

La construcción europea: de la economía a la política

El mercado único, la unión económica y monetaria y más allá

Emèrit Bono

Emèrit Bono es catedrático de Economía Aplicada de la Universitat de València. Ha centrado sus investigaciones en temas de política económica, construcción europea y desarrollo sostenible. Es autor, entre otras obras, de La sostenibilidad del desarrollo: el caso valenciano (con R. Almenar y E. Garcia, PUJ, València, 2000).

El proceso de construcción de la Unión Europea ha sido y es extraordinariamente complejo, contradictorio y zigzagueante, con momentos álgidos de eurooptimismo seguido de otros de profundo euroescepticismo. Ahora estamos en una fase euroescéptica y no sin motivo, pues la abstención en las sucesivas elecciones europeas no ha hecho sino aumentar sistemáticamente año tras año, desde 1979 en que se inició dicho proceso, con un 37% de abstención, a las últimas elecciones de 2004, en que se alcanzó el 54%. La abstención ha sido importante incluso en los países del sur de Europa, que han resultado beneficiados económica y políticamente con la integración hace ya bastantes años.

No obstante, los retos a los que se enfrenta la UE en su actual proceso abierto de aprobar una Constitución, son de envergadura, porque si hasta ahora la UE se ha configurado sustancialmente como una unión mercantil y financiera, ¿podrá algún día conformarse como una unión social y política? Estas no son cuestiones intrascendentes. Algunos analistas como Tsoukalis piensan que la ausencia de una institución responsable de las políticas macroeconómicas europeas puede tener consecuencias negativas sobre la estabilidad financiera, el crecimiento y la credibilidad de la moneda única. Es más, la liberación del mercado sin poderes reguladores efectivos a menudo obliga a tomar decisiones en la interacción entre eficiencia, estabilidad y equidad. ¿Quién las tomará y cómo en el Mercado Único Europeo?

Precisamente, algunos de estos temas son objeto de la reflexión que nos proponemos llevar a cabo. Se trata de plantear algunas cuestiones relativas a la construcción del mercado único, visto éste a través de la doble perspectiva de «integración negativa» e «integración positiva», así como la concomitante unión económica y monetaria. Ofreceremos una panorámica de lo que está pasando, de los debates existentes y de la que parece evidente necesidad de ir a una unión política de la UE. Ello, a nuestro juicio, implica rearticular el debate político en la construcción europea que, en gran medida, ha quedado frenado por los «expertos» y las «élites», más o menos, europeístas.

Dónde estamos y de dónde partimos metodológicamente

En general los analistas están de acuerdo en que las políticas sociales de la UE interaccionan, bajo un esquema de dependencia relativa, con el proceso de convergencia nominal, proceso que, a su vez, se inserta en un modelo predominante de globalización capitalista liberal (Adelantado y Gomá, 2000; Fitoussi y Le Cacheuse, *et al.*, 2002). Los contenidos de este modelo neoliberal están presididos por tres principios básicos (con un fuerte contenido ideológico) que están remodelando el sistema económico y político-social de los países de nuestro entorno. Esta triada de principios son: la liberalización de los mercados, la desregulación de la economía y las privatizaciones de sectores enteros de la economía (Informe Lisboa, 1995; Petrella, 2001).

De todo ello extraemos una consecuencia: si bien el capitalismo global y la unión monetaria realmente existentes no excluyen la dimensión social comunitaria, tampoco se da entre ambos un diálogo de igual a igual.

Por ejemplo, de entrada, no se puede olvidar el papel de los diversos actores que se mueven dentro de la lógica del sistema capitalista: propietarios del capital, sindicatos, gobiernos, etc. Todos ellos contribuyen al proceso productivo con una dependencia mutua que se supone simétrica: los propietarios del capital tienen que invertir y crear empleo para obtener un beneficio, mientras que los sindicatos y los gobiernos tienen que permitir a los propietarios del capital lograr un beneficio para obtener empleo, rentas salariales e ingresos fiscales.

Sin embargo, este proceso de dependencia mutua es realmente asimétrico, pues los gobiernos y sindicatos tienen menos opciones que los propietarios del capital. Estos últimos, si consideran poco atractivo invertir en activos creadores de empleo, pueden optar por activos de otro tipo, como son los financieros especulativos, por comprar oro, por invertir en otros lugares más rentables, etc. Por el contrario, los gobiernos y sindicatos no tienen capacidad para llevar a cabo políticas que puedan reducir la tasa de beneficio de las inversiones productivas por debajo de la siguiente mejor alternativa disponible para los propietarios del capital, ya que ello provocaría que las inversiones se fueran a otro lugar, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y menores ingresos públicos. No conviene olvidar estas lógicas pues, en caso contrario, difícilmente se pueden entender las estrategias de los diversos actores sociales.

Por ello, algunos analistas concluyen que la actual política social europea responde básicamente a la combinación del enfoque neoliberal y el enfoque de la cohesión, con una presencia muy débil de componentes de la llamada ciudadanía social europea supranacional (Leibfried y Pierson, 1995). Lo cual no significa otra cosa que la traslación a la práctica del discurso de subordinación relativa de la política social europea a los modelos vigentes de globalización y unión monetaria (Teague, 1998).

No obstante, otros analistas de la construcción europea (Fitoussi y Le Cacheux, *et al.*; «Rapport sur l'Etat de l'Union européenne 2002») se muestran algo más cautelosos y optimistas, intuyendo que algunas cosas pueden estar cambiando. Según estos autores, desde hace algunos años, la protección social deviene un factor productivo que hay que poner a trabajar para mejorar la competitividad de la Unión Europea. Así por ejemplo, la cumbre extraordinaria de Lisboa (marzo 2000) instó a los Estados miembros a crear un «Estado social activo» para que la Unión Europea pueda «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y más dinámica del mundo». Desde una perspectiva ideológica e instrumental, estamos ante el paso de un Estado del bienestar keynesiano a un Estado schumpeteriano donde la educación y la formación se convierten en «inversiones sociales» importantes. La protección social se erige así en un instrumento de la competitividad. Por ello, la Comisión insiste en que Europa debe velar para que su modelo social sea lo suficientemente flexible y robusto como para reaccionar eficazmente a estos nuevos desafíos al tiempo que progresa hacia sus objetivos de una mayor competitividad y cohesión.

En cualquier caso, lo dicho hasta ahora pone de manifiesto que la política social, por un lado, se considera dependiente de los avatares del modelo neoliberal, moviéndose según los ritmos que marcan los procesos de liberalización y desregulación de los mercados y la economía, de tal manera que emerge como un subproducto de aquel proceso. Pero, por otro,

la protección social se puede también convertir en un instrumento valioso de competitividad de un estado schumpeteriano europeo, según Fitoussi y Le Cacheux.

Los procesos de integración negativa y positiva Por integración negativa hay que entender la eliminación de aranceles, restricciones cuantitativas y otras barreras al comercio u obstáculos a la competencia libre y no distorsionada. Se trata de posibilitar la completa libre circulación de todos los bienes, servicios, capitales y fuerza de trabajo dentro del mercado integrado de la Unión Europea.

La integración positiva, en cambio, pretende la reconstrucción de un sistema de regulación económica que evite los efectos perversos de aquella integración negativa, tomando en consideración un nivel más amplio de la unidad económica como es la UE.

En el fondo, cabría redefinir hasta cierto punto la anterior dicotomía distinguiendo entre las políticas orientadas a la «creación de mercados» y las dirigidas a la «corrección de mercados». Así, las medidas de integración negativa pueden considerarse como tendentes a la creación de mercados (por ejemplo, la armonización de los estándares de productos nacionales divergentes para eliminar barreras no arancelarias al comercio), mientras que las medidas de integración positiva pretenden la corrección de los mercados (por ejemplo, la regulación de las condiciones laborales en los procesos de producción, del control de la contaminación, o las reglas comunes de protección social) (Scharpf, 2000).

Ya hace algunos años J. Weiler señaló que el proceso de integración europea se caracteriza por una asimetría fundamental, una especie de dualismo entre el derecho supranacional europeo y la política intergubernamental europea. Destacó que los politólogos se habían preocupado demasiado por las negociaciones intergubernamentales mientras ignoraban (o no tomaban con suficiente seriedad) la constitución jurisprudencial de una ordenación legal europea preeminente respecto al derecho nacional. Ese orden jurídico dimanaba de los propios tratados de la Unión y era preeminente –o, al menos, se debía interpretar conjuntamente– respecto a la legislación de cada país firmante de aquellos tratados (Weiler, 1992 y 1994).

Precisamente la principal beneficiaria del derecho supranacional europeo ha sido la integración negativa. En efecto, desde su fundación –a partir de los tratados de Roma– la liberalización pudo extenderse sin que se le prestara demasiada atención política, mediante las intervenciones de la Comisión Europea ante las infracciones cometidas respecto al contenido del Tratado y mediante las sentencias y las decisiones prejudiciales del Tribunal Europeo de Justicia. La eficacia supranacional de la Comisión Europea y del Tribunal de Justicia para impulsar la integración negativa ha sido paradigmática y seguramente lo ha sido por los grados de autonomía que estas dos piezas clave tienen dentro del organigrama de la Unión Europea.

La Comisión ha sacado el máximo partido de su poder de iniciativa para desarrollar políticas reguladoras del mercado europeo, como ponen de manifiesto las 289 Directivas emanadas del Tratado del Acta Única de 1986. Ciertamente ha contado con el apoyo, justo es reconocerlo, de las grandes multinacionales exportadoras, interesadas en unificar las reglas del mercado con el objeto de superar las restricciones impuestas por el proteccionismo estatal (Majone, 1999).

Otros autores indican asimismo que la política de competencia, basada en un sistema de regulación supranacional, demuestra hasta qué punto la Comisión puede jugar un papel activo y, a veces, independiente dentro de la UE, y ha llegado a ser un ejemplo de cómo ésta

también puede incrementar paulatinamente el alcance y extensión de sus competencias, utilizando tanto sus propios recursos como los del Tribunal de Justicia Europeo (Mc Gowan y Wilks, 2000).

Por el contrario, la integración positiva depende del acuerdo de los gobiernos nacionales en el Consejo de Ministros y, cada vez más, también del Parlamento Europeo. Es evidente que este procedimiento está sujeto a los obstáculos combinados que se oponen a las formulaciones de políticas intergubernamentales consensuadas y pluralistas –más adelante trataremos esta cuestión–. Parece claro que esta diferencia institucional fundamental explica la asimetría, con frecuencia lamentada, entre la integración negativa y positiva en la formulación de las políticas de la propia Unión Europea.

La integración negativa y el mantenimiento de las economías mixtas europeas

Siempre se ha caracterizado a las economías europeas como economías mixtas: un sector privado potente de producción de bienes y servicios sujeto a la competencia y un sector público también produc-

tor –directo o indirecto– de bienes y servicios, así como de funciones infraestructurales y de protección social que estaban más o menos exentas de la competencia del mercado. Si bien la diversidad entre las economías mixtas de los países europeos es notable –diversidad que va desde la prestación directa de los servicios a través de empresas públicas a la mera regulación de la prestación privada del servicio, o la vía del subsidio a la producción o al consumo– en general, aquella intervención pública englobaba las funciones de educación, investigación básica, radio-televisión, sanidad, pensiones de jubilación, telecomunicaciones, transporte por ferrocarril, aéreo y por carretera, abastecimiento de energía, banca, mercados bursátiles y agricultura.

Pues bien, según diversos estudios descriptivos y analíticos (Mayntz, Scharpf, 1995) de la competencia interna, ninguno de los estados miembros de la Comunidad Europea hubiera sido capaz de lanzar con éxito un ataque legal al estatuto privilegiado del servicio o sectores cercanos al Estado, incluso amparándose en el propio derecho de competencia europeo. Sin embargo, dicha actuación sí ha podido llevarse a cabo a través de la Comisión y el Tribunal de Justicia.

Seguramente, aquella actuación, impulsada por los gobiernos de cada Estado miembro no hubiera triunfado porque los parlamentos (de cada país) no habrían dado su aquiescencia. En este sentido la transferencia de competencias reguladoras a una autoridad central supranacional, alejada de las presiones electorales de cada país, como es el caso de la Comisión Europea, le confiere una mayor capacidad de decisión por estar fuera de cualquier control democrático.

En efecto, la Comisión ha tenido un papel crucial en todos los aspectos de la legislación comunitaria contemplados por el Tratado de Roma. Es más, dicho papel se ha afianzado y reforzado respecto al mercado interior después de la aprobación del Acta Única Europea de 1986. Tan es así que resulta imposible imaginar siquiera cómo funcionaría el mercado interior en clave puramente intergubernamental.

Aquel proceso de impulso que el presidente de la Comisión, Jacques Delors generó en la creación del mercado interior europeo a mitad de los años ochenta se apoyaba en los cambios en la tecnología y en la competencia internacional que cuestionaban la viabilidad de los monopolios nacionales de los servicios públicos. En ese momento, la Comisión inició expedientes de denuncia contra los países que permitían a sus monopolios postales y telefónicos excluir a

terceros proveedores de equipos de terminales y servicios de alto valor añadido. Incluso la Comisión decidió utilizar su arma más efectiva, las *Directivas* (según el art. 90.III TCE, estas directivas pueden adoptarse por una mayoría de comisarios sin el acuerdo del Consejo. Hoy también han de ser aprobada por el Parlamento) para abolir los restantes monopolios de correos y teléfonos en los mercados para terminales y servicios de valor añadido. El Tribunal, a pesar de la consternación de algunos, se mostró de acuerdo (Schmidt, 1998).

De esta forma, la Comisión ha logrado impulsar la liberalización de un área tras otra del servicio público, desde las telecomunicaciones, el transporte aéreo y los aeropuertos hasta el transporte por carretera, los servicios postales, el mercado de energía y otros servicios. Ciertamente, con determinadas sentencias a principios de los noventa y el Tratado de Amsterdam de 1997, se ha modulado la idea de los servicios públicos nacionales en el sentido de evitar los riesgos asociados a la maximización del libre mercado como objetivo único (por ejemplo, admitir la posibilidad de subvencionar servicios no rentables en zonas rurales).

Siguiendo la lógica de estas decisiones, ningún área de servicio público se encuentra ahora más allá del desafío del derecho de competencia europea. Aplicando aquella lógica, las escuelas y universidades privadas podrían exigir ahora competir en igualdad de oportunidades con los sistemas de educación pública; lo mismo sucede, o podría suceder, con las organizaciones sanitarias comerciales, que podrían desafiar al sistema público de sanidad en cualquier país de la Unión Europea; igualmente, la misma demanda podrían plantear los fondos privados de pensiones contra el sistema de pensiones financiado por los ingresos fiscales generales o por los planes de pensiones obligatorios (Scharpf, 2000).

De lo dicho se deduce el poderoso papel que la Comisión y el Tribunal de Justicia han desempeñado en la extensión de la integración negativa, sin tener que recurrir a una legitimación política más específica y contemporánea que no sea la de los acuerdos contenidos en los textos de los tratados.



La competencia regulativa y la integración negativa

La integración negativa somete las políticas nacionales a toda una serie de normativas que prohíben o condicionan todo aquello que tenga como efecto la protección de los productores nacionales frente a los competidores extranjeros o que restrinjan de algún modo la libre circulación de bienes, servicios, capital y mano de obra a través de las fronteras nacionales.

Consecuencia de lo anterior es el surgimiento de una forma de «competencia regulativa» por motivos económicos entre estados nacionales y sindicatos, entre sistemas de protección social, competencia que debilita su capacidad para regular y gravar fiscalmente los factores móviles de producción y mejorar la posición distributiva del trabajo mediante la negociación colectiva (Sinn, 1993).

En la medida en que los gobiernos dependen de conservar el capital, las empresas y la producción dentro del país para proporcionar empleo, ventas y obtener ingresos fiscales, también debe preocuparles la posibilidad de que sus propias regulaciones –de todo tipo, calidad del producto, medioambientales, de protección social– e impuestos expulsen del país al capital, las empresas y el empleo. La creciente movilidad internacional crea de este modo una situación en que los Estados territoriales se ven obligados a entablar una competencia regulativa entre sí para atraer o retener a los factores móviles de producción. De tal forma que, en determinadas condiciones, para aumentar la competitividad de un país

respecto a otro podrían producirse presiones, por ejemplo, en las cargas regulativas de protección social y fiscales, generando una «carrera hacia el fondo» (Vogel, 1995). No obstante, en su estudio comparativo medioambiental, Vogel ha mostrado que esa consecuencia no es inevitable. Es más, afirma que la competencia regulativa también puede producir el llamado «efecto California» (normativa diferencial de California respecto a las emisiones a la atmósfera que provocó un fuerte impulso de innovaciones tecnológicas relativas a los «filtros» y nuevas técnicas de producción menos agresivas sobre el medio ambiente) que obligue a los Estados a elevar sus requisitos normativos.

Para resolver estos problemas, habría que proceder a una neo-regulación europea, difícil de conseguir por el alto nivel de consenso que se requiere, bloqueado éste por los conflictos de intereses entre los gobiernos nacionales.

Precisamente esa no neo-regulación a nivel europeo por las dificultades del acuerdo entre los países miembros de la Unión podría generar –si no lo está haciendo ya en este momento– nuevos conflictos y problemas entre la movilidad de los trabajadores y la protección social. En el *Rapport sur l'Etat de l'Union Européenne 2002* (Fitoussi y Le Cacheaux, 2002) se indica que, si bien el trabajo es hoy casi inmóvil en la UE, desde el momento en que se acepta que en materia de migración social cuenta menos la movilidad del trabajo que la «movilidad marginal» de algunas categorías de trabajadores en el espacio europeo, una cierta movilidad podría afectar muy seriamente al conjunto de los sistemas de protección social. Estos colectivos relativamente móviles serían los jóvenes activos y los no cualificados. Veamos algunos supuestos teóricos:

La cuestión de las jubilaciones o la competencia social para atraer a los jóvenes activos: supongamos el carácter decreciente de la movilidad de los individuos a lo largo de su ciclo de vida. Podemos postular pues una cierta movilidad (marginal) de los jóvenes activos frente a la inmovilidad de los jubilados. Como los jóvenes son contribuyentes netos a la Seguridad Social, si se mueven con cierta intensidad hacia los países con menos impuestos harían peligrar los sistemas de jubilación, al socavar las transferencias intergeneracionales (una de las bases del sistema), máxime teniendo en cuenta el contexto de envejecimiento de la población europea. El problema es que una vez se ponen en marcha estos procesos son masivos y las reformas serán muy difíciles de implementar, sobre todo en ausencia de un proceso serio de coordinación europeo.

La cuestión de las prestaciones universales o la cuestión de la competencia social para repeler a los «indeseables»: supóngase perfecta movilidad de los trabajadores y perfecta inmovilidad de los trabajadores no cualificados. Esto penaliza a los Estados que realizan políticas sociales más redistributivas. En efecto, una política redistributiva comporta una mayor contribución al esfuerzo fiscal-social nacional de los trabajadores más cualificados y ricos, y una menor contribución relativa de los menos cualificados y más pobres. Cualquier aumento del carácter redistributivo del sistema de protección social comporta la emigración de los «ricos» y la inmigración de los «pobres».

Aunque no hay trabajos empíricos en Europa sobre la materia, sí los hay en Estados Unidos. Es teórica y empíricamente factible que en lugar de asistir a una competencia entre Estados norteamericanos por atraer a los trabajadores más cualificados, se diese una competencia entre Estados para repeler a los individuos más dependientes de la asistencia social. En suma, los Estados competirían por conservar niveles altos de residentes con altos niveles de renta.

En la Unión Europea, y en el contexto de la movilidad asociada a la ampliación, a la luz de los modelos de competencia social se plantea la necesidad de un arbitraje entre efec-

tos positivos de este proceso (vía capacidad de pagar jubilaciones) y efectos negativos (necesidad de mayores prestaciones sociales).

Parece que en la última década, tanto la protección por desempleo como el régimen general de pensiones en los Estados miembros de la Unión Europea han visto reducida su «generosidad».



La debilidad de la integración positiva

Hay evidencias empíricas de que la instauración del mercado único, a través de la integración negativa, así como las exigencias de competitividad, generan una legislación supranacional que reduce la gama de opciones políticas de carácter nacional. De ahí que emerja la necesidad de adoptar medidas de integración positiva tendentes a corregir los mercados y posibilitar el que no se produzca una pérdida de capacidad de control político sobre la propia economía.

Sin embargo, conseguir esa capacidad de control es un tema difícil. Así, si bien el Acta Única Europea de 1986 restablece el voto por mayoría cualificada del Consejo (al menos en las decisiones de armonización «que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior»), el veto sigue a disposición de cualquier país cuando tenga «intereses muy importantes» en juego, al mismo tiempo que el voto por unanimidad sigue aplicándose a un amplio espectro de decisiones del Consejo. Parece necesario, por tanto, el consenso para articular medidas de integración positiva.

La llamada Constitución Europea aprobada en junio de 2004, y que previsiblemente entrará en vigor el 1 de enero de 2006, flexibiliza el proceso de toma de decisiones del Consejo. Sin embargo, las cautelas existentes matizan aquel proceso de forma tal que apenas afectan a los problemas de integración positiva que aquí se describen.

Sin lugar a dudas, no es fácil consensuar aquellas medidas que regulen los aspectos negativos que generan los procesos de creación del mercado único, y ello a pesar de la buena predisposición que pueda existir por parte del Consejo, la Comisión y el Parlamento. Entre otras razones por la oposición que podría suscitar la Dirección General de la Competencia a una neo-regulación en el nivel europeo de la libertad del mercado que debe protegerse frente a cualquier tipo de intervención política, nacional y europea, por la propia constitución económica del Tratado.

Sin embargo, a nadie se le escapa la dificultad que entraña consensuar o negociar soluciones de integración positiva como consecuencia de tres conflictos políticos: unos de carácter ideológico; otros vinculados a intereses de carácter económico y, por último, los costes de los cambios institucionales.

Los conflictos ideológicos surgen, fundamentalmente, de las diversas concepciones sobre el papel que debe jugar el poder político frente a las fuerzas del mercado. Los gobiernos neoliberales europeos se han enfrentado a los gobiernos socialdemócratas, si bien matizadamente. Otro foco de enfrentamiento lo constituyen las distintas posiciones sobre el papel de la política europea frente al Estado-nación (la *Europe des patries* de De Gaulle, federalismo o confederalismo, etc.). Y ello sin entrar en las divergencias existentes relativas a la política exterior de la UE, que ha puesto de relieve la reciente guerra de Irak.

Por otro lado, el conflicto de intereses económicos se genera a partir de las diferencias en los niveles de desarrollo. Desde su ampliación hacia el sur, la Unión Europea incluye estados miembros con algunas de las economías más eficientes del mundo junto con otras que todavía están en el umbral de las economías de desarrollo (así, el PIB per cápita de

Dinamarca es algo más de tres veces el de Portugal y aproximadamente la misma relación puede suponerse en la productividad laboral media). Ello comporta, a su vez, que Portugal dedique a política social una sexta parte del dinero per cápita que emplea Dinamarca; lo mismo sucede con el gasto en protección ambiental. Y no digamos ya los problemas que va a generar la incorporación de los nuevos miembros. De hecho, la ampliación a veinticinco ha ensanchado más las diferencias. Así, la brecha entre países respecto a la renta per cápita ha pasado a ser de cinco a uno, si consideramos que los salarios medios de algunos de ellos son diez veces superiores a los de otros.

Desde esta perspectiva, si la armonización de la normativa de protección social y medioambiental se situase en el nivel danés, por ejemplo, tendría efectos devastadores sobre la competitividad internacional de las economías comunitarias con una productividad inferior (¿desindustrialización masiva dentro del sistema euro por parte de los países menos desarrollados? Véase el ejemplo de la fusión de las dos Alemanias en los años noventa).

El tercer obstáculo al acuerdo sobre políticas europeas comunes son las diferencias entre las prácticas administrativas, las pautas políticas y las institucionales. Como han puesto de manifiesto algunos estudios sobre la política social europea, las diferencias entre los estilos políticos y las prácticas administrativas nacionales son difíciles de superar incluso si los cambios requeridos afectan fundamentalmente a organismos administrativos bajo control directo del Estado. Es más, las diferencias entre el modelo escandinavo de bienestar y el continental (por ejemplo, Suecia y Dinamarca en 1993 gastaban el 6,4 y el 4,4% del PIB en servicios para personas mayores y discapacitadas y para las familias, mientras que los mismos gastos representaban el 1,3% en Países Bajos y Francia, el 0,8% en Alemania y el 0,3% en Italia y Bélgica), las diversas modalidades de financiación del Estado de bienestar, así como los diversos sistemas de relaciones laborales (Scharpf, 2000).

La Unión Económica y Monetaria y el Mercado Único

Posiblemente las dos piezas clave en la construcción económica y política de la UE lo constituyen la creación del Mercado Único y la Unión Económica y Monetaria (UEM). Hemos echado una ojeada a la primera de ellas y ahora vamos a abordar la segunda, que es concomitante al propio proceso de generación del mercado interior europeo. En otras palabras, a medio y largo plazo es imposible realizar aquel mercado sin una moneda única.

La idea apareció en diciembre de 1969, cuando la Comunidad Europea de los seis adoptó por primera vez el objetivo de una UEM completa. Sin embargo, la inestabilidad económica derivada de la crisis monetaria internacional y la crisis energética de la década de los setenta y una fase de escepticismo en la construcción europea de los primeros ochenta aplazaron la concreción de aquella decisión. Tras la aprobación del Plan Delors en junio de 1989, será definitivamente el Tratado de Maastricht de 1992 el que realmente trajo la UEM.

En efecto, la experiencia acumulada de los años setenta y ochenta había puesto de manifiesto que las principales fuerzas motrices de la integración monetaria europea no habían cambiado apenas a lo largo de los años, como bien observa Tsoukalis (2004). Entre dichas fuerzas motrices se encontraban: 1) la necesidad percibida de estabilidad en los tipos de cambio como condición previa para el funcionamiento adecuado del mercado único europeo; 2) la búsqueda de la simetría, tanto dentro de la Unión como en relación al resto del mundo (especialmente el dólar); 3) la necesaria confianza en los instrumentos económicos a fin de obtener objetivos políticos más amplios.

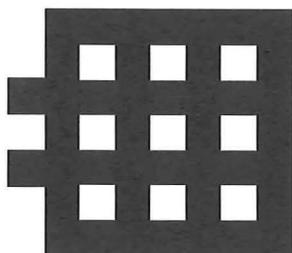
Maastricht supuso la puesta en marcha de la UEM a través de los artículos añadidos en esta importante revisión del tratado, junto con los protocolos anexos que contenían las disposiciones detalladas referidas al período transitorio. También, a su vez creó las condiciones para el futuro Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, PEC), así como el funcionamiento de la UEM en la fase final. No obstante, como observa Tsoukalis, para un texto de estas características todo era demasiado detallado y, al mismo tiempo, había muchas omisiones notorias. Así, la responsabilidad de la política monetaria había sido transferida a la nueva institución federal (el BCE, Banco Central Europeo), mientras que la política fiscal seguía siendo altamente descentralizada (dependía de cada país miembro) y el sistema político europeo todavía lo era más (no había política común exterior, ni de seguridad y defensa). Seguramente todo ello fue así porque la economía es una ciencia inexacta y la política es el arte de lo posible, lo que explica –según Tsoukalis– lo muy imperfecto que fue Maastricht.

Uno de los objetivos de la UEM, imbricado con las necesidades del mercado único, es la creación de la moneda única: el euro. Después de un período transitorio (1999-2001), las monedas nacionales de los doce países participantes (todos menos el Reino Unido, Suecia y Dinamarca) han sido sustituidas por el euro, y se han establecido entre dichas monedas tipos de cambio fijos e irrevocables. Al Banco Central Europeo, con sede en Frankfurt, le corresponde en exclusiva la dirección de la política monetaria europea, incluyendo la gestión de las reservas en divisas.

El objetivo fundamental del BCE es el mantenimiento de la estabilidad de los precios, mientras que otros objetivos, como el crecimiento y la creación de empleo, han sido considerados de segunda fila (en contraste, la Reserva Federal de EEUU, el FED, tiene como objetivos tanto la estabilidad de precios como el crecimiento económico y la generación de empleo). El BCE es independiente y está protegido de cualquier interferencia política, y en la práctica no rinde cuentas ante casi nadie. Está gobernado por un Comité Ejecutivo formado por seis miembros, un presidente, vicepresidente y cuatro miembros más, nombrados todos ellos por el Consejo Europeo. A su vez, el Consejo de Gobierno del BCE está formado por los miembros del Comité Ejecutivo y por los gobernadores de los doce bancos centrales participantes.

Por otro lado, el hecho de que el Tratado de Maastricht no creara ninguna institución nueva para la dirección de las políticas fiscales, ni siquiera hiciera mención a la posibilidad de un federalismo fiscal que permitiese aumentar el presupuesto comunitario, ha comportado un grave contratiempo a la búsqueda del objetivo de simetría dentro del mercado único europeo. Ciertamente, después de Maastricht, el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) adquirió mayor relevancia, pues a partir de las recomendaciones de la Comisión (el gobierno europeo) elabora cada año un borrador de las directrices generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad. Es lo que se ha dado en denominar la coordinación «suave» de las políticas estatales.

Pero volvamos al problema de la simetría que tiene que ver con la moneda única, respecto a la cual no hay consenso entre los economistas de que sus ventajas superen a los inconvenientes derivados de las pérdidas que supone la pérdida del instrumento del tipo de cambio en el nivel estatal. A este respecto se destaca que la UE no es, ni mucho menos, un área monetaria óptima (la economía de EEUU sí lo es). La economía europea no es todavía suficientemente homogénea, lo que implica que diferentes países y regiones pueden verse sometidos a *shocks* asimétricos. Y no hay mecanismos de ajuste adecuados, como serían los mercados de trabajo flexibles, la movilidad laboral elevada o las compensacio-



nes presupuestarias adecuadas, capaces de actuar como sustitutos efectivos del tipo de cambio único para la zona euro.

Sin embargo, dada la escasez de mecanismos de ajuste en la UEM, tendría sentido reforzar la flexibilidad de las políticas fiscales estatales como forma de abordar los *shocks* asimétricos, o simplemente la insuficiente sincronización de los ciclos económicos. Se podría establecer una especie de «fondo para los malos tiempos» (De la Dehesa, 2004), que se utilizaría en períodos de desaceleración y se repondría en períodos de recuperación. Este mecanismo podría flexibilizar incluso la aplicación de las condiciones superrestrictivas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de los países de la zona euro. Pero el miedo al riesgo que esta mayor flexibilización presupuestaria y las derivas consiguientes a un mayor gasto podrían suponer para el pacto de estabilidad, indujo, especialmente a los alemanes, a oponerse a esta línea de actuación.

La otra línea de actuación para evitar los *shocks* asimétricos sería aumentar el presupuesto comunitario con una marcada función estabilizadora como condición propia para el funcionamiento adecuado de la UEM, como ya indicaba tempranamente el Informe Mac Dougall de 1977. Esta dotación de un «fondo para los malos tiempos» tendría que alimentarse, obtener sus ingresos, de una imposición verdaderamente comunitaria y no tanto en las de ámbito nacional (en la actualidad, los ingresos presupuestarios de la UE se alimentan, en más del 90%, de las dotaciones de los Estados miembros). En este sentido, los ingresos que pasan directamente (parcial o totalmente) al presupuesto de la UE deberían estar relacionados con una política determinada de la UE (en este caso de la creación del mencionado fondo), para evitar su reparto entre Estados, o tener una base impositiva móvil dentro de la UE, como el «señoraje» obtenido de la emisión de billetes de euros por parte del BCE (De la Dehesa, pág. 204).

Pero, como señala Tsoukalis, aquí nos encontramos con el federalismo fiscal, con la creación de impuestos de ámbito europeo que, hoy por hoy, no tiene el apoyo de la UE. En definitiva, los arquitectos de la UEM rechazaron las transferencias presupuestarias intracomunitarias como mecanismo de ajuste automático e impusieron límites de peso a las políticas fiscales estatales.

Como consecuencia de todo ello, como observa Tsoukalis, se abrían dos posibilidades: o la convergencia económica sería muy rápida (cosa que no ha sucedido), reduciendo así la necesidad de instrumentos de ajuste, o los mercados laborales pasarían a ser mucho más flexibles y por tanto podrían absorber los *shocks* asimétricos. Y esta última línea es la que está prosperando. Por ello la ortodoxia económica dominante pondría el acento en la flexibilidad del mercado de trabajo, y en los últimos años se ha realizado una presión importante desde organismos internacionales, algunos gobiernos y la mayoría de los economistas profesionales para ir en aquella dirección. Y ello no será fácil por diversos y múltiples motivos. Por ejemplo, Alemania. ¿Estarán dispuestos a sacrificar su modelo corporativista de relaciones laborales? Lo mismo podríamos decir de los franceses y españoles.

En definitiva, la construcción de la UEM se ha realizado desde la más arraigada tradición elitista y con una profunda despolitización (Tsoukalis, pág. 181). Las decisiones fundamentales fueron tomadas desde lo más alto y a puerta cerrada. Así, los documentos de creación del BCE fueron redactados por los responsables de los bancos centrales y algunos diplomáticos, o sea los *cognoscendi*, dando entrada *a posteriori* a la opinión de las grandes empresas, esperando de la opinión pública que diese «puramente» su aquiescencia.

Bibliografía

- ADELANTADO, José y R. GOMÁ (2000): *Las políticas sociales: entre el Estado del Bienestar y el capitalismo global*, en F. MORATA, (ed.); *Políticas públicas en la UE*, Barcelona, Ariel, págs. 189-215.
- DE LA DEHESA, G. (2004): *Quo vadis Europa? Por qué la UE sigue creciendo más lentamente que EEUU*, Madrid, Alianza Editorial.
- FITOUSSI, J. P. y J. LE CACHEAUX (dirs.) (2002): *Rapport l'Etat de l'Union européenne*, Paris, Fayard y les Presses des Sciences.
- GRUP DE LISBOA (1998): *Límits a la competitivitat*, Barcelona Proa. (La edición francesa apareció en 1997 en Editions du Boréal, La Découverte).
- JORDÁN GALDUF, Josep M. (coordinador) (2002): *Economía de la Unión Europea*, Madrid, Civitas.
- LEIBFRIED, S. y P. PIERSON (1995): *European Social Policy*, Washington, Brookings.
- MAJONE, G. (1999): «The Regulatory State and its Legitimacy Problems», *West European Politics*, I, págs. 1-24.
- Mc GOWAN, L. y S. WILKS (2000): *La política de competencia: la primera política supranacional de la Comunidad Europea*, en F. MORATA, (ed.); *Políticas públicas en la UE*, Barcelona, Ariel.
- MAYNTZ, R. y F. SCHARPF (1995): *Der Ansatz des aktenzentrierten Institutionalismus*, citado por F. Scharpf (2000).
- PETRELLA, R. (2001): *L'Europa social després de la crisi de l'Estat*, en D. ORTIZ, (ed.); *La construcció de l'Europa social*, Barcelona, Proa.
- SCHARPF, F. (2000): *Gobernar en Europa eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza (la edición alemana es de 1999).
- SCHMIDT, Susane (1998): «Commission Activism: Subsuming Telecommunication and Electricity under European Competition», *Journal of European Public Policy*, 5 (citado por F. Scharpf, 2000).
- SINN, Stefan (1993): «The Taming of Leviathan: Competition among Governments», *Constitutional Political Economy*, 3, págs. 177-221.
- TEAGUE, P. (1998): «Monetary Union and Social Europe», *Journal of European Social Policy*, 2.
- TSOUKALIS, L. (2004): *Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la nueva UE*, Barcelona, Paidós (la edición inglesa es de 2003).
- VOGEL, D. (1995): *Trading up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- WEILER, J. H., U. R. HALTERN y F. C. MAYER (1995): *European Democracy and its Critique: Five Uneasy Pieces*, Harvard Jean Monnet Working Papers núm. 1/15.
- WEILER, J. H. (1995): *Europa fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- WEILER, J. H. (1994): «A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors», *Comparative Political Studies*, 26.

Algunas observaciones finales

No creemos que haya excesivas dudas, después de lo dicho, de la complejidad y dificultad que comporta la construcción de la UE. Parece necesario compensar los efectos negativos del proceso de creación del mercado único mediante políticas activas de integración positiva. Pero esta última no será posible sin una verdadera unión política que, a su vez, potencie la armonización fiscal en la UE que evite la competencia fiscal dañina. O dicho de otra forma, es difícil reconciliar la autonomía fiscal de cada Estado, según los analistas, con unos mercados cada vez más europeos y globales y con una moneda única. La tensión política que ello puede generar difícilmente bajará en el futuro.

Por otro lado, mientras se mantenga la debilidad de otros mecanismos de ajuste (por ejemplo, la creación del «fondo para los malos tiempos» arriba indicado) se seguirá poniendo el énfasis casi exclusivamente en la flexibilidad laboral como mecanismo de absorción de los *shocks* en la UEM. Y ello causará frustración en la población peor situada, especialmente en los momentos de estancamiento económico.

Siguiendo estas precisiones de resumen, parece que la Unión necesita una institución política y es cada vez más imperioso que adopte una perspectiva global de la economía europea en su conjunto y que pueda acordar de manera colectiva las prioridades de la política económica, permitiendo así una política más activa de la Unión. Un proceso de este tipo se verá reforzado adecuadamente por la existencia de un fondo de estabilización en la UE (el fondo para los malos tiempos) y por el funcionamiento de estabilizadores automáticos en un presupuesto comunitario ampliado (mediante impuestos comunitarios y no transferencias de los Estados miembros). Sin embargo, hoy por hoy, las condiciones políticas no son las idóneas para un proceso así.

Por último, una observación más. A nuestro juicio, la política y la economía son inseparables: los resultados económicos pobres, por un lado, y por otro, la frágil aceptación popular del proyecto (como pone de manifiesto el continuado aumento de la abstención) y los bajos niveles de legitimidad de las instituciones comunes pueden estar estrechamente vinculadas y reforzarse mutuamente. La experiencia parece mostrar que el apoyo popular a la integración está estrechamente relacionado con los beneficios materiales, mientras que la identidad europea se ha mantenido débil a lo largo del proceso. Como dice Tsoukalis: ¿puede ocurrir lo mismo con UEM? De cualquier forma, lo que está en juego son cuestiones fundamentales para la gobernanza económica y la legitimidad democrática.

Por ello, el punto de partida para muchos analistas, entre ellos Tsoukalis, Scharpf, Jordán, etc., es que la función estabilizadora de UEM debería fundarse en un diálogo continuo entre el Banco Central y una institución política europea que fuese responsable de la política económica de la Unión y que rindiese cuentas al Parlamento Europeo. Ello podrá animar los debates europeos sobre la orientación y las principales prioridades políticas de la política económica europea, pues las restricciones de las opciones estatales son cada vez mayores, consecuencia de las obligaciones del Tratado y la dinámica del Mercado Único.

De cualquier modo, a pesar de las enormes dificultades que encontramos, y nos encontraremos, en este proceso de construcción de la UE, vale la pena apostar por ello. Para crear la Unión Política Europea, con su política exterior y de seguridad común, con su moneda única y mercado único, con su política fiscal armonizada y común, con su modelo social y medioambiental cada vez más común. En definitiva, la UE como espacio de paz, de libertad y progreso social. Otra opción nos lleva al desastre y a la parálisis en este mundo globalizado.