

VIII CURSO INTERNACIONAL DE REFORMAS ECONÓMICAS Y GESTIÓN
PÚBLICA ESTRATÉGICA

Santiago de Chile, 3 de noviembre al 1 de diciembre del 2000

COORDINACIÓN DE POLÍTICAS
MACROECONÓMICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Juan Varela

Este documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los Cursos de la Dirección de Programación del Sector Público del ILPES.

**COORDINACIÓN DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS
EN LA UNIÓN EUROPEA**

JUAN VARELA DONOSO

COORDINACIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS

- * **CONCEPTO:** Prácticas de aproximación entre las políticas económicas de distintos países

- * **MODALIDADES:**

1-Intercambio de información sobre situación actual, perspectivas económicas y acciones presentes y futuras de política económica.

2-Establecimiento coordinado de objetivos intermedios de política económica, de modo que sean mutuamente compatibles.

3-Coordinación plena. Acuerdo sobre los objetivos de política económica, sobre la combinación de políticas, sobre el momento de llevarlas a la práctica y sobre la magnitud de las acciones a llevar a cabo.

- * **JUSTIFICACIÓN**

1-Interdependencia entre las distintas economías.

- Efectos desbordamiento (spill-over).
- Limitación del grado de autonomía de las políticas económicas.
- En la maximización del bienestar es preciso considerar las externalidades.

2-Interdependencia en una Unión Monetaria.

- La Unión Monetaria sin convergencia fiscal entre sus miembros puede ser inestable. Son necesarias ciertas reglas que limiten la discrecionalidad de los gestores de la política económica a la hora de decidir el tamaño de los déficit fiscales.

- En una Unión Monetaria la coordinación de políticas fiscales facilita la mezcla de políticas. Así, unas políticas fiscales restrictivas permiten una política monetaria más relajada sin poner en peligro los objetivos de inflación.
- Una mayor disciplina fiscal ayuda a afianzar la credibilidad del Banco Central Europeo.
- La interdependencia también afecta a las políticas de regulación de los mercados de bienes, servicios y factores.

3-Dificultades de la coordinación.

- Difícil de coincidir en el modelo económico.
- Difícil de coincidir en las prioridades.
- Difícil de asegurar el cumplimiento de lo acordado (free rider).

COORDINACIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS DENTRO DEL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

*** MARCO REGULATORIO**

- **TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA (TCCE) (VERSIÓN CONSOLIDADA).**
 - **TÍTULO VII. POLÍTICA ECONÓMICA Y MONETARIA**
 - **CAPÍTULO 1 – Política Económica.**
 - **CAPÍTULO 2 – Política Monetaria.**
 - **CAPÍTULO 3 – Disposiciones Institucionales.**
 - **TÍTULO VIII - EMPLEO**
- **GRANDES ORIENTACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA.**
- **PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO.**
- **EL PROCESO DE LUXEMBURGO.**
- **EL PROCESO DE CARDIFF.**
- **EL PROCESO DE COLONIA.**

*** LA COORDINACIÓN ENTRE LA POLÍTICA FISCAL Y PRESUPUESTARIA Y LA POLÍTICA MONETARIA.**

*** LA REPRESENTACIÓN EXTERNA DEL EURO.**

*** VALORACIÓN DE LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS EN LA UE.**

*** LAS GOPES DEL CONSEJO EUROPEO DE LISBOA (JUNIO 2000).**

*** EVOLUCIÓN DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN LA UE.**

MARCO REGULATORIO**TCCE. TÍTULO VII. POLÍTICA ECONOMICA Y MONETARIA**

- Artículo 98. “Los Estados miembros llevarán a cabo sus políticas económicas con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Comunidad”.
- Artículo 99.1. “Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo”.
- Artículo 99.2. “El Consejo ... elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad” (GOPES).
Las GOPES se han constituido en el elemento central de todo el proceso de Coordinación de políticas en la Comunidad.
- Artículo 99.4 “ Cuando ... se compruebe que la política económica de un Estado miembro contradice las orientaciones generales mencionadas en el apartado 2 o supone un riesgo para el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo ... podrá formular al Estado miembro en cuestión las recomendaciones necesarias”.
- Artículo 104.1. “Los Estados miembros evitarán déficit públicos excesivos”.
¿Qué son déficit públicos excesivos?
- El Pacto de Estabilidad y crecimiento (PEC) define lo que son déficit públicos excesivos. El PEC comprende:
 - ✓ La Resolución del Consejo de 17 de junio de 1987 sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
 - ✓ El Reglamento del Consejo 1466/97 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.
 - ✓ El Reglamento del Consejo 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

♦ La Resolución del Consejo de 17-6-97

- Recoge el acuerdo de los Estados miembros de fijarse el objetivo de medio plazo de alcanzar saldos presupuestarios cerca del equilibrio o en superávit.
- Esto permitirá a los Estados miembros hacer frente a las fluctuaciones cíclicas ordinarias en el futuro sin exceder el techo establecido en el Tratado de Maastricht del 3% del PIB.
- En caso de que exista riesgo de un déficit excesivo en algún país, los Estados miembros, la Comisión y el Consejo deben tomar las acciones correctivas pertinentes sin demora.

♦ El Reglamento del Consejo 1466/97

- Prevé la presentación y la valoración de los programas de estabilidad y de convergencia de los países de la zona euro y de los demás países de la UE respectivamente.
- Estos programas están diseñados para poder identificar con anticipación el riesgo de un déficit excesivo.
- Los programas de estabilidad, presentados por los países de la UEM, constituyen básicamente su política presupuestaria a medio plazo. Lo mismo puede decirse de los programas de convergencia.
- El Consejo examina, en especial, si los programas contienen las previsiones necesarias para mantener el saldo presupuestario por debajo del límite del 3%, incluso bajo condiciones adversas.
- El Consejo puede formular recomendaciones de política fiscal a un Estado Miembro antes de que tenga lugar un déficit excesivo.

◆ El Reglamento del Consejo 1467/97

- Ante una recesión económica que implique una caída igual o superior al 2% del PIB en un año en un país miembro de la UEM, el límite máximo del 3% del PIB del déficit público queda sin efecto.
- Si la caída anual del PIB es menor del 2%, esta regla fiscal puede también quedar sin efecto si el Consejo valora:
 - a) que la caída anual del PIB fue particularmente brusca respecto a la tasa de crecimiento previa, o si
 - b) sucesivas tasas anuales de crecimiento negativas comportan una pérdida acumulada de producción significativa respecto a las tendencias pasadas del PIB.
- En cualquier caso, la Resolución del Consejo de 17-6-97 acordó que sólo a partir de una caída anual de al menos el 0,75% del PIB, siempre en términos reales, puede un país miembro argumentar que se está produciendo una recesión severa que le permita ser liberado de la regla del déficit público máximo del 3% del PIB.
- El Consejo podrá imponer sanciones, a los países que incurran en déficits excesivos, consistentes en depósitos sin devengo de intereses. Transcurrido dos años sin que se corrija la situación, los depósitos se convertirán en multas.

TCCE. TÍTULO VIII. Empleo

En este título, los Estados miembros se comprometen a desarrollar una estrategia coordinada para el empleo.

El Consejo Europeo examinará anualmente la situación del empleo en la Comunidad y adoptará conclusiones al respecto sobre la base de las cuales el Consejo elaborará anualmente orientaciones que los Estados miembros tendrán en cuenta en sus respectivas políticas de empleo.

EL PROCESO DE LUXEMBURGO (Política de empleo)

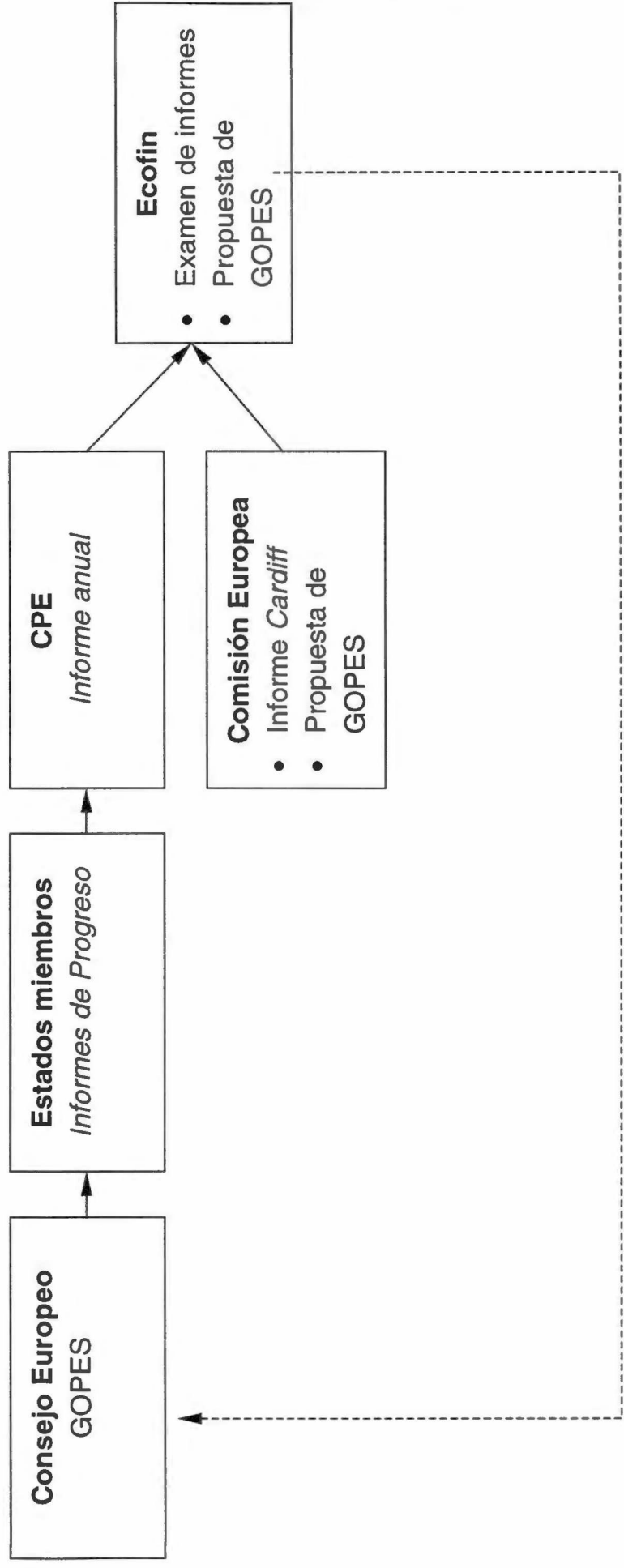
- Fue lanzado a finales de 1997.
- Establece que cada país presente anualmente su propio Plan nacional de acción para el empleo (en línea con las orientaciones para el empleo definidas por el Consejo) y a finales de año se emite un informe conjunto sobre el empleo que evalúa los esfuerzos y progresos de los Estados miembros en la aplicación de las orientaciones de empleo.
- Se establecieron en las primeras orientaciones de empleo para 1998, cuatro pilares:
 - Primer pilar: mejora de la capacidad de inserción profesional. Este pilar contenía siete directrices, tres de ellas con objetivos cuantificados.
 - Segundo pilar: desarrollo del espíritu de empresa. Contiene las directrices 8 a 12.
 - Tercer pilar: Fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas. Contiene las directrices 16 a 19.
 - Cuarto pilar: reforzamiento de la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Contiene las directrices 16 a 19.
- Para cada año se aprueba un conjunto de directrices por parte del Consejo Europeo.
- En aplicación del Artículo 108.4 del TCCE la Comisión aprobó las primeras recomendaciones de empleo para el año 2000. En este caso se trata de recomendaciones sobre cambios legislativos en materia de mercado de trabajo.
- En la Cumbre extraordinaria de Lisboa (marzo de 2000) se concretaron 35 objetivos para la década.

EL PROCESO DE CARDIFF (Política de mercados de bienes, servicios y capitales)

- Se puede considerar como la contrapartida del Proceso de Luxemburgo en el ámbito de los mercados de bienes servicios y capitales, a la búsqueda de un reforzamiento de las reformas estructurales y un correcto funcionamiento del Mercado Único.
- Este proceso entraña una revisión anual, cuyos resultados se incorporan a las GOPES, de las políticas nacionales de reforma económica a partir de informes de progreso de los Estados miembros, así como una revisión de los avances en la eliminación de obstáculos que aún persisten en el Mercado Único.
- Este proceso está motivado al ponerse de manifiesto durante los años noventa la creciente divergencia en el comportamiento de las economías estadounidense y europea. Mientras que en Estados Unidos se prolongaba un fuerte proceso de crecimiento no inflacionista y creador de empleo, la Unión Europea mostraba unos pobres resultados económicos, con bajas tasas de inversión y alto desempleo. Se hacían necesarias políticas de flexibilización de la oferta y de incremento de la capacidad de crecimiento potencial de las economías europeas.
- Además, la desaparición a nivel nacional del tipo de cambio como instrumento para amortiguar shocks asimétricos dentro de una Unión Monetaria es un fuerte argumento para promover la flexibilidad de una economía.

- La necesidad de acometer la política de apertura de mercados nacionales y de eliminación de rigideces estructurales y regulatorias de forma coordinada se basa en minimizar el riesgo de lo que la OCDE denomina “abuso regulatorio”, situación en la que una empresa que detenta una situación de monopolio en su propio país disfruta de una ventaja competitiva injusta a la hora de entrar en otro mercado nacional liberalizado. También un proceso coordinado y simultáneo aumenta el grado de compromiso de las autoridades regulatorias con el mismo y su capacidad de resistencia frente a la presión de los agentes con poder de mercado para mantener el status quo.
- El proceso de Cardiff supone un examen sin obligaciones jurídicas cuya eficacia se basa en la presión que se ejerce sobre los Estados miembros y en la puesta en común de las mejores prácticas.

PROCEDIMIENTO DE COORDINACION DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES



EL PROCESO DE COLONIA

- En el Consejo Europeo de Colonia (Junio 1999) se instauró el “diálogo macroeconómico” en el ámbito comunitario, incluyendo a todos los responsables de políticas económicas y agentes sociales.
- Se concreta en reuniones a nivel técnico y a nivel político (dos por año) con representantes del Ecofin, el Consejo de Trabajo y Asuntos Sociales, la Comisión, el BCE y los agentes sociales.

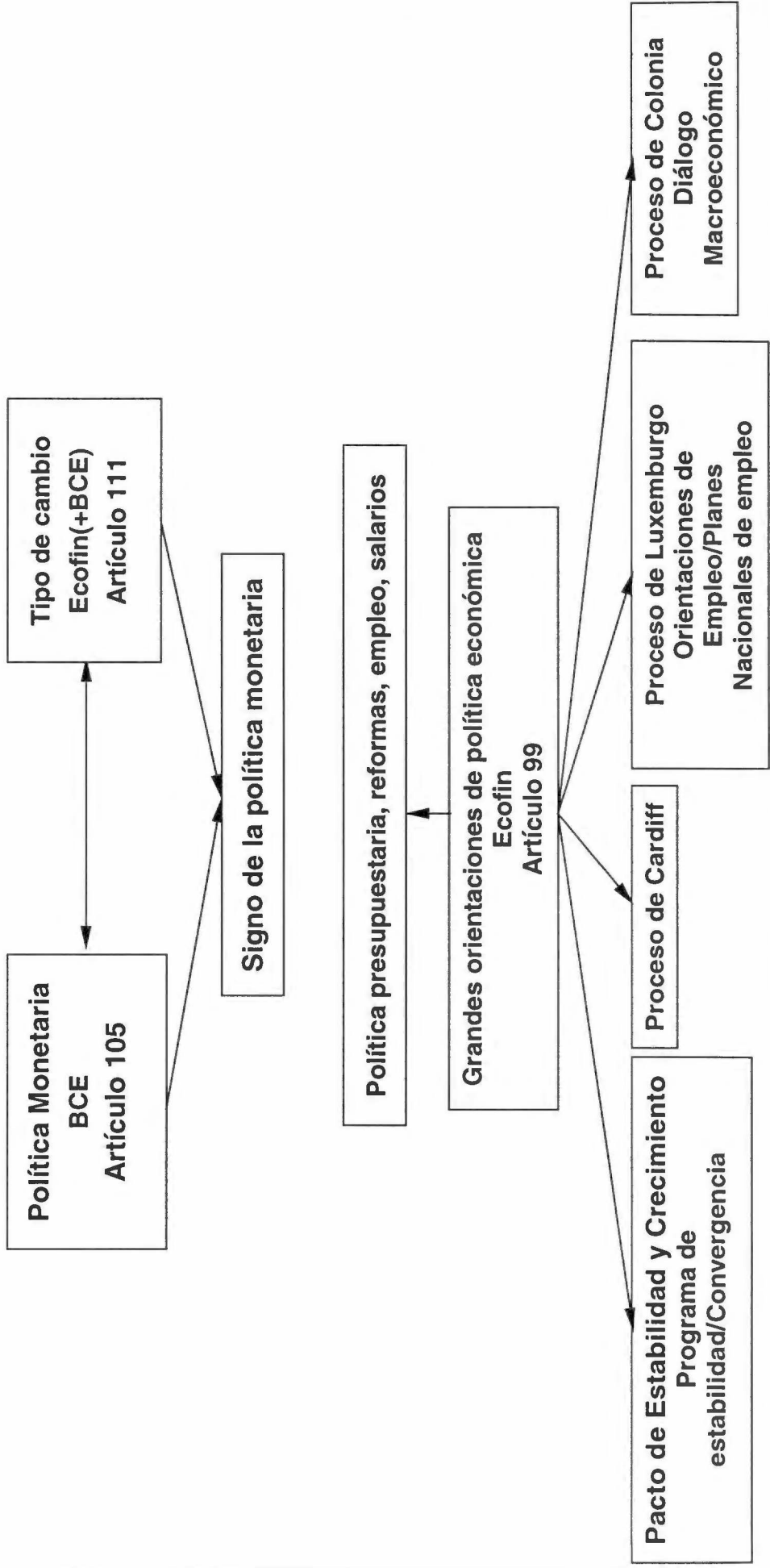
LA COORDINACIÓN ENTRE LA POLÍTICA FISCAL Y PRESUPUESTARIA Y LA POLÍTICA MONETARIA

- Un aspecto fundamental de la coordinación de políticas económicas en la UEM es la relación entre las políticas monetarias y fiscal.
- El Artículo 105 de TCCE establece que, sin perjuicio del objetivo prioritario de la estabilidad de precios, el Sistema Europea de Bancos Centrales apoya las políticas económicas generales de la Comunidad.
- El Artículo 111 del TCCE prevé que el Ecofin consulte con el BCE a la hora de tomar decisiones que le afecten en su actividad, con el fin de alcanzar un consenso compatible con la estabilidad de precios.
- Sin embargo, el Tratado no considera mecanismos genuinos de coordinación entre el BCE y el Ecofin.
- El Artículo 113 del Tratado contempla la posibilidad de que el presidente del Consejo y un miembro de la Comisión asistan a las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE, sin derecho a voto, pero pudiendo el presidente del Consejo presentar una moción para su deliberación.
- Asimismo, según el Artículo 113, el presidente del BCE es invitado al Ecofin en las reuniones en las que se delibere sobre cuestiones relativas a los objetivos y funciones del SEBC.
- El único foro en el que existe una correcta representación de los distintos protagonistas es el Comité Económico y Financiero (CEF), creado por el Artículo 114 del TCCE. De hecho según el Artículo 2 de sus estatutos, el CEF debe constituir el marco en el que se prepare el diálogo entre el Ecofin y el BCE.
- Finalmente hay que citar al Euro-11, creado en las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo, el cual reúne a los Ministros de Economía y Hacienda de los países de la zona euro, a la Comisión y al presidente del BCE. Se trata de un grupo informal que se suele encontrar con anterioridad a las reuniones del Ecofin. En él las discusiones suelen ser francas, abiertas y de un elevado nivel. Existen reticencias de los países no miembros de la eurozona ante un eventual reforzamiento del Euro-11. No puede tomar decisiones vinculantes.

LA REPRESENTACIÓN EXTERNA DEL EURO

- Se trata de la adopción de posiciones comunes frente al exterior.
- En el caso de temas de competencia de la UEM, el Consejo Europeo de Viena determinó que la Comunidad debe tener una sola voz. De acuerdo con los países no europeos del G-7 se estableció la asistencia del presidente del Euro 11 junto con el presidente del BCE. A efectos prácticos, esto supone de hecho que los ministros de los países europeos cedan la palabra al representante del Euro-11 y no intervengan cuando éste esté presente.
- Cuando se debaten temas que no afecten a la UEM, los dos representantes de las instituciones comunitarias se salen de la reunión y entran los representantes nacionales.
- Cuando los temas a tratar vayan más allá de la competencia de la Comunidad y del Euro-11, pero afectan a todos los Estado miembros de la Unión, se formulan y presentan acuerdos comunes.

COORDINACION DE POLITICAS ECONOMICAS EN LA UEM



VALORACIÓN DE LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS EN LA UE

- Los países miembros de la UE están en pleno proceso de aprendizaje en materia de coordinación de políticas económicas.
- El hecho de que sólo las políticas monetaria y de tipo de cambio sean decididas centralizadamente en la zona euro y el resto de políticas económicas permanezcan en el nivel nacional de responsabilidad es una fuerza constante de problemas de coordinación.
- El consejo Ecofin presentó al Consejo Europeo en su reunión de Diciembre de 1999 en Helsinki, un informe sobre el funcionamiento de la coordinación de políticas económicas.
De acuerdo con este informe, el actual marco político e institucional es apropiado para los objetivos propuestos.
Sin embargo, se requiere prestar más atención a la puesta en práctica de las GOPES y se deben agilizar y utilizar de modo más eficiente los procedimientos de coordinación actuales.
- Efectivamente, el proceso consume una gran cantidad de recursos a la hora de realizar análisis y evaluaciones y emitir informes, todo ello con una pesada máquina burocrática.
- Sin embargo, sin el soporte analítico y técnico (normalmente de la Comisión y de los distintos comités), el ejercicio de la coordinación por parte de los responsables de la política económica sería imposible.
- Por último, se advierten solapamientos entre las GOPES, el Proceso de Luxemburgo y el Proceso de Cardiff.

PRINCIPALES DESAFIOS.

*** Conseguir el Pleno Empleo**

- Elevar la tasa de empleo desde el 61% al 70% en el 2010.
- Elevar la tasa de empleo de las mujeres del 51% a más del 60% en el 2010.
- Los Estados miembros deberán establecer objetivos nacionales de empleo.

*** Promover una economía basada en el conocimiento.**

- La Unión necesita alcanzar a los Estados Unidos en capacidad de innovación, en la producción y difusión de tecnologías de la información y la comunicación.
- Hay falta de conocimientos básicos de tecnologías de la información y de la comunicación en muchos trabajadores de la Unión.
- Se requiere:
 - mayor inversión en capital humano.
 - modernización el stock de capital.
 - más liberalizaciones y reformas estructurales.
 - mercados más competitivos.
 - mayor flexibilidad en la asignación de recursos.
 - mejora de la adecuación de la especialización del trabajo a las necesidades de los puestos de trabajo.

*** Prepararse para el envejecimiento e la población.**

- Asegurar la sostenibilidad de los presupuestos públicos
- Reformar los sistemas de pensiones y se sanidad.

*** Mejorar la Cohesión Social.**

- Adopción de medidas contra el desempleo, en especial el de larga duración, y contra la exclusión social.

*** Proseguir las reformas en el contexto internacional.**

- La Política Comercial Común de la UE debe favorecer mercados abiertos y competitivos.

GOPES 2000

ESTRATEGIA DE MEDIO Y LARGO PLAZO

* FORTALECER EL POTENCIAL DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA PRACTICANDO UNA POLÍTICA DE ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y CONSTRUYENDO MERCADOS EFICIENTES, INTEGRADOS Y COMPETITIVOS.

* LOS PRINCIPALES PUNTOS DEBEN SER:

1. Políticas macroeconómicas de estabilidad.
2. Acelerar los procesos de consolidación fiscal.
3. Mejorar la calidad y la sostenibilidad de los presupuestos públicos.
4. Promover una evolución salarial adecuada.
5. Fomentar una economía basada en el conocimiento.
6. Asegurar mercados eficientes de bienes y servicios.
7. Promover mercados de capitales más integrados y profundos.
8. Vigorizar los mercados de trabajo.
9. Realizar el crecimiento sostenido.

	GOPES 2000 ORIENTACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA ESPAÑA	
--	---	--

✓ **POLÍTICA PRESUPUESTARIA.**

1. Alcanzar y mejorar los objetivos presupuestarios del plan de estabilidad.
2. Reformar la legislación para mejorar el control del gasto corriente.
3. Incremento gradual del fondo de reserva de la Seguridad Social creado en el Presupuesto para el año 2000.
4. Continuar el pacto de estabilidad presupuestaria entre el Estado y las Administraciones Territoriales.

✓ **MERCADOS DE PRODUCTOS.**

1. Aplicar la reforma de la Ley de Defensa de la Competencia de 1999 reforzando la capacidad y los recursos para que una autoridad independiente investigue los casos.
2. Continuar la reducción de ayudas a sectores específicos (ferrocarriles, minería del carbón y astilleros).
3. Reforzar la competencia en sectores como electricidad y comercio minorista; eliminar restricciones sobre la oferta de suelo y establecer un precio para el agua cercano a su coste.
4. Aplicar mas medidas de reducción d cargas administrativas para la PYMES.

✓ MERCADO DE TRABAJO

1. Revisar el sistema de fijación salarial.
2. Mejorar el mercado de vivienda para promover la movilidad de la mano de obra.
3. Mejorar la eficiencia de las medidas activas de mercado de trabajo.
4. Revisar el sistema de protección de los empleados con contrato fijo.

✓ MERCADOS DE CAPITALES

1. Esforzarse en desarrollar mercados de capital-riesgo.
2. Legislación sobre bancarrota: considerar los ejemplos de buenas prácticas, señalados en la Comunicación de Capital-Riesgo de Octubre de 1999.
3. Promoción de esquemas de propiedad para los empleados.
4. Promoción del mercado de valores para las PYMES.

EVOLUCIÓN DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN LA UE

✓ MERCADO ÚNICO.

- En el área jurídica se ha avanzado bastante hacia el Mercado Único mediante la transposición de Directivas.
- Desde el punto de vista económico la realización del Mercado Único no es todavía plena.
- Persisten algunas barreras al comercio basadas en normas de seguridad, salud y otras. Para su eliminación sería conveniente sustituir el principio de reconocimiento mutuo por el establecimiento de requisitos mínimos a aplicar en toda la UE.
- En materia de servicios financieros y mercados de capitales el Plan de Acción de Servicios Financieros incluye Directivas que regulan desde el saneamiento y liquidación de bancos y compañías de seguros, hasta las OPAS o los folletos en las emisiones en mercados organizados. Estas Directivas se aprobarán una vez se venzan las resistencias del Gobierno del Reino Unido en relación con Gibraltar. Se ha impulsado la aplicación del Plan en áreas como el pasaporte único para emisores, la distinción entre inversores sofisticados e inversores minoristas a efectos de protección el consumidor, la mejora en los procedimientos de liquidación de títulos y el reforzamiento de la comparabilidad de los estados financieros de las compañías.

- En el sector bancario ha habido un proceso de fusiones pero solo a nivel nacional o regional (Península Ibérica, Benelux y Escandinavia).
- En seguros la integración y la concentración han sido mucho menores, debido a las diferencias fiscales.
- Los mercados de capitales están relativamente poco integrados, aunque el euro está estimulando una mayor diversificación de carteras.
- Las PYMES siguen teniendo dificultades para acceder al mercado y la actividad de capital-riesgo está poco desarrollada.

✓ **SERVICIOS DE RED**

- En el Sector de Telecomunicaciones el contexto de mercado abierto es una realidad desde 1998. Los antiguos operadores principales han sido, en general, privatizados, van perdiendo cuota de mercado y la caída de precios está beneficiando a los usuarios.

Existen deficiencias todavía como restricciones al acceso al bucle local que es clave par el desarrollo el comercio electrónico y del abaratamiento del uso de Internet.

Se han adoptado diversas Directivas sobre aspectos legales que afectan al comercio electrónico (protección legal de acceso a los servicios, firma electrónica etc.) pero están pendientes normas sobre dinero electrónico y ventas a distancia.

- En electricidad, la apertura y liberalización ha sido muy significativa, con ejemplos de integración regional como el Noord Pool escandinavo.

Sin embargo, queda mucho por hacer puesto que la Directiva Comunitaria no es muy ambiciosa. Todavía hay gran presencia de empresas públicas y un alto nivel de concentración. El mercado único europeo de la electricidad todavía no existe.

- En mercado aéreo la liberalización ha sido muy positiva: el número de compañías aéreas ha aumentado de 132 en 1993 a 164 en 1998, la participación de los antiguos monopolistas en el mercado ha disminuido, el número de rutas con más de dos operadores se ha triplicado.

Sin embargo, hay diferencias significativas en los precios por kilómetro y la congestión de los aeropuertos dificulta el incremento de la competencia.

- Los sectores donde los avances han sido más lentos son el gas, el agua, el servicio postal y el transporte por ferrocarril.