

El euro y la economía vasca: implicaciones y desafíos

(The Eurus and Basque economy:
implications and challenges)

Gallastegui Zulaica, M^a Carmen
Univ. del País Vasco
Fac. de CC. Económicas y Empresariales
Dpto. de Análisis Económico
Avda. Lehendakari Agirre, 83
48015 Bilbao

BIBLID [0212-7016 (1998), 43: 2; 463-480]

El artículo pretende reflexionar acerca de la forma en que la pertenencia al club de los países del euro nos va a afectar en tres ámbitos distintos: el macroeconómico, el microeconómico y el institucional. La Europa de la moneda única constituye una oportunidad sin precedentes para nuestro bienestar. Pero para poder aprovecharla precisamos coraje, ideas y prioridades claras, tanto en el sector público como en el privado. Los niveles de Gobierno distintos a los estatales adquirirán cada vez un mayor protagonismo, lo que nos permitirá participar tanto en el diseño institucional como en la construcción de la Europa social que, todavía hoy, está por cimentar.

Palabras Clave: Implicaciones del euro. Diseño institucional. Convergencia. Armonización.

Artikulu honen bidez, euroaren herrialde multzoan izateak ekarriko dituen ondorioez gogoeta egin nahi izan dugu, hiru alor desberdinoi dagokienez: makroekonomikoa, mikroekonomikoa eta instituzionala. Gure ongizateari begira, moneta bakarreko Europa aurrekaririk gabeko aukera dugu. Aprobetxatu ahal izateko, alabaina, kemenak, ideiak eta lehentasun garbiak izan behar ditugu, bai sektore publikoan eta bai pribatuan ere. Estatuarenak ez diren gobernu-maillek gero eta protagonismo handiagoa hartuko dute aurrerantzean eta horrek gure partaidetza bideratuko du, hala diseinu instituzionalean nola Europa sozialaren eraikuntzan, oraino zimenturik jarri gabea berau.

Giltz-Hitzak: Euroaren ondorioak. Diseinu instituzionala. Konbergentzia. Harmonizazioa.

Cet article tente une réflexion sur la façon dont l'appartenance au club des pays de l'euro va nous toucher dans trois différents domaines: le domaine macro-économique, le domaine micro-économique, et le domaine institutionnel. L'Europe de la monnaie unique constitue une opportunité sans précédents pour améliorer notre bien-être. Mais pour ne pas la gâcher nous avons besoin de courage, d'idées et de priorités bien définies, aussi bien dans le secteur publique que dans le secteur privé. Les niveaux de Gouvernement autres que les étatiques acquerront une importance gradissante, ce qui nous permettra de participer au projet institutionnel et à la construction de l'Europe sociale que nous devons, encore aujourd'hui, commencer à bâtir.

Mots Clés: Implications de l'euro. Projet institutionnel. Convergence. Harmonisation.

1. INTRODUCCIÓN

La puesta en funcionamiento de la moneda única, la introducción del euro, constituye un acontecimiento de primera magnitud. La Unión Económica y Monetaria es ya una realidad habiéndose creado un espacio económico amplio donde las transacciones van a poder realizarse a coste mínimo, donde la integración va a ser cada vez más amplia y donde la moneda única va a jugar un papel, como moneda de reserva y como instrumento para la realización de transacciones, financieras y reales, cada vez más importante.

El nacimiento de euro, además, ha sido todo un éxito y los pasos y medidas que los países integrantes en este proyecto común han tenido que adoptar (el cumplimiento de los criterios de Maastricht) para poder entrar en el club de los países de la moneda única, apuntan a que el euro va a constituir una moneda estable y con fuerte credibilidad. Lo previsible es que la estabilidad continúe pues, por un lado, se ha creado un Sistema de Bancos Centrales y un Banco Central Europeo independientes de los poderes políticos y, por otro, se ha impuesto como objetivo del Banco Central Europeo el logro de la estabilidad de precios.

El País Vasco pertenece a este espacio económico de la moneda única europea desde el primer momento y de la misma forma que sus empresas, sus instituciones y sus agentes económicos hubieron de hacer frente, hace ya más de una década, al reto del mercado interior Europeo también ahora nos encontramos en una encrucijada crucial. Este es un momento en que si sabemos movernos con astucia e inteligencia, podremos aprovechar para disminuir nuestra tasa de desempleo, mejorar nuestro nivel de convergencia en términos de renta per-capita, renovar algunas de nuestras instituciones e incluso, saliéndonos del marco estrictamente económico, rediseñar el contexto institucional en el que habremos de desarrollar nuestra actividad en el futuro inmediato.

Por todo ello, y por el reto que la nueva realidad impone, tiene sentido reflexionar acerca de la forma en que la pertenencia al club de países del euro nos va afectar, tanto en el terreno más macroeconómico como en el microeconómico e institucional. De esta forma podremos ser capaces de extraer consecuencias acerca de las medidas a tomar y podremos también planificar nuestro destino, dentro de la UE, de la mejor forma posible.

El trabajo está estructurado como sigue: En la sección 2 analizo las implicaciones económicas de la moneda única distinguiendo entre las implicaciones macroeconómicas y las más microeconómicas. La sección 3 está dedicada a un breve repaso de lo que falta por hacer antes de poder disponer de una Europa social mientras que la sección 4 pretende estudiar los problemas de diseño institucional a los que Europa, y por tanto también la CAPV, se enfrenta. La última sección se dedica a conclusiones.

2. LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS DE LA MONEDA ÚNICA

2.1. Implicaciones macroeconómicas

Si hubiera que elegir entre todas las características posibles aquellas que mejor reflejan la realidad estructural de la economía vasca estas serían la de su apertura al exterior y su especialización en el sector industrial.

Que la economía vasca es eminentemente abierta lo atestiguan muchos datos. Consideremos los siguientes: las ventas que se realizan fuera de la CAPV suponen alrede-

del 35% del valor de la producción total vasca (un 14% al extranjero y un 21% al resto del Estado) y cerca del 64% de la producción industrial¹.

En 1997 la aportación del sector exterior al crecimiento del PIB real se estimó en 0,9 puntos y afortunadamente la tendencia que venía observándose desde comienzos de la década de los ochenta, que implicaba una disminución del saldo exterior, se invirtió en 1992 manteniéndose un saldo positivo desde entonces.

La segunda característica a la que me he referido, el gran peso del sector industrial en la economía de la CAPV, también está suficientemente contrastada. A pesar de que el sector servicios está ganando protagonismo y su participación en el PIB ha crecido, el predominio del sector industrial no admite ninguna duda. Los últimos datos disponibles en relación a la estructura productiva vasca, que pueden extraerse de la comparación de las tablas input-output disponibles, sugieren que el sector industrial ha pasado de representar más del 46% del VAB en 1980 a contribuir en 1995 (último año para el que se dispone de las tablas) en un 38%, cifra que sigue siendo alta cuando se la compara con otras economías del entorno. Paralelamente la participación del sector terciario en el total del Valor Añadido Bruto representaba, en 1995, el 52,5% cifra bastante superior a la correspondiente al año 1980 (46,5%).²

La terciarización de la economía vasca se ha hecho notar lógicamente en el sector exterior en tanto que los servicios, que representaban el 10% de las exportaciones en 1989, pasaron a ser el 15% en 1994.

A una economía industrial y abierta, los acontecimientos que se han producido desde que la economía española ingresó en la Comunidad Europea en 1987 le han afectado profundamente. Nuestra economía ha sido capaz de hacer frente al reto de la construcción del mercado interior aumentando las exportaciones hacia los países europeos y va a verse y, se está siendo ya afectada de forma importante, por la introducción de la moneda única.



Frankfurt. Cientos de personas con el símbolo del euro extendido. (Euskaldunon egunkaria).

El euro, tal y como se han diseñado las instituciones que lo acompañan, va a lograr que el contexto macroeconómico en el que los agentes económicos han de tomar sus decisiones sea un contexto estable. Los gobiernos tendrán que seguir políticas fiscales ortodoxas, máxime cuando está en vigor el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que sanciona los comportamientos que implican déficits excesivos; los tipos de interés podrán mantenerse en niveles bajos, la inflación será baja, estable y predecible y habrán desaparecido las fluctuaciones entre las diferentes divisas europeas y, por lo tanto, el riesgo de tipo de cambio en todo el entorno de países pertenecientes al euro.

Las condiciones anteriores caracterizan la estabilidad de los contextos macroeconómicos por lo que, desde este punto de vista, las perspectivas se presentan diáfanas.

1. Véase "Situación socioeconómica de la CAPV". 1997 CES

2. Véase "Los cambios estructurales en la economía vasca" (1998)

Evidentemente todavía podrá haber fluctuaciones y riesgos de tipo de cambio en relación con divisas como el dólar o el yen pero, dado que la mayor parte de las transacciones exteriores se realizan en el seno de la UEM, los riesgos para el sector exterior han disminuido notablemente si lo comparamos con la situación pre-euro.

Para una economía tan abierta como la del País Vasco la eliminación del riesgo de tipo de cambio es un factor fundamental que puede afectarnos positivamente dependiendo de cómo reaccionemos ante el mismo. Al fin y al cabo no sólo se ha eliminado el riesgo para nuestra economía sino para todas las que participan de la moneda única. No hay por tanto un factor diferencial a nuestro favor lo que nos exige un gran esfuerzo de imaginación y trabajo para poder mantener nuestras cuotas de mercado exterior.

Al poder realizarse las transacciones de forma mucho más sencilla y con menores costes, al poder compararse los precios de los bienes entre diferentes países de una forma mucho más inmediata, la manera en que cada empresa reaccione ante el reto de la moneda única determinará su éxito o su fracaso. El factor decisivo, y no por muy repetido deja de tener validez, es el mantenimiento de la competitividad, es decir, el logro de precios relativos favorables para los productos vascos y de niveles de prestación de servicios más adelantados que los de los competidores.

Si el contexto macroeconómico es el mismo para todas las empresas europeas parece lógico pensar que aquellas que mayor ventaja saquen del hecho de pertenecer a un gran mercado, con un fuerte nivel de integración, serán las mejor preparadas, las más dispuestas a competir sin reservas y, por lo tanto, las que con más cuidado mimen su estructura de costes de producción y la calidad de sus productos.

Por otro lado el hecho de que los tipos de interés en la Europa del euro se vayan a mantener a niveles bajos en el inmediato futuro es crucial para una economía donde la inversión, en factores que influyen en la competitividad, es vital. Pero es que, además, tal y como últimos estudios³ demuestran las empresas no financieras han comenzado a alterar su comportamiento, en cuanto a las fuentes de financiación exterior, recurriendo cada vez más a la financiación externa barata en detrimento de la autofinanciación sin necesidad de aumentar el ratio de endeudamiento pues han conseguido aumentar, y en mayor medida que su endeudamiento, la cantidad de recursos propios.

La permanencia de tipos de interés bajos no deja ninguna excusa para que no se lleven a cabo aquellos proyectos de inversión que se consideren necesarios y esto es verdad tanto para el sector privado como para el sector público que también tendrá que plantearse los retos de convergencia que Europa impone de forma seria y responsable. Este aspecto será tratado en una sección posterior.

El que el euro garantice, dadas las condiciones en que se ha creado, un contexto macroeconómico estable no significa que todo sean ventajas y no haya ningún inconveniente o riesgo derivado de la decisión adoptada. De hecho la transferencia de soberanía que, en política económica, se ha efectuado desde los Estados de los países miembros de la UEM hacia la entidad transnacional es de tal magnitud que, todavía hoy, hay muchas incógnitas que están por despejar e interrogantes para los que no existe respuesta clara y contundente.

Está por ver, por ejemplo, si la mayor integración que la moneda única va a propiciar va a generar o no una mayor especialización productiva en las regiones que componen Europa.

3. Informe del Banco de España (1998)

También está por ver si la creación del gran mercado con la moneda única va significar una mayor probabilidad para la existencia de perturbaciones de carácter asimétrico entre las distintas economías y no está en absoluto claro si el único instrumento económico disponible a nivel de los gobiernos, la política fiscal, va a ser suficiente para hacer frente a las posibles necesidades diferenciadas de estabilización. Hay pues todavía muchas incógnitas entre las que no podemos olvidar la del diseño institucional, pero sí esta claro que, en el campo macroeconómico, además de la estabilidad nos enfrentamos a una pérdida de instrumentos de actuación de los gobiernos estatales (básicamente la política monetaria y la cambiaria) inédita hasta el momento presente. Tengo la impresión de que todavía no somos del todo conscientes de que, en muy poco tiempo, (tres años) desaparecerán monedas de tanta tradición como el marco, el franco o la peseta y que este cambio nos va a afectar profundamente.

Los países miembros seguirán conservando su soberanía sobre su política económica aunque será necesaria una coordinación de las mismas en el seno del Consejo de la Unión Europea. Más concretamente se puede afirmar que la UEM tendrá implicaciones sobre la política económica de los países miembros, en tanto que éstas van a ser vistas como una cuestión de interés común, lo que conduce a coordinarlas en el seno del Consejo de la UE. Existe, además, una prohibición para conceder financiación privilegiada al sector público por el BCE y por los bancos centrales, así como para la adquisición directa de deuda pública por el BCE y por los otros bancos centrales nacionales. Se prohíbe, en tercer lugar, cualquier medida que establezca el acceso privilegiado a las entidades financieras para las instituciones u organismos de la CE, AAPP, organismos de Derecho público o empresas públicas de los países miembros. Existe, por último, un control de los déficit públicos excesivos, exigencia que ha sido reforzada por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁴ (PEC) que subraya el hecho de que unas finanzas públicas saneadas son condición indispensable para un crecimiento sostenido y estable. En el PEC se clarifica qué es lo que se entiende por déficits excesivos evaluándose los mismos en relación a los valores de referencia fijados en Maastricht (3% de déficit y 60% de deuda).

Cuando la Comisión considere que existe un déficit excesivo (lo que se juzga mirando tanto al déficit como a la deuda) se pondrá en marcha un procedimiento de actuación por etapas que puede culminar con la aplicación de sanciones a los Estados miembros que no mantengan la ortodoxia financiera.

Un déficit superior al 3% se considerará como excepcional y temporal (no excesivo) cuando esté originado por acontecimientos inusuales como una caída anual del PIB igual o superior al 2% o igual o superior al 0.75% si se juzga que la recesión ha sobrevenido de forma abrupta e inesperada o que la caída del PIB ha sido muy elevada en comparación con los datos históricos.

2.2. Las implicaciones más microeconómicas

También a nivel microeconómico la moneda única va a ejercer su influencia. Así si se acaba por desarrollar el denominado europrecio (un mismo precio para productos de una misma empresa independientemente de donde se vendan) los consumidores podremos beneficiarnos de una mayor competencia a nivel de las empresas y, por lo tanto, de menores precios y superiores calidades.

4. Consejo Europeo de Dublín. Diciembre 1996

Además la disminución en los tipos de interés constituye un cambio de primera magnitud por cuanto que los deudores, normalmente los jóvenes, se van a ver beneficiados en perjuicio de los acreedores, normalmente adultos; habrá pues una transferencia de renta a favor de los jóvenes y una imperiosa necesidad de alterar los hábitos de ahorro. Mantener flujos financieros en renta fija será mucho menos atractivo con lo que nuestros mayores, acostumbrados a mantener sus pequeños ahorros en este tipo de activos, habrán de ser ayudados y aconsejados a alterar sus hábitos en este terreno.

A nivel microeconómico hay algunos cambios que ya se han producido. Así la Política Ambiental, la Política Pesquera Comunitaria, la Política de Competencia, por citar sólo unos ejemplos, no sufrirán modificaciones por el hecho de la introducción de la moneda única pero está en discusión, y todavía el resultado es incierto, qué es lo que va a ocurrir con los fondos provistos con fines redistributivos, como los de cohesión y los fondos estructurales.

Hasta el momento muchas de las decisiones en torno a la UEM han sido decisiones adoptadas con el objetivo de lograr una mayor eficiencia económica en Europa. La moneda única nos ha llevado a la ortodoxia financiera en el sector público, a una política monetaria muy coordinada, a una desregulación de mercados y a intentos por aumentar la competencia de los mercados, al logro de la movilidad de factores, bienes y capitales, en fin al cumplimiento de todas aquellas condiciones que sabemos han de superarse para que los mercados funcionen de forma diligente.

No está claro sin embargo que el logro de la eficiencia, si es que se consigue, tenga por qué llevar aparejado ningún resultado redistributivo acorde con las preferencias sociales o, en otros términos más habituales, no está nada claro que la convergencia en variables nominales que los países del euro han conseguido nos lleve hacia una convergencia real en rentas per-capita bien a nivel individual o regional. De hecho hay distintos escenarios posi-



Amsterdam, 15.06.1997. Presentación del euro (Diario de Noticias)

bles y la existencia de factores que pueden propiciar la concentración de la actividad en ciertas zonas geográficas en perjuicio de otras o la permanencia de graves disparidades regionales y dos grupos de países, los países centrales y los periféricos, aconsejaron en su día la puesta en prácticas de medidas redistributivas a través, primero, de los Fondos estructurales y después a través de los Fondos de Cohesión. El hecho de que estos Fondos estén hoy cuestionados y el hecho de que todavía no se haya construido la Europa social es un gran handicap al que necesariamente es preciso enfrentarse.

Se está construyendo Europa a través de la moneda pero qué duda cabe que una Europa integrada en la que exista entre los ciudadanos europeos un sentimiento de pertenencia común es todavía hoy un sueño lejano.

No quiero dejar de mencionar, antes de dar por terminada esta sección otro tipo de cambios no necesariamente económicos que se van a dejar sentir de manera inmediata. Una vez que se crea un mercado con una única moneda parece natural que no sólo las transacciones económicas aumenten y se faciliten sino que también haya movimientos culturales en el mismo sentido. Para los ciudadanos resultará mucho más fácil moverse a otros estados miembros y a otras regiones europeas lo que, a su vez, acarreará cambios tanto en términos idiomáticos como educativos de gran nivel. No está muy lejano el día en que todos los estudiantes hayan tenido la experiencia de estudiar en otro idioma y en otro país como tampoco está lejano el día en que la movilidad de la mano de obra, una vez que las barreras lingüísticas se difuminen, comience a aumentar. Este último cambio significará alteraciones muy profundas de los mercados de trabajo lo que a su vez puede influir en la tasa de desempleo.

2.3. La influencia sobre el paro

En relación con esta última variable y, dadas las elevadas cifras de paro que la economía vasca⁵ ha tenido que soportar desde mediados de los ochenta, una pregunta que se me antoja relevante es la de tratar de averiguar si la moneda única va a poder servirnos para disminuir las tasas de paro a niveles razonables.

En este sentido, las reflexiones que deseo avanzar son las siguientes:

En primer lugar parece claro que la disminución de nuestras tasas de paro va a exigir movimientos salariales acompasados a nuestra productividad y a los movimientos de estas variables en nuestro entorno. Es elemental reconocer que el aumento del empleo requiere un aumento en la actividad productiva, la posibilidad de atraer inversiones rentables y unos costes laborales unitarios junto con los costes de otros factores productivos, como la tierra o la energía, competitivos. Pretender que, a través de la moneda única, podamos influir en nuestras altas tasas de desempleo sin vigilar la evolución de los costes laborales y no laborales es imposible⁶.

Por otro lado, la estrategia que cada empresa utilice para adaptarse a la nueva moneda e incorporarla a su negocio puede constituir una herramienta para ser más competitivo en el mercado. Piénsese, por ejemplo, en el sector financiero y más concretamente en la banca

5. Sobre todo Bizkaia, Guipuzkoa y Alava

6. Este aspecto está tratado en más detalle en Gallastegui (1998)

que puede proceder a desarrollar estrategias de diferenciación de sus entidades a través de decisiones de cuando ofrecer productos y servicios en euros o cómo posicionarse en un mercado que va a pasar a ser más amplio y competitivo.

El impacto estratégico también va a ser muy importante para los sectores exportadores y para las empresas multinacionales. La nueva moneda va a permitir una comparación directa y sencilla entre precios, salarios y productividades en distintas partes de la UE. Y si se desarrolla, como antes comentaba, lo que se ha venido en llamar un "euro-precio", un mismo precio para los productos de una empresa que trabaja en distintos países europeos, las consecuencias pueden ser muy importantes. De hecho si los precios se homogeneizan no quedara más remedio que homogeneizar también costes y productividades si no se quiere que lo que se resientan sean los márgenes de beneficio y, consecuentemente, el empleo.

En la Europa del euro veremos una armonización y convergencia en precios, salarios, tipos de interés y si esta armonización o convergencia no se produce, por ejemplo, en salarios (en términos de evolución relativa) la variable que tendrá que realizar el ajuste será la variable empleo.

Para que nuestra economía pueda beneficiarse en toda su amplitud de la moneda única es preciso que consigamos atraer inversión extranjera en cuantías muy superiores a las que se han venido produciendo en los últimos años. Para ello, además de erradicar la violencia de nuestro entorno, condición crucial y necesaria, precisamos la armonización en la evolución de precios y costes que vengo comentando. Nuestra economía es atractiva por muchas razones: localización, entramado industrial, infraestructuras, calidad del capital humano, un sector público con una Hacienda Autónoma con capacidad para regular y gestionar los propios impuestos, etc... Si a todo esto, que es mucho, añadimos un comportamiento económico sensato en el mercado de trabajo y en los mercados que todavía hoy están más regulados y un comportamiento social y político no traumático es más que probable que consigamos recuperar los niveles de inversión extranjera que, dada nuestra condición de economía desarrollada, nos correspondería.

Los agentes económicos deberemos utilizar la ocasión que el euro brinda para mejorar las posiciones competitivas y, aprovechar los años que faltan hasta el 2002, para reaccionar a tiempo ante los riesgos que el nuevo entorno puede suponer en algunos sectores. Las empresas tendrán que invertir más en innovación y acentuar su internalización para poder competir con garantía en la Europa del euro.

3. LA EUROPA SOCIAL

Hay quien describe la actual UEM como una Europa de mercaderes sin ningún contenido social o cultural. Sin ir tan lejos en la descalificación porque, además una Europa económicamente unida es ya un logro en sí mismo, no cabe duda de que todavía tenemos mucho por construir si de verdad queremos una Europa sólidamente fundamentada y en la que existan beneficios para todas las partes que la componen y no sólo para las partes más potentes y desarrolladas.

La idea de que un gran mercado, con reglas de funcionamiento claramente definidas y con suficiente competencia, pueda significar crecimiento y prosperidad es una idea bien fundamentada. Pero también lo es el hecho de que el crecimiento per se no garantiza que los beneficios del mismo alcancen a todos. De ahí que, en general, siempre sea necesaria una actividad gubernamental que, a través del presupuesto y de sus regulaciones, garantice

resultados más acordes con las preferencias sociales en términos de solidaridad y cohesión social.

En Europa las instituciones existentes, aunque numerosas, no disponen de instrumentos suficientes para hacer frente a este reto de la cohesión y de la solidaridad de manera adecuada.

El presupuesto comunitario es muy pequeño en relación con el PIB comunitario, la Comunidad no dispone de ingresos propios suficientes e independientes sino que se financia básicamente a través de las aportaciones de los Estados miembros y faltan por diseñar elementos tan importantes, para el logro de la cohesión, como el de un seguro de desempleo común o un sistema de prestación de ciertos bienes sociales más o menos homogénea entre los miembros.

Las divergencias hoy existentes entre las personas y entre las regiones europeas, son todavía muy grandes y los fondos estructurales, las ayudas estatales y los de cohesión, aunque sin duda están sirviendo para aminorar las divergencias, no son todavía suficientes. Es preciso una gran reforma de los fondos, de su operativa y de su cuantía. Lamentablemente lo que observamos no son movimientos en la dirección que venimos comentando sino justo en la opuesta.

En Europa las discusiones acerca de las perspectivas financieras para el futuro están marcadas, una vez más, por el comportamiento estratégico de los Estados miembros, que, aún estando dispuestos a colaborar en procesos de redistribución dentro de sus límites geográficos, no ven con tan buenos ojos que sus fondos se utilicen para mejorar el bienestar de regiones políticamente diferenciadas o pertenecientes a otros Estados miembros.⁷

Similarmente cualquier movimiento en la dirección de crear instituciones similares a las existentes en todos los Estados de Europa, como un seguro de desempleo común, o una seguridad social es, de momento, una quimera a nivel Europeo.

Sin duda existen grandes dificultades a la hora de hacer realidad proyectos de esta naturaleza. En primer lugar porque en este tipo de esquemas redistributivos se pueden encontrar, de forma combinada, efectos asignativos y redistributivos lo que dificulta en gran manera su diseño y aprobación pero, en segundo lugar, y este es el factor importante, porque además de las dificultades de diseño, falta la voluntad política necesaria para que los procesos redistributivos a nivel de toda Europa puedan convertirse en una realidad.

Para superar las reticencias va a ser necesario todavía mucho más rodaje; se ha comenzado con la moneda común y probablemente se acabará, si este experimento controlado tiene éxito, con una Europa, política y socialmente, mucho más integrada.

Desde este punto de vista el País Vasco tendrá que estar preparado, a poder ser con antelación, para el proceso que se avecina porque, por un lado, es previsible que ciertos fondos que ahora nos llegan como consecuencia de nuestra calificación básicamente como región objetivo nº 2 pueden verse disminuidos y, por otra, porque deberíamos ser capaces de anticipar los nuevos diseños y estar integrados, desde el principio, en la elaboración de los mismos.

7 . Véase M^º Carmen Gallastegui e I. Zubiri (1998)

4. EL DISEÑO INSTITUCIONAL Y SUS IMPLICACIONES

Hace ya algunos años que en economía se ha empezado a investigar la relación existente entre el desarrollo económico de los países y el desarrollo y diseño de sus instituciones. Este tipo de análisis están en la base de, por ejemplo, las propuestas que han propiciado el que hoy tengamos en la mayoría de los países europeos Bancos Centrales independientes del poder político aunque el grado de independencia varíe de un país a otro y están también en la base de algunas de las reformas estructurales emprendidas en el mercado de trabajo en los países europeos. Desde esta perspectiva creo que la pregunta de: *¿A que modelo institucional nos incorporamos?* es relevante y hay un par de aspectos que considero importantes. El primero se refiere a la cuestión fiscal y el segundo al proceso de toma de decisiones.

En relación a la cuestión fiscal se oyen voces que reclaman que las políticas fiscales de los países miembros tendrían que ser armonizadas. Si va a existir una única política cambiaria y una única política monetaria es inevitable, argumentan algunos, que exista también una "única política fiscal".

Otra forma de plantear esta cuestión podría ser la siguiente: "Si la moneda común va a facilitar la comparación entre jornales y sueldos, pero no va a influir sobre los ingresos del ciudadano, ¿no sería necesario también armonizar los sistemas fiscales de los distintos países miembros?".

A mi entender, y con respecto a esta cuestión, hay dos tipos de argumentos a tener en cuenta y una importante matización.

En primer lugar la matización; si cuando hablamos de armonización nos referimos a armonización en la imposición indirecta es evidente que se está trabajando ya en esta dirección. La introducción del IVA fue un movimiento importante en este camino y es previsible que desaparezcan las todavía hoy existentes diferencias en la imposición indirecta por cuanto que no parece razonable pensar que el impuesto, por ejemplo, sobre la gasolina pueda variar substancialmente de un estado miembro a otro.

Esto no quiere decir sin embargo que lo mismo tenga que ocurrir a nivel de imposición directa. Y no debe ser así por dos razones:

a) porque la unión monetaria no es una unión social ni una reforma monetaria y es justo que haya diferencias en los impuestos directos si hay diferencias entre las prestaciones que ofrecen los distintos estados miembros.

b) pero es que, además, debe mantenerse algún margen de maniobra para que los países, regiones, nacionalidades que componen Europa puedan reaccionar ante las distintas situaciones económicas que pueden experimentar debido a la existencia de contingencias imprevistas y shocks idiosincrásicos o diferenciados. En Europa, tal y como antes comentaba, no existen mecanismos comunes y generales de aseguramiento frente a shocks, mecanismos que sirven para llevar a cabo la tarea redistributiva y que constituyen formas de repartir los riesgos entre agentes individuales o regionales. Como, además, la convergencia real a nivel regional está muy lejos de ser alcanzada considero sensato que las regiones mantengan algún instrumento que les permita el margen de maniobra suficiente para poder hacer frente a sus propios shocks adversos. Sin duda tendrán que existir normas armonizadoras pero la coordinación y la armonización no necesariamente tienen por qué exigir una uniformidad en las políticas fiscales de cada parte.

Desde la perspectiva del diseño conviene recordar que, en muchos aspectos, la Comunidad Europea es ya un estado federal y lo es desde que en 1986 el Acta Única Europea eliminara el derecho de veto de los miembros individuales en algunos de los temas. Sin embargo, ni las instituciones ni los procedimientos se han clarificado lo suficiente como para conseguir tener un sistema que permita decidir qué poderes deberían ser o no centralizados.

El principio de subsidiaridad, introducido en el Tratado de Maastricht, no tiene una interpretación única; de hecho hay interpretaciones contradictorias y lo único que quizá esté claro es que el principio de subsidiaridad reconoce la soberanía inicial de los estados miembros y pone el énfasis sobre el hecho de que los problemas de “fiabilidad” del centro pueden ser substanciales

El principio ha sido defendido como una alternativa práctica a lo que de otra manera constituiría un proceso indiscriminado de centralización de poder en los órganos comunitarios; presupone que la asignación descentralizada de poder tiene que ser preferida a menos que existan buenas razones a favor de la centralización.

Por otro lado, es bien conocido que la base principal para la asignación de competencias es el Tratado de Roma en el que se indican las áreas en las que la Comunidad tiene obligación de actuar (organización de mercados agrícolas, política de competencia, política de transporte y comercial) para cumplir ciertos objetivos. El AUE (Acta Única Europea) añadió a esta lista las áreas de medio ambiente y la cohesión.

Sin embargo, en la UE no se dispone (a diferencia de los estados federales) de un mecanismo formal para la asignación de competencias en áreas distintas a las tratadas en el Tratado, ni de unos principios generales que permitan saber cómo se tienen que establecer las competencias en el futuro.

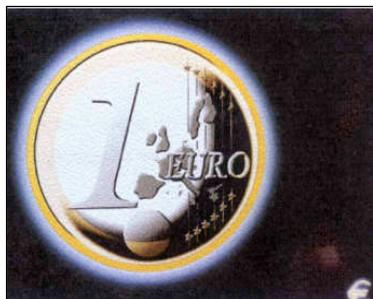
Sin entrar en detalles creo que puede afirmarse que

1. Los mecanismos hoy existentes para asignar los poderes entre la comunidad y los estados miembros son poco claros e informales. No parece, además, que están basados en razones económicas convincentes ni en una lógica legal.

2. La noción de subsidiaridad, no clarifica demasiado las cosas: es muy vaga y capaz de interpretaciones múltiples y debe ser considerada como un principio político amplio más que como una guía para la asignación de funciones.

3. La falta de coherencia en el mecanismo es sorprendente y preocupante porque la Comunidad dio ya sus primeros pasos hacia el federalismo con el AUE de 1986, que eliminó el derecho de veto, sin haberse dotado de las instituciones que históricamente han acompañado a esos poderes en el desarrollo de otros estados federales.

En la actualidad existe un debate en Europa entre los pro y los anti federalistas y una discusión acerca de si el diseño final debe parecerse a una confederación o por el contrario a una federación. En una confederación, la autoridad



Un euro. (Euskaldunon egunkaria).

central no puede imponer decisiones a ninguno de sus miembros; existe poder de veto. En un sentido importante podría decirse que no hay autoridad central sino un simple mecanismo para coordinar las decisiones de los miembros independientes. Por el contrario, en una federación las decisiones centrales no tienen por que ser unánimes. Si hay una mayoría apropiada de miembros que vota a favor de una medida esta se convierte en vinculante para todos los miembros.

La CE comenzó como una confederación que inicialmente se centraba en unos temas muy limitados (carbón y acero) y con un proceso de decisión que exigía la unanimidad. A lo largo de estos 35 últimos años su campo de acción ha aumentando mucho y el conjunto de temas bajo su influencia es mucho más extenso, adquiriendo una identidad que le obliga a operar como una federación pero con las instituciones de una Confederación. Este mismo tipo de conclusión se obtiene cuando se analiza el proceso de toma de decisiones de la UE.

Lo anterior constituye un claro exponente de que el diseño institucional Europeo está todavía muy lejos de estar finalizado y que, además, lo que se observa es que, en la construcción de este diseño, los países siguen comportamientos estratégicos muy alejados de los que podrían llevarnos a colaborar en la enunciación de las reglas de funcionamiento de una entidad común "Europa".

A pesar de estos comentarios, el hecho de que Europa esté todavía por diseñar en muchos aspectos tiene algunas virtudes que merece la pena destacar:

En primer lugar, la virtud de que nada está completamente cerrado y que, aunque hasta el momento presente, es indudable que Europa se ha construido desde los Estados cada vez está más claro que el papel de las regiones, nacionalidades, *landers*, que componen Europa va a ser más importante. De ahí que uno de los retos a los que hemos de hacer frente en este terreno es el de tener claro cual es el arreglo institucional que nos parece más conveniente pues solo así podremos ejercer nuestra pequeña influencia lanzando ideas que, si son buenas, podrán ser compartidas por otros.

En segundo lugar, también es posible defender con firmeza el Concierto Económico y nuestra singularidad fiscal dentro del Estado español. Como antes argumentaba es preciso que, dadas las diferencias existentes, los gobiernos regionales dispongan de márgenes de maniobra para poder actuar cuando se enfrenten a perturbaciones que les son intrínsecas. El Concierto Económico y el poder fiscal que este pacto implica para las Haciendas de los Territorios Históricos ha sido, y seguirá siendo, crucial para nuestro desarrollo. De ahí que hacer comprender en Europa cual es nuestra singularidad y lograr que, aunque con las armonizaciones necesarias, podamos seguir manteniendo nuestro propio sistema fiscal resulte de crucial importancia.

En tercer lugar, el hecho de que el diseño institucional europeo esté todavía hoy sin completar nos puede permitir dar una forma más concreta a esas ideas vagamente expuestas pero que últimamente aparecen con más claridad en el panorama político. Tendremos que saber si realmente queremos ser un Estado en Europa, una nacionalidad en Europa aunque sin Estado propio o incluso una región europea directamente dependiente de la organización transnacional. No quiero entrar en esta discusión que me aleja demasiado del objetivo de este artículo y en el que, en cualquier caso, no puedo opinar con conocimiento de causa. Solamente dejar constancia de que, también en el terreno político, habremos de aplicar la racionalidad y la inteligencia para encontrar el encaje que permita que todos vivamos en concordia y paz.

5. LA INFLUENCIA DE LA MONEDA ÚNICA SOBRE EL SECTOR PÚBLICO

Hasta el momento he hecho referencia expresa a los efectos que la moneda única va a acarrear sobre los agentes privados, consumidores y empresas. Esto no quiere decir, sin embargo, que no existan también retos para nuestro sector público que tendrá que adaptarse y ser capaz de cumplir con sus funciones de proveedor de bienes y servicios públicos de calidad y con competencia.

En este sentido no puedo dejar de mencionar la importancia tan vital que, de ahora en adelante, la educación y el capital humano van a tener sobre el desarrollo económico y el bienestar que podamos alcanzar.

La UEM garantiza la movilidad de bienes, factores y capitales. La mano de obra es un factor de importancia extrema y su preparación un reto de primera magnitud. Si hasta el momento presente ya sabíamos que el sistema educativo era un pilar clave de nuestro desarrollo, ¿qué decir una vez que la movilidad estudiantil y laboral vaya aumentando con el tiempo?

Obviando la amplitud de todo el sistema educativo permítanme detenerme brevemente en los retos que el sistema universitario vasco va a tener que afrontar una vez que la moneda única sea capaz de afianzarse y lograr intercambios culturales cada vez mayores entre los distintos países.

No cabe ninguna duda de que, en los últimos veinte años el sector público ha realizado un esfuerzo inversor considerable en la Universidad Pública Vasca. Sin embargo, si comparamos los niveles de financiación de nuestra Universidad con los existentes en los países de nuestro entorno, el nivel de convergencia es mínimo. Si tenemos en cuenta el desarrollo institucional, la prestación de servicios, la organización de las universidades, el equipamiento básico, en fin todo aquello que forma parte, de las condiciones necesarias para que la docencia y la investigación universitaria se provean en condiciones adecuadas habremos de convenir que todavía llevamos mucho retraso con respecto a muchos de nuestros socios europeos.

Y no tengo nada claro que el desnivel existente esté suficientemente reconocido, ni tengo nada claro que nuestros responsables políticos sean conscientes de que la diferencia que nos separa, cuando se mide la prestación de servicios que podemos brindar a nuestros estudiantes, es abismal.

Se empiezan a detectar ya síntomas claros de jóvenes que deciden formarse en universidades europeas porque les resulta rentable hacerlo. Los planes de estudio son más razonables, las prestaciones de servicios mucho más completas, y la formación que adquieren suficiente para garantizarles un puesto de trabajo afín con su formación. Cuando la movilidad sea mayor las diferencias se harán más patentes y como sociedad tendremos que hacer una apuesta seria por la Universidad, apuesta que todavía hoy está por hacer. Si no logramos superar este reto cada vez será más difícil mantener el capital humano necesario para el progreso y el bienestar y, como consecuencia, cada vez sufriremos más de un empobrecimiento cultural preocupante.

Sirvan estas líneas como recordatorio de que no sólo las empresas, financieras y no financieras, no sólo las organizaciones sindicales, no sólo los trabajadores se enfrentan a un reto importante con la moneda única. También será cada vez más fácil comparar las prestaciones sociales, entre ellas la de la Universidad, con las de otros países miembros de la Unión y cada vez será más patente que el esfuerzo por alcanzar lo que otros ya han



Puente Sancho el Mayor de Castejón (Archivo Gobierno de Navarra).

conseguido va a exigir de un esfuerzo importante que más vale comience a realizarse con prontitud y presteza.

Si en Europa se pretende que exista un mínimo de cohesión social parece indispensable que las prestaciones públicas tiendan a homogeneizarse. No parece razonable que coexistan, durante mucho tiempo, sectores públicos con prestaciones de servicios como la sanidad, las infraestructuras o la educación muy divergentes. Y, sin embargo, esas divergencias todavía hoy son muy importantes lo que me hace pensar que, de la misma forma que para formar parte del “club” de los países de la moneda única desde el primer momento, ha sido preciso cumplir con unos criterios de estabilidad nominales (inflación, tipos de cambio, tipos de interés, deuda y déficit), en un futuro no demasiado lejano si se quiere que Europa sea una realidad social y política, además de económica, deberá producirse una convergencia en variables tan importantes para el bienestar de los ciudadanos como las mencionadas.

No será fácil sentirse europeo si no hay una homogeneización mínima en las prestaciones de los diferentes Estados miembros en relación con el bienestar de los ciudadanos por lo que, en lo que respecta al País Vasco, deberemos converger, con un gran esfuerzo por parte del sector público, en todos aquellos aspectos, como la investigación y el desarrollo por ejemplo, en los que todavía no alcanzamos la media de la UE. El reto del sector público en este terreno es el de la eficacia. Ser capaz de diseñar unos presupuestos en los que sin necesidad de aumentar la presión fiscal se realice un esfuerzo inversor y de gasto público que nos permita converger con los países centrales europeos en capital público y servicios básicos.

En otro orden de cosas el sector público vasco tiene menos problemas. En términos de déficit y endeudamiento cumple a plena satisfacción los criterios aprobados en Europa aunque obviamente tiene pendiente la resolución de los problemas derivados del paro que padecemos y la obligación de propiciar los acuerdos necesarios entre los agentes sociales para que las tasas de desempleo, que empiezan a mostrar síntomas de disminución, continúen en la misma tendencia.

Y antes de concluir unas breves reflexiones acerca de lo que la UEM puede significar para las aspiraciones de autogobierno de nuestro país.

Sin apenas darnos cuenta los últimos años hemos presenciado transvases de soberanía económica y política desde los Estados miembros hacia la autoridad transnacional. También hemos presenciado un proceso de globalización económica sin precedentes y una movilidad de bienes, personas y factores creciente.

A primera vista parece deducirse que cuando se habla de globalización, de gobiernos europeos que trascienden el ámbito de los Estados, de instituciones supranacionales, que los países de pequeño tamaño van a tener pocas posibilidades de sobrevivir. Incluso a nivel de las empresas se observan fusiones, concentraciones, movimientos que hacen prever que, o bien hay una especialización muy ajustada o acertada o que, en caso contrario, el tamaño de las empresas va a ser un factor crucial en su devenir futuro. A mayor tamaño mayor posibilidad de pervivencia.

Desde esta perspectiva podría pensarse, como algunos lo hacen, que pretender mantener márgenes de autogobierno en entidades sub-estatales de pequeño tamaño puede constituir una quimera y sin embargo este no es en absoluto el caso. Más bien al contrario estudios recientes⁸ sugieren que las economías pequeñas no sólo tienen la posibilidad de sobrevivir en un mundo global y cada vez más interrelacionado sino que incluso tienen ventajas que pueden explotar con respecto a las economías de mayor tamaño.

El futuro parece encaminarse hacia arquitecturas institucionales en las que lo que va a predominar son los niveles de gobierno de mayor tamaño (lo supranacional) junto con los más reducidos (regionales y locales).

La moneda única puede constituir, desde esta perspectiva, una buena oportunidad para afianzar nuestro margen de autogobierno, pues es mucho más probable que lo que prevalezca sea, al igual que en el mundo de las empresas, una estructura de redes con entidades flexibles y perfectamente coordinadas. El País Vasco puede mantenerse en Europa formando parte de una de esas redes sin que haya porqué pensar que la Unión nos vaya a conducir a una mayor centralización en la toma de decisiones.

En Europa coexisten Estados fuertemente descentralizados, Alemania constituye el caso paradigmático, con otros en los que la centralización es la norma (Francia). Y cada vez está más claro que las regiones, nacionalidades, *landers* o comunidades autónomas van a jugar un papel predominante.

El diseño final Europeo probablemente no se acercará ni al modelo federal ni al confederal sino que constituirá una simbiosis de distintos modelos porque Europa constituye una realidad compleja que precisa de soluciones también complejas.

8. Véase A. Alesina & E. Spolaore (1997), P. Bolton & G. Roland (1997)



Sede del Banco de España. Madrid.

Puede resultar natural plantearse la arquitectura de las instituciones de la UEM como una repetición de lo que conocemos a nivel de los Estados miembros. Entiendo, sin embargo, que un mimetismo excesivo puede conducirnos a cometer errores de calado.

En Europa coexisten diferentes culturas, idiomas, instituciones económicas y sociales lo que configura una realidad para la cual no es fácil idear mecanismos de funcionamiento eficaces.

En un contexto mundial de globalización Europa ha de constituir un bloque económico y social en el que se configure como común aquello que se considera esencial pero en el que, al mismo tiempo, se permita que prevalezca la riqueza y diversidad de soluciones individuales y en el que se respeten las idiosincrasias. Si lo anterior se mantiene Europa constituirá un buen lugar donde ubicarse y donde podremos desarrollar todas nuestras potencialidades de forma interdependiente pero sin interferencias no deseadas.

6. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo he intentado argumentar que la moneda única va a constituir un reto y una gran oportunidad para nuestro país. El reto proviene, por una parte, del hecho de que desde ahora vamos a disponer de un contexto macroeconómico estable en el que, si queremos, podremos competir para ganar cuota de mercado, disminuir nuestro desempleo y atraer inversión hacia actividades nuevas y rentables. Por otra, y teniendo en cuenta al sector público, hemos de hacer frente al reto de lograr una provisión de bienes tan importantes como la educación o la investigación equiparables a los de nuestros socios más prósperos para lo que será necesario un sector público vasco eficaz y con las prioridades claramente definidas.

Tanto el sector privado, empresas financieras y no financieras como los consumidores, se van a enfrentar a un cambio de circunstancias que les va a obligar a realizar procesos de adaptación importantes. Lo mismo puede decirse para otro tipo de instituciones como los sindicatos que habrán de luchar para que aspectos tan relevantes como las condiciones laborales, las prestaciones sociales o las horas trabajadas tiendan hacia una cierta armonización.

Quizá los agentes más beneficiados con la UEM vayan a ser los consumidores, que podrán disfrutar de productos de gran calidad a precios más competitivos, de unos tipos de interés bajos que les permitirán, sobre todo a los jóvenes, endeudarse con menores sacrificios, suavizar el patrón de consumo a lo largo de su ciclo vital y cambiar de hábitos tanto en términos de ahorro como de actitudes sociales. La permanencia en casa hasta edades muy tardías o la resistencia a la movilidad, por las barreras que las diferentes lenguas vigentes en Europa imponen, constituyen dos claros exponentes de estas actitudes.

Para las empresas también habrá beneficios pero para ello será indispensable que sepan adaptarse a tiempo, anticipándose a los cambios y obteniendo beneficios de la desaparición del riesgo de tipo de cambio y de los bajos tipos de interés que, al menos de momento, van a prevalecer.

A mi entender tenemos las condiciones idóneas para poder atraer inversión extranjera a nuestro país, lo que ayudaría a disminuir las tasas de paro que nos acompañan desde hace ya demasiado tiempo, pero para ello hemos de mantener nuestras ventajas relativas en términos de los costes de los factores de producción.

Desde el punto de vista más institucional entiendo que vamos a formar parte de un espacio Europeo en el que todavía queda mucho camino por recorrer antes de dar por finalizada la construcción de una Europa en la que prevalezca el sentimiento de una pertenencia común y en el que las prestaciones sociales y el Estado de Bienestar de los diferentes países miembros tiendan a armonizarse.

Por otro lado me parece previsible que los niveles de gobierno distintos a los Estatales adquieran cada vez un mayor nivel de protagonismo en la construcción de este espacio social, que todavía hoy está por desarrollar, lo que implica que el papel de entidades como el Gobierno Vasco o nuestras Haciendas Autónomas pueda ser cada vez más importante en el futuro.

No creo que en Europa se construya un "super Estado" que ejerza su papel de manera análoga a como han venido ejerciendo sus tareas los Estados de los países miembros. Y estoy convencida de que, en una Europa fuerte, entroncada en un entorno altamente globalizado, economías del tamaño de la nuestra tienen futuro porque constituyen economías abiertas en las que las condiciones para los intercambios externos se ven favorecidas al máximo.

Como conclusión general destacaría que la Europa de la moneda única constituye una oportunidad sin precedentes para nuestro sistema económico, político, social y en general para nuestro bienestar. Para poder aprovecharla precisamos de coraje, tanto por parte del sector privado como del público, ideas y prioridades claras y ganas de participar en la construcción de la Europa social que todavía hoy está por cimentar.

BIBLIOGRAFÍA

- A. ALESINA and E. SPOLAORE : "On the number and size of nations". Quarterly Journal of Economics. (1997).
- P. BOLTON and G. ROLAND: "The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis". Quarterly Journal of Economics. (1997)
- I. GALLASTEGUI: "Los cambios estructurales en la economía vasca". Lección Inaugural del Master en Hacienda y Finanzas Públicas. FCCE. Octubre 1998
- M^a Carmen GALLASTEGUI e I. ZUBIRI (1998): "El sector público en la UEM: Consideraciones sobre su diseño". Fundación BBV. Jornadas Internacionales. San Sebastian. Noviembre 1998.
- M^a Carmen GALLASTEGUI: "El futuro del empleo en Europa" - En Las Nuevas Políticas de Empleo en la UE: Una visión desde Euskadi. Eusko Jaurlaritzza, Consejo Vasco del Movimiento Europeo. 1998
- Informe del Banco de España (1998)
- "Situación socioeconómica de la CAPV". Memoria anual 1997. Consejo Económico y Social. (1998).