

LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS NACIONALES EN LA UEM

Jorge Uxó González y Cristina Mingorance Arnáiz
Universidad San Pablo-CEU

1. Introducción:

La tercera fase de la UEM ha supuesto un cambio de gran calado en el marco en el cual se desenvuelve la política económica. En concreto, pueden destacarse tres especialmente relevantes.

El primero es la creación de nuevas instituciones encargadas de intervenir en el diseño y aplicación de la política económica. El ejemplo más notable es el del Sistema Europeo de Bancos Centrales y los organismos encargados de facilitar la coordinación entre la política monetaria única y el resto de políticas económicas (Eurogrupo y Comité Económico y Financiero). Una segunda modificación importante ha consistido en la redistribución de las competencias para aplicar las distintas políticas, coexistiendo en la actualidad políticas económicas que se deciden y aplican de forma centralizada (política monetaria, por el SEBC, y política de tipo de cambio, por el Consejo Europeo) y otras cuya decisión corresponde a cada gobierno nacional. Finalmente, el tercer cambio, derivado en parte del anterior, consiste en la necesidad de establecer mecanismos para mejorar la coordinación en la aplicación de la política económica en el seno de la UE.

Respecto al caso de la coordinación, en los últimos años se han producido cambios frecuentes con gran rapidez, habiendo surgido un nuevo proceso cada año desde 1997, cuando el Consejo Europeo de Luxemburgo aprobó una primera Resolución al respecto. Muchas veces, los mecanismos han parecido solaparse o confundirse, y en la práctica no siempre está clara la jerarquía que debe establecerse entre todos los procesos actualmente en curso y entre las instituciones que participan en su aplicación.

Por esta razón, el objetivo de esta comunicación es contribuir a clarificar el funcionamiento de los mecanismos que actualmente se utilizan para coordinar entre sí las políticas económicas de los países que forman parte de la UEM.

2. Características generales de la coordinación de la política económica en la UEM:

2.1. Por qué es necesaria la coordinación de la política económica en la UEM y qué objetivos se persiguen:

Desde un punto de vista general, la necesidad de coordinación de las políticas económicas se justifica por la posible interdependencia existente entre varias economías, derivada por ejemplo de los flujos comerciales o financieros. Esta interdependencia hace que las medidas de política económica aplicadas en un país modifiquen la situación de los objetivos de política económica del resto de países. El principal objetivo de la coordinación de la política económica es, en consecuencia, asegurar que cada país tenga en cuenta estos “efectos desbordamiento” al diseñar su política económica, y conseguir un resultado mejor para el conjunto al potenciar los efectos externos positivos y limitar los negativos.

Este razonamiento, y por tanto la necesidad de coordinar las políticas económicas, es especialmente relevante en el caso de la UEM por varias razones:

- El grado de integración es, en todos los aspectos, muy elevado, y los 12 países de la zona euro forman parte de un mercado único y comparten la misma política monetaria y el mismo tipo de cambio.
- El resto de políticas económicas, sin embargo, se sigue manteniendo bajo la responsabilidad nacional¹, al igual que la determinación de los salarios, que se negocian en cada país de acuerdo con su tradición institucional.
- Más aún, los países integrantes de la zona euro han llevado a cabo un proceso de convergencia nominal, pero todavía difieren en aspectos importantes de su estructura económica, y no cabe descartar en absoluto que se produzcan perturbaciones específicas o asimétricas que requieran políticas económicas de signo diferente en cada país.

Tomadas estas tres consideraciones en conjunto, lo que nos encontramos es que, a la vez que se refuerza la importancia de los canales a través de los cuales pueden producirse los efectos indirectos de las políticas económicas nacionales, éstas se deciden de forma descentralizada y, en ausencia de los mecanismos adecuados, atendiendo a circunstancias y razones que pueden diferir sustancialmente.

El Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado en diciembre de 1997, asumió estos y otros razonamientos similares, y aprobó una Resolución en la que se reconoce la necesidad de llevar a cabo una coordinación y supervisión de aquellas políticas económicas nacionales “que puedan influir en la situación monetaria y financiera en el conjunto de la zona euro o afectar al correcto funcionamiento del mercado interior”². De esta forma, el Consejo no hacía más que

¹ Aunque en algunos casos bajo el obligado cumplimiento de normas comunes, como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el caso de la política fiscal.

² Consejo Europeo (1997).

ratificar lo que ya se recoge en los artículos 98 y 99.1 del Tratado de Amsterdam, en los que se afirma que cada estado miembro debe aplicar su política con el fin de contribuir a los objetivos generales de la Unión establecidos en el artículo 2³, y considerando estas políticas como una materia de interés común. Esto último significa que las decisiones adoptadas deberían tener en cuenta en todo momento las implicaciones de las medidas adoptadas para el conjunto de la UE, y que deben someterlas a un proceso de coordinación en el seno del Consejo.

Mediante esta coordinación se pretende alcanzar varios objetivos, en su mayor parte directamente relacionados con la existencia de efectos desbordamiento de las políticas económicas nacionales⁴:

- Internalizar los efectos externos derivados de las políticas económicas nacionales, y que se producen fundamentalmente a través de la influencia sobre la política monetaria única, el tipo de cambio y el funcionamiento del mercado interior.
- Evitar los comportamientos parasitarios de los países que adopten una postura pasiva para beneficiarse de las acciones llevadas a cabo por otros países.
- Aprovechar las ventajas que se derivan para la política económica del intercambio de información, por ejemplo al aprender de las buenas prácticas aplicadas en otros países, o al adoptar las decisiones con un mayor conocimiento de las acciones que se desarrollarán en otros países.
- Contribuir al cumplimiento de los objetivos generales de la Unión, y específicamente a las medidas de redistribución de la renta entre países o regiones.

2.2. Qué políticas económicas son objeto de coordinación:

El diseño de la UEM aprobado en Maastricht definió claramente un marco institucional de la política económica en el que se centralizaba la política monetaria (y entonces la política de tipo de cambio) y el resto de políticas se mantenían en la esfera nacional. Teniendo en cuenta esto, podríamos señalar tres niveles diferentes en la coordinación de la política económica en el seno de la UEM:

- La coordinación entre sí de las políticas económicas que se mantienen bajo la responsabilidad nacional. A su vez, este nivel puede subdividirse entre una coordinación política por política (por ejemplo, coordinar todas las políticas de empleo aplicadas por cada gobierno nacional) y una coordinación de todas las políticas para asegurar la coherencia del conjunto (por ejemplo, reforzar mutuamente las políticas fiscales con las políticas estructurales).

³ Este artículo establece que los objetivos de política económica de la Unión son los de “promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras exteriores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria”.

⁴ Ver Italianer (1999) y Solbes (2001).

- La coordinación de las políticas económicas nacionales con la política monetaria única, para asegurar un *policy-mix* adecuado.
- La participación de la UEM en los procesos de coordinación internacional de la política económica, lo cual requiere una representación única a nivel internacional de los intereses de la zona euro⁵.

Dejando al margen por ahora la coordinación entre el BCE y los gobiernos nacionales, y centrándonos en las políticas aplicadas por éstos, cabe señalar que el Consejo de Luxemburgo no estableció un principio general a favor de la coordinación de la política económica en la UEM, sino que acotó las políticas económicas que debían ser objeto de esta coordinación a partir del criterio de su influencia potencial en la política monetaria única y el funcionamiento del mercado anterior. Desde este punto de vista, la coordinación de la política económica en la UEM se refiere principalmente a⁶:

- La supervisión de la evolución macroeconómica para asegurar la convergencia de los resultados y evitar en lo posible diferencias cíclicas que dificulten una política económica coherente desde el punto de vista general.
- La supervisión estrecha del tipo de cambio del euro.
- La política presupuestaria, y el grado de cumplimiento de las disposiciones del Tratado y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- El fomento de reformas fiscales para incrementar la eficiencia y las medidas para desalentar las prácticas nocivas de competencia fiscal.
- La evolución de los salarios nominales y reales.
- Las políticas de empleo.
- Las políticas estructurales relacionadas, además del mercado de trabajo, con los mercados de productos, servicios y capitales.

Este criterio para delimitar las políticas económicas que son objeto de coordinación es sin duda relevante, pero no tiene en cuenta la necesidad de integrar otras políticas que también afectan al cumplimiento de los objetivos generales de la Unión, y que se ven afectados de una forma similar por los argumentos anteriores relacionados con la interdependencia.

Un ejemplo es el de la política social⁷, que ha quedado en gran medida al margen de la coordinación de las políticas económicas, a pesar de que el Estado de Bienestar es una parte fundamental del modelo europeo de sociedad⁸. Contrastando con esta realidad, sin embargo, podríamos señalar al menos cinco importantes razones que justifican la intervención “europea”

⁵ En este trabajo no abordamos este tercer nivel, que sí ha sido tratado en un Informe del Consejo ECOFIN aprobado por el Consejo Europeo de Viena (Consejo Europeo, 1998a) y por el BCE (2001). El Tratado de Amsterdam, por su parte, establece que la representación de los intereses de la zona euro en el exterior será asumida por el BCE y por el Consejo en virtud de sus funciones respectivas.

⁶ Consejo Europeo (1997, 1998b).

⁷ La política de I+D es un segundo ejemplo que también podría utilizarse, por la necesidad de evitar la duplicación de esfuerzos o las ventajas de aprovechar las economías de escala que caracterizan los procesos de creación de ideas e innovación.

en la esfera social, que son las siguientes⁹: a) contribuir directamente a alcanzar los objetivos sociales que señala el Tratado de la Unión Europea, b) reforzar el compromiso de las autoridades nacionales con estos mismos objetivos, c) evitar que las diferencias en los sistemas de seguridad social interfieran negativamente en el funcionamiento del mercado único, por ejemplo por las distorsiones que pueden producirse en la movilidad de trabajadores, d) evitar que las diferencias en las políticas sociales de algunos países generen dificultades en los sistemas de protección social o tengan efectos negativos sobre la competitividad de otros países (efectos desbordamiento) y acabe forzando un nivel general de protección social demasiado bajo, y e) favorecer una adecuada contribución de las políticas de protección social a los objetivos generales de la política económica, manteniendo así un planteamiento coherente del conjunto de instrumentos y objetivos.

Como veremos más adelante, el Consejo de Lisboa supuso en cierta medida una corrección en este sentido, ya que se aprobó una estrategia general de política económica en la que se contemplan de forma integrada todas las políticas económicas que afectan al nuevo objetivo estratégico de la Unión, y se aprueba la celebración de un Consejo Europeo de Primavera para coordinar y supervisar el conjunto de la estrategia. En esta estrategia se incluyen también, junto a las políticas macroeconómicas y de reforma estructural, las políticas tecnológicas y de innovación y las políticas sociales.

2.3. Cuáles son los principios básicos de la coordinación:

En el caso de la UE, y en particular entre los países que conforman la unión monetaria, las políticas económicas se coordinan de acuerdo con unos principios claramente establecidos. El primero de estos principios es el de coordinación estrecha, y recoge el precepto establecido en el Tratado de la UE de que cada país debe aplicar su política económica con el fin de contribuir a los objetivos generales de la Unión, y considerarla como una materia de interés común, coordinándola con el resto de países¹⁰.

Esta coordinación se hace, sin embargo, respetando el principio de subsidiariedad que también se recoge en el Tratado, y que establece que la Comunidad sólo actuará directamente si los objetivos de una determinada política no pueden alcanzarse suficientemente por los Estados Miembros, y si por motivos de la escala o los efectos de las medidas propuestas, pueden alcanzarse mejor por la Comunidad. Aplicado a este caso, esto significa que no existe lo que podría denominarse como un “gobierno económico de la UEM”, y que con la única excepción de la política monetaria única, la responsabilidad de las distintas políticas económicas se ha mantenido en la esfera nacional.

⁸ Ferrera (2000), por ejemplo, califica la Europa social como un “enano institucional” cuando se compara con los progresos realizados en el campo de la UEM.

⁹ En Uxó (2001) se realiza un análisis detallado de la cuestión de la coordinación de las políticas sociales en la UE.

¹⁰ La coordinación de las políticas económicas de los países de la UE tiene un fundamento legal explícito en los Títulos VII y VIII del Tratado de Ámsterdam, que establecen, respectivamente, los principios básicos relativos a la “Política económica y monetaria” y al “Empleo”.

Muy relacionado con el anterior está el principio de independencia y respeto de las responsabilidades de cada organismo en la formulación de las políticas económicas. En concreto, esto significa que se mantiene la autonomía de los bancos centrales para la ejecución de la política monetaria, de forma que participan en el diálogo con los demás responsables de la política económica, pero no se someten a ninguna recomendación ajena a sus propios órganos de gobierno. Igualmente, se respetan también las distintas tradiciones de los agentes sociales en la negociación salarial, que es otro de los aspectos que se pretende someter a la coordinación.

La orientación de la política económica se aprueba además por consenso entre las distintas partes implicadas, y especialmente tras un intercambio de puntos de vista de los gobiernos nacionales en el seno del Consejo. Como señala la propia Comisión Europea (2001), la coordinación “no tiene por objeto imponer decisiones a los Estados miembros, sino persuadirlos para que apliquen la política que se juzga más deseable”.

También es importante señalar, por último, que la coordinación no equivale a armonización ni uniformidad de las políticas económicas nacionales. Más bien, a partir del diálogo que señalábamos más arriba se alcanza un consenso sobre los principios generales, pero se respeta a la vez el margen necesario de flexibilidad para tener en cuenta las situaciones específicas. En el caso de las políticas presupuestarias, por ejemplo, esto es especialmente importante para hacer frente a posibles perturbaciones asimétricas en un contexto en el que la política monetaria se ha centralizado. Igualmente, las situaciones nacionales son también diferentes en cuanto a la situación de los mercados de trabajo, los efectos de los cambios demográficos, las preferencias nacionales, etc.

2.4. Los elementos esenciales del proceso de coordinación:

La coordinación de la política económica en la UEM se realiza a partir de tres elementos esenciales¹¹:

- Establecimiento de un diagnóstico común de la situación económica. La adopción de decisiones de política económica debe partir necesariamente de la evaluación que se haga sobre la situación de la economía en el momento en que se aplican y su evolución prevista. Por tanto, sólo es posible alcanzar un consenso sobre las medidas que son necesarias si este diagnóstico es compartido entre los distintos estados miembros. Esto implica, a su vez, el cumplimiento de varias condiciones: la mejora de las estadísticas y la utilización de definiciones e indicadores homogéneos, la elaboración de unas previsiones a corto plazo cuyo contenido sea aceptado por todos los países o la adopción de una metodología común para calcular los efectos de las distintas políticas económicas. Los Servicios de la Comisión Europea desempeñan un papel fundamental en esta parte del proceso de coordinación.

¹¹ Comisión Europea (2001).

- Adopción de un consenso sobre las respuestas de política económica que resultan más adecuadas. Éste es el núcleo del proceso de coordinación, y se concreta fundamentalmente en la discusión anual de las Orientaciones Generales de Política Económica, el diálogo entre el Consejo y el BCE para aplicar una mezcla de política monetaria y política fiscal adecuada, y el resto de procesos diseñados para coordinar cada una de las políticas (ver apartado 3). Mediante estos procedimientos se trata de lograr que las decisiones de política económica adoptadas por cada país tengan en cuenta sus efectos sobre el conjunto de la zona euro, a la vez de realizarse con el conocimiento de las medidas tomadas por el resto de gobiernos. No obstante, el principio de flexibilidad anunciado anteriormente también asegura un margen suficiente para que cada país acomode sus decisiones a su situación cíclica particular.
- Supervisión multilateral de la aplicación efectiva de las políticas. Cualquier proceso de coordinación sólo puede funcionar si existe un compromiso por las partes implicadas de cumplir las normas comunes y aplicar los acuerdos alcanzados. Por esta razón, el propio Tratado establece un sistema de supervisión multilateral, a través del cual el Consejo realiza un seguimiento de la evolución económica y de las políticas económicas aplicadas en cada Estado miembro. Los elementos principales de este sistema son los siguientes: a) informes periódicos presentados por la Comisión sobre la situación económica general y de cada país; b) informe de la Comisión sobre la coherencia de estas políticas con las OGPE; c) obligación de todos los países de informar a la Comisión de las medidas relevantes de política económica que adopten, y en particular de presentar anualmente un Programa de Estabilidad y un Plan Nacional de Acción para el Empleo en los que se recogen las principales medidas presupuestarias y de empleo que se prevé adoptar. Estos programas constituyen una forma de supervisión *a priori* conocida como “sistema de alerta rápida”.

En el caso de que la conclusión de este proceso de supervisión multilateral sea que se están aplicando políticas económicas contrarias a las OGPE o que suponen un riesgo para el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, la Comisión podrá proponer al Consejo la aprobación, por mayoría cualificada, de unas recomendaciones al país cuya política económica se considera inadecuada¹². Estas recomendaciones, que eventualmente podrán ser hechas públicas, constituyen el instrumento de “presión entre pares” más fuerte para tratar de lograr un cambio en la política económica aplicada en uno de los países de la UE, ya que no se establece ningún procedimiento de sanción.

¹² En el año 2001 se han aprobado las primeras recomendaciones, dirigidas a Irlanda, cuya política presupuestaria se ha considerado excesivamente expansiva. Como es sabido, Irlanda cumple sobradamente los límites establecidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (tiene superávit presupuestario estructural). Sin embargo, la orientación del presupuesto aprobado para el año 2001 ha sido procíclica, contraviniendo uno de los principios establecidos en las OGPE. Para una explicación más detallada de las razones que han llevado a la Comisión a proponer estas recomendaciones, adoptadas posteriormente por el Consejo, puede verse Solbes (2001).

2.5. El Consejo ECOFIN y otras instituciones implicadas:

El centro de este proceso de coordinación es el Consejo de la Unión Europea (ECOFIN), que es el único órgano facultado para tomar decisiones en materia de coordinación económica. Ejerce esta función fundamentalmente a través de la propuesta anual, por mayoría cualificada, de las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) para los países miembros y para la Comunidad.

El Consejo cuenta para el desempeño de sus funciones relativas a la coordinación con el apoyo de varios Comités: Comité de Política Económica, Comité de Empleo, Comité Permanente de Empleo y Comité Económico Financiero.

Los ministros de economía y finanzas de los países que forman parte de la unión monetaria celebran mensualmente, además, reuniones informales en lo que se conoce como Eurogrupo o Grupo Euro-12, para abordar cuestiones directamente relacionadas con la moneda única. No obstante, se trata de un órgano sin capacidad efectiva para la toma de decisiones, aunque a finales de 2000 se adoptaron diversas medidas para incrementar su eficacia y transparencia, y para incluir las políticas estructurales entre las cuestiones que debe debatir.

En concreto, las funciones del Eurogrupo se relacionan con la revisión de la situación económica general, el diseño de la estrategia general de política económica, y en particular las políticas presupuestarias, de empleo y de reforma estructural aplicadas por los Estados miembros.

La Comisión Europea, y en particular la Dirección General de Asuntos Económicos y Monetarios, también participa de forma activa en cada uno de los elementos de la coordinación de la política económica que acabamos de señalar. En primer lugar, facilita el diagnóstico común de los problemas a través del seguimiento de la situación económica de la zona euro y de cada país. Esta tarea se concreta en la presentación regular al Consejo ECOFIN de varios informes periódicos (sobre la inflación, tipos de cambio, competitividad, hacienda pública y diferencias coyunturales), la elaboración de un Informe Anual sobre la economía europea y la presentación dos veces al año (primavera y otoño) de las Previsiones Macroeconómicas. Además, participa en la formación del consenso sobre la política económica más adecuada a través de la preparación de las OGPE y las directrices para la política de empleo. Finalmente, es la instancia que recoge y prepara la información necesaria para la supervisión multilateral, estando capacitada para proponer al Consejo la adopción de Recomendaciones a un país.

2.6. Las relaciones con el SEBC:

Si bien el objetivo principal de esta comunicación es abordar la coordinación de las políticas económicas nacionales, un aspecto fundamental en el contexto de la política económica de la UEM es la combinación de política monetaria y política fiscal que se lleva a cabo. Como el Tratado de la Unión Europea establece que la política monetaria única la diseña y ejecuta el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), parece conveniente

detenerse al menos brevemente a considerar qué mecanismos existen para coordinar estas políticas.

El Tratado de la UE incluye varias posibilidades para desarrollar esta coordinación:

- El Presidente del Consejo informa al Consejo de Gobierno del SEBC de la valoración que hace el Consejo de la situación económica y de las políticas económicas de los Estados miembros.
- El BCE deberá ser consultado por las autoridades comunitarias y nacionales antes de adoptar cualquier decisión que pueda influir en su ámbito de competencias, y explícitamente en el caso de que el Consejo adopte acuerdos formales de tipo de cambio entre el euro y otras monedas no comunitarias u orientaciones generales sobre la política de tipo de cambio, y siempre sin perjuicio del objetivo de estabilidad de precios.
- El Presidente del BCE podrá participar en las reuniones del Consejo en las que se deliberen cuestiones relativas a los objetivos y funciones del SEBC, y especialmente para la elaboración de las OGPE.
- El Presidente del ECOFIN podrá asistir a las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE y proponer mociones para su aprobación, aunque no podrá participar en la votación.
- Está prevista la participación del BCE en los Diálogos Macroeconómicos con los interlocutores sociales (ver apartado 3) y en el Comité Económico y Financiero.

No obstante, la eficacia de esta coordinación entre la política monetaria única y el resto de políticas económicas está claramente condicionada, ya que la relación que se establece tiene un claro sentido asimétrico. Esto es así, porque el SEBC desarrolla sus funciones con un alto grado de independencia, gracias a diversos preceptos establecidos en el propio Tratado, como la prohibición expresa de “solicitar o aceptar instrucciones” de los organismos comunitarios o de las autoridades nacionales¹³. Además, aunque el Tratado establece que el SEBC “apoyará las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios establecidos en el artículo 2”, lo hará siempre sin perjuicio de su objetivo fundamental, que es la estabilidad de precios¹⁴.

3. El ciclo anual de la coordinación de las políticas económicas nacionales:

En el apartado anterior señalamos que la coordinación de la política económica puede establecerse en tres niveles diferentes, siendo el primero de ellos el que se corresponde con

¹³ Eijffinger y De Haan (2000) analizan la independencia del BCE desde distintos ángulos (personal, financiera, de política monetaria) y la comparan con la situación de otros bancos centrales, llegando a la conclusión de que el BCE es el que tiene el nivel más alto de independencia global.

¹⁴ Esta definición de objetivos contrasta con la que se establece para la Reserva Federal, que debe perseguir tanto la estabilidad de precios como el pleno empleo. Quizá esta diferencia pueda ser parte de la explicación del contraste entre la política monetaria aplicada en la primera mitad del año 2001 por el BCE y por la Reserva Federal, mucho más activista en un contexto similar de desaceleración económica.

las políticas económicas que se mantienen bajo la responsabilidad nacional. En este apartado nos ocupamos de definir este primer nivel.

La coordinación de estas políticas se logra a través de una serie de procedimientos regulares que se repiten anualmente con una distribución preestablecida a lo largo de los distintos meses, por lo que frecuentemente se utiliza la expresión “ciclo anual” para referirse al conjunto (en el Anexo 1 se recoge el cronograma completo de todos estos procesos).

En concreto, puede distinguirse entre aquellos mecanismos de coordinación que pretenden establecer el marco general en que deben desenvolverse, de forma coherente, cada una de las políticas económicas, y los procesos específicos para coordinar las decisiones adoptadas por los distintos gobiernos nacionales cuando aplican una determinada política (presupuestaria, empleo, reforma económica y determinación de los salarios).

El marco general de las políticas económicas se establece a partir de la aprobación de las OGPE por el Consejo Europeo de junio, aunque desde este año se celebra también en marzo un Consejo de Primavera dedicado a cuestiones económicas y sociales en el que se debe realizar un balance de los progresos obtenidos y de las áreas que requieren un impulso adicional en la estrategia de política económica aprobada en Lisboa.

Respecto a los procesos específicos diseñados para coordinar cada una de las políticas económicas, son los siguientes¹⁵:

- Seguimiento de las políticas presupuestarias a través de la presentación de los Programas de Estabilidad recogidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (primeros meses del año).
- Coordinación de las políticas de empleo a través de la aprobación de las directrices anuales (Proceso de Luxemburgo, segunda mitad del año).
- Presentación de un informe anual sobre los avances registrados en las políticas de reforma económica (Proceso de Cardiff, primeros meses del año).
- Reuniones informales de todas las autoridades implicadas en la formulación de las políticas económicas y los agentes sociales (Diálogo Macroeconómico o Proceso de Colonia, dos veces al año).

A continuación realizamos una breve descripción de cada uno de estos procesos por separado, pero es importante retener la idea de que pretenden formar un conjunto integrado. El ECOFIN (1999) señala por ejemplo que “todos los procesos se organizarán, tanto en materia de contenido como de calendario, de modo que constituyan una aportación eficaz para la formulación de las Orientaciones Generales de Política Económica como centro del proceso de coordinación”. Esta idea global del proceso de coordinación se recoge en el Anexos 2.

¹⁵ La suma de los Procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia se conoce también como “Pacto Europeo para el Empleo”.

3.1. La definición del marco general. Las Orientaciones Generales de Política Económica y los Consejos de Primavera:

Las OGPE constituyen la piedra angular de la coordinación de las políticas económicas en la UE. Se trata de un documento que recoge el consenso de los Estados miembros en torno a las líneas generales de política económica que deben aplicarse en la UE, tanto desde el punto de vista de los objetivos que se persiguen, como de la utilización adecuada de las políticas macroeconómicas (presupuesto y evolución salarial) y estructurales (empleo y reforma económica).

De acuerdo con el artículo 99.2 del Tratado de Amsterdam, las OGPE se elaboran anualmente por el ECOFIN a partir de los trabajos de la Comisión y del Comité Económico y Financiero. La propuesta del ECOFIN se traslada al Consejo Europeo de junio para su debate y aprobación por mayoría cualificada, y posteriormente se informa al Parlamento Europeo. Como ya señalamos anteriormente, el Consejo discute también anualmente un Informe sobre la aplicación en cada país de las Orientaciones Generales aprobadas el año anterior, con lo que se hace efectivo el principio de supervisión multilateral de la aplicación de las políticas económicas que establece el Tratado.

En los últimos años se han producido dos cambios fundamentales que han afectado tanto al contenido como al proceso de elaboración de las OGPE, que se han modificado en varios aspectos para mejorar su eficacia.

En primer lugar, el inicio de la tercera fase de la UEM supone un incremento en la interdependencia entre las economías del área euro, por lo que se requiere reforzar los mecanismos de coordinación de las políticas económicas de los países miembros. De hecho, las OGPE para 1999, aprobadas por el Consejo Europeo de Viena, incluyen entre sus prioridades la aplicación efectiva de un marco de vigilancia y coordinación de la política económica, ya que “más que nunca, la situación económica y social en cada uno de los Estados miembros participantes se verá profundamente influenciada por la evolución económica y política de los demás Estados miembros”.

En esta misma línea, el propio Consejo Europeo de Viena acordó solicitar un informe sobre las modificaciones necesarias en el marco de coordinación de la política económica y en las OGPE, que fue presentado en el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999)¹⁶. Desde el punto de vista del contenido, esta reforma de las OGPE ha consistido en incluir propuestas de medidas más específicas, hacer especial hincapié en los aspectos estructurales de la política económica y añadir unas orientaciones específicas por países, teniendo en cuenta sus circunstancias particulares. Desde el punto de vista de la elaboración de las OGPE, además, el ECOFIN traslada ahora la propuesta inicial de las OGPE a otras formaciones del Consejo, con el objetivo de que también éstas se comprometan en la aplicación de aquellas medidas que sean de su incumbencia, y para que puedan realizar las observaciones oportunas. (En el anexo 3 se recoge este esquema de elaboración de las OGPE).

¹⁶ ECOFIN (1999).

En segundo lugar, las OGPE se han modificado también como consecuencia de la celebración de los Consejos de Primavera. Estos Consejos tienen su origen en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000) que, bajo el título de “Empleo, reforma económica y cohesión social: hacia una Europa de la innovación y el conocimiento”, aprobó una estrategia global de política económica y social, con el fin de alcanzar lo que se ha denominado como el objetivo estratégico de la Unión para la próxima década.

Literalmente, el nuevo objetivo estratégico de la Unión para la próxima década recoge la ambición de “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”¹⁷. Para alcanzarlo, se propone la adopción de medidas en cinco áreas principales (políticas de empleo, políticas de reforma estructural, políticas tecnológicas y de innovación, políticas sociales y políticas macroeconómicas) para avanzar en tres direcciones complementarias: la difusión de la sociedad del conocimiento, la mejora del modelo social europeo y el mantenimiento de un contexto macroeconómico estable. Y como parte de dicha estrategia se aprobó también celebrar anualmente un Consejo Europeo en primavera dedicado a cuestiones económicas y sociales en el que se debe realizar un balance de los progresos obtenidos y de las áreas que requieren un impulso adicional. El primero de estos Consejos se celebró en Estocolmo los pasados 23 y 24 de marzo¹⁸.

Desde el punto de vista de la coordinación de la política económica en la UE, y específicamente en relación con las OGPE, la celebración de estos Consejos de Primavera es importante por varias razones:

- En el Consejo de Estocolmo se acordó que “la reunión de primavera sea el centro de una revisión anual de las cuestiones económicas y sociales”. Esto implica las OGPE¹⁹ deben tener en cuenta esta revisión anual y las prioridades de política económica aprobadas por el Consejo de Primavera²⁰. De hecho, la propuesta de OGPE realizada por el ECOFIN se eleva al Consejo de Primavera, donde se debate antes de que se aprueben definitivamente en el Consejo Europeo de junio.
- A pesar de que en Lisboa se acordó que la nueva estrategia no supone la introducción de un mecanismo de coordinación adicional, sí se ha puesto en marcha un “método abierto de coordinación” para la revisión anual de la aplicación de la estrategia, consistente en el establecimiento de directrices y calendarios concretos para alcanzar los objetivos específicos propuestos, la utilización de indicadores para comparar la idoneidad de las políticas aplicadas en cada país, y la realización de controles y evaluaciones periódicas mutuas entre los propios Estados miembros.
- La revisión anual de la estrategia se realiza a partir de un Informe de Síntesis presentado por la Comisión, para el que se utilizan indicadores estructurales diseñados para medir los resultados obtenidos en los campos de empleo, capacidad de innovación, reforma

¹⁷ Consejo Europeo (2000).

¹⁸ En Pampillón y Uxó (2001) puede encontrarse un análisis detallado del contenido e implicaciones de los Consejos de Lisboa y Estocolmo.

¹⁹ Y en general todos los procesos de coordinación de las políticas económicas que veremos a continuación.

económica y cohesión social. La utilización de estos indicadores supone una importante novedad desde el punto de vista de los procesos de coordinación establecidos en la UE, y permitirá comparar los progresos realizados por cada país en los objetivos fijados y en la aplicación de las políticas acordadas, así como valorar la eficacia de cada una de estas políticas. El Consejo de Niza de diciembre de 2000 aprobó la lista definitiva de los indicadores que deben utilizarse, y que se recogen en el CUADRO Nº 1.

CUADRO Nº 1: INDICADORES ESTRUCTURALES PARA EL SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA

CAMPO	INDICADORES
Situación económica general	PIB per capita y tasa de crecimiento real; intensidad energética de la economía; productividad laboral (por empleado y hora trabajada); tasa de inflación; crecimiento del coste laboral unitario real; saldo de las administraciones públicas; deuda pública.
Empleo	Tasa de empleo; crecimiento del empleo; tasa de empleo femenino; tasa de empleo de los trabajadores de edad; tasa de desempleo; impuestos sobre los salarios bajos; programas de formación continua.
Innovación e investigación	Gasto público en educación; gasto en I+D; gasto en TCI; acceso a Internet; patentes; exportaciones de productos de alta tecnología; capital riesgo.
Reforma económica	Integración del comercio; inversión de las empresas; precios relativos y convergencia en precios; precios de las industrias de red; contratos públicos; ayudas estatales sectoriales y <i>ad hoc</i> ; capitalización bursátil.
Cohesión social	Distribución de la renta; índice de pobreza antes y después de las transferencias sociales; persistencia de la pobreza; unidades familiares en situación de desempleo; cohesión regional; personas que abandonan prematuramente la escuela y no continúan su formación; desempleo de larga duración.

Fuente: ECOFIN (2000)

3.2. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los Programas de Estabilidad:

A pesar de que las políticas presupuestarias siguen siendo una competencia de los gobiernos nacionales, en el Tratado de la Unión Europea se incluyen una serie de normas fiscales relativas a la obligación de evitar situaciones de déficit excesivo y a determinados requisitos que deben cumplirse en la financiación de los déficits públicos. Estos requisitos (prohibición de descubiertos en los bancos centrales o cualquier otro tipo de crédito o financiación privilegiada, cláusula de “no bail out”) persiguen reforzar la disciplina presupuestaria y evitar los efectos externos que las políticas fiscales inadecuadas de algunos países podrían tener sobre el resto de economías nacionales, fundamentalmente a través de la política monetaria única.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento está compuesto por una Resolución aprobada por el Consejo Europeo de Amsterdam y dos Reglamentos del Consejo ECOFIN²¹. El compromiso esencial que adquirieron los países europeos al suscribir el Pacto fue el de establecer como objetivo a medio plazo de las políticas presupuestarias una situación de equilibrio o superávit, de forma que no se supere el 3% de déficit sobre el PIB incluso después de tener en cuenta la

²⁰ Ver el resumen de las OGPE para 20001 en el Anexo 4.

²¹ Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de estabilidad y Crecimiento del 17 de Junio de 1997, Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas de 7 de Julio de 1997, y Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo de 7 de Julio de 1997.

actuación de los estabilizadores automáticos. Para asegurar su cumplimiento, se establecen dos mecanismos de supervisión multilateral:

- ◆ Un sistema preventivo de alerta rápida para detectar y corregir las desviaciones presupuestarias respecto al objetivo a medio plazo. El elemento fundamental de ese sistema es la presentación de Programas de Estabilidad (o de Convergencia para los países que no pertenecen a la zona euro), que deben ser actualizados anualmente, y que recogen las medidas presupuestarias que se prevé adoptar. Dichos Planes de Estabilidad deben presentarse de acuerdo con unas normas comunes sobre contenido y formato aprobadas por el Consejo en octubre de 1998²².
- ◆ Un procedimiento relativo a los déficits excesivos más rápido y claro que el recogido en el Tratado, y que incluye una serie de normas disuasorias para evitar los desequilibrios presupuestarios, y para ejercer una presión creciente con el fin de que se corrija el déficit excesivo en caso de que tenga lugar. El punto de máxima presión es la aplicación de sanciones económicas (Anexo 5).

Como consecuencia de las políticas de ajuste presupuestario aplicadas en los últimos años, la zona euro ha registrado un superávit medio de 0,4% del PIB EN el año 2000 (-0,7% si se descuentan los ingresos por licencias UMTS). Sin embargo, el Consejo ha reconocido que en los dos últimos años la mejora de las finanzas públicas se ha debido más al ciclo ascendente que a la disminución del gasto público, por lo que se sigue recomendando adoptar medidas de reducción del gasto y de la presión fiscal para favorecer el empleo y hacer frente al progresivo envejecimiento de la población. En concreto se propone reducir la presión fiscal sobre la renta del trabajo, compensar la reducción fiscal con reducción del consumo público, y desplazar la fiscalidad sobre la rentas del trabajo a bases impositivas indirectas²³.

3.3. *El proceso de Luxemburgo:*

Desde principios de los años setenta, la tasa de paro europea ha registrado una tendencia creciente que sólo se ha quebrado en los últimos años de la década de los ochenta y desde 1997. De hecho, durante los años noventa, coincidiendo con el énfasis puesto por los gobiernos europeos en las políticas de estabilidad nominal, la tasa de paro media ha sido del 10%. Por esta razón, la Unión Europea debe concentrar sus esfuerzos en los próximos años en la creación de empleo, una vez logrado un contexto de gran estabilidad macroeconómica y grandes avances en la reforma e integración de sus economías. El objetivo concreto establecido por el Consejo de Lisboa es el de “aumentar la tasa de empleo actual de una media del 61% a tan cerca como sea posible del 70% a más tardar en 2010 y aumentar el número actual de mujeres empleadas de una media actual del 51% a más del 60%”.

Este énfasis en las políticas de empleo, y el conjunto de medidas conocido como la Estrategia Europea para el Empleo, tiene su origen en la aprobación en 1993 del *Libro Blanco*

²² Ver BCE (1999).

sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo, y se consolida con la aprobación del Tratado de Amsterdam. El Tratado introduce por primera vez un Título específico sobre el empleo, en el que se reconoce que éste debe ser considerado por los gobiernos como materia de interés común, se promueve la “movilización sistemática de la política económica a favor del empleo” y se diseña un mecanismo permanente de coordinación de las políticas de empleo.

La aplicación coordinada de las políticas de empleo se inició en el Consejo Europeo que se celebró en Luxemburgo en 1997, y consiste básicamente en la aprobación anual por el Consejo de unas *Directrices* para la política de empleo, y la presentación por parte de los gobiernos de un *Plan Nacional de Acción para el Empleo* adaptado a esas Directrices. Cada año se aprueba también un *Informe Conjunto sobre el empleo*, en el que se analiza la evolución de los mercados de trabajo y se valora la adecuación de las políticas de empleo aplicadas por cada país, y su adaptación a las Directrices²⁴.

Desde 1998, las directrices para la política de empleo que se han ido aprobando se estructuran en cuatro pilares fundamentales: (i) mejorar la capacidad de inserción profesional, (ii) desarrollar el espíritu de empresa y la creación de empleo, (iii) fomentar la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores y (iv) reforzar las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Para este año 2001, además, las directrices incluyen cuatro objetivos horizontales que tratan de recoger las principales recomendaciones de política de empleo incluidas en la Estrategia de Lisboa²⁵:

- Se recoge explícitamente el objetivo general de alcanzar en 2010 una tasa de empleo total de lo 70% y superior al 60% en el caso de las mujeres, y se invita a los Estados miembros a fijar objetivos nacionales concretos.
- Se deberán fijar estrategias globales y coherentes para la educación y la formación permanente, cuya responsabilidad corresponde a los poderes públicos, las empresas, los interlocutores sociales y los individuos.
- Se invita a los Estados miembros y a los interlocutores sociales a establecer una asociación para la aplicación, control y seguimiento de la estrategia para el empleo.
- Se intensificará el uso de indicadores comunes para evaluar los progresos realizados en cada uno de los cuatro pilares.

En el anexo 6 se recogen las directrices particulares para el año 2001 a cada Estado miembro y los problemas que persisten en materia de política de empleo.

3.4. El proceso de Cardiff:

Junto a la aplicación de una política macroeconómica centrada en la estabilidad, la estrategia de política económica aplicada en la UE descansa en la aplicación de políticas de

²³ En el anexo 6 se recoge un resumen de los Programas de Estabilidad de los Estados miembros para el año 2001, y en el anexo 7 un análisis detallado de las propuestas de reforma por el lado de los ingresos y gastos públicos.

²⁴ El Informe Conjunto se compone de dos partes, una primera donde se hace un balance de la situación del empleo en la UE, y una segunda donde se hace un análisis detallado y comparativo de las medidas adoptadas por cada uno de los Estados miembros.

²⁵ Consejo Europeo (2001).

reforma económica dirigidas a elevar la tasa de crecimiento potencial. Como señalan Jiménez y Romana (2000), existen importantes razones para aplicar estas políticas de forma coordinada en la UE, como el aprovechamiento de las economías de escala derivadas del correcto funcionamiento del mercado único, evitar situaciones conocidas como “abuso regulatorio”, o evitar que la falta de reformas estructurales en un país generen problemas para la política monetaria única.

En este sentido, el Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1998 decidió impulsar estas políticas de reforma económica en los mercados de bienes, servicios y capitales a través de la instauración de un nuevo proceso, en el que se encuentran implicados la Comisión, el Comité de Política Económica, el ECOFIN, el Comité de Mercado Interior y los Estados miembros. Este Proceso de Cardiff descansa básicamente en la presentación de un Informe anual sobre el progreso realizado en el último año, lo que contribuye a reforzar la supervisión multilateral de las políticas.

Concretamente²⁶, a finales de cada año se elabora un Informe de Progreso por cada Estado miembro, en el que se analizan los avances realizados en la reforma estructural de los mercados de productos, capital y trabajo, y se establecen comparaciones entre países, dando ejemplos de las mejores prácticas y proponiendo ámbitos en los que deberían centrarse los nuevos esfuerzos. Posteriormente, el Comité de Política Económica examina los Informes de Progreso y elabora el Informe de Síntesis o Informe Anual, cuyas conclusiones se incorporan a las OGPE²⁷.

3.5. *El proceso de Colonia:*

Este último proceso para la coordinación de las políticas económicas comienza a aplicarse tras el Consejo Europeo celebrado en Colonia en junio de 1999, y consiste básicamente en la institucionalización del intercambio de opiniones entre las distintas autoridades (gobiernos nacionales, Comisión, BCE) y los agentes sociales, sobre la política económica aplicada, y especialmente sobre la evolución deseable de los salarios.

Estos “Diálogos Macroeconómicos” se concretan en dos reuniones anuales²⁸ en las que participan el ECOFIN, el Consejo de Trabajo y Asuntos Sociales, la Comisión, el Banco Central Europeo y los interlocutores sociales. El objetivo principal es mejorar la interacción entre la evolución de los salarios y la política monetaria y presupuestaria. En estas reuniones se debate a nivel técnico la situación actual y las condiciones macroeconómicas que deberán presentarse en las economías de los Estados miembros para que la combinación de las políticas macroeconómicas permita, por un lado, alcanzar los objetivos perseguidos, y por otro, que el diálogo respecto a la combinación de políticas que fomenten el crecimiento y el empleo sea lo más fructífero posible.

²⁶ Hasta el Consejo de Helsinki de 1999, se presentaban dos informes complementarios, conocidos como Cardiff I y Cardiff II.

²⁷ Las propuestas esenciales del Informe para el año 2001 se recogen en el Anexo 9.

²⁸ La primera tiene lugar entre abril y mayo, y la segunda entre octubre y diciembre.

4. Referencias bibliográficas:

- BCE (1999): "La aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento", *Boletín Mensual*, mayo, pág. 51-70.
- BCE (2001): "Relaciones del BCE con los organismos y foros internacionales", *Boletín Mensual*, enero, pág. 59-77.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *Comunicación de la Comisión sobre el refuerzo de la coordinación de las políticas económicas en la zona euro*. COM (2001) 82 final.
- CONSEJO EUROPEO (1997): *Resolución sobre la coordinación de las políticas económicas en la tercera fase de la UEM*.
- CONSEJO EUROPEO (1998a): *Informe del Consejo sobre la representación exterior de la Comunidad en la tercera fase de la UEM*.
- CONSEJO EUROPEO (1998b): *Informe del Consejo sobre coordinación de la política económica*.
- CONSEJO EUROPEO (2000): *Conclusiones de la Presidencia*. Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000.
- CONSEJO EUROPEO (2001): *Decisión del Consejo de 19 de Enero de 2001 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001*.
- ECOFIN (1999): *Informe al Consejo Europeo sobre la coordinación de la política económica: reseña de instrumentos y experiencia en la fase 3 de la UEM*.
- ECOFIN (2000): *Los indicadores estructurales: un instrumento para la mejora de las políticas estructurales*, Informe del Consejo (ECOFIN) al Consejo Europeo de Niza, 13217/00.
- EIJFFINGER, S. y J. DE HAAN (2000): *European Monetary and Fiscal Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- FERRERA, M. (2000): "Los dilemas de la Europa social", en MUÑOZ, S.; GARCÍA DELGADO, J.L.; GONZÁLEZ SEARA, L. (eds.): *Las estructuras del bienestar en Europa*. Civitas, Madrid.
- ITALIANER, A. (1999): "The euro and Internal Economic Policy Coordination", *Empirica*, vol. 26, nº 3, pág. 201-216.
- JIMÉNEZ, F. y B. ROMANA (2000): "Política de reforma estructural y el Proceso de Cardiff", *Información Comercial Española*, nº 784, pág. 25-35.
- PAMPILLÓN, R. y J. UXÓ (2001): "Política económica de la Unión Europea", *Política Exterior*, vol. XV. Nº 81, pág. 120-135.
- SOLBES, P. (2001): *Desafíos económicos para la UE*. Conferencia "Fundación Ramón Areces", 5 de marzo.
- UXÓ, J. (2001): "¿Debe aumentar la coordinación de las políticas sociales en la UE?", *Documento de Trabajo*, 01-02, Departamento de Economía General, Universidad San Pablo-CEU.