

Para este monográfico de *Ekonomiaz* sobre el futuro de la Unión Europea seleccionamos el subtítulo de «Futuribles económicos y políticos», porque los momentos de incertidumbre y riesgo que vivimos desde la crisis de la deuda soberana en la zona euro en 2010 no permiten hacer previsiones, sino a lo más dibujar algunos escenarios posibles.

Los economistas no son adivinos sino que suelen hacer previsiones económicas a corto plazo sobre la base de proyecciones del pasado. Cuando no existen registros económicos del pasado o éste queda muy lejos, y concurren además circunstancias excepcionales que dependen más de decisiones políticas que de tendencias económicas, la parte predictiva de la ciencia económica queda limitada y pide auxilio a la parte teórica e incluso a otras disciplinas colindantes a la economía como ciencia social. Por ello, muchos ciudadanos y agentes económicos, ante la fuerte presencia política y social de los economistas y ante la falta de soluciones, ven a estos como responsables del fracaso predictivo, cuando no, en el peor de los casos, como cómplices de la catástrofe.

Es este contexto el que lleva a los editores de este número a preferir el encabezamiento de «futuribles», dando a entender que son varios los futuros posibles y que los mismos dependen de unas condiciones materiales y políticas determinadas. Porque los futuros posibles no se generan en sí mismos, sino que dependen de los escenarios desiderativos, moldeados por la voluntad política, las decisiones ciudadanas e incluso, en medio de tanta confusión, por la propia capacidad de liderazgo. Así el futuro dependerá de la voluntad y capacidad de llevar a cabo una reforma institucional y económica; de la integración económica, fiscal y política; de la gobernanza económica; de regresar a los equilibrios macroeconómicos fundamentales y en definitiva de llegar a resolver la crisis y prevenir futuros riesgos sistémicos. Si nos hemos decidido por el de «futuribles» en el título, es porque, además de aportar el matiz de voluntad frente a lo ineluctable, es un término común en el acervo de los métodos usados para explorar el futuro en muy distintos campos.

Riesgo sistémico, nuevas instituciones y gobernanza, desequilibrios macroeconómicos, y otros muchos conceptos traslucen que la situación actual es gravísima para algunos Estados miembros y para la misma Unión Europea. La situación es peor que hace un año, aunque fundadamente cabe esperar que dentro de un año sea mejor. Los problemas económicos e institucionales de algunos países y de Europa se

han precipitado de tal forma que recordando las palabras clásicas de Jacques Delors de que la Comunidad no tiene los medios a la altura de sus ambiciones, nos atrevemos a reformularla para decir que hoy la Unión no tiene los medios a la altura de sus necesidades.

Por todo ello, mientras observamos que algunos estados tienen una gran necesidad de una Europa que puede (debe) ayudarles a recuperar los equilibrios y anclarse en una regulación fiscal y macroeconómica de calidad, y en una estrategia competitiva, otros están tentados de replantear su futuro en la Unión. Pensamos, claro está, en los países mediterráneos, aunque no son los únicos, y por otro lado en el Reino Unido. Los primeros arden en el infierno por sus excesos anteriores, y por carecer de instrumentos de política económica al haber perdido la capacidad de emitir su propia moneda y con ella el arma de la devaluación competitiva. El segundo es un Estado miembro que ha puesto en su agenda no uno sino dos referendos que suponen auténticos desafíos: uno sobre su permanencia en la Unión Europea y otro sobre la pertenencia de Escocia al Reino Unido.

La integración produce desintegración; un dilema que ya puso en evidencia Alberto Alesina en *Economic Integration and Political Disintegration* (2000). En efecto, tras el hundimiento del sistema soviético, con la mayor integración económica se dio la mayor desintegración política. Si no fuese porque la posibilidad de retirada del Reino Unido de la Unión Europea acarrearía una implosión, sería paradójico ver el Reino Unido fuera de la Unión Europea y una Escocia como Estado miembro...

La Unión, en particular la zona euro, está ahora mismo transitando en este momento desde la economía a la política persiguiendo dos metas:

- Ser un área monetaria óptima, esto es, contar con mercados de trabajo flexibles y una efectiva circulación de trabajadores, con un sector financiero integrado, y donde cada país ha encontrado la fórmula para preservar su singularidad, ser competitivo y prosperar.
- Erigir las instituciones que necesita. Sin embargo, las propuestas son innumerables y las decisiones son escasas y a menudo tardías por estar sujetas a la aprobación de cada Estado miembro. De este modo hay dudas sobre la eficacia y la eficiencia del desarrollo institucional de la Unión. Básicamente, lo que se ha conseguido son reglas en materia de política presupuestaria y estabilización financiera, son protocolos y directrices en materia de reformas estructurales y competitividad, y son fondos de financiación para el rescate de varios Estados miembros que comportan políticas económicas nacionales sujetas a condicionalidad y un estricto calendario de cumplimiento y supervisión.

La condicionalidad en aspectos tan importantes como la austeridad y el ritmo del ajuste fiscal ha sido tan severa que algunos organismos internacionales como el

Fondo Monetario Internacional en el informe sobre las «Perspectivas de la Economía Mundial» de octubre de 2012 la han puesto en duda. Efectivamente los recortes fiscales tuvieron efectos multiplicadores a corto plazo sobre la actividad mayores que los esperados, lo cual puede explicar en parte los déficit de crecimiento. En otras palabras, se subestimaron el multiplicador fiscal y el impacto negativo que la reducción del déficit presupuestario tiene sobre el PIB. Esto significa que para alcanzar el equilibrio presupuestario y fiscal, se requiere crecimiento y para ello tiempo. La Unión Europea deberá reconsiderar de nuevo su estrategia si quiere seguir siendo Unión porque de lo contrario la excesiva y rápida reducción del déficit público puede llevar a más recesión en los países periféricos.

Por lo tanto, de la economía a la política, pero con ¿Primacía de la economía sobre la política? ¿O al contrario? ¿Qué debería dominar, la política o la economía? Las diversas tradiciones –la de capitalismo nacional, la liberal-británica, la *ordo* capitalista alemana y la jacobina e intervencionista francesa– tienen sus propias respuestas. Hoy, más allá del estatismo regulacionista, hay en común el *rule of law* (Estado de Derecho) y una economía social de mercado reconocida como fin en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea.

Tras las diferencias crecientes existe un modelo económico social(es), ¿hay un modelo europeo común basado en una elevada productividad y competitividad y orientada al *Welfare State*? Sin duda, más o menos social, y más o menos integrada, Europa sólo puede sobrevivir como proyecto real en un sistema de gobierno multi-nivel con vocación liberal y con sujeción al Estado de derecho.

En Europa, la crisis económica y financiera ha dejado al descubierto:

- Una economía europea que es muy vulnerable en algunos puntos –costes laborales, productividad, competencia– y en algunos territorios como los países mediterráneos y muchas regiones.
- Una unión monetaria no óptima porque los mercados no están integrados y por carencia de instituciones.
- Una integración institucional insuficiente y de lento acomodo.

Propiamente, la llamada crisis del euro es una crisis de la deuda soberana emitida en euros por algunos países con elevados déficit, bajo nivel y crecimiento de la productividad y grandes diferenciales en la evolución de precios y salarios. Podría ser que, tras las actuales divergencias –políticas sobre la Unión, y económicas en forma de desequilibrios (*euroimbalances*)–, convergiéramos en un modelo europeo común donde:

- La zona euro se convirtiese gradualmente en una zona monetaria óptima.
- Los Estados miembros fuesen limando las diferencias de competitividad.

- La Unión se dotase del grado de integración política que correspondiese al grado ya alcanzado de integración económica.

Con un programa de estabilización y reformas estructurales ojalá esta crisis sirva a) para que la economía europea empiece a afrontar sus retos económicos a medio y largo plazo (los derivados de la competencia global y del envejecimiento); b) para que los Estados miembros descubran el interés de anclarse en Europa para la calidad de sus libertades y de su regulación, su competitividad y su progreso; y c) para que la Unión Europea avance como eslabón del sistema multinivel liberal de gobierno. Entonces, resplandecerán la necesidad, los beneficios y las virtudes de Europa.

Este número de *Ekonomiaz* analiza la encrucijada en la que se encuentra la Unión Europea y cuales son sus futuribles. Para servir a este propósito se desarrollan cuatro objetivos particulares:

- Examinar la crisis económico-política de la Unión Europea y sus perspectivas institucionales.
- Revisar críticamente los análisis que sustentaron la unión económica y monetaria europea (*one market one money*) a la luz de la experiencia de la última década.
- Ponderar los resultados económicos tan diferentes que obtienen el centro y la periferia de la Unión, los *euroimbalances* y su financiación, y las necesidades de estabilización y de reformas estructurales, acuciantes en algunos Estados miembros, rescatados o no.
- Evaluar el comportamiento de las regiones europeas, los procesos de convergencia o de divergencia regional, así como el lugar de Euskadi en la Unión Europea.

El monográfico de *Ekonomiaz* que el lector tiene ante sí se compone de 10 artículos redactados para este monográfico por 13 autores que trabajan en la academia, la administración y la empresa de tres continentes. Veamos un sumario de sus contribuciones.

Finn Laursen nos propone en su artículo un análisis de *La integración europea en la encrucijada*. El momento actual del proceso de integración europea como un resultado de la anterior expansión en las funciones de la Unión y el número de sus Estados miembros.

Los esfuerzos para incrementar la capacidad institucional de la Unión Europea no han sido suficientes para contrarrestar los retos del proceso de integración. Tras las ampliaciones de 2004 y 2007 hacia el Este, tras la adopción del Tratado de Lisboa en 2007 y su vigencia en 2009, y tras la crisis de la eurozona, es tiempo ahora de preguntarnos ¿dónde estamos y hacia dónde vamos?

El embrollo actual ¿dará pie a tomar las medidas que se necesitan? Para ello ¿la Unión tiene suficiente pensamiento estratégico y suficiente liderazgo? Un liderazgo alemán que sólo insistiera en la austeridad quedaría fuera de lugar. Parece necesitarse ‘más Europa’, en forma de unión bancaria, fiscal y política. Pero, con este propósito ¿cómo se moverán los Estados de la Unión y en particular los de la eurozona? Probablemente, nos anticipa **Laursen**, la Unión avance con integración diferenciada y geometría variable.

En este contexto de encrucijada, el artículo de **Josep M^a Jordán** presenta los retos actuales de la Unión Europea al modo clásico: reforma institucional, profundización y ampliación. La respuesta que la Unión sepa darles condicionará su futuro.

El primer reto se centra en la necesidad de acometer reformas institucionales coherentes con el nivel de integración económica alcanzado. En el artículo se argumenta que es preciso avanzar hacia una mayor unión política. El segundo reto se refiere a la necesidad de impulsar el desarrollo económico, subrayando el artículo los puntos fuertes y débiles de la Estrategia Europea 2020 y del marco presupuestario 2014-2020. Finalmente, **Jordán** estudia la posibilidad de seguir avanzando en el proceso de ampliación de la Unión Europea, superando las dificultades existentes.

Estabilidad y competitividad en la unión monetaria europea son el objeto del artículo de **Ferran Brunet**. Competir en una unión monetaria no óptima, especialmente tras experimentar una burbuja de crédito y de salarios es, realmente, una tarea ardua. Muy bien lo saben los países mediterráneos. De este modo, en la zona euro se ha producido una tormenta perfecta y fatal, fruto de la conjunción de lo financiero con lo real, del déficit público con el déficit de productividad. Además, para guarecerse del diluvio faltaron los instrumentos de gobernanza.

Estructuras no competitivas y políticas díscolas han generado una severa inestabilidad financiera en algunos países que hoy se hallan en una situación límite. Concatenadamente, la Unión Europea padece un doble y grave riesgo sistémico: en lo económico y en lo político.

El artículo de **Brunet** analiza las condiciones de esta tormenta económica y política de la Unión Europea:

- a) Estructuras no competitivas de la economía europea, muy concretadas en algunos países.
- b) Una zona monetaria como la del euro que no es óptima: el mercado de trabajo está fragmentado y es inflexible, de modo que los ajustes se producen no en precios –costes salariales– sino en cantidades, en crecientes volúmenes de paro que en algunos países llega a cotas sin precedentes; no se han dado pasos significativos hacia la unión financiera, sino que, por el contrario, se ha mantenido la fragmentación nacional de mercados y bancos y el derrumbe y rescate nacional de bancos.

- c) Las políticas inconvenientes de algunos gobiernos e instituciones.
- d) El déficit en la gobernanza económica de Europa.

En consecuencia, han sido necesarios y han ido apareciendo (eso sí, al modo europeo) nuevos y más profundos mecanismos para la estabilidad financiera, detalladas medidas para que los gobiernos de la zona euro implementen presupuestos públicos sostenibles –con un déficit tasado, sujeto a regla– y reformas estructurales que permitan afrontar los retos de competitividad.

El camino emprendido por Europa de transitar desde la economía hacia la política, en este caso desde una grave crisis en algunos Estados miembros hasta nuevas instituciones europeas de gobernanza económica, debería dar sus frutos. De no ser así, asistiremos a la desintegración de la zona euro y de la Unión Europea, así como a la desintegración de varios países de Europa. De llegarse a esta fatal situación, cada nación pagaría por ello un precio exorbitante. Claramente, Europa no sólo es la última utopía, es una necesidad.

Por su parte, **Alex Ruiz** estudia en *Ideas económicas y unión monetaria: un análisis del Informe Emerson*, el papel de los paradigmas económicos en la integración monetaria europea. Efectivamente, este célebre informe tuvo un papel clave en el lanzamiento final del euro. Este artículo examina, pues, el nacimiento de la unión monetaria europea bajo el prisma de las relaciones entre las concepciones económicas y el diseño de políticas. En particular, la contribución de **Ruiz** se centra en evaluar por qué en el diseño de la zona euro no fue tomado en consideración el hecho de que ésta no fuera un área monetaria óptima. Para determinar esta cuestión, el artículo muestra que el consenso institucionalizado entre los economistas a finales de la década de 1980, razonablemente reflejado en el Informe Emerson de 1990, asumía que los beneficios derivados de la estabilidad macroeconómica superarían con creces a los costes derivados de la pérdida del tipo de cambio como instrumento de ajuste.

En *Southern Europe Strategy and Industrial Policy*, con la que **Karl Aiginger** contribuye a *Ekonomiaz*, se analiza por qué la política industrial debe ser el fundamento de la estrategia económica de los países del Sur de la Unión. Tras un largo eclipse, la política industrial está de vuelta en la agenda de política económica de los países con mayor ingreso, sea Estados Unidos, el Reino Unido o Francia. Del mismo modo, hoy, organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Fondo Monetario Internacional recomiendan de nuevo a los países emergentes prestar atención a la política industrial y hacer uso de sus instrumentos específicos.

En cambio, los países del sur de Europa nunca tuvieron una política industrial explícita y diseñada adecuadamente, y siguen sin tenerla. Así, la política industrial no forma parte de la condicionalidad de las organizaciones internacionales con estos países a propósito de sus rescates. En los memoranda de intenciones ni se alude al

problema del pequeño y declinante sector industrial de esta zona de Europa, a su especialización en industrias de menor valor y escasamente exportadoras al resto de la Unión y al mercado mundial en auge.

Aiginger nos señala que una estrategia de política industrial es indispensable para que los países mediterráneos de la Unión Europea recobren su competitividad económica y su estabilidad financiera. La política industrial a desarrollar en el sur de Europa deberá ser diferente de la del pasado; sus características serían:

- Necesita ser más sistemática, incluir estrategias para la innovación y el emprendizaje, así como vías para potenciar la formación de la fuerza del trabajo.
- El motor del cambio deber ser la competencia en los mercados nacionales y la competitividad en los foráneos.
- Debe crear y sostener *clusters* y zonas industriales como base de la transferencia de tecnología, las inversiones extranjeras directas y la globalización.
- Las nuevas políticas industriales deben hacer hincapié en el desarrollo de sectores con mayores perspectivas a largo, como pueden ser las energías sostenibles o el turismo sanitario.
- En suma, la política industrial es una estrategia imprescindible en tiempos de consolidación fiscal y austeridad, y muy especialmente lo es en la periferia europea.

Tomás Mancha y **María Teresa Gallo** en su artículo *Política Regional y Cohesión Europea: perspectivas 2014-2020*, estudian el giro esperable de esta política. El lento caminar de la política regional europea desde su creación sufrió un impulso notable con la reforma de 1988 y con el inicio del proceso de integración monetaria. En cambio, después, el ritmo de la política regional europea se detuvo. En primer lugar, por las dificultades presupuestarias ligadas al cumplimiento de los criterios de Maastricht, se congelaron los recursos financieros destinados a la misma. Posteriormente, la vinculación de la política regional a los objetivos de la Estrategia de Lisboa para las reformas estructurales, complicó su funcionamiento y desdibujó sus resultados.

En el actual contexto de crisis económica, el devenir de la política regional en el período presupuestario 2014-2020 se adivina enormemente complejo. En perspectiva, abundan más las sombras que las luces, máxime si tenemos en cuenta que, de nuevo, se liga la política regional a la denominada Estrategia 2020.

Con ello, pues, la política regional y de cohesión se distancia de su objetivo primordial: la cohesión económica y social en el seno de una Unión ampliada a 27 países, y la atención especial a la reducción de las desigualdades regionales.

Análisis de convergencia de las regiones de la euro zona es la síntesis de la investigación que presentan **Laia Maynou**, **Marc Saez** y **Jordi Bacaria**. Desde el nacimiento

de la unión económica y monetaria se han llevado a cabo políticas en los diferentes países miembro de la Unión Europea para avanzar en la convergencia económica.

El instrumento tradicional y ampliamente utilizado para medir la convergencia es el análisis de la beta-convergencia. Este método se aplica al análisis de la convergencia de las regiones de la zona euro en el periodo 1990-2010. Para ello los autores especifican un modelo econométrico espacio-temporal y utilizan las hipótesis de beta-convergencia condicionada y de sigma-convergencia, utilizando datos de las 174 regiones de los 17 países de la Unión Europea que constituyen la zona euro. Las variables dependientes del modelo son el PIB por cápita y la productividad, y las variables explicativas las variables económicas reales.

Maynou, Saez y Bacaria encuentran que existe beta-convergencia entre los países de la zona euro en términos de PIB per cápita, pero divergencia en términos de productividad. A partir del comportamiento del parámetro de interés (β), destacan que las pautas de convergencia (PIB per cápita) y de divergencia (productividad) se producen sólo a nivel de país. Es decir, se confirma la hipótesis de que son las pautas de país las que conducen a la hipotética convergencia. El comportamiento desfavorable de la productividad se debe, sin duda, a un diferente comportamiento de la población activa entre los diferentes países de la eurozona.

Un balance de la política de cohesión europea en Euskadi lo realiza **José Antonio Varela**. Este artículo estudia la aplicación en el País Vasco de la política regional de la Unión. Comienza esta contribución recordando los iniciales apoyos del FEDER. Después, recorre uno por uno los distintos periodos de programación plurianual con los que funciona el presupuesto comunitario. En este repaso histórico se revisa la evolución de esta política en el contexto comunitario y se recogen los efectos de los cambios sobre Euskadi.

Con voluntad divulgativa, se evalúa el alcance de la experiencia vasca en el proceso de integración comunitaria. También **Varela** pretende resaltar la difícil, en ocasiones imposible, compatibilidad del interés regional con el estatal. Los efectos de los cambios de la política regional sobre la Comunidad Autónoma Vasca ponen de manifiesto cómo no han sido prioritarios los intereses de las regiones en declive industrial en los países de cohesión de la Unión. Aunque actualmente todas las regiones europeas son beneficiarias de la política de cohesión, la política estructural para las regiones más desarrolladas parece enfocarse hacia el impulso de su capacidad de arrastre económico. Los nuevos acuerdos para el periodo 2014-2020 darán su medida.

Javier Bilbao traza *La economía vasca en la Unión Europea: un balance*. El artículo estima el impacto del proceso de integración europea en la economía vasca, pese a lo difícil que resulta aislar los efectos de este proceso de otros potenciales factores endógenos y de contexto. Tras observar los cambios registrados desde la adhesión a la Comunidad Europea a nivel comercial, productivo, de flujos de inversión exterior directa y de retorno presupuestario, **Bilbao** concluye que el proceso de integración

europea presenta un balance general positivo para la economía vasca. Ha mejorado su nivel relativo de renta per cápita respecto a la media comunitaria, aunque aparentemente esta integración no haya influido de modo decisivo en sus transformaciones estructurales.

China's Economic Diplomacy and Sino-EU Relations es el título de la aportación de **Jing Men** con la que concluye el monográfico. La cooperación económica y el comercio son los pilares de las relaciones entre la Unión Europea y China. Hoy, para la Unión Europea, China es el principal socio comercial; para China, la Unión Europea es el segundo socio comercial. Durante décadas el intercambio económico y comercial se desarrolló más rápidamente que las relaciones políticas. Un diálogo a distintos niveles que cubra un amplio abanico de aspectos ayudará a institucionalizar las relaciones bilaterales, regularizar los intercambios y profundizar en la comunicación y el entendimiento mutuos. La diplomacia económica debe ser una herramienta importante en las relaciones chino-europeas. Recientemente, con el auge de China y la crisis del euro, nuevos retos y posibilidades diferentes aparecen en las relaciones bilaterales. De ahí que la autora considere que la diplomacia económica entre China y Europa necesite un impulso.

La aportación de **Men** se organiza en cuatro secciones: las relaciones entre la Unión Europea y China, una definición de la diplomacia económica china, una revisión de casos (la disputa sobre el textil, las relaciones entre la canciller alemana Angel Merkel y el Dalai Lama, el papel de Nicolas Sarkozy) y, finalmente un análisis pormenorizado de los retos y las perspectivas de la diplomacia económica Sino-europea.

Por último en el apartado de *Otras Colaboraciones* se incluye el artículo de **María Gil y Laura de Pablos**, en el que desarrolla una microsimulación *ex ante* de posibles reformas en el sistema de financiación universitario español, en línea con las recomendaciones contempladas en la Estrategia 2015. En el artículo se comprueba que la demanda de educación universitaria no se modifica en gran medida ante cambios en los precios públicos, si bien, se aprecia una reacción muy superior para los individuos situados en los estratos más bajos de renta, cuya demanda, ante un incremento en los precios, experimentaría un descenso, aunque éste sería de carácter más bien reducido. Esto aconsejaría una consideración especial hacia los estudiantes de renta más baja, de tal manera que el aumento de precios no desincentivara su acceso a la Universidad. Finalmente, los resultados de simular las reformas en el sistema de becas indican que su efecto tiene una magnitud mayor que en el caso de los precios públicos, incrementándose de forma considerable la probabilidad de demandar de educación superior.