

Madrid, 25 de febrero de 2005

**Reflexiones sobre los diferentes modelos sociales y trayectorias económicas de Europa y los Estados Unidos\***

Ciclo de Seminarios “Europa/Estados Unidos: comparación y relaciones”.  
Fundación Carolina-Fundación Rafael del Pino-Colegio Libre de Eméritos

**José Viñals**

Director General de Asuntos Internacionales del Banco de España

\* Las opiniones y juicios contenidos en este artículo son exclusivamente de carácter personal.

## Introducción

Los Estados Unidos y la Unión Europea son las áreas económicas de más peso en el contexto económico internacional, con participaciones del 19% y 21% respectivamente en el PIB mundial. Sin embargo, existen diferencias importantes entre ambas áreas por lo que respecta a sus instituciones políticas, a los modelos económicos y sociales que han adoptado y a sus trayectorias económicas.

En el **plano político**, los Estados Unidos son una única nación con un gobierno y unas instituciones legislativas vertebradas en torno a la consecución de unos objetivos nacionales bien definidos de forma que se garantice la necesaria unidad de actuación. En cambio, muy lejos aún de ser los Estados Unidos de Europa, la Unión Europea constituye una agrupación de naciones, cada una con su gobierno y parlamento, que tratan de alcanzar tanto sus propios objetivos como los establecidos para el conjunto de la Unión mediante mecanismos de gobierno económico europeo que no siempre consiguen coordinar adecuadamente las actuaciones en los planos nacionales y comunitario en la búsqueda de dichos objetivos ni garantizar la debida proporcionalidad entre los fines que se persiguen y los medios dispuestos para ello.

No obstante, hay que recordar que, a raíz de los importantes avances institucionales llevados a cabo en la Unión Europea en los últimos veinte años, ésta cuenta desde 1993 con un mercado único que se asienta en todos y cada uno de los veinticinco países de la Unión y, desde 1999, con el euro, que actualmente es la moneda común de doce de estos países y que se confía lo sea también del resto de los países miembros en el futuro. Por último, debe subrayarse la importancia que tiene el que la Unión Europea se halle inmersa actualmente en pleno proceso de ratificación de su Constitución, a fin de ensanchar y profundizar su andamiaje institucional.

En cuanto a los **modelos económicos y sociales** adoptados existen también diferencias muy notables entre Europa y Estados Unidos, dado que en el caso europeo se presta especial atención a los valores de solidaridad, cohesión, equidad, igualdad o justicia social mientras que en el caso norteamericano se adopta un tono menos social y más individualista. Otra forma habitual de

diferenciar ambos modelos es que, mientras que en el modelo europeo prima la equidad sobre la eficiencia, en el modelo norteamericano es la eficiencia la que goza de preferencia sobre la equidad. Por último, es posible también explicar la diferencia entre ambos modelos en base a que, mientras que en el caso europeo se trata de asegurar la igualdad de resultados (*ex post*), en el modelo norteamericano se trata, más bien, de lograr la igualdad de oportunidades (*ex ante*).

Se observan también diferencias importantes en la **evolución económica** de ambas áreas en la medida que los ritmos de crecimiento alcanzados por los Estados Unidos no sólo han sido tradicionalmente más elevados que en Europa, sino que esta brecha ha tendido a ampliarse desde mediados de los años noventa, coincidiendo con la revolución tecnológica que tuvo lugar en la economía norteamericana. Durante estos últimos años, los países europeos han atravesado por una fase de fuerte desaceleración económica en un entorno internacional que inicialmente fue adverso, a resultas del impacto desfavorable que tuvieron el pinchazo de la burbuja tecnológica y la crisis del sector de la informática y las telecomunicaciones, y los sucesivos *shocks* de confianza desencadenados por los ataques terroristas del 11 de septiembre y acrecentados, más adelante, por los escándalos corporativos y las incertidumbres geopolíticas en Irak y, en general, en Oriente Próximo. Y en el momento actual, en el que los Estados Unidos y China lideran la recuperación económica internacional, Europa está encontrando notables dificultades para recuperar unos ritmos de crecimiento más razonables. Como consecuencia de todo ello, no pocos países europeos han vulnerado las normas de disciplina presupuestaria establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que ha suscitado un vivo debate acerca de la oportunidad de mantener o modificar algunos elementos de dicho pacto.

Existe, en base a todo lo anterior, una seria preocupación por parte de las autoridades y de los ciudadanos europeos acerca de la trayectoria económica de Europa y de las consecuencias desfavorables que de ésta se derivan para los niveles de vida de los ciudadanos europeos, tanto en términos absolutos como en comparación con otras áreas más dinámicas como los Estados Unidos y, en general, para el papel de Europa en el concierto económico y político internacional. Fruto de esta preocupación han sido los muy recientes informes que investigan cuáles son las causas de los problemas económicos europeos y cuáles podrían ser las posibles soluciones a los

misimos, realizados a petición del Presidente de la Comisión, como el Informe Sapir<sup>1</sup>, o del Consejo Europeo, como el Informe Kok<sup>2</sup>. Estos informes han dado pie a que el nuevo Presidente de la Comisión, Durao Barroso, haya adoptado desde un principio la posición de otorgar prioridad al fomento del crecimiento económico europeo.

La manifiesta preocupación existente acerca de la escasa vitalidad económica europea se hace aún más intensa si se considera que Europa va a tener que enfrentarse en años venideros a retos de gran calado, tales como asegurar el éxito de la reciente ampliación y de futuras ampliaciones para acoger a miembros como Rumania, Bulgaria o, muy especialmente, Turquía; hacer frente a la formidable competencia exterior que viene asociada con el proceso de globalización; y paliar las adversas consecuencias para la productividad y las cargas financieras que trae consigo en el medio y largo plazo una evolución demográfica que conduce al envejecimiento de la población.

Puesto que la evolución económica europea resulta claramente insatisfactoria, no solo en términos absolutos sino en comparación con los Estados Unidos, la otra gran área económica mundial, y habida cuenta de las diferencias existentes entre los grados de vertebración político-institucional y los modelos económicos y sociales adoptados por Europa y los Estados Unidos, cobra sentido preguntarse en qué medida los problemas económicos europeos pueden estar relacionados con sus debilidades institucionales, que se proyectan al ámbito del gobierno económico, con el tipo de modelo económico y social escogido o con la forma en la que éste se ha venido gestionando.

Para abordar estas cuestiones, el resto de la intervención se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se definen las peculiaridades del modelo europeo y se explica la preferencia de los ciudadanos europeos por "su" modelo, en contraste con el modelo imperante en los Estados Unidos. En segundo lugar, se valora la evolución económica europea a lo largo de las últimas décadas y en relación con la de los Estados Unidos, y se examina en qué grado se han alcanzado los objetivos básicos del modelo europeo. En tercer lugar, se identifican los principales factores responsables de los problemas económicos europeos. Y, finalmente, se hacen algunas reflexiones acerca de los pasos que habría que dar para restablecer el vigor de la economía europea con

---

<sup>1</sup> *An Agenda for a Growing Europe. The Sapir Report*, por A. Sapir y otros, Oxford University Press, 2004

<sup>2</sup> *Facing the Challenges: The Lisbon strategy for growth and employment*, por W. Kok y otros, Comisión Europea, 2004

objeto de garantizar la pervivencia del modelo europeo, mejorar los niveles de vida de los ciudadanos de una Europa ampliada y reforzar su peso en el concierto internacional.<sup>3</sup>

### **El modelo económico y social europeo y sus diferencias frente al modelo norteamericano**

El modelo europeo suele caracterizarse como un sistema que, a diferencia del modelo norteamericano, trata de preservar un grado adecuado de igualdad y cohesión económica y social a través de las redes de protección social existentes tanto a escala nacional como comunitaria y que, en última instancia, configuran la apuesta europea por el estado del bienestar. A nivel nacional, lo anterior se concreta en unos sistemas de imposición progresiva, en el peso de las transferencias y otras partidas de carácter social en el presupuesto – como el seguro de desempleo – así como en leyes y normas como las que, por ejemplo, regulan el mercado de trabajo. A nivel comunitario, los mecanismos más importantes son las transferencias que la UE realiza a través de los fondos de cohesión, los fondos regionales o la política agrícola común.

Ahora bien, ¿qué razones explican la demostrada preferencia de los europeos por un modelo más social, en contraposición al modelo más individualista prevaleciente en los Estados Unidos?

Aunque son numerosas las razones que, a menudo, se arguyen para explicar o justificar la preferencia de los europeos por un modelo más social, el análisis más sistemático y riguroso es el realizado recientemente por los profesores Alesina y Glaeser, de la Universidad de Harvard<sup>4</sup>. En su trabajo, que considera explicaciones de tipo económico, sociológico y políticas, concluyen que las razones que explican la preferencia de los europeos por lo social son varias.

Por un lado, las instituciones políticas, ya que el sistema político europeo es de tipo proporcional, frente al sistema mayoritario en los Estados Unidos. Es bien sabido que un sistema proporcional

---

<sup>3</sup> Algunas partes del artículo se basan en las publicaciones del autor: *La economía europea en la encrucijada*, Conferencias del Círculo, 4, Círculo de Empresarios, 2003, y "El modelo económico y social europeo: ¿una trinidad inconsistente?", *Información Comercial Española*, Enero 2005.

<sup>4</sup> *Fighting Poverty in the US and Europe. A world of difference*, por A. Alesina y E. Glaeser, Oxford University Press, 2004

hace relativamente más fácil que haya una penetración más significativa en las instituciones de los partidos de nuevo cuño, como fue el caso de los partidos de centro-izquierda e izquierda en Europa, particularmente tras el estado de devastación y pobreza en que quedaron sumidos muchos países europeos a partir de la Primera Guerra Mundial. Estas circunstancias propiciaron la introducción de los sistemas proporcionales y el avance de las formaciones de izquierda y centro-izquierda, que fueron las que propusieron e implantaron las redes de protección social que configuran actualmente el estado del bienestar. Por el contrario, en los Estados Unidos, los principios individualistas del siglo XVIII consagrados en su constitución se han visto preservados a lo largo del tiempo por un sistema político de naturaleza mayoritaria que precisamente tiene la misión de evitar cambios importantes en el ordenamiento jurídico derivados de la emergencia de nuevas fuerzas políticas e ideológicas. Sin duda, la peculiar geografía de los Estados Unidos, con un gran tamaño, una baja densidad de población y la posibilidad de conquistar la nueva frontera del oeste, sirvió para diluir tensiones sociales e hizo también más difícil la formación de partidos de izquierda o centro-izquierda, similares a los que fueron emergiendo en Europa en la primera mitad del siglo XX. A su vez, la ausencia en suelo americano de los devastadores efectos de la Primera Guerra Mundial evitó también la efervescencia social y política que sí hubo en Europa y, a raíz de la cuál, se llevaron a cabo cambios constitucionales tendentes a evolucionar hacia sistemas de representación proporcional.

Pero no sólo serían los diferentes sistemas políticos los responsables de las preferencias por uno u otro modelo a ambos lados del Atlántico, sino que también tendrían un peso importante las fuertes diferencias en lo que respecta al grado de homogeneidad étnica y racial. Así, la fragmentación étnica y racial de la sociedad norteamericana, fruto de su historia, habría hecho mucho más difícil que calasen las ideas igualitarias que sí habían sido asumidas en una Europa muy homogénea étnica y racialmente, dado que resulta más fácil aceptar a ayudar a los que son del mismo grupo étnico o racial por entender que no son tan diferentes a uno mismo.

Otro factor que, finalmente, podría haber contribuido también a la adopción de diferentes modelos es la diversidad de actitudes de la población de una y otra área respecto al riesgo y el valor del esfuerzo individual. En particular, al ser los Estados Unidos una nación formada desde su origen

por emigrantes, parece razonable pensar que aquellos que estuvieron dispuestos a dejar sus países de origen y embarcarse en la aventura americana fueron precisamente aquellos capaces de asumir mayores riesgos, de valorar más la propia iniciativa y de creer más en el fruto del esfuerzo personal, desconfiando mucho más de la necesidad o deseabilidad de unas redes de protección social destinadas a amparar a ciertos sectores sociales y que, en última instancia, podrían difuminar la correspondencia entre el esfuerzo personal y el grado de bienestar alcanzado. Por el contrario, los que decidieron quedarse en Europa habrían sido más partidarios de apoyar soluciones basadas en el establecimiento de unas redes de cobertura social más extensas, tendentes a limitar las desigualdades.

### **Las tres dimensiones del modelo económico y social europeo**

Si bien el análisis realizado sirve para explicar porqué la dimensión social es mucho más importante en el modelo europeo que en el norteamericano, existen otros dos elementos que configuran el modelo europeo y que es preciso tener en cuenta a la hora de analizar la trayectoria económica europea y valorar en que medida se han alcanzado los diversos objetivos que están presentes en dicho modelo.

Las tres dimensiones del modelo económico social europeo, que han estado presentes siempre en los tratados comunitarios, se encuentran resumidas en el Artículo 1-3 del texto de la Constitución Europea de la siguiente forma: “La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un **crecimiento** económico equilibrado y en la **estabilidad** de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso **social...**”

Esto es, los objetivos económicos y sociales de la UE pueden describirse como una "trinidad", consistente en el logro de un ritmo de crecimiento satisfactorio de manera sostenida, en condiciones de estabilidad macroeconómica y asegurando, al mismo tiempo, un grado de cohesión económica y social apropiado, tanto en el conjunto de la Unión como en cada uno de los estados miembros. El Gráfico 1 ofrece una representación esquemática del modelo económico y

social europeo en torno a sus tres dimensiones: el crecimiento, la cohesión económica y social y la estabilidad macroeconómica.

El gráfico ofrece también un punto de partida útil para analizar la trayectoria económica de la UE en el pasado en base a cada una de las tres dimensiones mencionadas y para valorar, de este modo, en qué medida han sido o no alcanzados los objetivos de crecimiento, estabilidad y cohesión que configuran el modelo europeo.

### **El modelo europeo a examen: crecimiento, estabilidad y cohesión**

La idea de que las dificultades de la economía europea tienen una raíz profunda que desborda ampliamente los límites temporales de la actual coyuntura, se corrobora al observar la trayectoria del **crecimiento económico** europeo durante las últimas décadas. Si se toma como referencia el crecimiento experimentado, por término medio, durante las últimas cuatro décadas se constata que la UE ha registrado un descenso gradual pero inexorable de su capacidad para crecer. Así, según se aprecia en el Gráfico 2, mientras que el crecimiento anual medio fue el 4,8% en los años sesenta, esta cifra bajó al 3% en los setenta, al 2,4% en los ochenta, al 2,1% en los noventa y se sitúa por debajo del 2% en la presente década.

Este hecho, que revela con claridad las crecientes dificultades que ha ido encontrando la UE para crecer a un ritmo elevado de forma sostenida, resulta particularmente preocupante por varios motivos. Por un lado, porque la progresiva debilidad del crecimiento a lo largo de este dilatado período ha coincidido con la realización de intensos avances en el proceso europeo de integración, lo que se esperaba resultase en ganancias sustanciales de eficiencia en los procesos de asignación de los recursos y, en último término, en un mayor potencial de crecimiento del área europea. Y, por otro lado, porque la trayectoria económica de la UE no solo ha sido frustrante en relación con los dorados años sesenta y con las expectativas suscitadas en torno al proceso de integración, sino también en comparación con los Estados Unidos, la otra gran área económica mundial.



Así, aunque – según se aprecia en el Gráfico 3 – la economía norteamericana también experimentó una reducción de su ritmo de crecimiento en las tres últimas décadas en relación con los años sesenta, sin embargo, en estos treinta años ha crecido anualmente un 3,4%, por término medio, lo que supone casi un punto por encima del 2,5% registrado en la UE. Pero, con ser esto inquietante desde la perspectiva europea, aún lo es más el hecho de que el diferencial de crecimiento entre la UE y los Estados Unidos se ha tornado cada vez más desfavorable para Europa con el paso del tiempo, toda vez que, frente al declive paulatino observado en el caso europeo, la economía norteamericana no sólo ha mantenido tasas de crecimiento del 3,3% y 3,2% respectivamente en los años setenta y ochenta, sino que, gracias a los intensos cambios tecnológicos ocurridos en la segunda mitad de los años noventa, ha conseguido elevar su ritmo de avance hasta el 3,6% en esta última década.

Reconocer las evidentes dificultades con que se ha venido enfrentando la UE para crecer en el medio plazo resulta imprescindible para comprender la magnitud de los problemas que se presentan cuando, tal y como ha venido sucediendo en estos últimos años, el ciclo económico entra en la fase contractiva. Es precisamente el hecho de pasar de ritmos de crecimiento medios, ya de por sí modestos, a otros aún más reducidos lo que magnifica las consecuencias adversas del empeoramiento cíclico.

Pasando a examinar la trayectoria europea en materia de **estabilidad macroeconómica**, si entendemos esta en su sentido más comúnmente aceptado, como el mantenimiento de unas tasas de inflación reducidas y unas finanzas públicas saneadas, en las últimas décadas la UE ha conseguido progresos muy significativos en ambos frentes. Así, desde una tasa de inflación anual media en los años setenta superior al 10% en el conjunto de la UE, se ha pasado a tasas ligeramente inferiores al 7% en los ochenta, al 3% en los noventa y en torno al 2% actualmente. A su vez, en la última década se ha invertido la tendencia hacia el deterioro de las cuentas públicas evidenciada en los períodos precedentes, lo que – a pesar de las dificultades más recientes encontradas en algunos países – ha contribuido muy favorablemente al proceso de reducción del déficit y a mejorar la sostenibilidad del endeudamiento público.

Sin duda, la acusada reducción de la inflación y de los déficit públicos que ha tenido lugar principalmente en la década de los noventa se ha debido a las políticas macroeconómicas de estabilidad instrumentadas por los estados miembros con el fin de satisfacer los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht para acceder a la Unión Monetaria; políticas de estabilidad que han tratado de consolidarse a través de la política monetaria única y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

De nuevo, la comparación con los Estados Unidos resulta ilustrativa, pues en dicho país, según puede verse en el Cuadro, la inflación también se ha reducido notablemente desde los máximos del 8% del PIB alcanzados en los años setenta, siendo en la actualidad muy similar a la de la UE. No obstante, no puede decirse lo mismo de las finanzas públicas que, si bien habían conseguido en los años noventa eliminar los déficit públicos de períodos anteriores, han visto como en los últimos años los déficit se han ampliado hasta el 5% del PIB.

En el ámbito de la **cohesión** también han tenido lugar avances notables en el pasado en Europa. Según se ha expuesto, independientemente de cuáles sean las variables escogidas para aproximar cómo ha evolucionado la cohesión en el seno de la UE, el hecho es que, en las últimas tres décadas, se han ido estrechando las distancias que separan a los países menos prósperos del resto en términos de *renta per cápita* al tiempo que diversos indicadores sintéticos del grado de desigualdad entre países han mejorado, en conjunto, a pesar de las sucesivas ampliaciones de la UE llevadas a cabo durante todos estos años.

En fin, del análisis llevado a cabo hasta ahora puede concluirse que a lo largo de los últimos treinta años, durante los que la UE ha llevado a cabo considerables avances institucionales en el proceso de integración, su trayectoria económica ha venido caracterizada por luces y sombras. Luces, que corresponden a las mejoras logradas en los ámbitos de la estabilidad macroeconómica y la cohesión; y sombras, que emanan del prolongado declive del crecimiento europeo en el tiempo y en relación con los Estados Unidos.

**Factores explicativos de la debilidad del crecimiento económico europeo**

Puesto que la manifiesta debilidad del crecimiento constituye el rasgo más preocupante de la evolución económica europea, resulta necesario examinar qué razones pueden haber contribuido más decisivamente a ello, desde una perspectiva de medio y largo plazo.

La comparación entre el caso europeo y el de Estados Unidos puede, de nuevo, resultar útil para comprender mejor la naturaleza de nuestros problemas. Así, si se descompone el crecimiento del PIB en avances de la productividad (por hora trabajada) y creación de empleo (horas trabajadas), se aprecia claramente cómo, durante las últimas tres décadas, el factor diferencial que, en conjunto, explica el mayor crecimiento de los Estados Unidos en relación a Europa es la creación de empleo, mientras que las tasas de incremento de la productividad son mayores en la UE.

No obstante, no debe sorprender que nuestra productividad haya crecido más rápidamente habida cuenta de que su nivel de partida era bastante inferior al de los Estados Unidos. Lo que resulta frustrante es que su nivel actual aún esté casi un diez por ciento por debajo de de la economía norteamericana y que, en estos últimos años, se haya vuelto a ensanchar la brecha entre los dos. A su vez, dada la elevada tasa de paro existente en la economía europea, es descorazonador que apenas se haya creado empleo. Sin embargo, la experiencia señala que, en el caso europeo, cuando se intensifica – siquiera modestamente – la creación de empleo, la contrapartida es una ralentización del ritmo de incremento de la productividad y viceversa. Así, por ejemplo, a medida que la UE ha ido incrementando su tasa media anual de creación de empleo desde el -0,5% en los años setenta, al 0% en los ochenta y al muy exiguo +0,3% en los noventa, el ritmo de aumento medio anual de la productividad ha descendido de manera significativa, respectivamente en cada uno de esos períodos, del 3,5%, al 2,4% y al 1,8% y a tasas aún más reducidas en el presente.

Esta experiencia contrasta notablemente con la de los Estados Unidos, que ha visto cómo su ritmo de creación anual de empleo se ha mantenido muy cercano al 2% en cada uno de esos mismos períodos mientras que su productividad anual aumentaba del 1,4% al 1,7%, siendo en la actualidad claramente superior a estas cifras. La economía norteamericana ha podido, en

consecuencia, mejorar su productividad sin dejar de mantener por ello unas tasas de creación de empleo considerablemente más elevadas, lo que ha favorecido doblemente el proceso de crecimiento. La experiencia europea, por el contrario, pone de manifiesto las serias dificultades encontradas hasta el presente para mejorar en un sentido sin empeorar en el otro, lo que supone un formidable freno a la capacidad de crecimiento.

### **¿Cómo han afectado las políticas de estabilidad y de cohesión al crecimiento europeo?**

Tras examinar la evidencia, la pregunta que surge es ¿qué razón o razones explican la incapacidad de la economía europea para crear empleo más rápidamente así como para mantener ritmos de crecimiento de la productividad más elevados, habida cuenta de sus niveles relativamente más reducidos que en los Estados Unidos? En este sentido, conviene preguntarse si las otras dos dimensiones del modelo europeo – estabilidad macroeconómica y cohesión – han influido y en qué dirección sobre el proceso de crecimiento en Europa.

Actualmente se ha desencadenado un debate en Europa acerca de si las **políticas de estabilidad** podrían ser responsables, en mayor o menor medida, de las persistentes dificultades de la UE para mantener un crecimiento sostenido a ritmos más elevados. Indudablemente, este debate viene suscitado por la desfavorable coyuntura económica europea de estos últimos años, que ha llevado a criticar desde algunos círculos el marco institucional y estratégico que rige la política macroeconómica europea y, en particular, la política monetaria única y las políticas fiscales. A ello también ha contribuido la sospecha, por parte de algunos, acerca de si los progresos realizados por la UE en el ámbito de la estabilidad a raíz del proceso de convergencia de Maastricht no habrían mermado su capacidad de crecimiento.

Sin embargo, aún sin entrar a fondo a discutir si debería replantearse algún aspecto concreto de los mecanismos que en la práctica rigen dichas políticas, puede afirmarse que la posición anterior está equivocada. Por una parte, según postulan los principios económicos y confirma la experiencia, la estabilidad macroeconómica resulta indispensable para alcanzar y mantener un ritmo de crecimiento satisfactorio de manera sostenida aun reconociendo que, en ciertos casos,

las políticas de ajuste que se precisan para alcanzar dicha estabilidad previamente pueden tener un impacto negativo sobre la actividad en el corto plazo. Por otra parte, achacar a las políticas de estabilidad la debilidad crónica del crecimiento europeo resulta inconsistente con el hecho de que dicha debilidad es un fenómeno de medio plazo que viene observándose década tras década, mucho antes de que se pusieran en marcha las políticas macroeconómicas de estabilidad en los años noventa.

La otra cuestión particularmente importante es si la forma concreta en que la búsqueda de la **cohesión** se articula dentro del modelo europeo a través del estado del bienestar puede haber incidido negativamente sobre el crecimiento. En este sentido, la evidencia indica que el diseño de las políticas de cohesión, tanto a nivel comunitario como nacional, no ha tenido suficientemente en cuenta que algunos de sus elementos podrían incidir de manera particularmente lesiva sobre la eficiencia y el crecimiento.

A nivel comunitario, existe evidencia empírica de que los fondos agrícolas y regionales habrían limitado, en no pocos casos, los naturales procesos de reasignación de los recursos derivados del establecimiento del Mercado Único, lo que habría impedido materializar las ganancias potenciales de eficiencia que éste lleva consigo al impedir que los factores de producción se desplacen hacia sectores o actividades más productivas. A nivel nacional, por su parte, los efectos desfavorables sobre la eficiencia y el crecimiento habrían sido el resultado no deseado de medidas sociales y tributarias que habrían incidido negativamente, por ejemplo, sobre el grado de flexibilidad de las estructuras salariales, sobre la movilidad laboral y sobre los incentivos de los agentes para ahorrar, invertir o producir.

La cohesión es – y debe seguir siendo – un elemento básico del modelo europeo y así lo establecen tanto los actuales tratados como el texto de la Constitución Europea. Sin embargo, no se pueden cerrar los ojos ante la perspectiva de que, si Europa no consigue retornar a tasas de crecimiento económico más elevadas de forma sostenida, será cada vez más difícil financiar la cohesión, poniendo en riesgo la pervivencia del modelo europeo. Asimismo, según se desprende de lo argumentado, parece también ineludible revisar algunos de los elementos básicos de las políticas nacionales y comunitarias de cohesión de forma que resulten lo más complementarias

posible con una eficiente asignación de los recursos y, en último término, con el proceso de crecimiento.

### **Los factores de oferta**

Cuando se analiza la evidencia empírica acerca de las raíces de los problemas económicos europeos, viene a concluirse que el declive del crecimiento europeo a lo largo de los últimos años obedece básicamente a razones de oferta sobre las que, como se ha mencionado, habrían incidido desfavorablemente también algunos elementos de las políticas de cohesión. Así, una serie de problemas, que afectan a la oferta agregada, habrían contribuido al declive del crecimiento al ralentizar el incremento de la productividad total de los factores, el ritmo de acumulación del capital humano, físico y tecnológico y la creación de empleo. Estos problemas, a su vez, tendrían su raíz en un modelo de gobierno económico para la UE sumamente complejo y no plenamente eficiente y en una insuficiente orientación de las políticas nacionales y europeas hacia el crecimiento económico.

Según concluyen las investigaciones más recientes, aunque no resulta sencillo desentrañar las causas últimas que gobiernan los procesos de crecimiento, sí puede concluirse que contar con un entorno económico apropiado, plenamente respetuoso con los incentivos de los agentes y que facilite el dinamismo productivo en un marco de asignación eficiente de los recursos, es imprescindible.

En particular, según las modernas teorías del crecimiento endógeno, los procesos de innovación tecnológica y de continuada adaptación de las estructuras organizativas a las exigencias de un entorno cambiante son una fuerza muy importante cuya contribución al crecimiento resulta decisiva. Sin embargo, la realidad muestra que en el conjunto de la UE no se ha completado aún el tránsito desde un sistema económico tradicional, basado en la producción a gran escala en el marco de unos mercados estables y protegidos y de unas relaciones laborales escasamente flexibles, a lo que actualmente se considera un sistema económico moderno.

Dicho sistema se caracteriza por la importancia que revisten los procesos de innovación tecnológica para sobrevivir en un mundo caracterizado por la globalización y la competencia exterior, lo que hace necesario adoptar nuevas formas organizativas, promocionar la investigación y el desarrollo, mejorar la calidad de la educación, establecer marcos regulatorios que fomenten la libre entrada de empresas y la competencia en los mercados de bienes y servicios, mejorar el grado de flexibilidad de las estructuras salariales y la movilidad funcional, geográfica y sectorial en los mercados de trabajo, disponer de mejores estructuras impositivas y, finalmente, contar con unas fuentes de financiación suficientemente flexibles y diversificadas en unos mercados financieros integrados a nivel europeo.

Todos estos elementos dinamizadores por el lado de la oferta, que se encuentran presentes en los Estados Unidos, adolecen de un grado de desarrollo muy insuficiente en la UE como consecuencia de que el crecimiento económico no ha sido, hasta el momento, la prioridad principal de las políticas económicas europeas, tanto en el ámbito nacional –en la mayor parte de los casos– como comunitario.

Esta preocupación es la que inspiró la denominada "Estrategia de Lisboa", mediante la cual los gobiernos de la UE acordaron relanzar la capacidad de crecimiento europeo a partir de tres elementos básicos: completar el Mercado Único; promocionar la sociedad de la información, la investigación y el desarrollo; y modernizar el modelo social europeo. No obstante, con ser adecuados los fines y aún teniendo en cuenta el escaso tiempo transcurrido con este marco, los pobres resultados cosechados desde la adopción de la "estrategia de Lisboa" en el 2000 hacen imposible pensar que puedan alcanzarse finalmente los objetivos últimos con las carencias del actual sistema económico europeo y la ausencia de mecanismos suficientemente potentes para mejorarlo.

En este sentido, mientras que la UE se dotó en Maastricht de un sistema muy eficaz para incentivar la adopción de unas políticas de estabilidad macroeconómica por parte de los estados miembros, el proceso de Lisboa no parece contar, por el momento, con unos mecanismos de recompensa y penalización lo bastante eficaces como para favorecer la instrumentación de las políticas microeconómicas que se requieren para impulsar la capacidad de crecimiento en Europa.

En consecuencia, puede afirmarse que la debilidad de las políticas microeconómicas, ligada íntimamente a la escasa presencia de las reformas estructurales, es la que está en la base de las serias insuficiencias de oferta que padece el sistema económico de la UE y que tan graves consecuencias han tenido y tienen sobre su potencial de crecimiento.

No debe olvidarse, sin embargo, que esta situación también viene influida por la complejidad del sistema de gobierno económico comunitario y por la diferente adscripción de responsabilidades entre los ámbitos de decisión nacionales y europeos. Ello ha llevado a un estado de cosas manifiestamente mejorable, ya que no parece que los actuales mecanismos de coordinación entre los mencionados ámbitos de decisión garanticen la coherencia y la eficacia por lo que se refiere a su impacto conjunto sobre la capacidad de crecimiento. De ahí, la necesidad, no solo de impulsar las políticas de carácter microeconómico sino de mejorar la calidad del gobierno económico de la UE.

### **Jaque al modelo europeo**

El pobre balance de la UE en términos de crecimiento supone una seria amenaza para los futuros niveles de vida de los ciudadanos europeos, al tiempo que coloca en jaque al modelo europeo y siembra serias dudas sobre su sostenibilidad. De una parte, los reducidos ritmos de crecimiento, de continuar en el futuro, necesariamente implican una lenta progresión de la renta per cápita en el área; y, de otra, puesto que el mantenimiento de la cohesión requiere unas tasas de crecimiento suficientes que permitan allegar los recursos necesarios para financiar las redes de protección social, la ausencia de dinamismo económico podría presionar en exceso sobre las cuentas públicas en el futuro, haciendo, de esta forma, cada vez más difícilmente financiable la cohesión y/o cuestionando la estabilidad macroeconómica. Esto, a su vez, redundaría desfavorablemente sobre el crecimiento y amenazaría gravemente la pervivencia del modelo europeo.

En consecuencia, sólo si la UE consigue crecer a un ritmo satisfactorio de forma sostenida resultará posible mantener la estabilidad macroeconómica y, en última instancia, los elementos de cohesión que caracterizan al modelo europeo. Pero, para potenciar el crecimiento resulta imprescindible, a su vez, reforzar las políticas macroeconómicas de estabilidad y revisar el diseño



del estado de bienestar con el fin de que el fomento de la cohesión resulte compatible, y no dificulte, el crecimiento económico.

La sostenibilidad – sin reformas – del modelo europeo resulta aún más problemática si se tiene en cuenta las crecientes exigencias que dicho modelo deberá soportar en años venideros como consecuencia de las nuevas necesidades de gastos sanitarios y de pensiones asociadas con el envejecimiento de la población europea. Pero también es necesario considerar que la globalización y, en particular, la fuerte competencia internacional hacen preciso que los países de la Unión mejoren su competitividad y suban algunos peldaños en la escala tecnológica, para no verse sometidos a los problemas que supondría un desempleo más elevado y sus repercusiones adversas sobre las cuentas públicas.

Finalmente, resulta evidente que una Europa ampliada, que parte de unas diferencias tan sustanciales de *renta per cápita* entre los actuales y los nuevos estados miembros y en donde hay que allegar los fondos comunitarios necesarios para facilitar la integración de más de cien millones de personas en una nueva realidad, precisa, más que nunca, realizar las reformas que permitan potenciar el crecimiento europeo. A su vez, el gobierno económico de una UE de 25 países adquiere un grado de complejidad institucional muy notable que aún lo es más si se tiene en cuenta la considerable heterogeneidad económica y social entre sus miembros. De ahí que, la respuesta al reto de la ampliación deba contar también con mecanismos que garanticen la eficiencia de los procesos de toma de decisiones de una estructura tan amplia, compleja y diversa. A resolver estos problemas de carácter institucional, en su forma más general, se encamina la Constitución Europea.

### **Política económica y métodos de gobierno europeo**

Una vez repasados los desafíos a los que la UE va a tener que hacer frente en el futuro, resulta necesario preguntarse qué caminos podrían explorarse para hacer frente al reto al que actualmente se enfrentan los países de la Unión Europea de garantizar la sostenibilidad del modelo

europeo con objeto de satisfacer las legítimas aspiraciones de los ciudadanos europeos a gozar de unos niveles de vida y bienestar más elevados en el futuro en una UE ampliada.

Del análisis que he realizado de los tres vértices del modelo europeo – crecimiento, estabilidad y cohesión – se desprenden varias conclusiones. En primer lugar, que el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica es un activo sumamente valioso por sí mismo e imprescindible como marco de referencia para el crecimiento; en segundo lugar, que preservar la cohesión pasa necesariamente por una modernización de la misma, de forma que ello resulte coherente con los incentivos de los agentes a trabajar, invertir y producir en un entorno económico más exigente; y finalmente, que la potenciación de la capacidad de crecimiento requiere de reformas estructurales muy importantes tanto en el ámbito nacional como en el de las políticas comunitarias, al tiempo que se mejora la calidad del gobierno económico europeo.

Dicho de otro modo, según han concluido los informes Sapir y Kok, lo que se precisa es que el sistema económico de la UE se oriente realmente –y no solo nominalmente– al objetivo de potenciar el crecimiento en un marco de elevada estabilidad macroeconómica y un grado razonable de cohesión, por ser el crecimiento la piedra angular sobre la que se asienta el modelo económico y social europeo. Pero ello implica modificaciones muy considerables, tanto de las políticas económicas como de los métodos de gobierno europeo, de modo que la actuación de las autoridades nacionales y comunitarias resulte globalmente coherente con estos objetivos.

Por lo que respecta a las políticas de fomento del crecimiento, el **papel de las autoridades nacionales** es decisivo. La continuidad de los procesos de reforma en los diversos países se revela como fundamental para mejorar el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios y de los mercados de trabajo; para garantizar la solvencia futura de los sistemas públicos de pensiones; para promover e incentivar los procesos de innovación, investigación y desarrollo; y para elevar la calidad de la educación. En este sentido, el curso futuro de los acontecimientos en Alemania y Francia reviste suma importancia porque, si finalmente avanzan decisivamente las reformas en estos países, su impacto económico y político será muy saludable, no solo para sus propias economías, sino para el conjunto de la UE, dado su considerable peso específico y la repercusión favorable que ello tendría para seguir profundizando con las reformas en otros países.

En relación con las **políticas de ámbito europeo**, resulta imprescindible completar el mercado único y hacerlo más dinámico y competitivo. Esto es muy importante por lo que respecta a los servicios y, en particular, a los servicios financieros, dado lo beneficioso que resulta contar con unos mercados financieros más desarrollados e integrados en un área comercial y monetariamente ya integrada; y también es muy relevante por lo que concierne a los mercados de trabajo, dado el muy reducido grado de movilidad laboral existente entre los países miembros. Junto a lo anterior, las iniciativas tendentes a mejorar la calidad de las regulaciones comunitarias en el ámbito de la competencia, a incrementar la coordinación entre los reguladores nacionales en ciertos sectores, y a facilitar la conexión geográfica de los mercados mediante las necesarias infraestructuras, pueden también contribuir a completar el mercado único y hacerlo más dinámico. Por último, debería resultar también posible revisar los criterios que inspiran la confección del presupuesto comunitario para que éste se sitúe más claramente en línea con el objetivo primordial de estimular los procesos más innovadores y productivos en el conjunto de la Unión Europea.

## **Conclusiones**

Tan solo han transcurrido unos días desde que España apoyara en referéndum popular el texto de la Constitución Europea. El proceso de ratificación al que actualmente se halla sometido el texto constitucional en todos y cada uno de los países de la Unión Europea constituye el último exponente de la vitalidad institucional del proceso de construcción europea. Sin embargo, resulta inquietante que el dinamismo institucional mostrado por la UE contraste de forma tan patente con la percepción generalizada de que las cosas no van bien en el ámbito económico y que, de no mediar actuaciones valientes, decididas y urgentes por parte de los gobiernos nacionales, el futuro económico de Europa podría quedar seriamente comprometido y, en consecuencia, hacer imposible alcanzar los objetivos de crecimiento económico, estabilidad macroeconómica y progreso social que figuran en el texto constitucional.

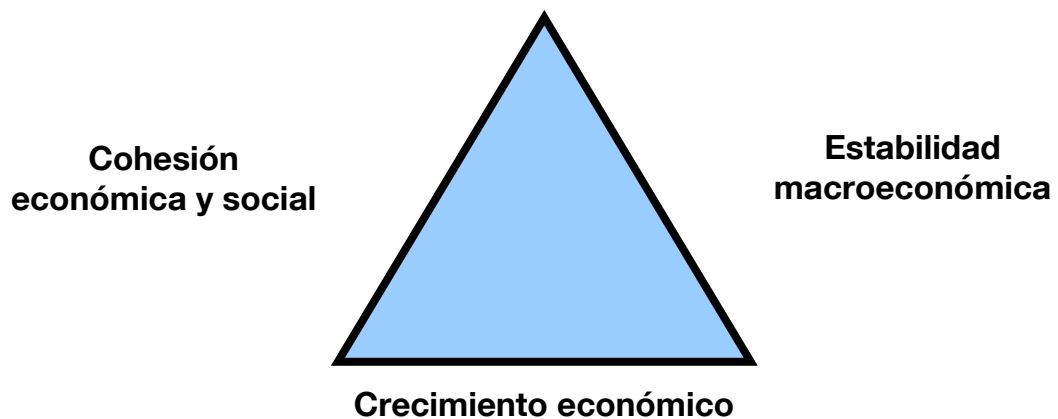
Por todo ello, resulta de todo punto imprescindible reorientar el conjunto de las prioridades, de las actuaciones y de los métodos de toma de decisiones en el conjunto de la Unión, por parte de las

autoridades nacionales y de los órganos de gobierno comunitarios, para conjurar el serio peligro de que los objetivos de crecimiento, estabilidad y cohesión social que vertebran el modelo europeo no se alcancen, haciendo inviable dicho modelo, erosionando los niveles de vida de los ciudadanos europeos y reduciendo el papel desempeñado por Europa en el concierto internacional.

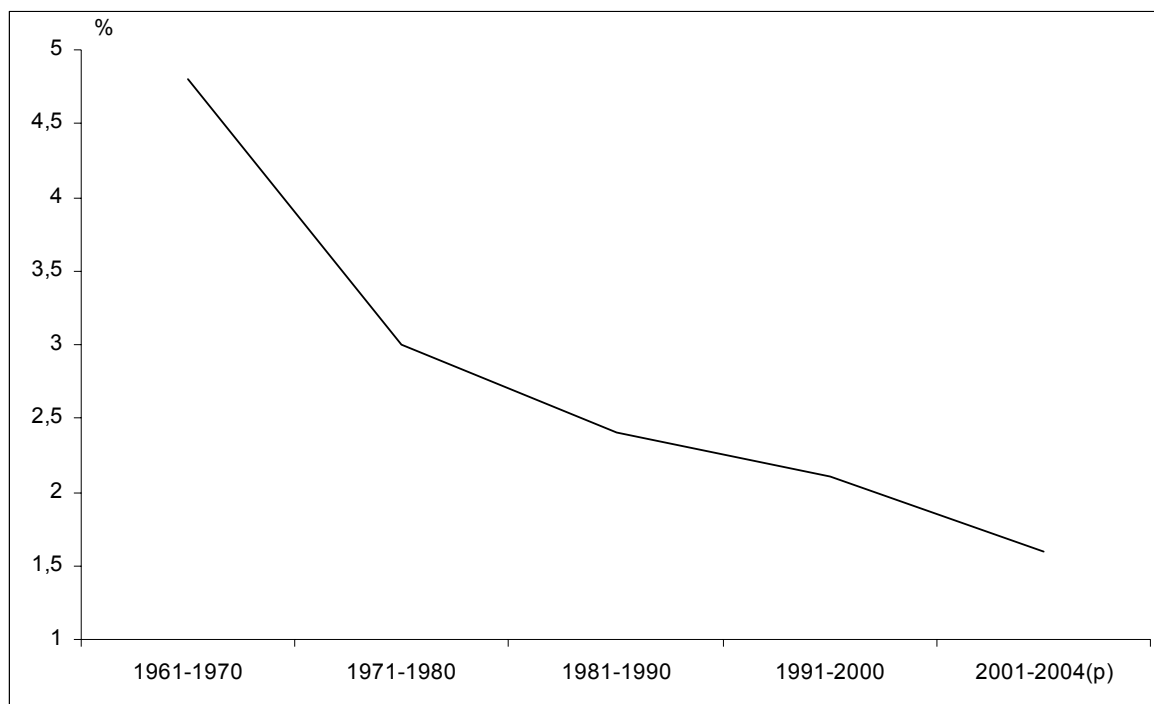
Europa tiene ante sí enormes retos pero también extraordinarias posibilidades que deben ser aprovechadas. Y éste es el momento para actuar, todos juntos, concediendo prioridad a relanzar el crecimiento económico europeo, verdadera piedra angular de nuestro modelo.

Solo si los ciudadanos entendemos lo mucho que nos jugamos en estos próximos años, seremos capaces de impulsar la voluntad política de las autoridades nacionales y comunitarias y comprometerlos en la realización de las reformas que se precisan para asegurar el futuro económico de Europa.

**GRÁFICO 1: Las tres dimensiones del modelo europeo**

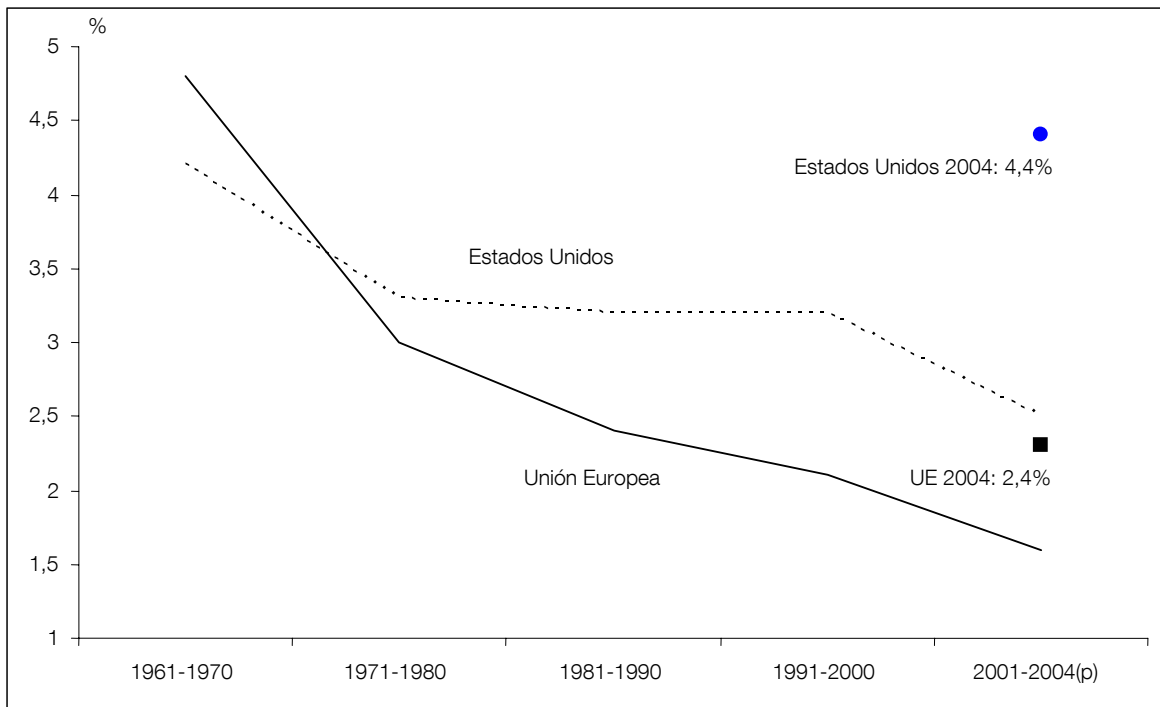


**GRÁFICO 2: Crecimiento económico en la Unión Europea (1960-2004)**



**GRÁFICO 3: Crecimiento económico comparado en la Unión Europea y Estados Unidos**

(1960-2004) (a)



**GRÁFICO 4: Jaque al modelo europeo**

