En la actualidad es parte del equipo de trabajo español que participa dentro de un consorcio internacional en el proyecto MOSIPS (*Modeling and Simulation of the Impact of Public Policies on SMEs*) dentro del 7º Programa Marco de Investigación de la Unión Europea.

GIL IZQUIERDO, María. Doctora en Economía por la Universidad Complutense de Madrid. Ha recibido el Premio Extraordinario de tesis doctorales de la Facultad de CCEE de la UCM y el Premio a tesis doctorales del Instituto de Estudios Fiscales, en la modalidad de Economía pública. Licenciada en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid y Diplomada en Ciencias Empresariales por la Universidad de Extremadura. Tiene el Título de Magíster en el IX Máster en Hacienda Pública y Análisis Económico del Instituto de Estudios Fiscales. Actualmente, es profesora contratada Doctor en el Departamento de Economía Aplicada (U.D.I. de Estadística) de la UAM. Sus principales líneas de investigación son: Economía de la educación, Análisis económico de la pobreza, la distribución y redistribución de la renta y el análisis estadístico de datos. Ha publicado varios artículos en diferentes revistas y documentos de trabajo, así como libros o colaboraciones en capítulos de libros y ha participado en proyectos de investigación financiados por diferentes instituciones oficiales.

JORDÁN GALDUF, Josep Maria. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia y Master en Estudios Europeos por la Universidad de Reading (Reino Unido). Ha sido profesor visitante en la Universidad de Reading, en la Universidad Autónoma de Barcelona, en la Universidad Libre de Bruselas, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), en la Universidad Hebrea de Jerusalén y en la Universidad de Marrakech. Autor de numerosos artículos y diversos libros. Ha coordinado el manual *Economía de la Unión Europea*, editado por Thomson-Cívitas, cuya última edición (la 6ª) fue de 2008 y del que se prepara una nueva edición (la 7ª) para el año 2013. Ha sido Director del Centro de Documentación Europea de la Universidad de Valencia y Presidente Ejecutivo del «Patronato Sud-Nord. Solidaritat i Cultura» de la Fundació General de la Universitat de València. Es miembro del Consejo Asesor del Instituto Europeo del Mediterráneo, con sede en Barcelona.

LAURSEN, Finn. Profesor danés de ciencia política. Es PhD por la University of Pennsylvania (1980), Canada Research Chair in EU Studies y Director del EU Centre of Excellence (EUCE) de la Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia, Canada (2006-2013). Es catedrático Jean Monnet *ad personam*. Fue profesor del European Institute of Public Administration (Maastricht, 1988-1995) y de la University of Southern Denmark (Odense, 1999-2006). Recientes libros editados son: *Comparative Regional Integration* (Ashgate, 2010), *The EU and Federalism* (Ashgate, 2011), *The Making of the Lisbon Treaty* (P.I.E Peter Lang, 2012), *The EU's Lisbon Treaty: In-*

stitutional Choices and Implementation (Ashgate, 2012), and *The EU, Security and Transatlantic Relations* (P.I.E. Peter Lang, 2012). En publicación tiene: *The EU and the Political Economy of Transatlantic Relations* (P.I.E. Peter Lang), *Designing the European Union: From Paris to Lisbon* (Palgrave Macmillan), *The EU and the Eurozone Crisis: Policy Challenges and Strategic Choices* (Ashgate), así como *EU Enlargement: Current Challenges and Strategic Choices* (P.I.E. Peter Lang).

MANCHA NAVARRO, Tomás. Doctor en Economía (Universidad de Málaga). Catedrático de Economía aplicada en la Universidad de Alcalá donde desarrolla su docencia y donde ha ocupado diversos puestos de responsabilidad en gestión universitaria (Secretario General de la Universidad de Alcalá, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales o Director del Departamento de Economía aplicada). Dicta cursos de postgrado en universidades de Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Su campo de investigación se centra la economía regional y española, donde tiene numerosos libros y artículos, así como en temas de interdependencia entre política y economía. En la actualidad participa como director del equipo de trabajo español que participa dentro de un consorcio internacional en el proyecto MOSIPS (*Modeling and Simulation of the Impact of Public Policies on SMEs*, dentro del 7º Programa Marco de Investigación de la Unión Europea). En el terreno profesional desempeña tareas de experto consultor y asesor para la Comisión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo, Gobierno de España, gobiernos de varias comunidades autónomas españolas y otros organismos.

MAYNOU, Laia. Licenciada en Economía por la Universidad de Girona (2010). Master en Integración Económica Europea en la Universidad Libre de Bruselas (2011). Cursa el Doctorado en la Universidad Autónoma de Barcelona y en la Universidad de Girona, con una beca pre-doctoral FI-DGR. Actualmente, realiza una estancia de investigación en la City University London (Reino Unido). Forma parte del Grupo de Investigación en Estadística, Econometría y Salud (GRECS) de la Universitat de Girona y del CIBER de Epidemiología y Salud Pública (CIBERESP). Colabora en varios proyectos en el ámbito de economía de la salud y economía del medioambiente. Participa en Congresos Internacionales relacionados con la economía internacional y la econometría espacial.

MEN, Jing. Catedrática InBev-Baillet Latour de Relaciones Unión Europea-China en el Colegio de Europa (Brujas). Obtuvo su Ph.D. en Ciencia Política en la Vrije Universiteit de Bruselas en 2004. Está especializada en política exterior de China y en sus relaciones con Europa, campos en los que ha publicado ampliamente. Ha impartido cursos en numerosas universidades e instituciones chinas, europeas y americanas. Es fundadora y editora de la revista electrónica *EU-China Observer*. Entre sus publicaciones recientes se hallan: *China and the European Union in Africa: Partners or Competitors?* (Ashgate, 2011, editado junto con Benjamin Barton); «The EU and China: Mismatched Partners?» (*Journal of Contemporary China*); «Between Human

Rights and Sovereignty. An Examination of EU-China Political Relations» (*European Law Journal*); «The EU and China: Norms versus Pragmatism,» in Ludovica Marchi (ed.) *An EU Innovative External Action?* (Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2011).

RUIZ POSINO, Àlex. Economista del Departamento de Economía Internacional del Área de Estudios y Análisis Económico de «la Caixa». Profesor asociado de la Universitat Oberta de Catalunya, de la Universitat Autònoma de Barcelona i de la Universitat Abat Oliba-CEU. Doctor en economía por el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universitat Autònoma de Barcelona. Se incorporó al Servicio de Estudios de «la Caixa» en 2000, unidad en la cual ha desempeñado funciones de análisis y seguimiento de economía europea. En la actualidad, sus tareas priorizan el estudio de las economías emergentes, en particular las del Este de Europa. Ha publicado trabajos relacionados con la Unión Económica y Monetaria, la integración europea y las economías emergentes.

SAEZ, Marc. Doctor por la Universidad de Barcelona (1990), es catedrático de Estadística y Econometría de la Universidad de Girona (desde 2003). Investigador principal del Grupo de Investigación en Estadística, Econometría y Salud (GRECS) de la Universidad de Girona y del Grupo 51 del CIBER de Epidemiología y Salud Pública (CIBERESP). Su investigación se centra en la estadística y en la epidemiología espacial y ambiental y en la econometría de la salud. Ha publicado unos 120 artículos en revistas científicas, indexadas en el JCR ISI (57 situados en el primer cuartil), así como 15 libros y otros tantos capítulos de libro. Ha liderado 10 proyectos de investigación competitivos de ámbito europeo, estatal y autonómico y ha participado en cerca de 30 proyectos competitivos más.

VARELA ALONSO, José Antonio. Licenciado en Economía (Economía Internacional y Desarrollo) por la Universidad de Bilbao (1979). Desde 1984 trabaja en el Gobierno vasco en las áreas de economía regional y financiación. Master en Hacienda y Financiación Pública por la Universidad del País Vasco (1994), ha sido profesor de diversos Masters, en integración europea y financiación (Universidad de Deusto y Universidad del País Vasco). Ha estudiado y analizado las diferencias de desarrollo local en Euskadi, y más recientemente, entre 2001 y 2008 se dedicó al diseño y a la aplicación de instrumentos de cohesión territorial en el País Vasco. Desde 1989 trabaja en el establecimiento y desarrollo de las estrategias de participación vasca en la aplicación de la Política regional de la Unión Europea. Actualmente dirige el equipo del Servicio de política regional del Gobierno Vasco, gestionando programas de intervención europea y preparando el tránsito hacia la planificación regional 2014-2020.

LÍNEA EDITORIAL DE EKONOMIAZ

DECLARACIÓN DE OBJETIVOS

Ekonomiaz es una revista cuatrimestral editada por el Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco y dirigida por un Consejo de Redacción profesional que tiene por objetivo principal fomentar el análisis y el debate económico con un enfoque regional y especial atención al campo aplicado y señaladamente a la economía vasca.

Sin renunciar al rigor del trabajo académico y de divulgación científica de calidad, Ekonomiaz se sitúa en un terreno que va más allá, buscando abordar los problemas reales de la economía para extraer consecuencias prácticas para la acción pública, y todo ello expresado en un lenguaje accesible que facilite su comprensión a cualquier lector interesado en el debate económico.

En su calidad de revista científica, contribuye al avance del conocimiento a través de una política editorial definida y transparente respecto de aspectos cruciales como son los relativos a la ética de la investigación y publicación, al proceso de evaluación y «arbitraje» científico y a una buena gestión profesional.

Fundada en 1985, los objetivos fundamentales de Ekonomiaz son: a) la promoción de la investigación científica universitaria y la divulgación de sus resultados en los campos de la teoría y la economía empírica y aplicada, con especial atención a los de la Economía, las Instituciones y la Administración del Sector Público; b) la divulgación de calidad de los avances científicos conseguidos en las áreas que cultiva; c) la contribución a la mejora de la racionalidad del proceso de toma de decisiones públicas en materia económica, facilitando explicaciones, fundamentos y datos para respaldar el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas económicas de las administraciones públicas y de la vasca en particular.

Ekonomiaz siempre ha adoptado una perspectiva científica rigurosa basada en el realismo científico entre cuyos componentes figuran la objetividad, la imparcialidad, el enfoque global e interdisciplinar y la contrastación empírica de hipótesis y resultados. Con el subtítulo de Revista Vasca de Economía se ha querido subrayar que aunque sus análisis no se circunscriben exclusivamente a su ámbito territorial natural, el conocimiento de la economía vasca y la perspectiva del desarrollo y la innovación regional deben estar siempre presentes.

La concepción del contenido de la revista se basa en la elección de un tema central sobre el que pivotan los artículos. La elección de dichos temas se guía por el criterio de relevancia en su doble acepción de importancia y pertinencia: los temas seleccionados son aquellos que se encuentran en cada momento en el centro del debate académico, político y social. Sin embargo, Ekonomiaz no se limita a abordar los temas candentes del momento, con una visión a corto plazo; sino que como he-

rramienta de prospección económica a medio y largo plazo intenta también penetrar en el futuro. Por ello, *Ekonomiaz* trata de situarse lo más cerca posible de la vanguardia del conocimiento planteando temas que puedan llegar a ser objeto de especial interés y atención en el mundo académico y político. Además, la revista incorpora la sección «Otras colaboraciones» donde se publican trabajos originales «no solicitados expresamente» relativos a asuntos de interés en la economía real y la investigación académica.

GESTIÓN EDITORIAL

La gestión de la revista *Ekonomiaz*, que es uno de los elementos esenciales de la política editorial, descansa en dos órganos: el Consejo de Redacción y la Dirección ejecutiva. El primero es el responsable de mantener la línea editorial, así como de la selección de los temas centrales de investigación, del asesoramiento científico general y de la relación con centros de investigación y universidades. Los miembros de este consejo se eligen de acuerdo con principios de excelencia profesional y académica, capacidad investigadora, así como con criterios de experiencia en tareas de dirección, y, a ser posible, en la edición de revistas científicas. La dirección ejecutiva es responsable del buen funcionamiento de los procesos de selección, evaluación basado en un sistema de doble evaluación anónima (doble ciego) por pares académicos y publicación de los trabajos originales.

Ekonomiaz está admitida en el Catálogo de revistas Latindex en el que sólo aparecen las revistas previamente seleccionadas y clasificadas según criterios internacionales de calidad editorial previamente probados y convenidos por el Sistema Latindex.

Dichos criterios son utilizados por la base de datos DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas) que tiene como objetivo facilitar el conocimiento y la consulta de algunas de las características editoriales de las revistas españolas de Humanidades y Ciencias Sociales más estrechamente ligadas a la calidad. La base de datos DICE está desarrollada por el CINDOC (Centro de Información y Documentación científica) y la ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación).

Ekonomiaz está calificada entre las 17 mejores revistas vivas de Economía según los criterios de evaluación de revistas científicas del DICE perteneciente al CINDOC del CSIC (Centro Superior de Investigaciones Científicas). Asimismo, está incluido en el DOAJ (Directory of Open Access Journals) y en RePec, la mayor biblioteca digital mundial de acceso abierto.

La tirada es de 800 ejemplares que se distribuyen a clientes públicos y privados, administraciones, facultades, universidades, consultorías, empresas y particulares.

Todos los artículos de los monográficos de la revista *Ekonomiaz* están accesibles en nuestra web <http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>

NORMAS DE PRESENTACIÓN DE TEXTOS ORIGINALES A EKONOMIAZ

Los trabajos presentados para su posible publicación en *Ekonomiaz*. Revista vasca de Economía deberán versar sobre cualquier tema susceptible de ser incluido en el ámbito de la Economía, de acuerdo con los principios manifestados en su línea editorial.

1. ORIGINALIDAD

La originalidad que exige *Ekonomiaz* obliga a que los artículos remitidos no pueden haber sido publicados y tampoco figurar en otro trabajo que esté a punto de publicarse o en proceso de publicación en cualquier otra revista nacional o extranjera (en una versión similar traducida), ya sea de edición ordinaria o electrónica. Se entiende por publicación repetitiva no sólo el duplicado exacto de un artículo, sino también la publicación repetida de esencialmente la misma información y análisis, así como formar parte de un libro del autor o colectivo.

Además, en la carta de presentación de artículos originales se debe incluir la declaración de que el manuscrito se ha enviado solamente a *Ekonomiaz* y que, por tanto, no se ha enviado simultáneamente a ninguna otra.

De no haber una declaración expresa de la contribución específica de cada uno de los autores en un trabajo colectivo, se entiende que todos ellos indistintamente han participado en la concepción y el diseño, la recogida de datos, el análisis y la interpretación de los mismos, la redacción del borrador, la revisión crítica del artículo y la aprobación final.

2. RIGOR Y CALIDAD

Los factores sobre los que se fundamenta la calidad exigida a los trabajos originales que se presentan y, en consecuencia, la decisión sobre la aceptación y rechazo de los originales por parte de la Redacción de *Ekonomiaz* son, los siguientes:

- Originalidad de los resultados obtenidos o hipótesis verificadas (con distintos grados). Actualidad y novedad científica.
- Relevancia epistemológica: utilidad o aplicabilidad y significación o avance en el conocimiento.
- Fiabilidad y validez científica, es decir, calidad metodológica contrastada.
- Redacción excelente, estructura y coherencia lógica y buena presentación material. Asimismo *Ekonomiaz* recomienda y valora la incorporación de la perspectiva de género en los análisis efectuados.

3. ESTILO

Debe cuidarse el estilo y la claridad de la escritura, respetarse escrupulosamente las normas gramaticales y recomendaciones de las autoridades de la lengua, y evitarse las expresiones redundantes e innecesarias, así como un uso sexista del lenguaje. Cuando el idioma original no sea el inglés, se desaconseja el uso de anglicismos técnicos, salvo que no exista voz ni forma de adaptación al español o al euskera, así como los anglicismos sintácticos o de construcción. Las normas internacionales ISO (UNE, en español) son de especial relevancia y deben tenerse en cuenta en el ámbito de la edición científica.

La Redacción de *Ekonomiaz* podrá hacer modificaciones menores de redacción: eliminar errores gramaticales y tipográficos; expresiones poco afortunadas; giros vulgares o enrevesados, frases ambiguas o afirmaciones dudosas,... a fin de asegurar la corrección gramatical, la adecuación al estilo científico y el estricto respeto a las normas técnicas y de estilo de las fuentes más autorizadas: el Libro de Estilo del IVAP (Instituto Vasco de Administración Pública); y los diccionarios de la Real Academia de la Lengua Española y Euskaltzaindia.

Obviamente no se introducirán cambios en el contenido sustancial del artículo, y en todo caso la versión final será sometida a la aceptación del autor. Dado que la responsabilidad del contenido de un trabajo así como su propiedad pertenecen a los autores hasta que no es publicado en *Ekonomiaz*, la revista les informará de los posibles cambios y modificaciones de significado que hayan podido producirse durante la revisión crítica y estilística del original, previa a su publicación, y pedirá autorización para modificar el contenido y adaptarlo al estilo editorial. El autor deberán aceptar las correcciones de estilo propuestas por *Ekonomiaz* o rechazarlas razonadamente.

4. NORMAS DE PRESENTACIÓN FORMAL DE ORIGINALES

1. Los originales, que podrán estar escritos en español, euskera o inglés, en formato MICROSOFT WORD® o compatible, deberán remitirse en versión electrónica bien por correo electrónico (economia@ej-gv.es) o por correo ordinario (pen drive o en CD-Rom) a la siguiente dirección:

Revista *EKONOMIAZ*
 Dirección de Economía y Planificación
 Departamento de Hacienda y Finanzas
 Eusko Jaurlaritz / Gobierno Vasco
 Donostia-San Sebastián, 1
 01010 Vitoria-Gasteiz

2. La Redacción de *Ekonomiaz* acusará recibo de los originales, y notificará al autor, a la dirección de contacto señalada, las posibles incidencias del envío y la situación en todo momento de la fase de evaluación, así como el dicta-

men final. Para cualquier información sobre el proceso editorial, los autores pueden contactar con la redacción en: economia@ej-gv.es.

3. Los originales deberán estar mecanografiados a espacio y medio, con un cuerpo de letra de tipo 12 y con márgenes mínimos de 2,5 centímetros. La extensión de los trabajos deberá estar comprendida entre 25-40 páginas, incluidos apéndices, cuadros y gráficos. En la primera página deberá constar el nombre del autor o autores junto con la institución a la que pertenezcan, además de una dirección de contacto, que incluirá tanto los datos postales como los números de teléfono, fax y la dirección de correo electrónico. Esta dirección de contacto será la empleada en las comunicaciones de los editores de la revista.
4. Cada original incluirá, en una hoja independiente, un resumen del trabajo de no más de 125 palabras en español y en inglés, un índice del contenido, una lista de palabras clave también en español e inglés (al menos dos y no más de cinco) y las referencias correspondientes a la clasificación del *Journal of Economic Literature*.
5. El texto correspondiente al contenido del trabajo presentado deberá comenzar en una nueva página. Las distintas secciones en las que se estructure el artículo han de numerarse de forma correlativa siguiendo la numeración arábica (incluyendo como 1ª la sección de introducción) y la rúbrica correspondiente se consignará en letras minúsculas tipo negrita. Consecutivamente, los apartados de cada sección se numerarán con dos o, si fuera preciso, tres dígitos (por ejemplo: 2.3, 2.3.2).
6. Los cuadros, gráficos estadísticos y el material gráfico, en general, se numerarán de forma consecutiva en cada categoría y siempre con números arábigos. En cuanto a su ubicación en el original, siempre figurarán al final del documento, tras las referencias y, en su caso, los apéndices; a lo largo del texto se indicará claramente el lugar preciso en el que deberán aparecer en la versión impresa. Su utilización debe ser siempre mesurada, no debiéndose incluir información innecesaria o irrelevante.
7. Si el artículo incluye representaciones gráficas, se adjuntarán los datos numéricos que sirven de base para su elaboración.
8. Las ecuaciones y cualquier otra expresión matemática deberán aparecer numeradas de forma correlativa a lo largo del texto y con alineamiento al margen derecho.
9. Las notas que se intercalen en el texto deberán limitarse por criterios de estricta oportunidad, de acuerdo con el desarrollo del trabajo. Para referenciar las notas que pudieran incluirse en tablas o cuadros se usarán letras minúsculas (a, b, etc.), presentado su contenido al pie del respectivo cuadro o gráfico. Los agradecimientos y cualquier otra información que pudiera incor-

porarse figurarán referenciados mediante un asterisco asociado al título del artículo o al nombre del autor o autores según corresponda.

10. Las referencias a la literatura científica invocadas en el trabajo figurarán tras la última sección del artículo y bajo la rúbrica Referencias bibliográficas. Se detallarán por orden alfabético de autores (no numerada). Su correcta verificación es responsabilidad del autor. Las citas aparecerán en el texto según el formato «autor-fecha», distinguiendo mediante letras minúsculas consecutivas si existen coincidencias de autor y año. Las referencias en el texto que incluyan hasta dos autores deben ser completas, usándose la fórmula *et al.* para un mayor número de autores.
11. En cuanto a la composición de las entradas en la lista bibliográfica se ajustarán al siguiente formato:

AUERBACH, A. y KOTLIKOFF, L. J. (1983): «National savings, economic welfare, and the structure of taxation», en Feldstein, M.S. (ed.), *Behavioural simulation methods in tax policy analysis*, NBER-The University of Chicago Press, 459-498, Chicago.

COWELL, F.A. (1990): *Cheating the government: The economics of tax evasion*, Massachusetts MIT Press, Cambridge.

HOOVER, K. (1984): «Comment on Frazer and Boland-II», *American Economic Review*, 74: 789-794.

—1988: *The New Classical Macroeconomics*, Blackwell, Oxford.

—1989: «Econometrics as Measurement», mimeo.

—1990: «Scientific Research Program or Tribe? A joint appraisal of Lakatos and the New Classical Macroeconomics», University of California, Working Paper, 69, Davis.

—1991a: «Calibration and the Econometrics of the Macroeconomy», Mimeo.

—1991b: comunicación privada.

MIRRELES, J.A. (1971): «An exploration in the theory of optimum income taxation», *Review of Economic Studies*, 38: 175-208.

SEGURA, J. (1991): «Cambios en la política de defensa de la competencia y la política industrial», *Ekonomiaz* 21:32-49.
12. En el caso de que el original se acepte para su publicación, el autor o autora se compromete a satisfacer las recomendaciones y prescripciones de los informes de evaluación y presentar una versión mejorada. También deberá revisar las pruebas de imprenta en el plazo que se indique en cada momento.
13. Los autores recibirán como mínimo dos ejemplares del número de la revista en el que se publique el original.


PROCESO DE EVALUACIÓN PRECEPTIVA Y DERECHOS DE PROPIEDAD

El proceso de evaluación consiste en lo siguiente: a) tras la recepción del artículo se remite acuse de recibo a la dirección de correo electrónico indicada por el o la remitente; b) la Redacción de Ekonomiaz decide rechazarlo o iniciar el proceso de evaluación lo que será comunicada debidamente; c) doble evaluación anónima «por pares» supervisadas por la Redacción de Ekonomiaz, y d) dictamen final de aceptación o rechazo del artículo. Este proceso tiene una duración máxima de dos meses a partir de la recepción del artículo en la Redacción de Ekonomiaz.

Ekonomiaz cuenta con una cartera de evaluadores de primer nivel, acreditados por su participación regular en evaluaciones de publicaciones nacionales y extranjeras de prestigio. Así mismo, para facilitar la evaluación se dispone de un modelo de evaluación propio, que está disponible mediante solicitud a nuestro correo electrónico: economia@ej-gv.es.

A lo largo del proceso, la Redacción de Ekonomiaz supervisa las sucesivas versiones del artículo e informa al autor de la situación de su trabajo. Para cualquier información sobre el proceso editorial, los autores pueden contactar con la Redacción en: economia@ej-gv.es.

DERECHOS DE PROPIEDAD

Ekonomiaz será recepcionista de todos los derechos de propiedad de los artículos originales recibidos y publicados que serán gestionados conforme a la licencia Creative Commons , incluyendo reconocimiento y no uso comercial ni de obras derivadas, salvo permiso y en las condiciones establecidas por el propietario de los derechos.

EKONOMIAZ

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS

53. La política de clusters en el País Vasco
54. El siglo XX en la historia económica del País Vasco: de la gran empresa a las pymes.
55. Inversión extranjera directa y procesos de deslocalización
56. Ciencia, tecnología innovación y sociedad.
57. Valoración de activos ambientales: la catástrofe del Prestige
58. Ciudades Región Globales. Espacios creativos y Nueva Gobernanza
59. Capital Social. Innovación Organizativa y Desarrollo Económico
60. La evaluación de las políticas públicas
61. Economía y derecho de la competencia
62. La actividad emprendedora como motor de desarrollo económico
63. Infraestructuras tecnológicas. Soporte de la Economía del siglo XXI
64. Desarrollo sostenible y Agenda 21 Local
65. Responsabilidad social de la empresa. Más allá de la sabiduría convencional
66. Claves del sistema financiero
67. Economía del cambio climático. Diseño de políticas de mitigación y adaptación
68. Grupos empresariales. Nuevos agentes económicos de decisión.
69. La política fiscal. Perspectivas actuales
70. Sistemas regionales de innovación
71. Sociedades en emergencia energética
72. La financiarización de la Economía. El fracaso del crecimiento dirigido por las finanzas
73. Nueva política de transporte para el siglo XXI. La respuesta al reto de la sostenibilidad
74. Gobernanza y competitividad territorial
75. Eco-innovación. Más allá de los factores, la productividad de los recursos naturales
76. Prospectiva y construcción de futuro
77. La nueva economía institucional
78. Industrias culturales y creativas en la sociedad del conocimiento desigual
79. El cooperativismo ante la globalización
80. De la nueva gestión pública a la gestión pública innovadora
81. Estado de bienestar y gobierno multinivel

PRÓXIMO NÚMERO

- Estrategias de especialización inteligente

SUSCRIPCIÓN A EKONOMIAZ

Para suscribirse a *Ekonomiaz* deberá enviarse por correo postal el «Boletín de suscripción» debidamente rellenado acompañado de: o talón bancario a favor de la Tesorería General del Gobierno Vasco, o copia del resguardo de la transferencia bancaria a la cuenta abajo indicada.

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Nombre o Razón Social
Domicilio
Localidad D.P.
Provincia o País
DNI/NIF Tfno.

TARIFAS: Suscripción anual (3 números)
Particulares: 18 euros
Instituciones y empresas: 30 euros
Librerías: 24 euros
Números sueltos: 12 euros

PAGO Talón bancario a favor de «Treasorería General del Gobierno Vasco»
 Transferencia bancaria a la cuenta de Caja Vital: 2097 0178 17 0010964270

Firma o Sello

EkONOMIAZ

Ekonomia eta Ogasun Saila / Dpto. de Economía y Hacienda
Eusko Jaurlaritzza/Gobierno Vasco. Donostia-San Sebastián z/g – 01010 Vitoria-Gasteiz
Tfno.: 945 019 038 – Fax: 945 019 062
E-mail: ekonomia@ej-gv.es
<http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>

EKONOMIAZ ALDIZKARIAREN HARPIDETZA

Ekonomiaz aldizkariaren harpidetza egiteko «Harpidetza orria»ren datuak bete behar dira. Gero Eusko Jaurlaritzako Altxortegi Orokorren izenean egindako banku taloia edo behean adierazten den kontu zenbakira bidalitako transferentziaren ordezkagiriaren kopia eta harpidetza orria bidali iezaizkiguzu.

HARPIDETZA-ORRIA

Interesatuaren edo Sozietatearen Izena
Helbidea
Herria P. K.
Probintzia edo Herrialdea
NAN/IFZ Tlf.

TARIFAK: Urteko Harpidetza (3 ale)

Partikularrak: 18 euro

Erakunde eta enpresak: 30 euro

Liburutegiak: 24 euro

Ale solteak: 12 euro

ORDAINKETA: Banku-taloia «Eusko Jaurlaritzako Altxortegi Orokorra»
 Banku-transferentzia. Vital Kutxa: 2097 0178 17 0010964270

Sinadura edo zigilua

EKONOMIAZ

Ekonomia eta Ogasun Saila / Dpto. de Economía y Hacienda
Eusko Jaurlaritza/Gobierno Vasco. Donostia-San Sebastián z/g – 01010 Vitoria-Gasteiz
Tfno.: 945 019 038 – Fax: 945 019 062
E-mail: ekonomia@ej-gv.es
<http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>

SUBSCRIPTION TO EKONOMIAZ

In order to subscribe to *Ekonomiaz* please mail a duly filled-in «Subscription Form» together with either a cheque made out to the name of Tesorería General del Gobierno Vasco, or copy of the receipt of a bank transfer to following bank account:

SUBSCRIPTION FORM

Name

Address

Town/Village..... Postal Code

Province or Country

Identity card number Tel.

TARIFFS: Anual subscription (3 issues)
Private individuals: 18 euro
Institutions and enterprises: 30 euro
Bookshops: 24 euro
Single issues: 12 euro

PAYMENT Bank cheque made out to «Tesorería General del Gobierno Vasco»
 Bank transfer to the account at Caja Vital: 2097 0178 17 0010964270

Signature or Stamp

EKONOMIAZ

Ekonomia eta Ogasun Saila / Dpto. de Economía y Hacienda
Eusko Jaurlaritz/Gobierno Vasco. Donostia-San Sebastián z/g – 01010 Vitoria-Gasteiz
Tel: 945 019 038 – Fax: 945 019 062
E-mail: ekonomia@ej-gv.es
[Http://www1.euskadi.net/ekonomiaz](http://www1.euskadi.net/ekonomiaz)