



MEDITERRANEO ECONOMICO

Europa en la encrucijada

- Visiones de Europa
- El intento Constitucional: causas y soluciones de la crisis
- Nuevos desafíos, nuevas políticas europeas
- La cuestión turca y los límites de Europa
- La Europa del Euro
- La Europa social



BALANCE DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Joaquín Almunia *

1. Introducción

Se acerca el décimo aniversario de importantes decisiones que hicieron historia y dieron lugar a la Unión Económica y Monetaria (UEM). Haciendo balance de esta última década, se puede afirmar que la UEM ha sido un éxito europeo, que ha proporcionado a sus miembros una estabilidad interna y externa que les ha protegido frente a desequilibrios y crisis exteriores, y que ha contribuido a mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos.

En primer lugar, este artículo explora el camino que condujo a la creación de la UEM y repasa sus principales características. A continuación, expone cuáles han sido los principales resultados de la UEM y cuál ha sido la contribución de la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por último, tras un paréntesis para hacer una breve exposición acerca del papel de España en la UEM, el artículo presenta la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo y su contribución a la UEM, así como los retos más importantes a los que se enfrenta la UEM de cara al futuro.

2. Las grandes líneas de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Origen y desarrollo

La idea de una unión económica y monetaria en Europa surgió por primera vez antes incluso de la firma de los Tratados constitutivos europeos. Fue en 1929 cuando Gustav Stresemann habló de una moneda europea común durante su discurso ante la Liga de las Naciones. En su discurso, Stresemann se preguntaba si tal vez una moneda única europea facilitaría el comercio entre países europeos, dado que el Tratado de Versalles había desencadenado la proliferación de nuevos Estados en Europa y, por tanto, a la creación de nuevas fronteras que dificultaban el comercio. 70 años después de ese discurso, el 1 de enero de 1999, 11 países se incorporaron a la Unión Económica y Monetaria (UEM) y, finalmente, el 1 de enero de 2002 se introdujeron las monedas y billetes de euro en los entonces 12 Estados Miembros de la UEM.

* Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios de la Unión Europea.

Durante los primeros años del proceso de creación de la Unión Europea, la UEM aún no estaba presente como objetivo principal. El Tratado de Roma que creó la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957, tan sólo incluía algunas provisiones acerca de la cooperación monetaria entre los miembros de la Europa de los 6. En aquellos años, estos seis miembros participaban en el sistema monetario internacional creado en Bretton Woods en 1944 y, por lo tanto, no se estimaba necesario establecer un sistema europeo paralelo.¹ Sin embargo, cuando en los años 60 este sistema comenzó a debilitarse, la amenaza de inestabilidad monetaria en Europa llevó a los Estados miembros de la CEE a tomar medidas hacia la consecución de mayor estabilidad monetaria a nivel europeo, planteándose la creación de un sistema monetario alternativo para Europa.

Esta presión dio lugar al primer intento de crear una unión económica y monetaria con la presentación del Informe Werner en octubre de 1970. Un grupo de expertos, liderado por el Presidente y Ministro de Finanzas de Luxemburgo, Pierre Werner, presentó un informe que constituía el primer modelo para crear una unión económica y monetaria que permitiría alcanzar armonización y unidad de políticas económicas a nivel comunitario.

Sin embargo, el Informe Werner fracasó en su objetivo por dos razones: el colapso del sistema monetario internacional de Bretton Woods y la crisis del petróleo de 1973. Las políticas fiscales expansivas de Estados Unidos durante la Guerra de Vietnam, unidas a otras circunstancias, desencadenaron una serie de consecuencias que obligaron al Presidente Nixon a suspender unilateralmente la convertibilidad del dólar en oro en 1971. Esto terminó definitivamente con el régimen de tipos de cambio fijos y creó una situación de inestabilidad monetaria en la que las monedas fluctuaban libremente. Los Estados, mediante la firma del Acuerdo de Basilea de 1972, establecieron un sistema para reducir los márgenes de fluctuación entre las monedas comunitarias en comparación con los existentes entre estas monedas y el dólar. Pero este Acuerdo se vio afectado por la crisis del petróleo de 1973, que añadió aún más presión sobre las monedas europeas. Como consecuencia de la crisis y las diferentes políticas conducidas por los Estados miembros para combatirla, se alcanzó una situación en la que hacia finales de los años 70 la mayoría de los países miembros del sistema habían decidido dejar flotar completamente sus monedas y, finalmente, en 1977 se abandonó el Plan Werner.

El segundo intento de creación de una unión económica y monetaria surgió con el Sistema Monetario Europeo (SME) en 1979. El impacto negativo que la fluctuación de los tipos de cambio de la mayoría de las monedas de la CEE había tenido en la cohesión interna, la inversión, así como en el comercio entre los países de la CEE y entre ellos y sus mayores socios comerciales, animó a llevar a cabo este nuevo intento con el objetivo de crear una zona monetaria estable para conseguir una mayor convergencia económica entre los Estados miembros. Ante esta situación, durante la Cumbre de Bruselas de diciembre de 1978, la Comunidad Europea

¹ Este sistema monetario internacional estaba basado en relaciones de tipo de cambio fijo en relación al oro, con un sistema de ajuste en caso necesario.



decidió relanzar la integración monetaria con la creación del SME, bajo la iniciativa del Canciller alemán, Helmut Schmidt, y el Presidente francés, Valéry Giscard d'Estaing. El objetivo era estabilizar los tipos de cambio, reducir la inflación y preparar a los Estados para la integración monetaria.

El SME, que entró en vigor en marzo de 1979, constaba de tres elementos: primero, una cesta de monedas europeas llamada ECU²; segundo, un mecanismo de estabilización monetaria o mecanismo de tipo de cambio (ERM -*Exchange Rate Mechanism*, por sus siglas en inglés); tercero, un mecanismo para financiar intervenciones monetarias. El mecanismo de tipo de cambio proporcionaba a cada moneda un tipo de cambio central en relación al ECU, el cual a su vez le daba tipos de cambio cruzados con el resto de las monedas incluidas. Se exigía a los Estados participantes que mantuvieran sus tipos de cambio dentro de una banda de fluctuación del 2,25% alrededor del tipo de cambio central. Con dos únicas excepciones: Italia, cuya banda era mayor (6%); y Reino Unido, que se mantuvo al margen de esta iniciativa.

Durante aquellos años, los países europeos aún no se habían recuperado de la crisis y presentaban situaciones económicas desfavorables, marcadas por las elevadas tasas de inflación y desempleo, así como unos niveles de productividad claramente inferiores en comparación con países como Japón y Estados Unidos. Ante esta situación, la CEE decidió retomar el proceso de integración comercial iniciado en 1957, lanzando el Programa de Mercado Único con el firme objetivo de crear un mercado interior más eficiente, a fin de fomentar la competencia y el dinamismo económico en la CEE.

El 28 de febrero de 1986 se firmó el Acta Única Europea. Su objetivo era crear un área libre de fronteras internas en el cual se garantizaran las cuatro libertades: libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales, de acuerdo con las provisiones del Tratado. El Acta Única Europea era un ambicioso proyecto de legislación que pretendía eliminar las barreras existentes al comercio entre los Estados miembros. Ésta proporcionaba un marco legal de precondiciones para una competencia justa y leal, y una estabilidad a largo plazo dentro del Mercado Único. A su vez, mediante la introducción de un nuevo artículo en el Tratado de Roma (art. 102a), el Acta Única Europea recuperó la creación de una unión económica y monetaria como objetivo prioritario de la CEE.

En 1988 el Consejo Europeo de Hannover recordó que, al adoptar el Acta Única, los Estados miembros se comprometieron con el objetivo de la unión económica y monetaria, y encargó a un comité presidido por Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea, la misión de presentar una propuesta para materializar dicho objetivo. En esta ocasión había dos hechos que jugaban a favor de la creación de una unión económica y monetaria. Por un lado, en paralelo se había adoptado una Directiva acerca de la liberalización del movimiento de capitales, que representaba el paso necesario hacia un área de moneda única. Por otro lado, algunas de las

² Por sus siglas en inglés: *European Currency Unit* (Unidad Monetaria Europea).

precondiciones más importantes para la unión económica y monetaria, tales como un marco legal para una competencia justa y leal, ya se habían establecido en el marco del Acta Única Europea. Así, el Comité Delors pudo centrarse en los aspectos institucionales de la unión monetaria. En particular, la organización del sistema de bancos centrales, que sería responsable de formular y aplicar la política monetaria, así como de gestionar la política de tipo de cambio; y otros aspectos de estabilidad económica y monetaria, como normas para impedir el acceso público al dinero del Banco Central, o el procedimiento a seguir en caso de déficit público excesivo en un Estado miembro.

Las recomendaciones del Plan Delors, que se presentó en 1989, iban encaminadas a que los países europeos dieran importantes pasos hacia la convergencia económica, la estabilidad de precios y la disciplina presupuestaria antes de fijar irrevocablemente los tipos de cambio en una unión monetaria. El Consejo Europeo de Madrid de junio de 1989 adoptó el Plan Delors como base de trabajo y decidió comenzar el proceso de creación de una moneda única. Dicho proceso constaba de tres fases: una primera fase, que consistía en reforzar la cooperación entre los bancos centrales; una segunda fase, en la que se recomendaba la creación de un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), así como la transferencia progresiva del poder de decisión en materia de política monetaria a las instituciones supranacionales; por último, la tercera fase, durante la que se fijarían de forma irrevocable las paridades de las monedas nacionales y éstas se sustituirían por la moneda única europea.

La primera fase de creación de la UEM comenzó el 1 de julio de 1990, coincidiendo con la total liberalización de los movimientos de capitales en la Comunidad Europea prevista en la Directiva de la CEE. Con vistas a la celebración de la Cumbre de Maastricht, se realizaron dos Conferencias Intergubernamentales: una para preparar una unión política (Unión Europea) y otra para preparar unión económica y monetaria (UEM). En un documento de 1990, la Comisión resaltaba los elementos que consideraba como la base de una verdadera unión económica y monetaria. Por un lado, que la Política Monetaria debía ser definida e implementada por una nueva institución europea, el Banco Central Europeo (BCE), cuya principal responsabilidad sería la de asegurar la estabilidad de precios, y que debería actuar independientemente de las presiones políticas. Además, establecía la necesidad de convergencia de las políticas económicas nacionales basadas en la disciplina presupuestaria. Y por último, el ECU debería convertirse en la futura moneda única europea. Este documento fue aceptado durante la Conferencia Intergubernamental, que sentó la base para la Cumbre de Maastricht.

Durante la Cumbre de Maastricht de los días 9 y 10 de diciembre de 1991, las dos uniones, política y monetaria, se recogieron en el Tratado de Maastricht. Con su firma, los Estados miembros de la Unión Europea (UE) confirmaron su voluntad política de realizar una unión monetaria y económica, con excepciones para Dinamarca y el Reino Unido en cuanto al momento de su adhesión a la UEM. El Tratado de Maastricht diseñó la introducción de la moneda única europea en tres fases. La primera tendría por objetivo incrementar la coopera-



ción entre los bancos centrales en relación con la política monetaria, eliminar los obstáculos a la integración financiera, hacer un seguimiento de las políticas económicas nacionales y coordinar una política presupuestaria.

La segunda fase estaba previsto que comprendiera desde el 1 enero de 1994 hasta el 31 de diciembre de 1998. En este tiempo, los Estados miembros tendrían que implementar toda la legislación secundaria de unión económica y monetaria. Concretamente, en esta fase se aplicarían los procedimientos previstos de déficit excesivo; la prohibición de acceso privilegiado a financiación por parte del Estado; la prohibición de los bancos centrales de conceder créditos a las autoridades públicas y viceversa; el establecimiento de las directrices generales de política económica; y, finalmente, la puesta en práctica de medidas dirigidas al cumplimiento de los criterios de convergencia. En particular, estos criterios de convergencia serían de obligado cumplimiento para los miembros de la UEM. Hacían referencia a los principales indicadores económicos -la tasa de inflación, la estabilidad de los tipos de cambio, tipos de interés a largo plazo y unas finanzas públicas saneadas (reducido déficit presupuestario y menor peso de la deuda pública)-, y se establecieron para dotar de estabilidad y credibilidad a la UEM, permitiendo evaluar el grado de compromiso de los Estados miembros a la hora de llevar a cabo una gestión económica próxima a la de los Estados más eficientes dentro de la Unión. Por último, estaba previsto que la tercera fase comenzara el 1 de enero de 1999, y marcaría el comienzo efectivo de la Unión Económica y Monetaria (UEM). A partir de esta fecha, el ECU dejaría de ser una cesta de monedas y se convertiría en una moneda propia, con otro nombre (euro) y con un tipo de cambio correspondiente a la oferta y la demanda del mercado.

En los meses siguientes a la firma del Tratado de Maastricht, las fluctuaciones en el mercado de divisas desestabilizaron algunas monedas de los Estados miembros (la peseta española y la lira italiana). Estas fluctuaciones desestabilizadoras obligaron a la lira italiana y la libra esterlina a abandonar el sistema. El origen de este periodo de incertidumbre económica fue la vulnerabilidad del mecanismo de tipo de cambio (conocido por sus siglas en inglés: ERM -*Exchange Rate Mechanism*-), ante una serie de ataques especulativos, que se aprovecharon de la falta de coherencia de las políticas económicas de algunos Estados miembros con respecto a los tipos de cambio centrales en los que se basaba el ERM. Para contrarrestar la presión especulativa, especialmente contra la peseta española y el franco francés, en 1993 se ampliaron temporalmente las bandas de fluctuación establecidas en el ERM para permitir fluctuaciones mayores.

Una vez superada la crisis del ERM, la UE impulsó de nuevo el proceso de integración económica y monetaria. El impulso lo dio el Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995, cuando dio nombre a la moneda única -el euro- y fijó la fecha de comienzo de la tercera y última fase de creación de la UEM: el 1 de enero de 1999. En este Consejo también se tomaron importantes decisiones acerca del nuevo escenario de creación de la UEM. Por un lado se estableció que la decisión acerca de cuales serían los Estados miembros que participarían en el

euro se tomaría antes de 1998, tomando como referencia los datos económicos de los Estados miembros que se presentaran en 1997. Asimismo, se decidió la creación del Banco Central Europeo (BCE) y el nombramiento de un Consejo Ejecutivo que estuviera operativo en 1999. De acuerdo con lo establecido en el Tratado de Maastricht, las funciones del BCE comprendían la introducción y gestión de la nueva moneda y, en general, garantizar el buen funcionamiento de los sistemas de pago. El BCE también sería responsable de fijar las grandes líneas directrices y ejecutar la Política Monetaria de la UE. En cuanto a la transición de las monedas nacionales al euro, se tomaron dos decisiones importantes. Por un lado, que entre la creación del euro y la introducción de los billetes y las monedas habría un periodo de transición de tres años, durante el cual existiría libertad de utilizar el euro como moneda contable en las transacciones, pero sin obligación de hacerlo (principio de «no obligación, no prohibición»). Por otro lado, se acordó que la circulación simultánea del euro y de monedas nacionales duraría un máximo de seis meses, antes de que se abandonaran las monedas nacionales definitivamente.

A partir de 1995, los Estados miembros realizaron importantes esfuerzos para cumplir los criterios de convergencia de Maastricht y prepararse para la introducción del euro. Como consecuencia de estos esfuerzos, los déficit públicos disminuyeron por término medio más del 5% del PIB entre 1993 y 1998, y las tasas de inflación se redujeron significativamente, pasando de una media superior al 4% en 1991 a una media del 1,5% en 1998.

En relación a los criterios de convergencia, una importante decisión fue la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el Consejo Europeo de Ámsterdam en junio de 1997. El Pacto supuso un importante paso para facilitar la coordinación de políticas monetarias y económicas y facilitar la introducción, estabilidad y credibilidad del euro. Cuando se creó la UEM, en vista de que los Estados miembros perderían el tipo de cambio como instrumento de ajuste ante inestabilidades y crisis externas, los estabilizadores automáticos fiscales pasaban a adquirir una mayor importancia. Por tanto, el objetivo principal del Pacto era garantizar la disciplina presupuestaria de los Estados miembros después de la creación del euro. Estaba considerado pues como el pilar fiscal de la UE, que permitía alcanzar un adecuado equilibrio entre las funciones de disciplina presupuestaria y la estabilización macroeconómica de la política fiscal.

El Pacto está constituido por dos componentes: el preventivo y el correctivo. Por un lado, el componente preventivo consistía en la presentación de programas de estabilidad (por parte de los Estados miembros de la UEM) y de convergencia (por parte de los Estados miembros que no pertenecen a la UEM). Estos programas tienen como principal objetivo informar acerca de la situación económica del Estado miembro para poder tomar medidas con la suficiente antelación, si fuera necesario. Proporcionan información acerca del objetivo presupuestario a medio plazo del Estado miembro, sus perspectivas de desarrollo económico, descripción de sus políticas presupuestarias y económicas, así como un análisis del impacto que tendrían los cambios en las principales asunciones económicas. Además, los Estados miembros que no pertenezcan a la UEM deben proporcionar información acerca de sus objetivos de política monetaria a medio plazo y sus efectos en los objetivos de estabilidad de precios y de tipo de cambio. Esta informa-



ción sirve de base para desencadenar, si fuera necesario, un «mecanismo de aviso a tiempo», que permite al Consejo Europeo actuar (bajo recomendación de la Comisión) en caso de que exista riesgo de que se ponga en peligro el correcto funcionamiento de la UEM. Por otro lado, el componente correctivo consiste en un procedimiento de reducción de los déficit excesivos una vez que se habían identificado. El Pacto establece dos criterios para determinar la existencia de un déficit excesivo: un déficit público que rebase el valor de referencia del 3% del PIB, y una deuda pública superior al 60% del PIB, a menos que ésta disminuya a un «ritmo satisfactorio».

Asimismo, el Consejo de Ámsterdam de 1997 adoptó los principios y los elementos fundamentales de un nuevo mecanismo de tipos de cambio (ERM II: *European Exchange Rate Mechanism II*) para regular las relaciones entre el euro y las monedas de los Estados de la Unión que no participarían en la UEM.

Al año siguiente, en 1998, el Banco Central Europeo (BCE) fue creado de conformidad con el Tratado de Maastricht. En ese mismo año, durante una reunión de Jefes de Estado y de Gobierno el 2 de mayo de 1998 en Bruselas, se decidió qué 11 Estados miembros cumplían los criterios de convergencia y participarían en el euro a partir del 1 de Enero de 1999, en base a los informes de convergencia preparados por la Comisión y el BCE. Estos países eran Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia.

Por tanto, de acuerdo con el plan establecido, la tercera y última fase de creación de la UEM comenzó el 1 de enero de 1999, fecha en la que los 11 países seleccionados se incorporaron a la UEM. Posteriormente, Grecia solicitó ingresar como miembro y se incorporó oficialmente el 1 de enero de 2001. Así, la idea que se planteó en 1929 con el discurso de Stressemann ante la Liga de las Naciones se materializó por fin el 1 de enero de 2002, cuando las monedas y billetes de euro se introdujeron en los 12 Estados miembros de la UEM. Desde entonces, Eslovenia también ha adoptado el euro, de manera que hoy la Zona Euro es un área de 13 países soberanos europeos que comparten una moneda única.

3. Los resultados de la UEM

En conjunto, el balance de los casi diez años de la Unión Económica y Monetaria (UEM) desde su creación en 1999 hasta hoy es muy positivo. La UEM ha permitido que, a pesar de los conflictos económicos y financieros que han tenido lugar en los últimos años (crisis energéticas, guerra de Irak, crisis bursátiles, atentados terroristas), sus miembros disfrutaran de la estabilidad y predictibilidad que necesitan inversores y consumidores. El euro se ha convertido en la segunda moneda del mundo y se está afirmando cada vez con mayor fuerza como moneda de reserva y de pago junto al dólar. En general, los principales logros de la UEM se resumen a continuación.

En primer lugar, la UEM ha proporcionado estabilidad macroeconómica a sus miembros, que durante décadas habían experimentado periodos de gran inestabilidad, y les ha proporcionado protección en el contexto actual de cambio económico y Globalización. El euro ha contribuido a que las fluctuaciones de los tipos de cambio que sufrieron las monedas europeas durante años sean hoy cosa del pasado. La UEM ha eliminado el riesgo de la volatilidad de los tipos de cambio, puesto que hoy en día gran parte del comercio europeo se realiza entre países de la Zona Euro. El euro fomenta el comercio y la inversión intracomunitarios, proporcionando a Europa mayor influencia internacional. Esta estabilidad macroeconómica se ha logrado en gran medida gracias al esfuerzo inicial que realizaron los Estados miembros durante la década de los 90 para alcanzar los criterios de convergencia. El buen nivel de consolidación presupuestaria que lograron antes de la entrada del euro proporcionó un margen de actuación adecuado durante los periodos de desaceleración económica.

En segundo lugar, las tasas de inflación dentro de la Zona Euro se han logrado mantener bajas y estables, lo que representa un verdadero logro en unos países que contaban con niveles de inflación que rondaban el 7% en la década de los 80. En claro contraste, en los últimos años se ha conseguido mantener la inflación por debajo del 2%. En términos generales, la UEM ha facilitado un periodo de estabilidad de precios sin precedentes en sus Estados miembros. Esto ha contribuido a que se hayan logrado significativas reducciones en los tipos de interés, lo cual a su vez ha revertido en una serie de beneficios para los ciudadanos y empresas europeos, tales como créditos y préstamos hipotecarios más accesibles. Gracias a la baja tasa de inflación, los ciudadanos y las empresas toman decisiones de consumo e inversión con mayor información. Además, se estimula el crecimiento económico, puesto que los inversores tendrán menos tendencia a exigir una prima por riesgo de inflación. En general, el control de la inflación es una excelente contribución de la política monetaria para el crecimiento sostenible a largo plazo.

En tercer lugar, sin duda la UEM ha contribuido a una mayor y más rápida integración económica dentro de la Unión Europea y continuará siendo un importante acicate para la integración europea en el futuro, como demuestra el creciente nivel de comercio entre Estados miembros y el progreso en la integración de los mercados financieros. Además, ha jugado un importante papel como catalizador de inversiones extranjeras directas en la Zona Euro. En particular, el impacto positivo de la UEM ha contribuido de manera significativa acelerando el ritmo de integración de los mercados financieros en la zona del euro, con agrupaciones no sólo entre intermediarios sino también entre bolsas de valores. Esto ha revertido en los ciudadanos europeos en forma de transacciones financieras más baratas y la eliminación del riesgo de tipo de cambio.

En cuarto lugar, el euro se ha convertido en la segunda moneda más importante a nivel global tan sólo ocho años después de su creación. El papel del euro en el contexto internacional refleja la creciente confianza en la moneda única y en el marco político-económico e institucional que la sustenta. Lo cual a su vez ha contribuido a que la UEM haya podido manifestar un rol de cooperación en el contexto económico global, sobre todo en los países vecinos de la UE, que



proporciona a ésta la oportunidad de demostrar liderazgo en cuestiones económicas globales. Por tanto, el euro se ha erigido como un importante símbolo de integración europea, afirmándose cada vez con mayor fuerza como moneda de reserva y de pago junto al dólar.

El euro ha logrado imponerse no sólo como una moneda fuerte y creíble. La UEM ha alcanzado un crecimiento económico del 2,7% durante 2006, superando las previsiones económicas, y se espera que alcance el 2,6% en 2007. Estas tasas de crecimiento representan las más altas desde 2000, y se sitúan muy por encima de su media en los últimos años. Este crecimiento va acompañado de una reducción de la tasa de desempleo, que ha alcanzado su mínimo de los últimos 15 años, por primera vez por debajo del 8% desde 2001. La tasa de crecimiento de empleo alcanzó 1,4% en la Zona Euro en 2006, equivalente a la creación de dos millones de nuevos empleos, y una tasa de inflación que ronda el 2%.³ Estos datos respaldan la afirmación acerca del buen funcionamiento de la UEM.

En general, las previsiones para 2007 y 2008 en la Zona Euro son de sólido crecimiento económico, por encima del potencial. Por tanto, a pesar de la subida en el precio del petróleo y de la desaceleración del crecimiento de la economía de Estados Unidos, las previsiones de crecimiento en la Zona Euro se mantienen positivas. En este contexto, la UEM deberá continuar alerta en relación a los riesgos que pueden hacer peligrar estas buenas perspectivas.

4. La UEM hoy tras el Pacto de Estabilidad

Un elemento fundamental de la Unión Económica y Monetaria (UEM) es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado en junio de 1997. El Pacto juega un papel esencial en el área de las finanzas públicas, concretamente en el control presupuestario, proporcionando credibilidad al euro. El Pacto fue reformado en 2005, y desde entonces los déficits presupuestarios han disminuido y se ha conseguido detener la tendencia al alza de la deuda pública dentro de la Zona Euro.

Durante los primeros años de vida del euro se detectaron algunos problemas, principalmente como consecuencia de una serie de errores de política económica por parte de los Estados miembros, los cuales, unidos a la recesión económica de 2001-2002, llevaron los déficits públicos de varios Estados miembros a situarse en los niveles de déficit excesivo, provocando por tanto la activación del componente correctivo del Pacto. El principal error consistió en que varios Estados miembros no supieron aprovechar las coyunturas favorables para acelerar su proceso de saneamiento presupuestario. Al contrario, algunos Estados miembros aplicaron políticas pro-cíclicas, empeorando aun más su situación fiscal. A esto hay que añadir que los niveles de deuda no disminuyeron a un ritmo satisfactorio, llegando incluso a aumentar en algunos casos.

³ SERVICIOS DE LA COMISIÓN EUROPEA (2007a).

Por lo tanto, ante esta situación en 2005 se decidió realizar una reforma del Pacto, sobre la base de las recomendaciones que propuso la Comisión⁴. Ésta recomendaba reforzar el marco fiscal común mediante una sólida racionalidad económica, con el objetivo de permitir una mejor gestión de las diferencias en los contextos económicos de los Estados miembros, lo que a su vez contribuiría a una mayor credibilidad y aceptación del Pacto por parte de los Estados miembros, partiendo de la cultura establecida en la UE de sólidas políticas fiscales desarrollada durante la última década.

La reforma del Pacto representa una evolución del sistema para adaptarlo a circunstancias cambiantes y tomar en consideración la experiencia derivada de su aplicación en el pasado. Su objetivo es introducir un sistema más efectivo, sin cambiar sus principios fundamentales, manteniendo los valores de referencia para el déficit y deuda pública. En una Unión de 27 miembros existen grandes diferencias en las estructuras económicas de cada país, los tipos potenciales de crecimiento y el impacto del envejecimiento de la población en las finanzas públicas. Es por esto que la Comisión detectó la necesidad de fijar objetivos presupuestarios a medio plazo que reflejen estas diferencias y que permitan aplicar las reformas, asegurando al mismo tiempo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La reforma del Pacto ya no exige a los Estados miembros que cumplan con el objetivo uniforme de presupuesto equilibrado o superávit a medio plazo que se exigía previamente, sino que establece objetivos a medio plazo diferenciados para cada Estado miembro. Esto permite tener en cuenta las especificidades de cada país para poder establecer un margen de seguridad adecuado con respecto al valor de referencia del 3% del PIB, y asegurar que se alcanza y se mantiene un nivel adecuado de deuda pública. La reforma del Pacto también recoge una serie de principios simples y sólidos en materia de política fiscal para aquellos Estados miembros que aun no han logrado alcanzar su objetivo presupuestario a medio plazo, y para el comportamiento fiscal en ciclos de crecimiento económico.

La reforma del Pacto ha ayudado a aumentar la flexibilidad y racionalidad económica del sistema. Además, ha contribuido a prestar una mayor atención al desarrollo de la deuda pública y a la implementación de las políticas estructurales, de manera que se mejora el potencial de crecimiento y la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. El Pacto tras la reforma requiere que los Estados miembros incrementen sus esfuerzos fiscales en períodos de bonanza económica, para crear unos márgenes que permitan alcanzar una situación más holgada para hacer frente a períodos económicos menos favorables. En particular, el nuevo Pacto establece que los Estados miembros de la Zona Euro, o aquellos que participan en el mecanismo de tipo de cambio ERM-II, deberían perseguir un ajuste anual estructural del 0,5% del PIB como valor de referencia, intentando alcanzar un valor aun más elevado en períodos de bonanza económica. Ahora, los objetivos a medio plazo de los Estados miembros muestran un claro enlace entre sus contextos económicos particulares y la sostenibilidad de sus finanzas públicas. Por un lado, el

⁴ Estas recomendaciones se recogen en COMISIÓN EUROPEA (2004).



componente correctivo se ha beneficiado del incremento de racionalidad económica de las decisiones y recomendaciones en el procedimiento de déficit excesivo, puesto que ahora se toman teniendo en cuenta un análisis económico. Por otro lado, el nuevo componente preventivo del Pacto contiene incentivos para que los Estados miembros reduzcan sus niveles de deuda e implementen reformas estructurales que aumenten la sostenibilidad de las finanzas públicas de forma directa, como por ejemplo las reformas en el sistema de pensiones, o indirectamente, a través de un incremento en el potencial de crecimiento.

En general, la reforma del Pacto ha logrado un equilibrio razonable entre los fundamentos económicos y la sencillez, y entre la racionalidad económica y la aplicación de las normas. Por tanto, la reforma ha reafirmado el Pacto en su función principal de instrumento de coordinación fiscal para la consecución de un alto nivel de estabilidad macroeconómica, la cual constituye una condición esencial para alcanzar un crecimiento económico y un nivel de empleo sostenibles.

La experiencia con la reforma del Pacto es positiva, en especial con la implementación del componente correctivo. El procedimiento de déficit excesivo que establece la reforma del Pacto se ha beneficiado sin duda del incremento de racionalidad económica en las decisiones y recomendaciones. Desde la reforma del Pacto, los informes que ha preparado la Comisión en los casos en los que el déficit sobrepasaba el límite de referencia del 3% del PIB han tenido en cuenta todos los elementos del contexto económico del Estado miembro, y se han enfocado a lograr esfuerzos de consolidación fiscal estructurales por parte del Estado miembro más que hacia la consecución de resultados nominales a corto plazo. Esto ha permitido que el Consejo pudiera hacer uso del margen de maniobra previsto en la reforma del Pacto para aplicar el juicio económico, al decidir cuándo ha existido déficit excesivo y a la hora de establecer los plazos para corregirlo. De esta forma ha sido posible establecer plazos distintos en cada caso, dependiendo del margen de exceso del déficit sobre el límite establecido y de las perspectivas de crecimiento del Estado miembro en cuestión. Uno de los beneficios de la reforma del Pacto ha sido la mejora del diálogo entre los Estados miembros, la Comisión y el Consejo, que ha pasado a ser más transparente y más constructivo.

La implementación del componente preventivo del Pacto aún despierta algunas preocupaciones. El objetivo de la reforma del Pacto era introducir una mayor racionalidad económica a la hora de establecer los objetivos presupuestarios a medio plazo, como consecuencia del incremento de la complejidad en las estructuras económicas de los Estados miembros, y en vista de su persistente fracaso en cumplir con los objetivos establecidos. Sin embargo, aún es pronto para afirmar si efectivamente los esfuerzos de consolidación fiscal de los Estados miembros han ido en línea con el aumento de las perspectivas de crecimiento.

Desde 2005 se han establecido los objetivos presupuestarios a medio plazo de los Estados miembros de acuerdo con sus contextos económicos individuales, exigiendo una situación de equilibrio o ligero superávit a aquellos Estados con bajas perspectivas de crecimiento y alto nivel de deuda, y un déficit alrededor del 1% del PIB para aquellos con altas perspectivas de

crecimiento y bajo nivel de deuda. Sin embargo, los Estados miembros aún parecen no cumplir con el requisito del 0,5% del PIB⁵. Y a pesar de que se ha experimentado una clara mejoría, todavía persisten cuestiones de credibilidad en torno a los ajustes sobre los objetivos a medio plazo propuestos por los países miembros. El éxito de la reforma del Pacto se juzgará en la medida que los Estados miembros sean capaces de realizar los necesarios ajustes fiscales a través de los años para alcanzar los objetivos establecidos.

Esto implica que de cara al futuro existen todavía una serie de desafíos en relación a la implementación de la reforma del Pacto. Será necesario asegurar que se incrementan los esfuerzos de reforma durante los períodos de bonanza económica. La experiencia ha mostrado la importancia de llevar a cabo políticas fiscales prudentes durante periodos de bonanza económica para contener la acumulación de deuda y conseguir mantenerla en niveles sostenibles. Las previsiones y los indicadores económicos muestran un panorama económico favorable para la UE; por tanto, el objetivo de los Estado miembros debe ser el de evitar políticas pro-cíclicas durante esos periodos de bonanza económica, con el fin de alcanzar posiciones presupuestarias sostenibles que contribuyan al crecimiento económico y la creación de empleo. Sobre todo, con vista a aumentar la sostenibilidad de las finanzas públicas para evitar el impacto negativo del envejecimiento demográfico. Este objetivo debe convertirse en una prioridad para los Estados miembros, razón por la cual la reforma del Pacto pone mayor énfasis en estos temas.

También será importante mejorar la gobernanza y calidad de las estadísticas. En este sentido, la reforma del Pacto contiene provisiones dirigidas a involucrar a las instituciones nacionales en el control presupuestario. Las diversas medidas adoptadas en paralelo a la reforma del Pacto, como los nuevos procesos para la evaluación del cumplimiento de la normativas contable y aumentar la credibilidad de la información reportada por las autoridades nacionales, son de la mayor importancia para asegurar la calidad de las estadísticas fiscales de la UE.

Asimismo, será importante aprovechar las sinergias entre el crecimiento y las políticas fiscales. Como ya se ha mencionado, es importante progresar hacia una posición fiscal sostenible y que esté dirigida a lograr objetivos de crecimiento.

Por ultimo, será imprescindible apoyar políticas fiscales, así como instituciones fiscales adecuadas, que permitan conseguir unas finanzas públicas sostenibles y que contribuyan a evitar políticas pro-cíclicas en periodos de bonanza económica.

⁵ Los Estados miembros de la Zona Euro o aquéllos que participan en el mecanismo de tipo de cambio ERM-II deben perseguir un ajuste anual estructural del 0,5% del PIB como valor de referencia.



5. España y la UEM

Para España, la entrada en la UE y en la UEM ha supuesto un magnífico impulso modernizador y de progreso. Los 20 años de pertenencia a la UE han significado para España el periodo de mayor estabilidad política, prosperidad y dinamismo social y cultural de su historia contemporánea. Prueba de ello es que el PIB español ha crecido casi un 50% en términos nominales en este periodo, y ha completado un proceso acelerado de convergencia nominal y real que ha elevado la renta *per cápita* hasta alcanzar el nivel de la media comunitaria, pasando del 70% de la media comunitaria en 1985 a cerca del 100% en la actualidad.

Parte de esta renovación había comenzado con la reestructuración industrial a principios de los 80 a raíz de la segunda crisis del petróleo, provocada por la apertura de la economía y la masiva eliminación de aranceles y trabas a los productos procedentes del resto de Europa. Sin embargo, la gradual apertura que implicaba pertenecer al Mercado Único aceleró esta reestructuración, que implicó importantes costes en términos de empleo: la tasa de desempleo se disparó hasta alcanzar una cifra superior al 18% a mediados de los años 80. Una diferencia significativa en comparación con la del resto de las economías europeas que se mantuvo hasta casi finales de los años 90.

Hoy en día, la tasa de desempleo ha descendido significativamente y se han creado en España 6 millones de puestos de trabajo desde su incorporación a la CEE. Al mismo tiempo, gracias al enorme esfuerzo de solidaridad de la UE, canalizado a través de los Fondos Estructurales, España ha modernizado significativamente sus infraestructuras. Por tanto, no cabe duda de que España ha sabido aprovechar la oportunidad que supuso su entrada a la CEE en 1986, que ha revertido en numerosos beneficios para sus ciudadanos.

En el mismo año en que España accedió a la CEE se relanzaba por tercera vez el debate de creación de la UEM. Entonces, el Gobierno español participó activamente en el proyecto de unificación económica, contribuyendo a la definición de las bases de la moneda única y de su puesta en práctica. Consecuentemente, España fue uno de los primeros 11 miembros de la UEM. Para ello España hubo de tomar importantes decisiones y llevó a cabo grandes esfuerzos para cumplir los criterios de convergencia de manera sobresaliente.

España no ha tenido dificultades para alcanzar los objetivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esto se debe, en particular, al saneamiento presupuestario que tuvo lugar en la segunda mitad de los 90 y que supuso un logro importante para España. Como ya se ha comentado, durante el periodo de incertidumbre económica inmediatamente posterior a la firma del Tratado de Maastricht en 1991, España no escapó a la crisis del mecanismo de tipo de cambio (ERM) y a las presiones especulativas que afectaron a toda Europa, y se vio obligada a devaluar la peseta en 1992 (en torno al 11%) y en 1993 (alrededor del 8%). España atravesó una época de

altos déficits y acumulación de deuda. En 1995 el déficit público español llegó a alcanzar un máximo de 6,6% del PIB. Además, inició el periodo de convergencia registrando unos tipos de interés a largo plazo del 10% y una tasa de inflación del 5%.

Sin embargo, Europa logró superar la crisis del ERM y los progresos alcanzados en este contexto fueron muy importantes. Su déficit público comenzó a disminuir gradualmente a partir de 1996, y logró superar todas las expectativas, ingresando en la UEM con unos tipos de interés a largo plazo sensiblemente inferiores al valor de referencia de Maastricht, un déficit presupuestario del 1% y una tasa de inflación del 2%. España, que ya estaba comprometida a mejorar la situación de sus finanzas públicas, reforzó aun más su compromiso de saneamiento presupuestario como consecuencia de su objetivo de ingresar en la Unión Monetaria. Además, el Pacto impulsó aún más este proceso entre 1997 y 2000. A diferencia de lo ocurrido en otros Estados miembros, la reducción del déficit fue más allá del valor de referencia del 3%, hacia el objetivo de alcanzar una situación de proximidad al equilibrio o superávit. En 2002 se alcanzó un presupuesto equilibrado. Esto ayudó a crear un margen de maniobra adecuado, que podría ser utilizado más adelante en periodos de recesión económica. Por otro lado, el Pacto también implicó cambios institucionales con la aprobación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria como instrumento de estabilidad nacional para garantizar una estrecha coordinación entre las políticas fiscales de las Comunidades Autónomas y del Estado.

España ha visto cómo sus tradicionales ventajas comparativas, basadas en bajos costes de producción, han ido desapareciendo gradualmente. Sin embargo, en los últimos años esto no ha ido acompañado de un incremento de la productividad significativo. Y esto, junto con la apreciación del euro en los últimos años, está deteriorando la competitividad de la economía española. Algunas de las razones de la falta de competitividad y la baja productividad de la economía española están ligadas a las importantes carencias en materia de ciencia y tecnología.

Para hacer frente a este problema, es necesario aumentar los esfuerzos e implementar las medidas de acuerdo con la Estrategia de Lisboa y recogidas en el Plan Nacional de Reforma (PNR), presentado por España en Octubre de 2005. En el PNR se establecen los objetivos de España para 2010: alcanzar la convergencia plena en renta *per cápita* con la UE y situar la tasa de empleo en el 66% de la población en edad de trabajar. Por un lado, el compromiso con la estabilidad presupuestaria permitió a España cerrar las cuentas públicas de 2005 con superávit por primera vez en 25 años. Y no hay duda de que la sostenibilidad de las finanzas públicas españolas se beneficiará del acuerdo alcanzado en julio de 2006 para reformar el sistema de Seguridad Social y, en ese mismo año, para realizar una reforma tributaria. Además, España puso en marcha en marzo de 2005 el Plan de Dinamización de la Economía e Impulso de la Productividad, que incluía medidas en materia de defensa de la competencia, mercados de bienes y servicios, investigación y desarrollo (I+D) y calidad y eficiencia del gasto público. Estas medidas están dirigidas a reducir la distancia con los objetivos planteados para 2010 en materia de renta *per cápita* y tasa de desempleo.



Además, España ha tomado medidas para flexibilizar el mercado laboral para alcanzar un equilibrio entre mayor flexibilidad laboral y seguridad en el empleo («flexiseguridad»), para reformar su sistema de pensiones y para aumentar la productividad, especialmente en los sectores de la energía y de la distribución. Otras medidas que España tiene previsto implementar incluyen el aumento de la financiación en I+D, creando instrumentos para incentivar el esfuerzo inversor privado, ya sea a través de inversiones de capital riesgo, o mediante otros mecanismos. También prevé profundizar en medidas dirigidas hacia la consecución de un mayor grado de excelencia en el sector de la investigación, mediante la promoción de masa crítica, la especialización de los grupos de investigación, movilidad del personal investigador y cooperación entre las universidades y el sector privado; todo ello encaminado a facilitar un rápido aumento de la capacidad I+D en el tejido productivo.

Por otra parte, en los próximos años seguirá siendo esencial asegurar unas condiciones de equilibrio para las haciendas públicas de los Estados Miembros de la UEM. Esto es fundamental, no sólo para la buena marcha de la Zona Euro, sino también para afrontar las repercusiones presupuestarias del envejecimiento de la población europea. Por ello, el Programa de Estabilidad 2006-2009 para la economía española prevé el mantenimiento de ritmos elevados de avance del PIB, significativamente superiores al 3% (3,8% para 2006 y 3,4% para 2007), que permitirán continuar avanzando en el proceso de convergencia real con la UE. En su estrategia fiscal, España expresa su compromiso con la estabilidad presupuestaria a lo largo del ciclo económico, estableciendo como prioridad el gasto público productivo y las políticas encaminadas a mejorar la calidad de las finanzas públicas, así como medidas para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, para asegurar a su vez la suficiencia y sostenibilidad del gasto social. Cabe resaltar que la calidad de las finanzas públicas ocupa un lugar central en la estrategia fiscal de España, atendiendo no sólo a la vertiente de los gastos e ingresos, sino también a la vertiente institucional. En este sentido destacan la reforma de las leyes de Estabilidad Presupuestaria, la reforma del Reglamento de Subvenciones o Ley de Agencias, y la reforma tributaria de la imposición directa. Todas ellas tendentes a asegurar la consolidación y sostenibilidad de unas finanzas públicas de calidad.

España puede y debe afrontar el futuro de su economía con optimismo, pero al mismo tiempo es necesario avanzar hacia el aumento de la productividad, la mejora de la competitividad y la reducción del importante déficit exterior. Además, España deberá apostar decididamente por una educación de calidad y por un aumento de la inversión en I+D, en línea con los objetivos de la nueva Agenda de Lisboa, lo que debería llevar a una acumulación significativa y eficaz de capital físico y humano basado en el conocimiento. Sin embargo, hay que reiterar que, tal y como lo indican las previsiones de primavera elaboradas por los Servicios de la Comisión, comparada con otros países de la Zona Euro, la valoración de la economía española es muy positiva.

6. La UEM y la Estrategia de Lisboa

La Estrategia de Lisboa es un programa de reformas para la Unión Europea (UE) adoptada por el Consejo Europeo en Lisboa en marzo de 2000, con el objetivo de actuar sobre la baja productividad y el estancamiento económico en la UE, formulando varias iniciativas políticas que debían ser adoptadas por los Estados miembros. La Estrategia de Lisboa tiene como objetivo incrementar la productividad y el empleo, a la vez que promueve el conocimiento y la innovación como motores del crecimiento económico. Por tanto, engloba reformas estructurales que actúan en áreas que *a priori* son difíciles y políticamente sensibles, tales como el mercado laboral, el sistema de bienestar sociales, y la liberalización y desregulación de los mercados.

La Estrategia de Lisboa se adoptó para un periodo de 10 años con el ambicioso objetivo principal de hacer de Europa la «economía del conocimiento» más competitiva y dinámica del mundo en el año 2010. Las principales áreas de actuación son la sostenibilidad y la renovación económica, social y medioambiental, asentándose en los conceptos de innovación como motor del cambio, la renovación social y medioambiental y la «economía del conocimiento».

En 2005 se evaluó el progreso de la primera mitad del periodo de implementación de la Estrategia de Lisboa, y se llegó a la conclusión de que la UE no estaba aprovechando totalmente las oportunidades de crecimiento que ésta ofrecía⁶. Por esta razón, la Comisión Europea propuso una serie de políticas de reforma para renovar la Estrategia y redirigir todos los esfuerzos hacia el crecimiento y la creación de empleo (Estrategia de Lisboa Renovada para el Crecimiento y el Empleo)⁷. Para conseguir estos objetivos, Europa debe ser un lugar más atractivo para invertir y trabajar, el conocimiento y la innovación deben ser el motor del crecimiento europeo y el diseño de las políticas debe permitir que las empresas europeas puedan crear más y mejores trabajos; todo ello bajo el objetivo principal de mejorar el bienestar y nivel de vida de las generaciones presentes y futuras de manera sostenible.

La Estrategia Renovada de Lisboa es un proyecto muy ambicioso y se asienta en dos importantes instrumentos, que la Comisión planteó para reforzar la asociación entre la UE y los Estados miembros para el crecimiento y la creación de empleo: el diseño de un programa de acción a nivel comunitario (Programa Comunitario de Lisboa -PCL-), y programas de acción a nivel de los Estados miembros (Programas Nacionales de Reforma -PNR-). Éstos contienen firmes compromisos por parte de los Estados miembros para contribuir a los objetivos prioritarios definidos conjuntamente en el Programa a nivel comunitario.

⁶ COMISIÓN EUROPEA (2005c).

⁷ COMISIÓN EUROPEA (2005a).

⁸ COMISIÓN EUROPEA (2005b).



Desde la renovación de la Estrategia de Lisboa se han conseguido resultados fehacientes en las cuatro prioridades definidas por el Consejo de Primavera de 2006 para aumentar el crecimiento y el empleo: a) mayor inversión en conocimiento e innovación; b) liberar el potencial empresarial, en particular el de las pequeñas y medianas empresas (PYME); c) mayor adaptabilidad de los mercados laborales basada en la flexiseguridad; y d) energía y Cambio Climático⁸. Dentro de estas áreas prioritarias, se definieron una serie de medidas específicas que debían llevarse a cabo antes de finales de 2007, antes de que comenzase el segundo ciclo de la Estrategia de Crecimiento y Empleo en 2008.

Por un lado, en la dimensión comunitaria la implementación del PCL presenta una serie de acciones prioritarias, de las cuales se ha implementado un 75% hasta finales de 2006. Por tanto, aunque aún queda una parte de la agenda pendiente de ejecución, se ha progresado satisfactoriamente. En particular, cabe destacar algunas de las acciones que se han llevado a cabo desde la renovación de la Estrategia de Lisboa. Por ejemplo, la adopción de la Directiva relativa a los Servicios, que pretende sentar las bases para completar el mercado único de servicios. Además, en paralelo se han realizado avances significativos en materia de servicios financieros. En el área de la innovación se ha adoptado un nuevo esquema de ayudas estatales para I+D y la innovación, y se ha acordado el 7º Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, que está previsto que apoye las grandes asociaciones entre el sector público y privado y que incremente en un 75% la financiación entre 2007 y 2013.

Por otro lado, en el plano nacional, el avance de los Estados miembros en el proceso de reforma es desigual, como consecuencia de que partían de distintas posiciones iniciales y que han seguido un grado de compromiso y un ritmo e intensidad de reforma diferentes. Algunos de los Estados miembros aún podrían adoptar medidas más enérgicas en áreas tales como la sostenibilidad de las finanzas públicas, la reforma del mercado laboral, la I+D, políticas en materia de Cambio Climático y energía, e innovación y competencia, en especial en industrias de red y en servicios.

Desde que se adoptó la Estrategia de Lisboa, la competitividad de los mercados ha mejorado gracias a las reformas que se han realizado para promover la competencia leal, mejorar la eficiencia de las intervenciones públicas y estimular la innovación. Sin embargo, medidas adicionales para mejorar la competitividad son necesarias para reducir la inflación, especialmente en el mercado de servicios⁹. Este sector es el más grande dentro de la Zona Euro (representa alrededor del 70% del PIB y del mercado laboral), razón por la cual la implementación de las medidas para aumentar la competitividad de la Estrategia de Lisboa y para materializar totalmente el Mercado Único cobran tanta importancia. En este sentido, la Directiva sobre servicios es un importante paso en esta dirección.

⁹ SERVICIOS DE LA COMISIÓN EUROPEA (2007a).

Para lograr el objetivo de ser una de las economías más competitivas del mundo, la innovación se ha convertido en una prioridad para los Estados miembros y se han implementado medidas para afianzar a la UE como una «economía del conocimiento». Así lo demuestra el incremento de la investigación privada en más de un 5% en 2005, y la reducción del diferencial de innovación entre la UE y Estados Unidos por cuarto año consecutivo. Otro elemento esencial para la consecución de los objetivos de competitividad e innovación de la UE es la inversión en I+D. En este área sí se materializan los planes previstos: la inversión en I+D alcanzará el 2,6% del PIB en 2010, en contraste con el 1,9% del PIB en 2005.

En cuanto al objetivo principal de la Estrategia de Lisboa de crear empleo, la UE ha creado 9,9 millones de empleos entre el 2000 y el 2006. Además, se ha acelerado la productividad laboral en la Zona Euro, que ha alcanzado una media del 1,8% en los tres primeros trimestres de 2006, comparado con el 0,7% de media que se había observado la década anterior.

En la Zona Euro aún es de gran importancia realizar reformas estructurales adicionales con el fin de asegurar el buen funcionamiento de la UEM, ya que no tienen la posibilidad de hacer uso individual de ciertos instrumentos para realizar ajustes ante *shocks* económicos. En particular, dos áreas de reforma son especialmente relevantes para la Zona Euro: por un lado, la mejora de la competitividad de los servicios para lograr mayor flexibilidad de precios; y, por otro lado, una mayor integración de los mercados financieros para permitir una mejor financiación de la inversión y el consumo. De esta manera se logra fortalecer a la UEM y protegerla ante posibles *shocks* económicos.

Haciendo un análisis global, los resultados económicos conjuntos y las perspectivas de la UE son las mejores que se conocen desde hace años¹⁰. Como ya se ha comentado en líneas anteriores, la situación macroeconómica es estable y positiva y respaldada por perspectivas favorables. De cara al segundo ciclo de la Estrategia de Lisboa, que comienza en 2008, el progreso en la implementación de las medidas en las áreas prioritarias identificadas por parte de los Estados miembros, así como la «agenda inacabada» de Lisboa, serán de esencial importancia. Sin embargo, aún se necesita acentuar la coordinación de las políticas y mejorar la gobernanza económica mediante la Estrategia de Lisboa, en especial en el contexto del Eurogrupo.

7. Los desafíos de la UEM

La unión monetaria ha contribuido, entre otras cosas, a aumentar la estabilidad macroeconómica, a controlar la inflación y a que las tensiones en los tipos de cambio dentro de la UE hayan desaparecido. Sin embargo, el crecimiento económico ha sido insuficiente, sobre todo cuando se compara con el de los Estados Unidos. A pesar de que recientemente se ha

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA (2006b).



experimentado un repunte de la tasa de crecimiento en 2006 y una previsión muy positiva para 2007, uno de los retos a los que se enfrenta la UEM sigue siendo potenciar este crecimiento económico de manera sostenible.

Las proyecciones demográficas para Europa en las próximas décadas son muy desfavorables, teniendo en cuenta que el envejecimiento de la población se acentuará debido al continuo incremento de la esperanza de vida y las bajas tasas de natalidad. A ello se une la jubilación de la generación del *baby boom*. Esto afectará al crecimiento económico, las finanzas públicas y el sistema del bienestar social. Los Estados miembros experimentarán serias dificultades para mantener unas finanzas públicas sostenibles a largo plazo, puesto que el impacto del envejecimiento de la población en el crecimiento económico presionará para aumentar el gasto público.

Especialmente para la UEM, esto supone un desafío importante, puesto que un incremento de la deuda pública y el déficit de los Estados miembros de la UEM pueden llevar a finanzas públicas a que no sean sostenibles y que conlleven un impacto negativo sobre la estabilidad macroeconómica de otros países de la UEM. Por tanto, es de especial importancia para la UEM asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de políticas dirigidas a equilibrar los presupuestos antes de que se materialice el impacto del envejecimiento de la población.

La calidad y eficiencia de las finanzas públicas será otro de los desafíos a los que hará frente la UEM. La intervención pública deberá continuar siendo adecuada para garantizar una serie de servicios sociales necesarios, pero deberá dejar de financiar partidas de gastos ineficientes para canalizar esa financiación hacia otros servicios que puedan fomentar el crecimiento, como por ejemplo la educación y la I+D. Esto, conjuntamente con una simplificación del sistema impositivo, ayudará a mantener unos niveles de deuda adecuados que contribuyan al crecimiento y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Otro de los retos de la UEM será lograr mayor integración en el mercado interior, que permita promover la demanda interior como fuente de crecimiento. El mercado interior es por tanto un elemento esencial para contrarrestar los efectos de la Globalización. El objetivo será acelerar la integración del mercado financiero, aumentar la competitividad en los mercados de servicios y crear un mercado único para la innovación y la investigación. La Comisión Europea ya ha comenzado a dar pasos en esta dirección a través de la revisión del mercado interior.

Por último, la Globalización está teniendo un profundo impacto en la economía mundial, con sorprendentes avances tecnológicos y el creciente poder económico de países como China e India. Estos cambios están teniendo importantes efectos en las estructuras del comercio internacional, aumentando competencia y por tanto la presión para la economía europea. Los países desarrollados, y entre ellos los Estados miembros, eran los principales productores hasta hace tan sólo 20 años. Sin embargo, esto ha cambiado y los países en desarrollo o emergentes

se han convertido en importantes productores, y se espera que hacia el año 2020 el 50% por de la producción provenga de estos países. La UEM tendrá que saber adaptarse a estos rápidos cambios en la economía mundial y el comercio internacional.

8. Conclusiones

Después de casi diez años desde la creación de la UEM, se puede afirmar que ha sido un éxito que ha facilitado la estabilidad en Europa y que ha favorecido una etapa de reformas presentes y futuras. Especialmente en el actual contexto de rápidos cambios en la economía mundial, la protección y la estabilidad que proporciona la UEM es un logro muy importante. Es sorprendente el nivel de integración y de desarrollo económico que ha logrado la UEM en tan pocos años. Sin duda, símbolo de este éxito es el euro, que se ha abierto paso para convertirse en la segunda moneda a nivel internacional después del dólar.

Sin embargo, la UEM debe hacer frente a una serie de importantes retos en los próximos años, como son la Globalización, el envejecimiento de la población y las diferencias económicas entre los países miembros. Estos retos hacen necesario un mayor esfuerzo en áreas como la calidad y eficiencia del gasto público, la sostenibilidad de las finanzas públicas, la realización de un mercado único eficiente y una mayor integración financiera.

Bibliografía

- Actualización del Programa de Estabilidad 2006-2009 (2006). España
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Reforzamiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*. [COM(2004)581]
- COMISIÓN EUROPEA (2005a): *Objetivos estratégicos 2005-2009. Europa 2010: una asociación para la renovación europea - Prosperidad, solidaridad y seguridad*. [COM(2005)12]
- COMISIÓN EUROPEA (2005b): *Ejecución de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: un año de resultados*. [COM(2006)816]
- COMISIÓN EUROPEA (2005c): *Trabajando unidos para el crecimiento y el empleo: un nuevo comienzo para la Estrategia de Lisboa*. [COM(2005)24]
- COMISIÓN EUROPEA (2006a): *Finanzas públicas en la UEM 2006: Primer año de la reforma del Pacto de Estabilidad*. [COM(2006)304]



- COMISIÓN EUROPEA (2006b): *Reforzamiento de la zona del euro: principales prioridades.* [COM(2006)714]
- COMISIÓN EUROPEA (2006c): *La sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.* [COM(2006)574]
- *Economic Review* (2006, 11).
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2007): *Economic Survey of the Euro Area 2007.*
- SERVICIOS DE LA COMISIÓN EUROPEA (2007a): *Annual Report on the Euro Area 2007* (AREA 2007).
- SERVICIOS DE LA COMISIÓN EUROPEA (2007b): *Annual Statement on the Euro Area 2007* (ASEA 2007).