

EL DESARROLLO ECONÓMICO EN LA UNIÓN EUROPEA: DE LA UNIÓN MONETARIA A LA UNIÓN ECONÓMICA

*José María Casado Raigón
Director de Relación Internacional
Consejo General de Colegios de Economistas de España*

- 1. Introducción: La Unión Monetaria Europea.**
- 2. Unión Monetaria y Unión Económica.**
- 3. Los riesgos de una Unión Monetaria previa a la Unión Económica.**
- 4. Unión Monetaria y convergencia económica.**
- 5. Un puente de la Unión Monetaria a la Unión Económica: El Pacto de Estabilidad.**

1. Introducción: La Unión Monetaria Europea.

La Unión Monetaria Europea (UME) implica una política monetaria única que está siendo diseñada y ejecutada por el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), formado por el Banco Central Europeo (BCE) y por los bancos centrales de los once países de la zona euro. El SEBC tiene como objetivo principal el mantenimiento de la estabilidad de precios¹ que, al mismo tiempo, es el fin fundamental de la política monetaria única, sin perjuicio de que el SEBC deberá apoyar otras políticas económicas de la Unión Europea (UE), siempre y cuando sean compatibles con el objetivo principal.

Por todo ello, el Tratado de Maastricht ha instaurado en el conjunto de la UE una nueva cultura de estabilidad que va a asegurar solidez y continuidad a la Unión Económica y Monetaria. Y estos dos elementos, estabilidad monetaria y UEM, van a reforzarse mutuamente para proporcionar el progreso de la UE.

Dicho de otra forma, en el Tratado encontramos como principio esencial el de una política monetaria orientada hacia la estabilidad con el fin de que no se produzcan tensiones inflacionistas, a lo que coadyura también la independencia del SEBC (Banco Central Europeo y Bancos Centrales de los Estados miembros.).

Desde el Tratado de Roma a los primeros años de la década de los noventa, la UE ha ido colocando sucesivamente piezas en el proceso de construcción europea hasta alcanzar el Mercado Interior de 1992 que, aunque con alguna asignatura aún pendiente², constituye una acabada y muy sólida de la integración europea.

Es evidente que las etapas o fases de la Unión Europea no son compartimentos estancos sino que unas se solapan con otras creándose un juego de interrelaciones del que el ejemplo más

¹ El BCE ha hecho público lo que entiende como estabilidad de precios: un incremento del índice armonizado de precios al consumo (IPCA) que, para el área euro debe estar por debajo del 2%. Aunque el BCE ha señalado este techo, no ha establecido un suelo.

² Nos referimos a las cuestiones pendientes de liberalización en el mercado de los factores de la producción especialmente referidos al factor trabajo.

reciente, complejo y apasionante lo constituye la Unión Monetaria como precedente de la Unión Económica Europea.

2. Unión Monetaria y Unión Económica

De la misma manera que el Mercado Interior imponía un avance por el camino de la Unión Económica y Monetaria (UEM), la Unión Monetaria que ahora comienza necesita de la Unión Económica.

La expresión Unión Económica es, desde luego, equívoca y resulta preciso ponerse de acuerdo en cuanto a su utilización. Además, no tiene el mismo significado en todos los procesos de integración regional seguidos en el mundo, en la actualidad. En el caso de la experiencia europea, quizá lo más razonable sea decir que por Unión Económica entendemos una variada gama de situaciones de integración económica avanzada entre EE.MM. que tienen su umbral mínimo en el Mercado Interior y que se ve muy reforzada cuando la Unión Económica incorpora la Unión la Unión Monetaria. En teoría, sin embargo, la Unión Económica alcanza su intensidad máxima cuando incorpora una Unión Monetaria. La Unión Monetaria es, pues, una fase posterior a la Unión Económica. En la Unión Europea no ha ocurrido así y a pesar de haberse alcanzado la Unión Monetaria, a la Unión Económica le quedan aún muchas asignaturas pendientes. Volveremos más adelante sobre ello.

Como venimos diciendo, en el límite inferior de esa gama de situaciones que responden a la idea de Unión Económica está el Mercado Interior que requiere un importante esfuerzo de armonización normativa, políticas comunes en algunos campos y una coordinación y convergencia crecientes de las políticas macroeconómicas.

El funcionamiento del Mercado Interior se ve obviamente favorecido por la estabilidad cambiaria, pudiendo funcionar, como lo hizo en los años precedentes a la Unión Monetaria³, con un sistema de tipos de cambios fijos pero ajustables. No es necesaria en el Mercado Interior una Unión Monetaria **strict sensu**, entendida como una situación en la que los países comunitarios han adoptado un sistema de tipos de cambio fijos e irrevocables entre sus monedas e, incluso, han adoptado una moneda común, como ocurre en la actualidad.

Pues bien, en la UE, a pesar de que el haber antepuesto la Unión Monetaria⁴ a la Unión Económica que pudiera dar la impresión de que esta última se ha conseguido, todavía quedan muchos flecos para alcanzar una verdadera Unión Económica que hacen referencia a la política fiscal y presupuestaria, a la cohesión económica y social, etc.

La Unión Monetaria proporciona, desde luego, ventajas al proyecto de una Unión Económica puesto que elimina los riesgos cambiarios, reduce los costes de transacciones, impide las devaluaciones competitivas y proporciona un área menos sensible a los impactos de origen externo y más capaz de representar sus intereses monetarios en el ámbito internacional.

3. Los riesgos de una Unión Monetaria previa a la Unión Económica.

³ El Sistema Monetario Europeo se estableció con el objetivo explícito de crear una zona cambiaria estable. El régimen de tipos de cambio fijos pero ajustables del SME no siempre ha sido tan ajustable o flexible; más bien ha mostrado querencias por la reacción lenta, permitiendo la acumulación de diferenciales de inflación entre países sin realiniamientos de paridades hasta que los mercados han acabado demandándolos y obteniéndolos de forma expedita.

⁴ Por unión monetaria se entiende en teoría como una fase o estadio de un proceso de integración en el que los países miembros han alcanzado un alto grado de coordinación de sus políticas económicas y han diseñado unos adecuados mecanismos de cohesión.

Los EE.MM. que adoptan una Unión Monetaria no sólo pierden la autonomía de su política monetaria sino que también renuncian a los ajustes cambiarios ante desviaciones que afecten a su poder competitivo o ante perturbaciones de origen externo que incidan de modo distinto sobre los diferentes países componentes de la unión. Los efectos de estas desviaciones y/o perturbaciones sólo pueden ser corregidas, una vez eliminado el recurso a los ajustes cambiarios, a través de los mecanismos del mercado⁵ o a través de la existencia de una verdadera Unión Económica que cuente, entre otras cosas, con un presupuesto federal reequilibrador y con adecuados mecanismos de cohesión económica y social. Sin embargo, la UE no cuenta con estos elementos propios de la unión económica ni del mercado ya que en relación con estos últimos, la movilidad de los factores de la producción, especialmente de la mano de obra, deja todavía mucho que desear⁶.

En consecuencia, previas a la Unión Monetaria se requieren, por una parte, políticas altamente coordinadas que prevengan desviaciones perturbadoras y, por otra parte, políticas regionales y estructurales que, a través de actuaciones fiscales y transferencias financieras desde el presupuesto común, ayuden a los mecanismos del mercado en la corrección de los desajustes. En puridad, la Unión Monetaria debería ser la fase final de un proceso en el que los EE.MM. de la Unión Europea hayan ido renunciando a dosis crecientes de soberanía en las políticas económicas, hayan puesto a punto instituciones e instrumentos capaces de desplegar políticas económicas coordinadas, comunes y solidarias, y todo ello haya condicionado los comportamientos económicos básicos de los agentes nacionales en un sentido convergente.

No obstante, en la Unión Europea sin haberse alcanzado plenamente la Unión Económica, se ha puesto en marcha la Unión Monetaria que va a reforzar grandemente al Mercado Interior y va a imponer una convergencia creciente de las políticas económicas y desde luego de las políticas impositivas, así como la introducción de restricciones a las políticas de gasto público. En otras palabras, se ha preferido la estrategia de reforzar la cooperación monetaria en su máxima expresión –unión monetaria– y alcanzar gradual y pragmáticamente el estadio de la Unión Económica.

La Unión Monetaria va a impulsar la Unión Económica, aunque la secuencia, como venimos diciendo, debería ser la contraria: primero la Unión Económica y su colofón la Unión Monetaria; lo cierto es que el orden seguido está más en línea con la metodología seguida en todo el proceso de construcción europea: facilitar mediante resoluciones valientes y puntuales la consecución de determinadas etapas de la integración.

4. Unión Monetaria y convergencia económica

Con todo, a pesar de su oportunidad y pragmatismo, la Unión Monetaria tendrá escasa viabilidad si no se alcanza un elevado grado de convergencia tanto de resultados como de políticas.

A la hora de diseñar la Unión Monetaria, ni los indicadores de convergencia definidos por medio de medidas de dispersión de los resultados económicos de los EE.MM., ni la panorámica instantánea que proporcionan los criterios de Maastricht, tuvieron en cuenta un

⁵ Nos referimos a los reajustes de precios y costes y movimientos de los factores de producción; pero estos ajustes de mercado no son posibles para algunos factores y, en todo caso, son lentos y, por tanto, costosos en términos de contratación y paro.

⁶ Puesto que en la UE actual no existen estas condiciones o mecanismos (presupuesto federal y mercado de trabajo flexible tanto en términos salariales como de movilidad de la mano de obra) que pudieran actuar como estabilizadores frente a los cheques externos es por lo que importante equilibrar el presupuesto estructural cuyas partidas dependen fundamentalmente de medidas discrecionales de los gobiernos y que no se ven afectadas por el ciclo económico.

aspecto fundamental del proceso de acercamiento de las economías de los países miembros para lograr la Unión Económica: la convergencia estructural.

La relevancia que ocupan en los planes de convergencia las políticas estructurales es incuestionable, máxime en la situación actual de limitado margen de maniobra para las políticas monetaria y fiscal, por lo que las autoridades económicas tienen que suprimir las rigideces que impiden una correcta asignación de los recursos, creando las condiciones óptimas para que la economía consiga corregir sus principales desequilibrios, si bien será necesario que transcurra un cierto lapso de tiempo para que este tipo de medidas puedan cuajar.

En otro orden de cosas, conviene tener presente que el avance que puede estar teniendo lugar en la convergencia entre las economías no es fácil de medir, y puede venir acompañado de mejoras inapreciables e incluso inexistentes de los indicadores habituales, de cuyo análisis, por tanto, se pueden extraer conclusiones no totalmente correctas. Además, la convergencia real debe medirse por varios indicadores económicos ya que cuando hablamos de ella nos referimos al nivel de vida y los cuantificamos con diversos índices que permiten su comparación. Junto a la importancia del empleo como medio usual de distribución de la renta, existen otros aspectos fundamentales de la convergencia real, como la sanidad, la enseñanza, la cultura y el ocio que sí están bien atendidos permiten un nivel de vida comparable con los países más desarrollados en estos ámbitos⁷.

5. Un puente de la Unión Monetaria a la Unión Económica. El Pacto de Estabilidad.

Un puente que permite pasar de la UME a la Unión Económica y Monetaria (UEM) es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en la medida que su cumplimiento estricto por los Estados Miembros (EE.MM.) fortalecerá el acercamiento de las economías europeas que impulsó el Programa de Convergencia y los criterios de convergencia de Maastricht. En efecto, una vez cumplidos estos requisitos previos, los once países que han accedido a la UME, han puesto en marcha el PEC, que no es otra cosa que un marco de vigilancia multilateral para garantizar la disciplina presupuestaria, elemento esencial de una Unión Económica.

Para dar cumplimiento al PEC⁸ los EE.MM tienen que presentar Programas de Estabilidad (PE) que incluyen los objetivos tanto de deuda, como de déficit público a medio plazo, así como las medidas necesarias destinadas a alcanzarlos. Los PE son examinados por la Comisión Europea y posteriormente es el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) el que emite una opinión formal sobre dichos programas.

Los Programas de Estabilidad surgen de la necesidad de preservar los equilibrios macroeconómicos logrados para alcanzar la Unión Monetaria y constituyen una buena senda hacia la Unión Económica. Por ejemplo, para la consecución del saneamiento presupuestario, la mejor garantía es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En él se estipula que los saldos presupuestarios deberán situarse alrededor de cero y que no podrán, a no ser en circunstancias realmente excepcionales, sobrepasar el 3 por 100 del PIB. El hecho de que todos los países hayan aprobado este Pacto constituye asimismo una prueba del cambio de

⁷ No hay razones claras para esperar una aceleración, ni siquiera un estrechamiento, de la convergencia como resultado de la unificación europea. El ritmo al que consigamos o no acercarnos a los niveles de bienestar de las áreas más avanzadas de Europa dependerá de parámetros estructurales de las distintas economías que determinan sus respectivos crecimientos, tales como la tasa de ahorro y la orientación productora del gasto, público y privado, tanto hacia la inversión en capital físico como en humano.

⁸ El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) define reglas y sanciones para evitar la aparición de déficits excesivos una vez que ha entrado en funcionamiento la UME. Junto al objetivo de la disciplina presupuestaria estas reglas se proponen un segundo objetivo cual es asegurar la acción de los estabilizadores automáticos en la economía.

mentalidad y de cesión de soberanía económica que encamina definitivamente hacia la Unión Económica europea.

Para finalizar, insistiremos en la influencia mutua entre la Unión Monetaria y la Unión Económica y de ahí el frecuente empleo conjunto de ambos términos: Unión Económica y Monetaria. La Unión Monetaria facilitará de manera notable el mercado europeo de bienes y servicios, incrementará la competencia a escala europea y revolucionará los mercados financieros. Al mismo tiempo, fomentará la racionalización, las fusiones y las adquisiciones en la banca y las empresas europeas.

La Unión Monetaria y su colofón, la Unión Económica, van a modificar no sólo aspectos materiales de la vida en Europa, sino también, y, quizá más importante, van a cambiar la cultura política de un pueblo, la vitalidad de la sociedad, lo que los ciudadanos piensan sobre sí mismos y sobre un mercado convertido en el mayor del mundo.