

CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO: LA EXPERIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

DONATO FERNÁNDEZ NAVARRETE

*SE ESTUDIA LA EXPERIENCIA DEL MODELO COMUNITARIO EUROPEO
Y LAS IMPLICANCIAS QUE TIENE PARA LA PROBLEMÁTICA
DIFERENCIADA DEL CRECIMIENTO Y DESARROLLO.*

I. INTRODUCCIÓN GENERAL

El título de la ponencia que los organizadores de este Seminario me han encargado que desarrolle, está muy bien elegido. Crecimiento y desarrollo económico son cuestiones que están en el centro de los debates de cualquier país y muy particularmente en el caso de la Unión Europea (UE) que todavía no ha concluido el diseño de su modelo económico, pues, como ustedes saben, en estos momentos estamos discutiendo la futura constitución europea que se espera entre en vigor en el año 2004 coincidiendo con la ampliación de la UE a diez nuevos Estados miembros.

La diferencia entre crecimiento y desarrollo está generalmente admitida por los economistas. En el primer caso, se trata del incremento puro y simple de las macromagnitudes (y en concreto del PIB) o también, como la define el Diccionario de la Real Academia Española, la “*acción y efecto de crecer*”; en tanto que desarrollo, en versión del mismo Diccionario, es la “*evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida*”, o lo que es lo mismo, crecimiento ordenado de una economía.

Lo sustancial de la distinción antes realizada entre crecimiento y desarrollo es que en el caso de la UE no se trata de un mero concepto sino de un modo de hacer la política comunitaria que está consagrada al más alto nivel normativo: el de

los actuales tratados en vigor y también lo estará en la futura constitución europea. En la UE el *desarrollo sostenible* no son sólo dos palabras de moda sino una forma de conducta en el diseño de todas la política económica y social: desde el nivel comunitario hasta el local.

Aclarado lo anterior, el contenido de esta Ponencia se centrará, fundamentalmente, en el análisis del modelo económico que se aplica en la Unión Europea y de manera más específica en lo que se conoce como *Eurozona*, ámbito que se corresponde con el de la Unión Económica y Monetaria –UEM-. Esto es, los doce Estados miembros que hasta el momento han adoptado el euro como su moneda común y que es donde actúan, en toda su plenitud, las políticas que emanan tanto de la CE como de sus Estados miembros.

La UEM ha obligado a poner en marcha un modelo económico que es muy peculiar y novedoso puesto que, a pesar de su existencia en el pasado, cuando realmente adquiere su mayor importancia es a partir de 1999 que es cuando entra en vigor la misma. Todavía estamos en los inicios de su puesta en funcionamiento y también en plena discusión de la distribución de competencias entre la UE y los Estados miembros que es una de las cuestiones centrales de la futura constitución europea. Por lo tanto, lo que voy a decir sobre dicho modelo, tiene forzosamente un carácter provisional puesto que el debate sobre el mismo no está ni cerrado ni agotado, por lo que es de esperar que todavía se produzcan algunas novedades. Dividiré mi exposición en dos partes: en la I, me ocupo de los fundamentos del modelo económico de la UE y, en la II, del crecimiento económico y sus límites.

I. SOBRE EL MODELO ECONÓMICO DE LA UNIÓN EUROPEA

2. CONCEPTO

Permítaseme comenzar exponiendo las líneas básicas de lo que entiendo es el modelo de la UE y como éste es coordinado por las instituciones comunitarias habida cuenta que su aplicación compete tanto a éstas como a los Estados miembros.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea de Maastricht –que es el que regula la UEM- en noviembre de 1993, la política económica en el seno de la UE comenzó a cambiar de manera considerable respecto del pasado puesto que los Estados miembros hubieron de iniciar programas de convergencia

conducentes a la consecución de la UEM, cuyo centro es la moneda única. Hasta que ésta entra en vigor en 1999, la política económica que se venía practicando en la Comunidad Europea (CE) era, básicamente, de competencia nacional. El cambio real del modelo económico, en el sentido de la asunción de mayores competencias por parte de la CE y la necesidad de coordinación de toda la política económica (nacional y comunitaria) va a tener lugar, como se ha adelantado, a partir de 1999.

Tal y como previó el Tratado de la Unión Europea de Maastricht, no todos los países miembros de la Unión Europea (UE), habrían de formar forzosamente parte de la UEM: algunos Estados podían autoexcluirse en virtud de la cláusula *opting out* prevista por el propio Tratado y que era de aplicación a dos de ellos: Dinamarca y Reino Unido; el resto si venían obligados a optar a la UEM, aunque no serían admitidos en la misma sino cumplieran los criterios exigidos, como sucedió concretamente con Grecia y con Suecia¹. Como resultado del examen de convergencia que tuvo lugar en 1998, entraron en la UEM once de los quince Estados miembros de la UE y en el año 2001 lo hizo Grecia, de manera que de los actuales quince socios de la UE, tres no lo son de la UEM: Dinamarca, Reino Unido y Suecia. Y no lo son por voluntad propia puesto que cumplen los requisitos para formar parte de la misma.

A lo largo de la trayectoria histórica seguida por la Comunidad Europea, se ha ido conformando un modelo económico que si bien los tratados no formulan una definición explícita del mismo, el TCE sí ofrece un perfil bastante acabado tomando en consideración varios de sus artículos.

Así, por lo que respecta a los *objetivos*, el art. 2 del TCE determina que: “*La Comunidad tendrá*



*por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y de la realización de las políticas y acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto nivel de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de la mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados”.*²

El artículo 4 del TCE, en su apartado 1, establece que para lograr los fines previstos por el art. 2 antes citado, la política económica de la Comunidad y de los Estados miembros, habrá de *coordinarse* y se llevará a cabo de conformidad con el principio de una economía abierta y de libre competencia que favorezca –añade el art. 98 del TCE- una eficiente asignación de los recursos. Del mismo modo, el apartado 3 del citado art. 4 especifica que “... *las acciones en política económica de los Estados miembros y de la Comunidad implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable*”.

Finalmente, el art. 99.1 del TCE establece que “*Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo, conforme a lo dispuesto en el artículo 98*”. Dicha coordinación se realizará en el marco las Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPE) de la forma que se expondrá más adelante.

Tomando en consideración los aspectos antes citados, el modelo económico comunitario puede ser definido de la manera siguiente: una economía de mercado basada en la libre competencia, descentralizada y abierta al exterior, concertada entre los Estados miembros y la Comunidad que, operando a través de precios estables y finanzas públicas saneadas, aspira a un crecimiento sostenible y un elevado nivel de empleo, de protección social y de cohesión económica y social.³

3. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ECONÓMICAS ENTRE LA CE Y LOS ESTADOS MIEMBROS.

La CE ha ido asumiendo de forma progresiva una serie de competencias de manera que, actualmente, las instituciones comunitarias ya gestionan, bien con carácter exclusivo o compartido con los Estados miembros, una buena parte de las que podemos calificar de principales competencias económicas. Entre las competencias que dependen en exclusiva de las instituciones comunes están las siguientes: las relacionadas con el mercado interior (libre circulación de bienes, capitales y servicios); las políticas arancelaria, comercial, competencia, etc.-; las derivadas de la UEM (políticas monetaria, cambiaria, etc.) y otras de carácter sectorial (como son los casos de las políticas agraria y pesquera). La CE también comparte con los Estados otra serie de competencias entre las que están la libre circulación de las personas, transportes (terrestres, aéreo y marítimo); la de cohesión económica y social; investigación y desarrollo tecnológico; salud pública y protección del consumidor; medio ambiente y cooperación al desarrollo.⁴ El resto de las competencias son nacionales con independencia de que existan determinadas acciones comunitarias para impulsar determinadas políticas como son los casos del empleo, educación, cultura y formación técnica; o bien, un control indirecto sobre competencias estatales para asegurar el correcto funcionamiento de la UEM, como ocurre en concreto con la política presupuestaria.

De todas maneras, la actual delimitación de competencias entre los ámbitos comunitario y nacionales que establece el TCE, es ciertamente confusa. De ahí que una de las razones que justifican la elaboración de la futura constitución europea sea precisamente la de tratar delimitar lo más nítidamente que sea posible el campo competencial que corresponden a la Unión del que quedará en poder de los Estados. A este respecto, el Proyecto de Constitución europea distingue entre tres tipos de competencias: las *exclusivas* de la Unión⁵, las *compartidas* entre la Unión y los Estados miembros⁶ y las *complementarias*.⁷ El resto de las competencias que no se mencionen expresamente corresponderán por entero a los Estados miembros.

Según previene el art. 10 del Proyecto de Tratado Constitucional, en las competencias exclusivas los actos jurídicos vinculantes los ejercerá únicamente la Unión, sin perjuicio de que pueda habilitar a los Estados miembros para que también puedan llevarlos a cabo; en las competencias compartidas, la potestad para legislar la tendrá la Unión y los Estados miembros, si bien estos últimos sólo ejercerán su función si la Unión no lo ha hecho, con lo cual este grupo de competencias

prácticamente se comportan como si fuesen exclusivas de la Unión; finalmente, en determinados ámbitos, la Unión también tendrá competencias complementarias: acciones de coordinación y de apoyo a competencias estatales sin que ello implique que haya de sustituir a los Estados en el ejercicio de dichas competencias.

La actual distribución de competencias –y con seguridad también en la futura- entre la Unión y sus Estados miembros, obliga a diseñar un mecanismo que asegure la plena coordinación de toda la política económica ya dimane ésta de las instituciones comunes o de los Estados miembros. Y es muy necesario que esto se haga con la mayor precisión posible para evitar la actual confusión entre los Estados que están en la eurozona y los que no lo están, situación que se va a complicar en un futuro próximo con la llegada de los nuevos socios que originará que el número de Estados al margen de la eurozona supere al que pertenecen a la misma.

4. GESTIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS EN LA UNIÓN EUROPEA.

Las políticas macroeconómicas de la Unión Europea se articulan a dos niveles: el comunitario y el nacional. Al nivel comunitario corresponden las competencias que tiene la CE con carácter exclusivo como son los casos de la política monetaria y la cambiaria (de los Estados que se han integrado en la UEM). Al segundo plano, al nacional, corresponden las competencias que dependen de los Estados (en este caso, de los quince Estados miembros de la UE).

En el proceso de toma de decisiones de las políticas macroeconómicas de la Unión Europea, se produce una importante asimetría: mientras que las



competencias exclusivas de la CE y cuya conducción corresponde a la Comunidad afectan solamente a los Estados de la *eurozona* (a los doce que han perdido su soberanía en la política monetaria y cambiaria, que han pasado a ser únicas y administradas por las instituciones comunitarias), los otros tres Estados no miembros de la UEM –Dinamarca, Reino Unido y Suecia- quedan, en sentido estricto, al margen de estos compromisos ya que continúan conservando sus competencias nacionales en ambas políticas.⁸

Por lo que respecta al resto de las políticas macroeconómicas, caso de la fiscal, laboral y de estructurales, continúan siendo competencia de los Estados miembros.

Por consiguiente, desde el punto de vista macroeconómico, en la gestión de las competencias comunitarias exclusivas debe distinguirse entre los Estados de la eurozona y el resto. Y desde el punto de vista nacional, todos los Estados –están o no en la eurozona- conservan una serie de competencias muy importantes que es necesario coordinar entre sí para no poner en peligro la UEM ni los demás objetivos de la UE. Por tales circunstancias es necesario que exista una coordinación de toda la política económica que se aplica en la UE, puesto que ésta ni es única, ni dimana de un mismo poder, ni tampoco afecta en la misma medida a todos los Estados. Por ejemplo, los Estados de la eurozona podrían verse gravemente afectados por la aplicación de políticas nacionales por Estados miembros de la UE que no están en la UEM. Y, naturalmente, también en sentido contrario, aunque con mucha menor incidencia.

El proceso de coordinación de las políticas macroeconómicas de la Unión, pasamos a considerarlo a continuación. De todos modos, antes de ello debe dejarse constancia que al no extenderse la UEM a todos los Estados miembros de la UE –y mucho menos a medida que se vaya produciendo la ampliación que se avecina-, la eurozona debería contar con algún órgano que actuase de *gobierno económico* de la misma que sirviese de interlocutor ante el BCE y fuese el centro de coordinación de las políticas económicas nacionales, cometido que actualmente realiza el Eurogrupo.⁹ El Eurogrupo es un foro informal (una especie de Consejo-Ecofin para la zona euro) en el que se debaten las cuestiones relativas a la UEM y en el que participan sólo los ministros de los Estados que han adoptado el euro y, en calidad de invitados, la Comisión y el BCE. Aun cuando sea un foro informal, el Eurogrupo ha demostrado su utilidad al haber facilitado el establecimiento de posiciones comunes sobre asuntos de interés común.

Por lo que respecta a la necesidad de coordinación del conjunto de las políticas económicas en el marco de la UE, con independencia de que éstas procedan de los ámbitos comunitarios o nacionales, parece obvia. Esta cuestión se viene resolviendo de manera pragmática al asumir cada instancia su responsabilidad y haber alcanzado acuerdos de actuación conjunta siempre que ha sido necesario. No obstante, esto no evita que se produzcan ciertos solapamientos en determinados casos ni que el grado de control y obligatoriedad sea el mismo en todos los supuestos.

Como se ha dicho, la coordinación de toda la política económica de la UE – y más en particular de la eurozona- trata de conjugar los dos planos de competencias: el de la Comunidad y el de los Estados miembros. En el nivel comunitario, que es en el que la CE asume la responsabilidad exclusiva de su conducción como son los casos de la monetaria y cambiaria, las instituciones competentes son el Banco Central Europeo que se ocupa de la conducción de la política monetaria –cuya finalidad es la estabilidad de precios- y al Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (Ecofin), que hace lo propio con la política cambiaria.¹⁰ En el nacional, son los Estados miembros los que tienen responsabilidades directas sobre las políticas presupuestaria, de reformas estructurales, de empleo y de salarios que, para hacerlas compatibles con el conjunto de las políticas macroeconómicas de la UE, han de seguir las GOPE y someterse, en cada uno de estos ámbitos, a un proceso de proceso de supervisión multilateral.

A este respecto, el art. 99.3 del TCE, dispone que *“Con el fin de garantizar una coordinación más estrecha de las políticas económicas y una convergencia sostenida de los resultados económicos de los Estados miembros, el Consejo, basándose en informes presentados por la Comisión, supervisará la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Comunidad, así como la coherencia de las políticas económicas con las orientaciones generales contempladas en el apartado 2 y precederá regularmente a una evaluación global.*

A efectos de esta supervisión multilateral, los Estados miembros informarán a la Comisión acerca de las medidas importantes que hayan adoptado en relación con su política económica, así como todos los demás aspectos que consideren necesarios”

5. LAS GRANDES ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA (GOPE) Y LOS PROCESOS DE SUPERVISIÓN MULTILATERAL.

Debe distinguirse entre las *GOPE* y *procesos de supervisión multilateral*. Las primeras proporcionan a las instancias decisorias de la CE orientaciones tendientes a garantizar la coherencia de las políticas económicas aplicadas entre sus distintos ámbitos (procesos) y también desde el punto de vista nacional. Por su parte, los procesos se concretan en procedimientos de supervisión multilateral de una serie de ámbitos económicos de competencia estatal cuyo correcto funcionamiento es absolutamente necesario para el desarrollo de la UEM. Dichos procesos, son los cuatro siguientes: Pacto de Estabilidad y Crecimiento (control del déficit presupuestario), Proceso de Luxemburgo (empleo), Proceso de Cardiff (reformas estructurales) y Proceso de Colonia (diálogo macroeconómico). La supervisión multilateral que el Ecofin establece sobre cada uno de ellos pretende verificar si su funcionamiento está de acuerdo con las *GOPE*.

Las Grandes Orientaciones de la Política Económica (*GOPE*) son directrices de carácter general y específicas (para cada uno de los quince Estados) en las que se reflejan los objetivos que se desean alcanzar así como las recomendaciones que para su consecución han de seguir los Estados miembros y la Comunidad.

En la formulación y establecimiento de las *GOPE*, el procedimiento que se sigue viene determinado por el art. 99.2 del TCE; dicho procedimiento difiere considerablemente de los que son habituales en el seno de la Comunidad. En tal sentido, a la Comisión le compete elaborar anualmente una *recomendación* sobre la política económica a seguir que elevará al Consejo de Ministros-Ecofin. Éste, tomando en consideración la recomendación de la Comisión, elaborará un *proyecto* de orientaciones generales por el que habrán de conducirse las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad, que es conocido como *Grandes Orientaciones de Política Económica* (*GOPE*). Una vez aprobadas las *GOPE* por el Ecofin (por mayoría cualificada), éste presentará un *informe* al Consejo Europeo, el cual tomando como base dicho informe, debatirá unas *conclusiones* sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad. Finalmente, el Ecofin, teniendo en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo, adoptará (también por mayoría cualificada), una *recomendación* en la que se establecerá dichas orientaciones generales y de la cual informará al PE.

Con el fin de garantizar una coordinación estrecha entre las políticas económicas seguidas por los Estados miembros y la Comunidad, compete al Consejo de ministros supervisar y evaluar –basándose en informes elaborados por la Comisión- la evolución económica seguida por ambas instancias así como la coherencia de las políticas económicas aplicadas con las directrices establecidas por las GOPE.¹¹

Para poder llevar a cabo esta supervisión multilateral, los Estados miembros tienen la obligación de informar a la Comisión sobre todas y cada una de las medidas relevantes que hayan adoptado con relación a su política económica. Y vienen obligados a emplear las medidas apropiadas que aseguren el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las GOPE o las que resulten de los actos de las instituciones de la Comunidad. En otras palabras, los Estados miembros, se abstendrán de tomar medidas de política económica que sean contradictorias con las GOPE o pongan en riesgo el correcto funcionamiento de la UEM y, en general -según previene el art. 10 TCE-, se abstendrán de emplear cualquier medida que pueda poner en peligro la realización de los fines previstos por el mencionado Tratado. A tal efecto, el Consejo de ministros por mayoría cualificada y sobre la base de una *recomendación* de la Comisión, podrá formular las *recomendaciones* que estime necesarias al Estado miembro que haya incumplido con sus obligaciones.

II. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SUS COORDENADAS

En el corto plazo, la política macroeconómica de la Unión Europea persigue un crecimiento económico que sea compatible con el buen funcionamiento de la UEM; ello requiere que exista estabilidad en los precios, se mantengan saneado el presupuesto del sector público y equilibrado el sector exterior. En el largo plazo, los objetivos comunitarios persiguen un crecimiento duradero, no inflacionista y creador de empleo.

Por otra parte, el crecimiento económico al que aspira la CE se inscribe en un marco en el que ha de compatibilizarse dicho objetivo con un desarrollo sostenible, una elevada protección social y una progresiva cohesión económica y social.

6. CRECIMIENTO, ESTABILIDAD Y EMPLEO

6.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO ESTABLE

Tabla 1. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y COMPORTAMIENTO DE LAS MACROMAGNITUDES (UE, EE.UU y JAPÓN)

Ambito geográfico	1961-73	1974-85	1986-90	1991-95	1996-00	2001	2002
A. Tasa de crecimiento real del PIB (en %)							
<i>Unión Europea (UE-15)</i>	4,8	2,0	3,3	1,6	2,6	1,7	1,4
<i>Estados Unidos</i>	4,4	2,8	3,2	2,4	4,1	0,9	0,5
<i>Japón</i>	9,4	3,3	4,9	1,4	1,3	-0,6	0,1
B. Tasa de paro (% población activa)							
<i>Unión Europea (UE-15)</i>	-	-	-	10,0	9,7	7,7	8,0
<i>Estados Unidos</i>	4,9	7,5	5,9	6,6	4,6	4,7	5,9
<i>Japón</i>	1,2	2,2	2,5	2,6	4,1	5,2	6,5
C. Tasa de inflación (deflactor consumo privado)							
<i>Unión Europea (UE-15)</i>	4,6	10,9	4,4	4,2	2,0	2,3	1,8
<i>Estados Unidos</i>	2,9	6,9	3,8	2,7	1,9	1,9	1,5
<i>Japón</i>	6,1	6,5	1,3	1,1	-0,2	-1,0	-0,1
D. Saldo presupuestario de las AA.PP (en % de capacidad o necesidad de financiación)							
<i>Unión Europea (UE-15)</i>	-3,7	-3,3	-5,1	-5,4	-2,0	-0,5	-0,9
<i>Estados Unidos</i>	-1,3	-3,3	-4,2	-4,5	-0,0	-0,3	-3,6
<i>Japón</i>	-	-	-	-1,4	-6,7	-6,9	-6,8
E. Saldo de la balanza por cuenta corriente (% del PIB)							
<i>Unión Europea (UE-15)</i>	0,5	-0,5	-0,1	-0,4	0,6	0,1	-0,1
<i>Estados Unidos</i>	0,5	-0,3	-2,3	-0,9	-2,6	-3,7	-3,3
<i>Japón</i>	0,6	0,9	2,7	2,5	2,3	2,3	2,3

Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

En Tabla 1 se recoge un resumen histórico de la evolución seguida por el PIB y las restantes macromagnitudes económicas que constituyen los llamados equilibrios económicos básicos para las tres zonas más desarrolladas del mundo: la UE, EE.UU. y Japón. Es obvio, para el caso comunitario, que su comparación con las otras dos países tiene mayor sentido hacerlo a partir de la década de los noventa debido a tres razones: entrada en vigor del mercado interior (1993), inicio de la

segunda fase preparatoria de la UEM (1994) y haber completado la actual UE-15 (la última ampliación tiene lugar en 1995).

El primer quinquenio de la década de los noventa se caracterizan en la UE por una importante depresión económica derivada de el euroexcepticismo que despierta la ratificación del Tratado de la Unión de Maastricht –rechazado en referéndum por Dinamarca- y el desmoronamiento del Sistema Monetario Europeo (SME). Una vez superados estos escollos, el segundo lustro de esa década es de una gran recuperación y de una considerable convergencia nominal de las macromagnitudes económicas estatales conducentes a la UEM, alcanzando todas ellas un considerable equilibrio. Para Japón, la década de los noventa supone el inicio de una larga depresión económica, que todavía no ha superado, después de tres decenios de intenso crecimiento. Para Estados Unidos, la de los noventa es una década dorada (que coincide con la era Clinton, de 1993 a 2001) en la que la aplicación en masa de las nuevas tecnologías parecen superar –posteriormente desmentida- todos los problemas del ciclo económico: es posible crecer a un ritmo muy fuerte y hacerlo con estabilidad de precios y equilibrio presupuestario.

El primero de enero de 1999 se inicia la UEM en once Estados de la UE – a los que se añade Grecia en el año 2001- en una situación de estabilidad económica que jamás había conocido antes la UE ni la mayor parte de los países del mundo. En Estados Unidos se vislumbra la crisis económica: fuerte caída de la tasa de crecimiento del PIB a partir del nuevo siglo, ligero repunte del paro, reinicio de los déficits presupuestarios (debido a la política militarista del presidente Bush) y mayores déficit por cuenta corriente. En Japón, en el nuevo siglo, prosigue y se agudiza la crisis económica (ya con tasas negativas de crecimiento del PIB), se incrementa la tasa de paro, se producen fortísimos déficit en el sector público y se inicia la deflación en los precios.

El esfuerzo que han realizado los Estados miembros de la UE desde mediados de los años noventa en adelante para conseguir el control de las principales variables conducentes a la UEM –que se ha centrado, fundamentalmente, sobre el control de la inflación y de los déficit del sector público-, ha supuesto alcanzar una considerable convergencia nominal –y también real- en las variables que afectan a los grandes equilibrios de la economía de la Unión Europea. Es evidente que los Estados miembros de la UE no sólo han controlado la inflación y el déficit del sector público sino que sus tasas de incremento durante el periodo 1996-2001 han sido bastante similares -con escasas excepciones- en todos los países en claro contraste con las grandes diferencias que se dieron en la década de los ochenta.

Por lo que respecta al equilibrio externo, también se han producido aproximaciones y ajustes importantes en la balanza por cuenta corriente de la mayor parte de los países comunitarios, aunque en este caso, las diferencias que ofrecen son mayores que en las anteriores variables. De todas formas, si interesa llamar la atención sobre la gran estabilidad –próxima al equilibrio- que presenta la balanza por cuenta corriente comunitaria lo cual pone de manifiesto que la UE genera un ahorro suficiente para hacer frente a sus necesidades financieras. La UE no es un área que habitualmente tenga grandes excedentes de ahorro –a diferencia del Japón- pero tampoco necesita grandes cantidades de financiación de terceros países, como ocurre en Estados Unidos. En otras palabras, la UE cuenta con recursos financieros (ahorro) suficientes para hacer frente a sus necesidades de inversión (públicas y privadas).

Hasta la reunificación alemana en 1990, la República Federal tenía un comportamiento similar al de Japón: generaba más ahorro que el que podía absorber para sus inversiones internas con lo cual se convertía en un exportador neto de capitales. A partir de la citada reunificación, Alemania ha pasado a ser un país receptor neto de recursos o a lo más, equilibrado. En la UE esa función de exportador de recursos la desempeñan –aunque sea de manera transitoria- otros Estados, entre ellos uno de los clásicos: Holanda, al que se han añadido también Francia e Italia.

Las considerables reducciones que desde mediados de los años noventa en adelante se han ido dando en la tasa de inflación, en la contención del incremento de los salarios y en el déficit de los sectores públicos nacionales, han posibilitado una flexibilización en la política monetaria que ha llevado a una drástica y continuada reducción de los tipos de interés, lo cual ha contribuido a la recuperación de la inversión y, en definitiva, al crecimiento económico y del empleo. A partir de 1994, la UE inició una senda de crecimiento sostenido del PIB que, aunque con diferente ritmo, se extendió positivamente a todos sus Estados miembros y más en proporción a los menos desarrollados. Con la unificación del tipo de cambio en la zona del euro en 1999, se han eliminado los riesgos derivados de las fluctuaciones cambiarias y también los costes de transacción asociados a los mismos.

Como se ha dicho, la segunda mitad de los años noventa han sido de gran importancia para la UE ya que los objetivos a corto plazo del modelo económico comunitario, esto es, el crecimiento, el empleo y los equilibrios básicos de las economías, han funcionado relativamente bien y con tendencias a conseguir mayores cotas de convergencia. Los importantes ajustes macroeconómicos que se han dado

han contribuido a consolidar la estabilidad de la zona euro y la han mantenido a salvo de las crisis internacionales que se han sucedido en esos años: la asiática y la latinoamericana (principalmente la argentina). Las tasas de crecimiento del PIB, como pone de manifiesto la Tabla 2, si bien no han sido elevadas, sí han sido lo suficientemente sólidas para un área muy desarrollada como es la UE: durante el periodo 1995-2001, han oscilado entre el 1,7 y el 3,3% de crecimiento anual apreciándose una desecelaración del ciclo a partir del último año citado. Los atentados terroristas de septiembre de 2001 en EE.UU., han originado una incontrolable política belicista de la Administración Bush que está provocando una gran incertidumbre internacional en la economía; en el caso comunitario, se ha producido una ralentización del consumo privado comunitario y una fuerte caída en las tasas de inversión y del comercio exterior que están originando una fuerte desaceleración en el crecimiento económico en el conjunto de la UE y de manera más significativa en su principal motor económico: Alemania.

“El elevado grado de sincronización durante la ralentización del último año se ha explicado –dice la Comisión– por perturbaciones comunes (la subida de los precios del petróleo, el desplome del sector de tecnologías de la información y los acontecimientos del 11 de septiembre). Sin embargo también puede considerarse como un signo de que la zona del euro ha comenzado a comportarse más como cabría esperar de una economía tan integrada en la economía mundial”.¹²

Tabla 2. **CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LA UE-15** (% variación anual en términos reales)

CONCEPTO	AÑO						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Consumo privado final	1,8	2,0	2,1	3,2	3,4	2,9	2,3
Consumo público final	0,7	1,6	1,0	1,4	2,2	1,8	1,8
Formación bruta de capital	3,2	2,2	3,3	6,7	4,9	4,7	0,9
Exportación de b. y s.	8,3	5,0	10,1	6,6	5,2	11,5	3,5
Importación de b. y s.	7,5	4,3	9,4	10,0	7,2	10,7	2,9
Producto Interior Bruto	2,5	1,7	2,2	2,9	2,6	3,3	1,7

Fuentes: Eurostat.

6.2. CRECIMIENTO Y GENERACIÓN DE EMPLEO

Entre los objetivos a los que aspira la UE está también el de conseguir un alto nivel de empleo. Si bien a corto plazo la creación de empleo está directamente relacionada con el incremento de la producción, a largo plazo depende, básicamente, de las reformas estructurales que se lleven a cabo.

La política de empleo en la UE es una competencia nacional con independencia de que el Tratado de Amsterdam establezca una estrategia comunitaria para coordinar e impulsar el mismo a través de dos mecanismos: una mayor armonización de las políticas nacionales y de la potenciación de una serie de reformas que se centran en los siguientes aspectos: crear un entorno fiscal favorable a las empresas, relanzar proyectos que incentiven las inversiones en infraestructura y mejorar la cualificación profesional de la mano de obra.

Históricamente la tasa de desempleo en la UE ha sido bastante superior a la que se ha dado en Estados Unidos o Japón. Con niveles de crecimiento prácticamente similares entre Estados Unidos y la Unión Europea –como ocurrió, por ejemplo, a lo largo de las décadas ochenta-, EE.UU. ha mantenido el pleno empleo, mientras que en la UE el paro no ha cesado de incrementarse. La interpretación de este diferente comportamiento se ha tratado de explicar arguyendo como base las rigideces a las que estaba sometido el mercado de trabajo en la Comunidad. Sin embargo, todos los países comunitarios iniciaron a partir de mediados de los ochenta amplios programas de flexibilización del mercado de trabajo que han contribuido de manera considerable a precarizar el mismo: se han generalizado los contratos a tiempo parcial y con carácter temporal, se han reducido los salarios y se ha ampliado el abanico salarial, se ha introducido la movilidad geográfica, profesional y sectorial, etc.¹³

No parece, pues, que el único y máximo responsable del paro masivo europeo hasta mediados de los noventa del pasado siglo haya sido la rigidez de los mercados laborales nacionales. Más que en las rigideces de la oferta, la raíz del problema parece radicar en la debilidad de la demanda. Estados Unidos y Japón han tratado de superar las situaciones de crisis –con éxito en Estados Unidos y con fracaso en Japón- a través de políticas activas de relanzamiento económico (mediante la actuación conjunta de las políticas monetaria y fiscal), mientras que la Comunidad Europea no las ha llevado a cabo porque no ha contado con recursos presupuestarios ni capacidad legal para acometerlas. Aparte la debilidad de las instituciones comunitarias para tomar la iniciativa, esa falta de relanzamiento tam-

bién es atribuible a la descoordinación que tradicionalmente ha existido entre las políticas nacionales.¹⁴ Dado el nivel de integración económica que ya se ha alcanzado en la UE (que en el intercambio de productos es prácticamente similar al de Estados Unidos), ningún país comunitario, por sí sólo, está dispuesto a embarcarse en programas presupuestarios expansivos –por otra parte, limitados por el Pacto de Estabilidad– en los que tendría que asumir en solitario sus costes en tanto que los beneficios se repartirían por toda el área comunitaria. Tampoco puede hacerlo la Comunidad porque, además de carecer de competencias directas en esta política, no cuenta con recursos financieros para ello: el presupuesto comunitario es muy reducido y está sujeto a toda clase de rigideces: carece de impuestos propios, no puede legalmente tener déficit y tiene limitadas sus potencialidades de crecimiento. En definitiva, dicho presupuesto no puede ser utilizado con fines estabilizadores. Por lo tanto, tarde o temprano, no habrá más remedio que atribuir a la Comunidad recursos presupuestarios suficientes (y basados en figuras impositivas propias) para que pueda realizar una verdadera política fiscal.¹⁵

Desde mediados de los noventa en adelante, coincidiendo con la segunda fase preparatoria de la UEM en la que se produjeron fuertes avances en la convergencia nominal y se efectuaron reformas importantes en los mercados laborales de los Estados miembros, se ha producido una fuerte creación de empleo y, simultáneamente, una importante reducción en la tasa de paro. Efectivamente, entre 1996 y 2000, se crearon en la eurozona en tono 7,6 millones de puestos de trabajo, de los cuales unos 2,5 millones lo fueron en el año 2000; paralelamente, la tasa de paro se redujo del 11,5 % de la población activa, en 1996, a 8,3 % en 2001.¹⁶

Las reformas efectuadas en los mercados de trabajo nacionales –todas ellas de carácter liberal y de fuerte precarización del empleo– han permitido una mayor sintonía entre la evolución del PIB y la demanda de empleo. Según del Banco de España: *“De hecho, el cociente entre la tasa de crecimiento de la ocupación y la del PIB alcanzó el 0,4 en este período, muy por encima del valor medio registrado en los últimos veinte años, que fue del 0,2. Sin embargo (...), el avance de la ratio número de empleados/PIB en los años más recientes ha diferido significativamente entre los países miembros de la UEM. Así, existe un grupo de países —formado por Holanda, España, Irlanda, Francia y Finlandia— que han registrado una ratio en torno a 0,5, mientras que, en el resto de países, dicha variable se ha situado alrededor del 0,2”.*¹⁷

7. LAS COORDENADAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Sin renunciar, como es lógico, al crecimiento económico que es una de las aspiraciones del modelo comunitario, dicho crecimiento ha de ser, por normativa comunitaria, ordenado: *un crecimiento sostenible y no inflacionista*. Es decir, en la UE no se puede crecer a cualquier precio sino en el contexto que permita un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad.

Al tiempo que se pretende que se de un ritmo de crecimiento que sea compatible con la estabilidad de precios y con los grandes equilibrios macroeconómicos (presupuestario y del exterior), dicho crecimiento ha de ser armonioso y sostenible, es decir, respetuoso con el desarrollo sostenible, mantener una elevada protección social y perseguir un alto nivel de cohesión económica y social.

A este marco de los contornos del crecimiento, pasamos a referirnos a continuación.

7.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

El desarrollo sostenible es el primer condicionante del crecimiento en la UE. Como es sabido, la preocupación por las cuestiones medioambientales, tanto en la Comunidad como en otros ámbitos geográficos, es una consecuencia inmediata de la crisis económica de la década de los setenta del pasado siglo. A partir de entonces existe un antes y un después en el modelo de desarrollo de los países avanzados y muy particularmente en las Comunidades Europeas.

La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente de las Naciones Unidas, publicó, en 1987, *Our Common Future*, conocido como Informe Brundland.¹⁸ De ahí surgió el concepto de *desarrollo sostenible* que hoy ya nos es tan familiar: quiere significar que el crecimiento económico ha de ser compatible con la conservación de los recursos naturales con el objeto de permitir la continuidad del desarrollo de manera ordenada. Es una nueva filosofía que implica un crecimiento ordenado en lo económico, que sea respetuoso con el medio ambiente y con los recursos naturales y que se interese por el desarrollo integral de la persona – educación, salud, seguridad- y por sus formas participativas en la sociedad.

En el caso de las Comunidades Europeas, el concepto de desarrollo sostenible se introdujo en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht, que entró en vigor en 1993. En el art. 2 del Tratado CE, se dice que la “*La Comunidad tendrá por misión promover (...) un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas (...) un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente ...*”. La posterior revisión del TUE que hace el Tratado de Amsterdam, vuelve a incidir sobre esta cuestión y eleva el desarrollo sostenible a principio de acción comunitario.

Con el TUE el desarrollo sostenible pasa a ser considerado como uno de los grandes objetivos del proceso de integración europeo con lo cual la prosperidad económica pasa a ser incompatible con la contaminación del medio ambiente. En adelante, las tecnologías que se usen habrá de procurarse que sean limpias lo que, a su vez, puede generar importantes beneficios derivados de la utilización más racional de los recursos.¹⁹

El desarrollo sostenible ha de medirse a través de indicadores. Éstos no sólo permiten obtener información sobre los progresos que se están realizando sino que también contribuyen a fundamentar la toma de decisiones. En la Cumbre de la Tierra de las Naciones Unidas de 1992, más conocida como Cumbre de Río, se reconoció la necesidad de establecer un sistema de indicadores a escala internacional con la finalidad de que pudiesen informar sobre las decisiones que afectasen al desarrollo sostenible. Dicho reconocimiento se recoge y articula posteriormente en la Agenda 21 donde se realiza un llamamiento a los gobiernos nacionales, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales para que desarrollen, identifiquen y armonicen tales indicadores en los niveles regionales, nacionales y globales. Como resultado de todo ello, la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas aprobó, en 1995, un Programa de Trabajo sobre Indicadores de Desarrollo Sostenible.

La Unión Europea formula la primera estrategia de desarrollo sostenible en la cumbre del Consejo Europeo de Göteborg (Suecia) de junio de 2001.²⁰ Dicha estrategia, siguiendo las orientaciones de las Naciones Unidas y el propio acervo común, se basa en que en la toma de decisiones sobre políticas comunitarias deben ser tenidos en cuenta los cuatro principios o dimensiones que fundamentan el desarrollo sostenible: ambientales, económicos, institucionales y sociales.²¹

Las áreas prioritarias sobre las que la UE esta basando su actual estrategia de desarrollo sostenible, son las cuatro siguientes: cambio climático, transporte,

salud pública y recursos naturales.²² La razón de la elección de estas cuatro áreas –que se ampliarán a otras en un futuro- es importante: en el caso del cambio climático, para atender los compromisos de Kioto; en el del transporte, para que la red de transportes comunitaria sea lo más eficiente económica y socialmente; en la salud, para prevenir epidemias como las que se han propagado en los últimos años hasta conseguir que la propia Unión cuente con una ley de Regulación Alimentaria; y en recursos naturales, para tratar de cambiar la actual relación entre crecimiento económico, consumo de recursos naturales y externalidades negativas.

7.2. ALTO NIVEL DE PROTECCIÓN SOCIAL

El segundo de los grandes objetivos del crecimiento a largo plazo es que se realice en un contexto de elevada protección social. Si bien, como diremos, no existe propiamente un modelo comunitario de protección social, sí existe una filosofía al respecto que es bastante común a todos los países miembros no obstante las importantes diferencias que todavía existen en los niveles de protección.

Los Estados de la UE se caracterizan, en general, por destinar a la protección social una buena parte de sus recursos presupuestarios. Este es uno de los aspectos que más diferencian a esta filosofía comunitaria de la de otros países desarrollados y, destacadamente, de Estados Unidos y Japón. De su elevada protección social los europeos se sienten, en general, muy orgullosos puesto que es una manifestación de solidaridad (cohesión social) entre las personas y cuyos beneficios sociales son bien visibles: permite, por ejemplo, que los jubilados perciban unos ingresos acordes con sus necesidades, que los parados no se conviertan en indigentes y que los enfermos

**LAS ÁREAS PRIORITARIAS
SOBRE LAS QUE LA UE
ESTA BASANDO SU
ACTUAL ESTRATEGIA DE
DESARROLLO SOSTENIBLE,
SON LAS CUATRO
SIGUIENTES: CAMBIO
CLIMÁTICO, TRANSPORTE,
SALUD PÚBLICA Y
RECURSOS NATURALES**

encuentren un sistema sanitario que los atienda de forma esmerada sin preguntarles si pueden pagarlos.

No obstante estos logros sociales, desde el punto de vista de la integración europea, la protección social es uno de los aspectos más débiles de la misma porque, en realidad, no existe propiamente competencias comunitarias en la materia ya que todas ellas continúan siendo nacionales.

Uno de las cuestiones que hoy preocupan hondamente en todo el ámbito comunitario es el futuro de ese sistema habida cuenta que la población está envejecimiento rápidamente y cada vez menos activos van a tener que sostener a más pasivos. En este sentido el Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002, propuso aumentar en cinco años la edad de jubilación en la Unión antes de 2010.

Si bien es cierto que la mayor parte de los países comunitarios realizan esfuerzos importantes en protección social, las diferencias que existen entre los Estados, son todavía muy apreciables. Según pone de manifiesto la Tabla 3, por debajo de la media comunitaria (UE-15) que era del 27,6% del PIB en 1999, se situaban siete países (España, Grecia, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal) la mayoría del área mediterránea.²³ Las disparidades en los niveles de protección social que existen entre los Estados de la Unión, son superiores a las que se dan en los niveles de renta per cápita. Tales diferencias no sólo obedecen a factores de orden económico sino también a cambios demográficos y a la diferente sensibilidad social que hay en unos y otros países.

Las diferencias entre países comunitarios también se extiende al sistema de financiación de los gastos sociales. Existen, al menos, tres modelos (Tabla 4). En el primero de ellos, la financiación de los gastos sociales se realiza mayoritariamente a través de cotizaciones sociales: más del 60% de los recursos provienen de contribuciones sociales (cuota obrera y patronal) y el resto de transferencias de los presupuestos estatales (impuestos) y otros recursos; este modelo es el seguido por Alemania, Austria, Bélgica, Francia, España, Grecia, Holanda e Italia. El segundo de los modelos, se financia, principalmente, a través de impuestos y es el seguido, fundamentalmente, por Dinamarca e Irlanda y por el cual alrededor de un 60 de los recursos destinados a la protección social provienen de las transferencias presupuestarias (impuestos) y el resto de cotizaciones sociales y de otras fuentes. Finalmente, existe otro tercer modelo, al que podemos llamar mixto por repartir sus fuentes de financiación entre cotizaciones sociales e impuestos y que es el seguido por Finlandia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia

Tabla 3. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UE (en % s/ PIB)

AMBITO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Alemania	27,6	28,4	28,3	28,9	30,0	29,5	29,3	29,6
Austria	27,6	28,9	29,8	29,7	29,6	28,8	28,3	28,6
Bélgica	27,3	29,5	29,0	28,2	28,7	28,1	28,2	28,2
Dinamarca	30,3	31,9	32,9	32,2	31,4	30,4	29,9	29,4
<i>España</i>	<i>22,4</i>	<i>24,0</i>	<i>22,8</i>	<i>22,0</i>	<i>21,8</i>	<i>21,1</i>	<i>20,6</i>	<i>20,0</i>
Finlandia	33,6	34,6	33,8	31,8	31,6	29,3	27,3	26,7
Francia	29,3	30,7	30,5	30,7	31,0	30,8	30,5	30,3
<i>Grecia</i>	<i>21,2</i>	<i>22,0</i>	<i>22,0</i>	<i>22,3</i>	<i>22,9</i>	<i>23,3</i>	<i>24,3</i>	<i>25,5</i>
Holanda	33,2	33,6	31,0	30,9	30,1	29,4	28,5	28,1
<i>Irlanda</i>	<i>20,3</i>	<i>20,2</i>	<i>19,7</i>	<i>18,9</i>	<i>17,8</i>	<i>16,7</i>	<i>15,5</i>	<i>14,7</i>
<i>Italia</i>	<i>26,2</i>	<i>26,4</i>	<i>26,0</i>	<i>24,8</i>	<i>24,8</i>	<i>25,5</i>	<i>25,0</i>	<i>25,3</i>
<i>Luxemburgo</i>	<i>23,3</i>	<i>23,9</i>	<i>23,6</i>	<i>23,5</i>	<i>24,0</i>	<i>22,9</i>	<i>22,4</i>	<i>21,9</i>
<i>Portugal</i>	<i>18,2</i>	<i>20,7</i>	<i>20,8</i>	<i>20,8</i>	<i>21,3</i>	<i>21,6</i>	<i>22,4</i>	<i>22,9</i>
Reino Unido	28,1	29,1	28,8	28,4	28,3	27,7	27,2	26,9
Suecia	37,1	38,6	37,2	35,1	34,5	33,6	33,2	32,9
EU-12 (Eurozona)	27,3	28,4	28,1	28,0	28,2	27,8	27,4	27,4
UE-15	26,5	27,7	28,8	28,4	28,3	28,0	27,6	27,6

Fuente : Eurostat

Tabla 4. FINANCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, 1999 (en % del total)

AMBITO	CONTRIBUCIONES SOCIALES	TRANSFERENCIAS DEL ESTADO (Impuestos)	OTROS INGRESOS	TOTAL
Alemania	65,0	32,8	2,3	100,0
Austria	64,3	35,0	0,7	100,0
Bélgica	71,8	25,7	2,5	100,0
<i>Dinamarca</i>	<i>28,5</i>	<i>65,2</i>	<i>6,4</i>	<i>100,0</i>
España	69,2	26,8	4,0	100,0
Finlandia	50,0	43,4	6,6	100,0
Francia	66,8	30,4	2,8	100,0
Grecia	61,1	28,6	10,3	100,0
Holanda	65,8	15,3	18,9	100,0
<i>Irlanda</i>	<i>39,0</i>	<i>59,8</i>	<i>1,2</i>	<i>100,0</i>
Italia	58,0	38,9	3,1	100,0
Luxemburgo	49,1	46,9	4,0	100,0
Portugal	44,4	40,9	14,7	100,0
Reino Unido	51,8	47,3	0,9	100,0
<i>Suecia</i>	<i>45,9</i>	<i>48,9</i>	<i>5,2</i>	<i>100,0</i>
EU-12 (Eurozona)	61,2	35,1	3,7	100,0
UE-15	60,6	35,7	3,7	100,0

Fuente : Eurostat

En definitiva, los Estados miembros de la UE, tienen, en general, una elevada protección social aunque todavía con amplias diferencias entre ellos, diferencias que también se extienden a la distribución interna de los gastos y a los mecanismos de financiación. Pero la UE, como tal, carece de una política propia de protección social lo cual constituye uno de los principales lastres que acarrea la Comunidad y que tiene fuertes implicaciones sobre la libre circulación de las personas: sobre la movilidad y fijación de residencia.

Es necesario que se comunitaricen total o parcialmente algunos de los gastos sociales, tales como los de desempleo (una parte del paro es producto de los programas de ajuste de la UEM), las prestaciones sanitarias e incluso las pensiones de jubilación. Parece deseable que si se pretende conseguir una verdadera cohesión social deba partirse de un mínimo común a escala comunitaria en los rubros indicados. Esto requiere, como es obvio, dotar a la UE de nuevos recursos presupuestarios y parece que lo más razonable sería que, para financiarlos, tanto el IVA como los Impuestos Especiales pasasen a ser de competencia comunitaria en exclusiva. Con estos recursos, la UE podría realizar una auténtica política fiscal que es absolutamente necesaria para apoyar la monetaria y de paso se solucionarían los eternos problemas de la falta real de armonización de bases y tipos imponibles de ambas figuras tributarias que nunca acaban de resolverse del todo por falta de consenso; y, adicionalmente, se agilizaría y se haría más transparente el mercado interior.

7.3. COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

La tercera de las grandes coordenadas por las que se conduce el crecimiento económico comunitario a largo plazo, es el de lograr una mayor cohesión económica y social.

En sentido muy general puede decirse que la política de cohesión económica y social tiene por finalidad disminuir las desigualdades -territoriales y sociales- entre las regiones y entre los Estados miembros de la UE. Si bien la mayor parte de dicha política, también conocida como estructural, es regional, su pretensión es más amplia que la meramente geográfica por cuanto se trata de conseguir un *desarrollo armonioso* en el conjunto de la UE, lo cual implica que deben contemplarse aspectos económicos y sociales y no solamente territoriales.²⁴

La necesidad de conseguir una gran cohesión económica y social se justifica porque la construcción europea no puede hacerse sólo liberalizando los merca-

dos de bienes, servicios, capitales y trabajo y garantizando que se cumplan de la mejor manera posible las reglas sobre la competencia. Para ello no es necesario crear ningún área de integración: con que se cumplan las normas internacionales sobre cooperación sería prácticamente suficiente. La Unión Europea es mucho más que un área de libre comercio: es un área de integración que aspira a que ésta no se limite a lo económico sino que también abarque lo social y lo político; y eso requiere prestarle atención y recursos financieros. De ahí que, junto con la liberalización del mercado interior y la UEM que hagan posible la consecución de un espacio común sean necesarias medidas compensadoras en favor de las zonas geográficas más desfavorecidas (regiones y estados) con el fin de que todas ellas gocen de las mismas oportunidades en ese mercado liberalizado y competitivo.

Con el AUE—que entró en vigor en julio de 1987—, la cohesión económica y social pasa a constituir uno de los pilares fundamentales de la construcción europea ya que es un principio de solidaridad de tipo principalmente—aunque no sólo—geográfico. Por ello, las acciones tendentes al logro de la cohesión económica y social, competen a la Comunidad que habrá de tenerla en cuenta al formular y desarrollar todas sus políticas.

Los instrumentos financieros de los que se sirve la Comunidad para la cohesión económica y social son los tres siguientes: en primer lugar, los *Fondos estructurales*: Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección Orientación (FEOGA-Orientación), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) e Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP); en segundo lugar, el *Fondo de cohesión* y en tercer lugar, el *Banco Europeo de Inversiones* (BEI).

Una de las características que son comunes a todos estos instrumentos financieros, es la de financiar proyectos de inversión y no gastos corrientes, salvo contadas excepciones. Por otra parte, la diferencia más notable entre el BEI y los otros instrumentos financieros consiste en que el BEI concede préstamos que hay que devolver en tanto que los fondos estructurales y de cohesión, otorgan ayudas no reembolsables.

Los fondos estructurales y el de cohesión cofinancian—conjuntamente con los Estados—los proyectos en los que participan en proporciones variables, según la naturaleza y la localización de la actuación. Los porcentajes de cofinanciación comunitaria en los fondos estructurales varía desde el 25% al 75%, si bien en las regiones ultraperiféricas puede alcanzar hasta el 85%, que es, por otra parte, el

porcentaje más frecuente para el fondo de cohesión (cuya subvención no puede ser inferior al 80%). Por otra parte, una diferencia esencial entre los fondos estructurales y el de cohesión reside en que de los primeros teóricamente pueden beneficiarse, en mayor o menor medida, todas las regiones de los Estados miembros mientras que del fondo de cohesión sólo lo pueden hacer aquellos Estados cuyo PNB per-cápita no rebase el 90% de la media comunitaria.

Hasta la reforma de los fondos estructurales de 1988 (que entró en vigor el 1 de enero de 1989), el funcionamiento de cada uno de los Fondos se atenía exclusivamente a lo dispuesto en su reglamento específico. A partir de dicha reforma, aún manteniendo los reglamentos particulares, han de someterse a una reglamentación común con el fin de dotar de mayor coherencia y complementariedad a sus actuaciones.

Finalmente debe indicarse que en el caso del BEI, a diferencia de los restantes instrumentos aquí considerados que sólo pueden actuar en el interior de la UE, puede extender también su actividad fuera de los Estados miembros.

Expuesta sumariamente las líneas básicas que sirven de norte a la cohesión económica y social en la UE, pasamos a considerar las principales disparidades que presenta la misma. Por razones de espacio que desbordarían el objetivo de esta ponencia, no descendemos a un análisis regional que es donde más se aprecian las diferencias de desarrollo económico que existen y que es todavía muy importante. Aquí nos vamos a limitar a exponer unas pinceladas generales a escala estatal y de subáreas tomando también en consideración la próxima ampliación de la UE que comenzará a producirse a partir del año 2004 a 10 nuevos Estados y en el 2007 a otros dos –Bulgaria y Rumanía- dejando para fecha posterior, y aun sin determinar, la previsible incorporación de Turquía, y mucho más lejano en el horizonte, la de los países balcánicos.

La actual UE de los 15 es un área de 3.232 miles de Km², con una población que en 2001 era de unos 480 millones de habitantes y con un PIB de 8.812,4 miles de millones de euros. Cuando en el 2007 se complete la próxima ampliación prevista a 12 nuevos Estados miembros, la superficie de la UE se incrementará en 1.086 Km² (en un tercio aproximadamente) y en algo más de 100 millones de habitantes (poco más de la cuarta parte de la población actual) pero su PIB sólo se verá acrecentado en un 10%. Si se agrega Turquía, la superficie y la población comunitaria experimentan otro incremento no despreciable (Turquía pasaría a ser el primer Estado en superficie de la UE y el segundo en población) pero el PIB apenas se modifica.

Lo anterior se traduce en que las diferencias de renta que existen entre los actuales quince miembros, que son bastante considerables, pasan a ser inmensamente mayores con las ampliaciones que se avecinan. No es posible mantener una integración económica coherente con dichas diferencias. Es necesario que se produzca una importante convergencia económica en términos reales –que debe ser diferenciada de la convergencia nominal necesaria para acceder y mantenerse en la UEM- lo cual se consigue haciendo que los mercados de productos y factores funcionen correctamente y también, y sobre todo, fomentando la cohesión económica y social a través del empleo de fuertes sumas de recursos públicos –del presupuesto común- canalizando los mismos a través de los instrumentos que antes se han mencionado.

Para apreciar más claramente tales diferencias, en la Tabla 5 aparecen clasificados los países de la UE actuales y futuros en cuatro subáreas: la Atlántica, la Central, la Mediterránea y la del Este. Como puede apreciarse, en tanto las cuatro se reparten el territorio en aproximadamente un cuarta parte cada una de ellas, las diferencias afloran ya claramente en la distribución de la población y sobre todo del PIB (Tabla 6). Existe una Europa Central y Atlántica homogéneas que son ambas pujantes y equilibradas junto con un Sur y un Este con mucho menor grado de desarrollo y con considerables desigualdades entre los países que integran dichas subáreas.

La clasificación establecida es, si se quiere, un tanto caprichosa. Sin embargo, tiene todo su sentido si se atiende al grado de desarrollo de cada una de tales subáreas.



La UE-Central es la que presenta mayor homogeneidad en su desarrollo y es también a la que históricamente le ha correspondido el liderazgo y la mayor cuota de responsabilidad en la integración económica. Con aproximadamente una cuarta parte del territorio de la UE ampliada a 27 Estados, alberga el 36,8% de la población y genera el 45,7% del PIB comunitario en el año de referencia (2001). Sus dos principales países son Alemania y Francia que, conjuntamente, suman más de 143 millones de habitantes (el 29,6% de la UE-27) y el 36,2% del PIB, lo cual, unido a ser los impulsores del proceso de construcción europea, les convierte en líderes de la misma sin cuya aquiescencia es muy difícil avanzar.

La UE-Atlántica, segunda de las subáreas, está formada por países que en su mayoría pertenecieron a la EFTA y que todavía conservan su vieja tradición ideológica de convertir a la UE en un área de libre comercio. El país más significativo y al que en buena parte corresponde el liderazgo de esta postura, es el Reino Unido. Dicho país tiene un peso determinante en la subárea pero no muy significativo en el conjunto de la UE.

La tercera de las subáreas es la Mediterránea. Su peso, en superficie y en población, se aproxima a la cuarta parte de la UE-27 y su PIB supera en poco la quinta parte de la misma. Es de las tres subáreas de la actual UE-15 la que mayores desequilibrios económicos y sociales presenta (menor PIB per cápita y mayor tasa de desempleo). En ella también es determinante el peso demográfico y económico de Italia (casi la mitad de la población y el 57% del PIB) y a gran distancia de éste, el de España que, con Grecia y Portugal son los tres Estados menos desarrollados de la actual UE-15.

Finalmente, la cuarta de las subáreas es la del Este. Está formada por los 12 nuevos Estados que se van a adherir a la UE en el año 2004 (10 estados) y 2007 (2 estados). Con la excepción de Chipre y de Malta, cuyo nivel de renta se sitúa en la media de los países mediterráneos ya miembros de la UE, los restantes Estados tienen en común dos importantes características: todos ellos proceden de regímenes económicos de planificación centralizada y todos ellos tienen un nivel de renta per cápita muy inferior a la media de la UE actual (como media poco más de un tercio). Por otra parte, con la excepción de Polonia y en menor medida, Rumanía, todos ellos son países pequeños: la mitad no superan los 5 millones de habitantes y dos ni siquiera llegan al millón.

En fin, las diferencias de desarrollo entre los Estados miembros de la actual UE, que son todavía ciertamente considerables, se verán incrementadas de mane-

ra importante con la ampliación. Por ello ésta plantea un gran reto para la UE y más aún en un momento histórico tan delicado como el actual en el que algunos de los gobiernos de sus miembros – caso de España y del Reino Unido- están apoyando a Estados Unidos en su despropósito de desestabilización del orden económico y político internacional y en la ruptura del proceso de integración comunitario.

Si la ampliación transcurre por unos cauces adecuados, es de presumir que los nuevos socios, con el tiempo, irán convergiendo en renta per cápita con los antiguos del mismo modo que los más pobres de éstos lo han ido haciendo a lo largo de las décadas precedentes: Irlanda, por ejemplo, que tenía el 76,2% de la renta per cápita media comunitaria en el momento de su ingreso -en 1973- ha alcanzado el 129,5% en 2001; España, que tenía un 55,6% de la renta per cápita media comunitaria en 1986 –fecha de su ingreso-, ha llegado al 70,2% en el 2001; Portugal, con el 31,5% de dicha media, también en 1986, ha pasado al 52,3% en el 2001, etc.

Los recursos empleados en la cohesión económica y social, que se incrementaron de manera considerable a finales de la década de los ochenta y que actualmente superan con creces el tercio de los gastos del presupuesto comunitario, están dando sus resultados y es de esperar que la tendencia futura siga así.

8. CONCLUSIONES

1. El modelo económico comunitario ha comenzado a funcionar plenamente a partir del 1 de enero de 1999 con la UEM. La experiencia es todavía muy corta para sacar conclusiones definitivas, aunque si ha demostrado ya su potencia para preservar a la eurozona de las crisis económicas que han tenido lugar en los últimos años que, de otra manera, hubieran afectado muy duramente a algunos de los Estados miembros, caso concreto de España frente a la crisis argentina

2. En la eurozona no deben existir problemas serios para la consecución de aquellos objetivos relacionados con la convergencia económica puesto que son variables que o bien controlan directamente las instituciones comunitarias (como ocurre con las políticas monetaria y cambiaria), o bien tienen un control indirecto sobre las mismas como es el caso de los déficit presupuestarios (Pacto de estabilidad). Sin embargo, el modelo carece de instrumentos lo suficientemente ágiles cuando se pretende acometer reformas estructurales relacionadas con la política laboral, fiscal, de infraestructuras, etc., salvo que se produzca un pacto previo

Tabla 5. SUPERFICIE, POBLACIÓN Y PIB EN LA UE AMPLIADA				
ÁMBITO DE REFERENCIA	AÑO 2001			
	SUPERFICIE (miles de Km ²)	POBLACIÓN (miles de hab. 2001)	PIB (millardos €)	PIB per cápita (en €)
UE- Atlántica	1.142	83.266	2.255,2	27.083,1
Dinamarca	43	5.355	183,9	34.173,7
Finlandia	338	5.192	135,6	26.117,1
Irlanda	69	3.839	115,4	30.059,9
Reino Unido	242	59.995	1.586,8	26.448,9
Suecia	450	8.885	233,5	26.280,2
UE- Central	1.060	178.032	4.439,5	24.936,5
Alemania	357	82.199	2.065,9	25.132,9
Austria	84	8.130	209,9	25.818,0
Bélgica	31	10.289	256,9	24.968,4
Francia	544	60.932	1.454,1	23.864,3
Holanda	41	16.039	430,3	26.828,4
Luxemburgo	3	443	22,4	50.564,3
UE- Mediterránea	1.030	118.299	2.117,5	17.899,6
España	505	39.800	648,9	16.304,0
Grecia	132	10.577	129,8	12.271,9
Italia	301	57.893	1.217,0	21.021,5
Portugal	92	10.029	121,8	11.870,2
UE- Este (Ampliación)	1.086	104.261	910,8	8.735,8
Bulgaria	111	8.250	43,2	5.236,6
Chipre	9	749	14,7	19.626,2
Eslovaquia	49	5.400	56,3	10.425,9
Eslovenia	20	2.000	31,1	15.550,0
Estonia	45	1.420	12,4	8.732,4
Hungría	93	10.000	112,5	11.250,0
Letonia	64	2.320	14,7	6.336,2
Lituania	65	3.500	22,3	6.371,4
Malta	0,3	383	6,5	16.971,3
Polonia	313	38.700	339,7	8.777,8
República Checa	79	10.280	128,9	12.538,9
Rumanía	238	22.390	128,5	5.739,2
Turquía	781	66.620	133,0	1.996,4
UE-15	3.232	379.597	8.812,4	23.315,1
UE-15 + Amp. ESTE	4.318	483.858	9.723,2	20.095,5
UE-15 + Ampl. Este + Turquía	5.099	550.478	9.856,2	17.904,8

Fuente: Comisión de la Unión Europea

Tabla 6. SUPERFICIE, POBLACIÓN Y PIB EN LA UE AMPLIADA (en %)				
ÁMBITO DE REFERENCIA	AÑO 2001			
	SUPERFICIE	POBLACIÓN	PIB	PIB per cápita
<i>UE- Atlántica</i>	26,4	17,2	23,2	134,8
<i>UE- Central</i>	24,5	36,8	45,7	124,1
<i>UE- Mediterránea</i>	23,9	24,4	21,8	89,6
<i>UE- Este (Ampliación)</i>	25,2	21,6	9,4	43,5
UE-15	74,8	78,4	90,6	115,5
UE-15 + Amp. ESTE	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Tabla 5

entre las instituciones comunitarias y los Estados nacionales, aspecto éste que se articula a través de las GOPE.

3. El modelo económico está reclamando una mayor integración política para su avance. La concertación que realizan las instituciones europeas – señaladamente por el Consejo de ministros, en su versión Ecofin- no es lo suficiente fuerte para garantizar el buen funcionamiento de la UEM, máxime cuando se produzca la próxima ampliación. Es necesario que entre los Estados que forman el área euro se produzca una cooperación reforzada que le de al Ecofin-eurozona mayor autonomía.

4. El modelo económico comunitario tiene como objetivos el crecimiento económico y la creación de empleo pero ha de lograrse con una economía saneada en el sector público y sector exterior y teniendo como marco el desarrollo sostenible, una elevada protección social y una importante cohesión económica territorial.

NOTAS

- ¹ Respecto de los nuevos Estados que aspiren a ser miembros de la UE, están obligados a asumir también la UEM por ser ésta parte del acervo común (acquis communautaire). Por consiguiente, la adhesión de nuevos miembros a la UE implica la aceptación de la UEM; no obstante, el cumplimiento de los criterios de convergencia no es una condición previa para su acceso a la moneda única sino que también se requiere que exista un alto grado de convergencia real. Los nuevos Estados miembros vienen obligados a realizar una política de convergencia que contribuya al mantenimiento de la estabilidad de la política macroeconómica común.
- ² De manera similar, añadiendo algún detalle adicional y ajustándolo al momento presente, se pronuncia el Proyecto de futura Constitución para Europa. El apartado 2 del art. 3 del mencionado Proyecto de Constitución dice que: “La Unión obrará en pro de una Europa con desarrollo sostenible basada en un crecimiento económico equilibrado y en la justicia social, con un mercado único libre y una unión económica y monetaria, persiguiendo el pleno empleo y generando un alto grado de competitividad y un nivel de vida elevado. Fomentará la cohesión económica y social, la igualdad entre mujeres y hombres y la protección medioambiental y social, e impulsará el progreso científico y tecnológico, incluida la exploración espacial. Alentará la solidaridad entre generaciones y entre Estados, así como la igualdad de oportunidades para todos”.
- ³ Esta es una definición bastante similar, aunque algo más completa, que la que ya expuse en mi libro de Historia y economía de la Unión Europea. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999, pág. 427 y 428.
- ⁴ En las competencias compartidas, las instituciones comunitarias aplicarán el principio de subsidiariedad, según el cual la Unión sólo actuará en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan alcanzarse de manera suficiente por los Estados miembros.
- ⁵ El art. 11 del Proyecto de Constitución de la Unión prevé que ésta tenga competencias exclusivas en los siguientes campos: garantizar la libre circulación de las personas, mercancías, servicios y capitales; normas sobre la competencia en el mercado interior y en los ámbitos siguientes: unión aduanera, política comercial común, política monetaria en la eurozona, conservación de los recursos biológicos marinos en el ámbito de la política comercial común y en la celebración de acuerdos internacionales cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, sea necesario para ejercer su competencia interna o afecte a un acto interno de la Unión.
- ⁶ Las competencias compartidas vienen establecidas por el art. 11 del Proyecto de Constitución de la Unión. Son en los siguientes ámbitos: mercado interior; espacio de libertad, seguridad y justicia; agricultura y pesca; transportes; redes transeuropeas; energía; política social; cohesión económica y social; medio ambiente; sanidad pública y protección de los consumidores. La Unión también gozará de competencias para realizar una política común en los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, así como en la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria sin que el ejercicio de estas competencias –a diferencia de las anteriores- impida a los Estados ejercer las suyas en los mismos ámbitos.
- ⁷ La última categoría, por orden de importancia, de competencias comunitarias son las complementarias. Se prevén en el art. 15 del Proyecto de Constitución de la Unión. Entre dichas competencias se encontrarán las siguientes: el empleo; la industria; la educación, formación profesional y juventud; la cultura; el deporte y la protección ante las catástrofes.
- ⁸ Por lo que respecta a los países de la ampliación, en tanto se incorporen a la UEM deben respetar el pacto de estabilidad y crecimiento y también renunciar a la financiación directa de sus déficit presupuestarios por parte de sus bancos centrales. Su política monetaria será autónoma pero sus bancos centrales deberán ser independientes y procurar la estabilidad de precios. Por su parte, la

- política cambiaria será considerada una cuestión de interés común y deberán estar en condiciones de poder participar en el mecanismo de cambio del Sistema Monetario II.
- ⁹ Gloria Hernández García y Francisco J. Garzón Morales. “Coordinación de políticas económicas en la UEM”. *Información Comercial Española (ICE)*, número 784, marzo-abril, 2000.
- ¹⁰ Según establece el art. 111 del TCE, los acuerdos formales sobre el sistema de cambios y las orientaciones generales para la política cambiaria es competencia del Consejo-Ecofin (sólo pueden votar los Estados participantes en la UEM). En concreto, el primer párrafo del apartado 1 del art. 111 del TCE dice que “... el Consejo, por unanimidad, sobre la base de una recomendación del BCE o de la Comisión y previa consulta al BCE con el fin de lograr un consenso compatible con el objetivo de estabilidad de precios, podrá, previa consulta al Parlamento Europeo y con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 3, con las modalidades de negociación allí mencionadas, celebrar acuerdos formales relativos a un sistema de tipos de cambio para el ecu en relación con las monedas no comunitarias”
- Este mismo artículo 111 también regula el procedimiento para fijar la posición de la Comunidad en el ámbito internacional sobre cuestiones que afecten a la UEM. A diferencia de la política comercial en la que la representación externa de la Comunidad la ostenta la Comisión, en el caso de la UEM dicha representación la debe decidir el Consejo por unanimidad.*
- ¹¹ No tiene mucho sentido que esta función de supervisión la realice el Consejo en lugar de hacerlo la Comisión ya que ésta lo haría con mayor autoridad que la que tiene el Consejo que actúa, en este caso, como juez y parte puesto que unos Estados se encargan de vigilar a otros y las medidas que hoy se tomen contra alguno mañana pueden volverse en contra.
- ¹² Comisión de las Comunidades Europeas. La zona del euro en la economía mundial –balance de los tres primeros años –. *COM(2002) 332 final*, Bruselas, junio de 2002, pág. 8.
- ¹³ La movilidad geográfica entre los Estados de la UE, es muy reducida; la interregional, es relativamente importante aunque menos intensa que en Estados Unidos. Por su parte, la movilidad sectorial y ocupacional suelen ser relativamente altas en la mayor parte de los Estados de la UE: en 1995, el volumen de rotación de puestos de trabajo se movió en torno al 16 en los hombres y al 19 en las mujeres.
- ¹⁴ Pierre-Alain Muet “Déficit de croissance en Europe et défaut de coordination: une analyse rétrospective” en el trabajo colectivo del Conseil d’Analyse Economique “Coordination européenne des politiques économiques”. *La Documentations Française*. Paris, 1998, pág. 13
- ¹⁵ Resulta poco coherente que exista una política monetaria única gestionada por la Comunidad en tanto que la política presupuestaria y fiscal continúa en su práctica totalidad en manos de los Estados, que además cuentan con poder de veto para modificarla.
- ¹⁶ Comisión Europea. L’Economie Européenne: Bilan de 2001 Investir dans l’avenir. *L’Economie Européenne*, nº 73, 2001
- ¹⁷ Banco de España. El área del euro y la política monetaria común. *Informe Anual*, Madrid, 2002, pág. 59.
- ¹⁸ World Commission on Environment and Development. Our Common Future. *Oxford Paperbacks*, abril 1987.
- ¹⁹ Jacques Santer. The Environment and Sustainable Developmen. *Forum Consultivo Europeo*. Comisión Europea, Bruselas, 5 de junio de 1997.
- ²⁰ La estrategia comunitaria sobre el desarrollo sostenible forma parte de los preparativos de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) entre el 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002.
- ²¹ Adicionalmente, los Estados miembros también llevan a cabo sus propios planes de desarrollo sostenible que naturalmente siguen las directrices de la ONU así como de las instituciones comunitarias. Hay que recordar que seis de ellos (Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Francia y

Reino Unido) tomaron parte en el test sobre indicadores de las Naciones Unidas y otros dos - Dinamarca y Suecia- también han adoptado programas de desarrollo sostenible. El resto de los Estados –entre los que está España- está en fase de acometerlos.

²² Eurostat Key indicators for sustainable development. Working paper, n° 26. Joint ECE/Eurostat Work Session on Methodological Issues of Enviromental Statistics. Ottawa, Canada, 1-4 October 2001

²³ Los datos sobre protección social han sido elaborados por mis alumnas de doctorado de la Universidad Autónoma de Madrid, Elisa Elgueta Alvarado y Marta Soria Catalán, a quienes deseo agradecer su colaboración.

²⁴ Los criterios de actuación para alcanzar la cohesión económica y social, se fundamentan en las bases siguientes: En primer lugar, los que toman como referencia el espacio; su finalidad es la de conseguir un mayor grado de cohesión entre las regiones y para lo cual interviene el FEDER junto con otros fondos e instrumentos financieros (caso del BEI). En segundo lugar, los que toman como referencia a la población desempleada o afectada por procesos de reconversión (o incluso un determinado sector productivo -caso de la actividad agraria-); en este caso, su objetivos es la reinserción laboral. Y por último, los que toman como base el PNB; y cuya finalidad es la de aproximar la renta de los Estados menos desarrollados a la media comunitaria.

