

La nueva Gobernanza Económica de la Unión Europea

Beatriz Iñarritu

Profesora de la Universidad de Deusto en el Grado en Administración y Dirección de Empresas (ADE) y en el Master in European and International Business Management (EIBM) de la Deusto Business School. España.

beatriz.inarritu@deusto.es

Enviado: febrero, 2016

Aprobado: abril, 2016

Publicado: junio, 2016

Título

La nueva Gobernanza Económica de la Unión Europea.

Resumen

La Unión Europea ha emprendido un trascendental camino hacia la regulación y supervisión común de las políticas económicas nacionales. Analizamos las ideas clave que están detrás del inicio de este cambio, el alcance de esta nueva Gobernanza Económica Europea (en adelante, GEE) y, también, las propuestas que están actualmente sobre la mesa para continuar la reforma de los diferentes elementos de esta Gobernanza. Se completa el análisis con la identificación de mediciones de la GEE, agrupadas en una estructura de Cuadro de Mando Integral, sobre la base de las cuatro perspectivas clásicas de esta herramienta.

Palabras clave

Gobernanza Económica Europea, Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Six-Pack, Two-Pack, Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, Semestre Europeo.

Title

The New EU Economic Governance.

Abstract

The European Union has started a significant path towards a common regulation and supervision of the national economic policies. We analyse the key ideas that support the beginning of this change, the extent reached with this new European Economic Governance (EEG) and, also, those proposals that are currently on the table to continue the reform of the different elements of this Governance. This analysis is completed with the identification of the EEG measurements, grouped in a structure of a Balanced Scorecard, following the four perspective structure of this tool.

Key words

European Economic Governance, Stability and Growth Pact, Six-Pack, Two-Pack, Treaty on Stability, Coordination and Governance, European Semester.

.....

La Gobernanza Económica Europea es un debate clave en el momento actual en la Unión Europea

1. Introducción

La Gobernanza Económica Europea (GEE) es un debate clave en el momento actual en la Unión Europea, como consecuencia de la necesidad de dar una respuesta al grave impacto que la crisis financiera internacional ha provocado en la economía europea. La Unión ha debido hacer de la necesidad virtud y ha emprendido un renovado camino hacia la regulación y supervisión común de las políticas económicas nacionales.

Se plantea a continuación la contextualización de esta “nueva” GEE, las ideas clave que la han impulsado y el alcance de estos cambios. Y, siendo una renovación inacabada, también analizamos los ámbitos del debate actual y, en particular, las propuestas de reforzamiento del Semestre Europeo.

Por otra parte, y en paralelo a la definición y renovación de los mecanismos de la Gobernanza, la Unión Europea también ha ido perfilando e identificando muy diferentes indicadores de medición de sus progresos, por lo que, en efecto, hemos valorado el interés que su conocimiento puede aportarnos. Tras realizar un análisis de estos indicadores, también hemos considerado oportuno realizar una propuesta que aporte un mayor orden y sistematización a la medición de la GEE sobre la base de la estructura del Cuadro de Mando Integral. Esta estructura, que ha demostrado su utilidad en tantas y tan diferentes organizaciones, nos permite abordar cuatro perspectivas adaptadas a la Gobernanza: la preparación de las instituciones responsables de la Gobernanza, los procesos internos que permiten su ejecución y los resultados conseguidos tanto para los contribuyentes como para los ciudadanos europeos.

2. La redefinición de la Gobernanza Económica Europea

2.1. Ideas clave que han impulsado la redefinición de la Gobernanza Económica Europea

Las muestras de incapacidad para dar una respuesta común y eficaz a la crisis y los consiguientes daños que esta incapacidad ha provocado en muchos países europeos han llevado el impulso hacia una “nueva” GEE al primer plano del debate europeo.

Desde 2010, la Comisión Europea ha desarrollado nuevas y ambiciosas propuestas, enfoques e ideas, que pretenden reforzar y renovar la GEE. El cuadro siguiente recoge las ideas que consideramos clave en este impulso y mejora hacia una “nueva GEE”, ordenadas por orden cronológico en el período 2010-2015.

2.2. El alcance y los grandes cambios conseguidos con la nueva GEE

Crespo (2012) afirma que la crisis en la que están inmersos los países de la Unión Europea ha impulsado una serie de cambios en las normas que rigen las políticas económicas de los Estados miembros y las instituciones a través de las cuales se toman las decisiones, es decir, en el gobierno económico de la Unión Europea. En su opinión, estos cambios se han ido produciendo a medida que se iban poniendo de manifiesto los distintos problemas, sin un itinerario predefinido pero frecuentemente bajo el supuesto de que, en cada caso, se trataría de un cambio que supondría un punto de inflexión en la crisis.

En su acertado análisis de grandes hitos de inflexión, señala que, “de momento”, se han registrado hasta tres oleadas de cambios:

- I. La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la creación de un nuevo procedimiento destinado a prevenir los desequilibrios económicos, que conformaron un paquete de seis

Cuadro 1

Ideas clave en el impulso de la GEE (2010-2015)

IDEAS - EJES DE CAMBIO EN LA GEE	LOGROS Y CAMBIOS EN LA GEE
1. El refuerzo de la coordinación de las políticas económicas Comunicación del 12 de mayo de 2010: “Reforzar la coordinación de las políticas económicas”.	Paquete legislativo de reforzamiento de la GEE, adoptado en noviembre de 2011 (en vigor desde diciembre de 2011), en el marco del Semestre Europeo. • Reforzamiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. • Procedimiento de Supervisión Macroeconómica. • Marcos presupuestarios de calidad.
2. La propuesta de herramientas para una gobernanza económica de la Unión Europea más fuerte Comunicación del 30 de junio de 2010: “Reforzar la coordinación de las Políticas Económicas: Herramientas para una Gobernanza Económica de la UE más fuerte”.	
3. La mejora de la Gobernanza del Mercado Único Comunicación del 8 de junio 2012: “Mejorar la Gobernanza del Mercado Único”.	<i>Informe anual sobre la integración del Mercado Único</i> , que forma parte de la <i>Encuesta Anual sobre el Crecimiento</i> y contribuye a determinar las <i>Recomendaciones Específicas por País</i> , integrándose así en el Semestre Europeo.
4. Publicación de un Plan Director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica Comunicación del 30 de noviembre de 2012: “Plan Director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica”.	En el corto plazo: • Acuerdo rápido sobre dos nuevos reglamentos que refuerzan la supervisión presupuestaria en la eurozona. Este paquete legislativo entró en vigor el 30 de mayo de 2013 e implica una mayor transparencia en las decisiones presupuestarias adoptadas por los Estados miembros y una coordinación reforzada en la zona del euro a partir del ciclo presupuestario de 2014. • Acuerdos sobre la unión bancaria: el Mecanismo Único de Supervisión se puso en marcha en noviembre de 2014 y la normativa sobre el Mecanismo Único de Resolución fue aprobada a lo largo de ese mismo año. • Coordinación <i>ex ante</i> de las principales reformas y creación de un instrumento de convergencia y competitividad.
5. Introducción de un instrumento de convergencia y competitividad y propuesta de una coordinación <i>ex ante</i> de los planes de grandes reformas de la política económica Comunicaciones del 20 de marzo de 2013: “Introducción de un instrumento de convergencia y competitividad” y “Hacia una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica - Coordinación <i>ex ante</i> de los planes de grandes reformas de la política económica”.	Instrumento de Convergencia y Competitividad (ICC) y Mecanismo de Solidaridad. El Consejo Europeo de octubre de 2014 pospuso la aplicación de estos mecanismos.
6. El refuerzo de la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria Comunicación del 2 de octubre de 2013: “Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria”.	• Inclusión de un número limitado de indicadores sociales y de empleo en el <i>Informe sobre el Mecanismo de Alerta</i>. • Creación de un cuadro de indicadores clave para incluir en el <i>Proyecto de Informe Conjunto sobre el Empleo</i>, que acompaña a la <i>Encuesta Anual sobre el Crecimiento</i>.
7. La reforma del sector financiero europeo Comunicación del 15 de mayo de 2014: “Un sector financiero reformado para Europa”.	• Mercado Único de Servicios Financieros: Sistema Europeo de Supervisión Financiero (SESF) y Junta Europea de Riesgos Sistémicos (JERS). • Unión Bancaria: Mecanismo Único de Supervisión y Mecanismo Único de Resolución. • Normativa que refuerza la resistencia y la estabilidad del sistema financiero. • Normativa que fomenta la transparencia, la responsabilidad y la protección de los consumidores. • Normativa que mejora la eficiencia del sistema financiero.
8. Un mejor uso de la flexibilidad en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (versión preventiva) Comunicación del 13 de enero de 2015: “Hacer el mejor uso de la flexibilidad con las actuales reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”.	Versión preventiva del PEC: introducción de criterios de flexibilidad para modular los Ajustes hacia los Objetivos a Medio Plazo (OMP en términos estructurales) en un año determinado; estos ajustes pueden variar entre el 0 % y el 1 % dependiendo de la situación del Estado en cuestión (situación económica y riesgos de sostenibilidad).

Fuente: elaboración propia.

Desde 2010, la Comisión Europea ha desarrollado nuevas y ambiciosas propuestas, enfoques e ideas que pretenden reforzar y renovar la GEE

instrumentos legislativos que entró en vigor en diciembre de 2011 (conocido como el “Six-Pack” o “paquete legislativo de los seis”).

2. La aprobación de un reglamento de aplicación a los países del euro que establece requisitos para la supervisión presupuestaria en términos de calendario e información que debe transmitirse a la Comisión Europea sobre los presupuestos nacionales antes de su aprobación, cuestión que supone un cambio importante en el alcance del Pacto de Estabilidad (es el conocido como el “Two-Pack” o “paquete legislativo de los dos”, que entró en vigor en mayo de 2013).
3. Un tratado internacional, fuera del ámbito comunitario, que eleva el objetivo de la disciplina fiscal (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, TCEG).

En su opinión, “las dos ideas más importantes que se ponen de manifiesto con estos cambios son, en primer lugar y por encima de todo, la persecución del objetivo de disciplina presupuestaria y, en segundo lugar, la necesidad de que los países de la zona euro eviten los desequilibrios macroeconómicos y, en concreto, el déficit exterior elevado” (Crespo, 2012)

Se trata, a nuestro juicio, de un excelente análisis, en la medida en que aporta una idea de síntesis muy valiosa de los tres grandes hitos que, relacionados además con sus respectivos soportes jurídicos, han marcado recientemente las nuevas grandes líneas de la GEE actual. Otra visión de los cambios planteados en la GEE, con mayor énfasis en la perspectiva de las áreas o ámbitos de actuación, nos la propone Bilbao (2013) al señalar que estos podrían agruparse en cuatro áreas:

1. Cambios en materia de estabilidad financiera: medidas extraordinarias de política monetaria adoptadas por el BCE (subastas de liquidez dirigidas a la banca de la eurozona) y rescates a los Estados en dificultades.
2. Cambios en materia de supervisión financiera: nuevo marco de supervisión financiera y los Mecanismos Únicos de Supervisión y Resolución (Unión Bancaria).
3. Cambios en materia de coordinación de políticas económicas: “Two-Pack”, Cumbres del Euro (TECG), Pacto por el Euro Plus, Disciplina Fiscal (TECG), Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos (“Six-Pack”), Estrategia Europa 2020 y Semestre Europeo.
4. Cambios en las Políticas de Crecimiento: Estrategia Europa 2020.

También la Unión Europea nos aporta dos análisis interesantes sobre las grandes líneas de actuación actual y perspectivas de futuro de la GEE.

Por una parte, acudimos a la propuesta de Buti (2011), director general de la Dirección General de Economía y Finanzas de la Comisión Europea, quien señala que, en la respuesta de la Unión Europea a la crisis, se trataba de afrontar tres objetivos interrelacionados:

1. Completar de manera exitosa la reforma financiera y fijar las normativas que permitan reducir las debilidades en el sistema financiero.
2. Trabajar en el ámbito de la consolidación fiscal y colocar las finanzas públicas de vuelta en el camino de la sostenibilidad.
3. Relanzar el crecimiento y la competitividad en la Unión Europea para aliviar los ajustes necesarios y limitar los costes a largo plazo de la recesión.

Según Crespo (2012), los cambios en las normas que rigen las políticas económicas de los Estados miembros y las instituciones se han ido produciendo a medida que se iban poniendo de manifiesto los distintos problemas, sin un itinerario predefinido

Para conseguir estos objetivos, Buti señala que la respuesta combina los siguientes elementos:

- La Estrategia Europa 2020, que impulse el crecimiento y el empleo y que se incluye en el Semestre Europeo.
- El establecimiento de un nuevo sistema de Gobernanza Económica en la UEM (un nuevo PEC III, el Procedimiento de Desequilibrios Excesivos, marcos fiscales nacionales y sanciones).
- Mecanismos de apoyo para los países vulnerables (FEEF, MEDE y Facilidad de la Balanza de Pagos).
- Políticas que restablezcan la salud y la estabilidad de los sistemas bancarios y financieros (Junta Europea de Riesgos Sistémicos, Autoridades Europeas de Supervisión y marco regulatorio).

Estos elementos se muestran en el cuadro 2.

Cuadro 2

Visión global de la respuesta de la Unión Europea a la crisis



Fuente: Buti (2011).

La GEE incluye un número diverso de herramientas, procedimientos, normativas y/o mecanismos, que reciben denominaciones diferentes según su base jurídica y que pueden ser clasificados en diferentes áreas según la perspectiva de cada análisis

El segundo análisis de la Unión Europea procede de la Comunicación de la Comisión Europea *La gobernanza económica de la UE al detalle* (Comisión Europea, 2014a) y, también, de la información que da a conocer la Comisión en la web que dedica a la Gobernanza Económica (http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index_es.htm).

La Comisión señala que la nueva Gobernanza Económica de la Unión Europea se basa en tres elementos principales:

1. Reforzar la agenda económica con una supervisión más estrecha por parte de la Unión Europea: incluye las prioridades y los objetivos políticos acordados dentro de la Estrategia Europa 2020, los compromisos adicionales contraídos por los Estados miembros que participan en el Pacto por el Euro Plus, una mayor supervisión por parte de la Unión Europea de las políticas económicas y fiscales en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento mediante nuevos instrumentos para reducir los desequilibrios macroeconómicos, y un nuevo método de trabajo, el Semestre Europeo, para debatir las prioridades económicas y presupuestarias cada año en las mismas fechas.
2. Salvaguardar la estabilidad de la zona del euro: en 2010, la Unión Europea reaccionó frente a la crisis de la deuda soberana creando mecanismos provisionales de apoyo a los Estados miembros, que fueron sustituidos en 2013 por un mecanismo permanente, el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Estas medidas de apoyo están supeditadas a la aplicación de programas rigurosos de consolidación fiscal y de reforma y se desarrollan en estrecha cooperación con el FMI.
3. Sanear y fortalecer el sector financiero europeo: la Unión Europea ha creado nuevas normas y nuevos organismos para prevenir los problemas con más antelación y asegurarse de que se regula y supervisa correctamente la actividad de todos los agentes financieros. Además, tiene el empeño de garantizar que los bancos europeos cuenten con suficientes reservas de capital para soportar las turbulencias que puedan amenazar al sistema financiero en el futuro, de modo que puedan seguir operando y ofreciendo créditos a hogares y empresas.

Podemos realizar un análisis comparativo de las cuatro visiones en el cuadro 3.

De esta comparativa podemos concluir que, en efecto, las perspectivas son diferentes. La visión de Crespo (2012) se centra en los hitos legales que refuerzan, básicamente, la supervisión fiscal y los mayores esfuerzos para conseguir unas políticas presupuestarias saneadas y estables en el medio y largo plazo. Ya hemos señalado nuestra positiva valoración de esta visión por la síntesis que aporta y porque nos destaca el gran objetivo de disciplina presupuestaria que, indudablemente, marca la nueva GEE.

Las otras tres visiones completan la anterior porque añaden, a nuestro juicio, dos componentes también esenciales, como son la regulación del sector financiero y los mecanismos de apoyo a los Estados en dificultades.

También podemos concluir que, en efecto, se trata un modelo de gobernanza que incluye un número diverso de herramientas, procedimientos, normativas y/o mecanismos, que reciben denominaciones diferentes según su base jurídica y que pueden ser clasificados en diferentes áreas o elementos de la GEE, según la perspectiva de cada análisis.

‘Semestre Europeo’ es una expresión que hace referencia al ciclo de los seis primeros meses del año durante los cuales se lleva a cabo la coordinación y sincronización de las políticas económicas de los Estados miembros de la Unión Europea

Cuadro 3
Análisis sobre el alcance y los elementos de la GEE actual (cuatro visiones)

Crespo (2012)	Bilbao (2013)	Buti (2011)	Información proporcionada por la Comisión Europea (2014-2015)
“Paquete de seis instrumentos legislativos” (“Six-Pack”): reforma del PEC y creación de un nuevo procedimiento destinado a prevenir los desequilibrios económicos.	Cambios en materia de estabilidad financiera (BCE, medidas no convencionales, rescates, MEDE).	Estrategia Europa 2020.	Reforzar la agenda económica con una supervisión más estrecha por parte de la Unión Europea (Estrategia Europa 2020, Pacto por el Euro Plus, PEC, supervisión macroeconómica).
“Paquete legislativo de los dos” (“Two-Pack”): información que los países de la eurozona deben transmitir a la Comisión Europea sobre los presupuestos nacionales antes de su aprobación.	Cambios en materia de supervisión financiera (Marco de Supervisión Financiera y Unión Bancaria).	Gobernanza de la eurozona (PEC, desequilibrios macroeconómicos, marcos fiscales, sanciones).	Salvaguardar la estabilidad del euro (mecanismos de apoyo financiero a los Estados miembros).
Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG).	Cambios en materia de coordinación de políticas económicas (“Six-Pack”, “Two-Pack”, TECG y otros).	Mecanismos financieros de la crisis (apoyo a países vulnerables).	Sanear y fortalecer el sector financiero europeo.
	Cambios en las políticas de crecimiento (Estrategia Europa 2020).	Políticas de estabilidad financiera.	

Fuente: elaboración propia.

2.3. El Semestre Europeo, elemento clave e innovador de la GEE actual

En este análisis de la GEE actual debemos destacar la gran novedad que representa el denominado “Semestre Europeo” (Comisión Europea, 2014a) y nos sumamos a las opiniones apuntadas por Delors, Fernandes y Mermet (2011) cuando afirman que el Semestre representa un importante paso adelante hacia la Gobernanza Económica Europea y que “muestra dos innovaciones relevantes en términos de procedimiento, como son la sincronización de diferentes procedimientos que harán posibles las sinergias a nivel nacional de las reformas estructurales y las prioridades presupuestarias y, por otra parte, el cambio en el marco temporal de la coordinación de las políticas económicas nacionales, ya que, gracias al Semestre Europeo, esta coordinación será *ex ante* y las orientaciones de las instituciones europeas se decidirán antes de las presentación de los Programas Nacionales y antes de la adopción de los presupuestos nacionales”.

El Semestre Europeo es, en efecto, una expresión que hace referencia al ciclo de los seis primeros meses del año durante los cuales se lleva a cabo la coordinación y sincronización de las políticas económicas de los Estados miembros de la Unión Europea; es decir, se produce una “supervisión europea” sobre las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los Estados miembros. El objetivo es que los Estados tengan presente, en una fase temprana, las consideraciones de la Unión Europea (Comisión Europea, Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo) de cara a la toma de sus decisiones presupuestarias nacionales y de formulación de sus políticas económicas.

Se considera, en conjunto, el “ciclo anual de Gobernanza Económica Europea” y contempla las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales, combinando la perspectiva de la Unión Europea y la de los diferentes Estados miembros. Es un nuevo “método de trabajo”, tal como hemos señalado que lo define la Comisión Europea.

En su explicación, la Unión Europea utiliza el cuadro 4.

Cuadro 4

Semestre Europeo: actores y calendario

	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre
	→ Previsiones económicas de otoño			→ Previsiones económicas de invierno			→ Previsiones económicas de primavera					
Comisión Europea	EPA	Prioridades generales La Comisión publica el <i>Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento</i> y el <i>Informe sobre el Mecanismo de Alerta</i>				Análisis en detalle La Comisión publica los <i>Análisis Exhaustivos</i> de los países con riesgos económicos	Asesoramiento individualizado La Comisión propone recomendaciones específicas por países para las políticas presupuestarias, económicas y sociales					
	IMA							AE	REP			
Eurozona	Presupuestos Dictamen de la Comisión sobre los proyectos de planes presupuestarios											
Eurozona	Eurogrupo Los ministros de Hacienda debaten los dictámenes de la Comisión Europea sobre los proyectos de planes presupuestarios				Consejo Europeo Los dirigentes de la Unión Europea aprueban las prioridades económicas basadas en el EPA							
		Consejo Los ministros nacionales estudian el EPA y adoptan conclusiones	EPA				Consejo Los ministros nacionales debaten las REP	Consejo Europeo Los líderes de la Unión Europea aprueban las REP definitivas	REP			
Estados miembros												
		Ejecución Los Estados miembros aprueban los presupuestos				Ejecución Los Estados miembros presentan sus programas de estabilidad o convergencia (sobre las políticas presupuestarias) y sus programas nacionales de reforma (sobre las políticas económicas)					Eurozona	Ejecución Los Estados miembros presentan proyectos de planes presupuestarios y programas de asociación económica (países PDE)
Parlamento Europeo												
			Diálogo económico sobre el EPA	EPA	Diálogo económico sobre el Consejo Europeo EPA	EPA	Diálogo económico sobre las REP	REP				

EPA: *Estudio Prospectivo Anual* (prioridades generales de la Unión Europea)IMA: *Informe sobre el Mecanismo de Alerta* (sistema de detección de los riesgos económicos)

REP: Recomendaciones Específicas para cada País

PDE: Procedimiento de Déficit Excesivo

AE: Análisis Exhaustivo - Programa de Asociación Económica - Resumen de las reformas estructurales fundamentales necesarias para una corrección duradera del déficit

Fuente: Comisión Europea (2014a).

Las prioridades marcadas en los primeros Semestres inciden en las políticas fiscales o presupuestarias, la regulación del mercado laboral, las políticas de crecimiento y competitividad, el sector financiero y la calidad de la administración pública

Como se deduce del análisis del cuadro 4, el Semestre Europeo se inicia en noviembre del año previo con dos estudios de la Comisión: el *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento*, conocido también como *Encuesta Anual sobre el Crecimiento*, y el *Informe del Mecanismo de Alerta*, a los que se añade el dictamen del ejecutivo comunitario sobre los proyectos de presupuestos de los Estados de la eurozona (“Two-Pack”).

La *Encuesta Anual sobre el Crecimiento* (EAC) traza las prioridades económicas generales de la Unión Europea que deben guiar los contenidos de los diferentes Programas de Estabilidad o Convergencia y los Programas Nacionales de Reforma que elaboran los Estados miembros en primavera. Tras el envío de los Programas a la Comisión Europea y su posterior análisis, el ejecutivo comunitario debe publicar sus *Recomendaciones Específicas por País* (REP) a finales de mayo. Las REP abarcan todos los ámbitos relevantes de la política: las reformas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales. Se debaten en el Consejo y se ratifican en el Consejo Europeo de junio, como paso previo a su adopción final por el Consejo. Se espera de los Estados miembros que reflejen las recomendaciones en sus planes presupuestarios y de política en general para el siguiente año y que las apliquen en los siguientes doce meses. Incluyen las recomendaciones sobre los Programas de los Estados miembros (Estabilidad o Convergencia y Reforma) y también sobre los Desequilibrios Macroeconómicos detectados.

Por su parte, el *Informe del Mecanismo de Alerta* (IMA) se enmarca en el denominado “Procedimiento de Supervisión de Desequilibrios Macroeconómicos”, que, en su vertiente preventiva, puede proponer la elaboración de determinados Análisis o Exámenes Exhaustivos (EE) para aquellos países que muestren riesgos significativos de Desequilibrios Macroeconómicos; estos análisis deberán ser publicados por la Comisión entre marzo y abril. Debe señalarse que también esta parte preventiva del Procedimiento, que forma parte del Semestre, concluye con las REP mencionadas.

Reiteramos, tras esta primera aproximación al Semestre Europeo, que se trata de una herramienta innovadora en la GEE, ya que añade un componente de sincronización y de integración en la supervisión común de los diferentes ámbitos de las políticas económicas de los Estados miembros:

- El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cuya versión preventiva se desarrolla mediante los Programas de Estabilidad o Convergencia (que deben tener en cuenta las orientaciones contenidas en la EAC y supervisados posteriormente con las REP).
- El análisis de los Programas Nacionales de Reforma (que, al igual que los anteriores, también deben tener en cuenta las orientaciones marcadas en la EAC y también son supervisados con las REP).
- El Procedimiento de Supervisión de Desequilibrios Macroeconómicos, cuya fase preventiva se articula a través del IMA y los EE.
- La Estrategia Europa 2020, que, en el ámbito de las reformas estructurales que fomenten el crecimiento y el empleo, marca las orientaciones contenidas en la EAC y en los Programas Nacionales de Reforma.

Dado que el primer Semestre Europeo fue el del año 2011, ya es posible realizar ciertas valoraciones de estos cinco primeros ciclos de la GEE y, en particular, analizar las prioridades que han marcado las Encuestas Anuales sobre el Crecimiento, que se resumen en cuadro 5.

Cuadro 5 Semestres Europeos 2011-2015

Encuestas Anuales sobre el Crecimiento: prioridades	
Semestre 2011 Diez medidas prioritarias	• Un saneamiento fiscal riguroso que permita aumentar la estabilidad macroeconómica. 1. Consecución de un riguroso saneamiento fiscal. 2. Corrección de los desequilibrios macroeconómicos. 3. Garantía de estabilidad del sector financiero. • Reformas del mercado de trabajo para lograr mayores tasas de empleo. 4. Trabajo más atractivo. 5. Reforma de los sistemas de pensiones. 6. Reinserción de los desempleados en el mercado laboral. 7. Equilibrio entre la seguridad y la flexibilidad. • Medidas de fomento del crecimiento. 8. Aprovechar el potencial del Mercado Único. 9. Atraer capital privado para financiar el crecimiento. 10. Crear un acceso rentable a la energía.
Semestres 2012, 2013 y 2014 Cinco prioridades	1. Realizar una consolidación fiscal diferenciada y propicia al crecimiento. 2. Restablecer en la economía la actividad normal de préstamo. 3. Impulsar el crecimiento y la competitividad. 4. Luchar contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis. 5. Modernizar la administración pública.
Semestre 2015 Tres ámbitos/pilares	1. Impulso coordinado de la inversión. La Comisión presenta un Plan de Inversiones para Europa que debería permitir movilizar, como mínimo, inversión pública y privada adicional por valor de 315.000 millones de euros a lo largo del período 2015-2017 y mejorar significativamente el entorno de inversión global. 2. Compromiso renovado de emprender reformas estructurales. Pilar esencial para que los países consigan eliminar su deuda y estimular la creación de más empleos de calidad: • Mejora de la dinámica de los mercados laborales y medidas frente al elevado nivel de desempleo. • Reforma de las pensiones. • Modernización de los sistemas de protección social. • Mejora de la flexibilidad de los mercados de bienes y de servicios. • Mejora de las condiciones generales de la inversión empresarial. • Mejora de la calidad de la inversión en investigación e innovación (I+D). • Aumento de la eficiencia en la administración pública 3. Perseverancia en la responsabilidad presupuestaria: • Los Estados miembros con mayor margen presupuestario deberían adoptar medidas encaminadas a fomentar la demanda interna, haciendo especial hincapié en la inversión. • Mejora de la calidad de las finanzas públicas aumentando la eficiencia del gasto y dando prioridad a la inversión productiva dentro del gasto público, así como dotando de mayor eficiencia al sistema tributario y orientándolo en mayor medida a favorecer la inversión. • Lucha contra el fraude y la evasión fiscales.

Interpretación de los colores de la tabla

- Prioridades relacionadas con la disciplina y responsabilidad presupuestaria
- Prioridades de ámbito laboral y social
- Prioridades relacionadas con el crecimiento y la competitividad
- Prioridades sobre el sector financiero
- Prioridades relacionadas con la modernización y eficiencia de la administración pública

Fuente: elaboración propia sobre las EAC de los semestres 2011, 2012b, 2013, 2014 y 2015.

La Comisión ha planteado tres nuevas prioridades en el Semestre de 2015 que dan lugar a una especie de círculo virtuoso entre la inversión, las reformas estructurales y la responsabilidad presupuestaria

El análisis de las prioridades en estos primeros cinco años del Semestre nos lleva a destacar la reiteración de determinadas cuestiones:

- “Conseguir un riguroso saneamiento fiscal” en 2011, “realizar una consolidación fiscal diferenciada y propicia al crecimiento” en los Semestres 2012, 2013 y 2014 y “la perseverancia en la responsabilidad presupuestaria” en 2015, con menciones en este último años a la calidad de las finanzas, a la eficiencia del gasto y del sistema tributario, y a las inversiones productivas.
- Las reformas en los mercados de trabajo y la lucha contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, incluyendo la reforma de los sistemas de pensiones y la modernización de los sistemas de protección social (en el Semestre 2015).
- El impulso del crecimiento y la competitividad, con prioridades centradas en el potencial del Mercado Único, el acceso a la energía, las condiciones de la inversión empresarial y la calidad de la inversión en investigación e innovación (I+D).
- La estabilidad del sector financiero, con menciones expresas a garantizar esta estabilidad en el Semestre 2011 y a restablecer la actividad normal de préstamo en los semestres 2012, 2013 y 2014.
- La modernización (o aumento de la eficiencia) de la administración pública¹, que fue considerada una de las cinco prioridades identificadas en los *Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento* en sus ediciones de 2012, 2013 y 2014, y que también aparece como tal en el *Estudio* de 2015².

Las prioridades marcadas en estos primeros Semestres inciden, por tanto, en las políticas fiscales o presupuestarias, la regulación del mercado laboral, las políticas de crecimiento y competitividad, el sector financiero y la calidad de la administración pública.

3. Nuevas ideas sobre el futuro de la GEE

3.1. La revisión de la GEE actual y del Semestre Europeo (el Semestre Reforzado)

La Comisión Europea presentó a finales de 2014 un análisis sobre la efectividad y el buen funcionamiento de buena parte de los cambios e instrumentos introducidos recientemente en la GEE (Comisión Europea, 2014b) y, en particular, sobre la aplicación de las normas incluidas en el “Six-Pack” y en el “Two-Pack”.

Aunque la propia Comisión reconoce que su capacidad para elaborar conclusiones al respecto se ve limitada por la breve experiencia de su funcionamiento (recordemos que el paquete de seis medidas entró en vigor en 2011 y el de dos lo hizo a mediados de 2013) y por las circunstancias de la grave crisis económica que han impedido que las reglas se hayan puesto a prueba en tiempos de situación económica normal, afirma que “el sistema de gobernanza

¹ Esta prioridad se considera un requisito fundamental para el éxito de la Estrategia Europa 2020. La reforma de los sistemas de contratación pública, la digitalización de la administración pública, la reducción de la carga administrativa impuesta a los ciudadanos y a las pymes y el aumento de la transparencia se ven como elementos que forman parte de dicha modernización.

² En el ámbito del compromiso renovado para emprender reformas estructurales, se señala que la reducción de los trámites burocráticos a escala europea y nacional en el marco del programa “Legislar mejor” es esencial para crear un entorno normativo adecuado y promover un clima favorable al emprendimiento y la creación de empleo.

El 22 de junio de 2015, el grupo de los “cinco presidentes” hizo público un ambicioso plan para profundizar en la Unión Económica y Monetaria a partir del 1 de julio de 2015 y completarla en 2025 a más tardar

económica ha experimentado cambios profundos en el período posterior a la crisis financiera y económica” (Comisión Europea, 2014b).

La revisión puso de manifiesto algunos puntos fuertes, entre los que la Comisión señala, con relación al “Two-Pack”, el reforzamiento de los marcos presupuestarios de los Estados miembros de la zona del euro, que, afirma, ya ha producido mejoras tangibles con la mejoría del alcance y de la calidad de la planificación presupuestaria anual y a medio plazo. Y también, destaca, respecto al procedimiento de desequilibrios macroeconómicos, que, junto con otros elementos de gobernanza económica, ha contribuido a un conocimiento compartido entre los Estados miembros de sus retos políticos específicos y comunes y de las medidas de respuesta.

Como contrapartida a estos logros, la Comisión identificó como posibles ámbitos de mejora cuestiones como la transparencia y la complejidad de las políticas, y su impacto en el crecimiento, los desequilibrios y la convergencia. Señala, en particular, la necesidad de mejorar la aplicación de las recomendaciones políticas pertinentes y hallar instrumentos que mejoren los incentivos para que los Estados miembros puedan adoptar y aplicar las políticas necesarias.

Por otra parte, de forma simultánea a esta revisión, recordamos que en la EAC del Semestre Europeo de 2015 (Comisión Europea, 2014c) se introducía un importante cambio en las prioridades. Este informe incluye, como una de las tres prioridades del Semestre, un ámbito que no estaba previsto en los anteriores y que se ha definido como el “Impulso coordinado de la inversión”. Hace referencia a la puesta en marcha del conocido como “Plan Juncker”, que previsiblemente movilizará 315.000 millones de euros en el período 2015-2017 y contribuirá al crecimiento económico de la Unión Europea a través del impulso de la competitividad en ámbitos estratégicos y del refuerzo del capital humano, de las infraestructuras y de las interconexiones que resultan esenciales para el Mercado Único³.

La EAC 2015 hace referencia a la necesidad de combinar las políticas estructurales, presupuestarias y monetarias en un “enfoque integrado” que propicie el crecimiento con el fin de dar respuesta de una manera eficaz al desafío que plantea el componente estructural que muestra la crisis.

En este nuevo enfoque, la Comisión sugiere las tres prioridades del Semestre 2015 que han sido mencionadas en el cuadro 5 y que dan lugar a una especie de círculo virtuoso entre la inversión, las reformas estructurales y la responsabilidad presupuestaria, tal como refleja el cuadro 6.

También hacía un llamamiento específico para avanzar en “la racionalización de nuestro sistema de gobernanza para aumentar su eficacia y acrecentar el sentimiento de apropiación”. La Comisión consideraba llegado el momento de, en efecto, racionalizar y reforzar el Semestre Europeo para “dotarlo de mayor eficacia, centrando más sus objetivos y acentuando su claridad y su función política de cara al futuro”. Un Semestre Europeo reformado, señalaba el ejecutivo comunitario, “debe perseguir la eficacia de la coordinación de la política económica a escala de la Unión Europea, con mayores exigencias de rendición de cuentas y de implicación de todos los interesados”. Destacaba que es preciso “aumentar el sentimiento de apropiación político, la

³ Se puede encontrar más información en la web del Plan: http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm.

La fuente principal de las mediciones de la GEE son los informes, cuadros de indicadores y/o bases de datos que elabora o utiliza la Comisión Europea, además de los indicadores manejados por el Banco Central Europeo y el Mecanismo Europeo de Estabilidad

Cuadro 6
Enfoque integrado de la EAC 2015



Fuente: Comisión Europea (2014c).

rendición de cuentas y la aceptación del proceso, reforzar su credibilidad y su comparabilidad entre todos los Estados miembros y contribuir a la mejora de la aplicación de las recomendaciones específicas por país” (Comisión Europea, 2014c).

En este sentido, señalaba que los retos a los que se enfrenta Europa en materia de empleo y de crecimiento exigen un amplio consenso sobre la adecuada orientación de las políticas, así como el intenso apoyo de los interesados a los esfuerzos de reforma, incluyendo a los Parlamentos nacionales, los interlocutores sociales y el conjunto de la sociedad civil⁴.

En la EAC 2015, la Comisión enumera los aspectos que deben guiar la racionalización del Semestre:

- Simplificar la aportación de la Comisión y dar más cabida a reacciones ante sus análisis.
- Simplificar las obligaciones de información de los Estados miembros.
- Potenciar la naturaleza multilateral del proceso.
- Abrir más el proceso e incrementar la participación de otros agentes.

En el cuadro 7 pueden apreciarse algunos de los cambios sugeridos por la Comisión en la EAC 15 (Comisión Europea, 2014c).

También en este informe, el ejecutivo comunitario señalaba que “en los próximos meses se elaborarán nuevas propuestas dentro del trabajo de profundización de la gobernanza económica, coordinadas por el Presidente de la Comisión, junto con el Presidente del Consejo, el Presidente del Banco Central Europeo y el Presidente del Eurogrupo” (Comisión Europea, 2014c). Esta nueva iniciativa es la que, en efecto, ha asumido el grupo de los conocidos como “cuatro presidentes” para continuar en la redefinición de la GEE.

⁴ La mención al hecho de que “el sentimiento de apropiación es aún insuficiente” hace referencia a los niveles insatisfactorios de aplicación de las *Recomendaciones Específicas por País*, particularmente en el ámbito de las reformas estructurales.

Cuadro 7
El Semestre Europeo Reforzado

	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre
	→ Previsión económica de otoño			→ Previsión económica de invierno			→ Previsión económica de primavera					
Comisión Europea	EPAC IMA Eurozona Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento e Informe sobre el Mecanismo de Alerta Dictamen de la Comisión sobre los proyectos de planes presupuestarios	Reunión bilateral con los Estados miembros	Misiones de investigación en los Estados miembros		Documento analítico único por Estado miembro (programa de reforma y desequilibrios)	Reunión bilateral con los Estados miembros	REP La Comisión propone recomendaciones específicas por país para las políticas presupuestarias, económicas y sociales					
Consejo Europeo/ Consejo	Eurozona Los ministros de Finanzas debaten los dictámenes de la Comisión Europea sobre los proyectos de planes presupuestarios	Los ministros nacionales adoptan las conclusiones sobre el EPAC y el IMA Los dirigentes de la Unión Europea acuerdan los ámbitos principales de coordinación sobre la base del EPAC y el IMA	EPAC IMA		Los dirigentes de la Unión Europea aprueban las prioridades económicas basándose en el EPAC	EPAC	Los ministros debaten las REP		Los dirigentes de la Unión Europea aprueban las REP definitivas	REP		
Estados miembros		Los Estados miembros aprueban los presupuestos			Los Estados miembros presentan sus programas nacionales de reforma (sobre las políticas nacionales) y sus programas de estabilidad o convergencia (sobre las políticas presupuestarias)						Eurozona Los Estados miembros presentan proyectos de planes presupuestarios y programas de asociación económica (países sujetos a PDE)	
Parlamento Europeo	Los ministros de Finanzas debaten los dictámenes de la Comisión Europea sobre los proyectos de planes presupuestarios				Diálogo sobre las prioridades económicas						Debate/resolución sobre el Semestre Europeo y las REP	REP

EPAC: Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento

IMA: Informe sobre el Mecanismo de Alerta

REP: Recomendaciones Específicas para cada País

PDE: Procedimiento de Déficit Excesivo

Fuente: Comisión Europea (2014c).

3.2. El debate y las propuestas de mejora de la GEE actual

El “debate de los presidentes” con relación a la GEE se planteó como un mandato de la Cumbre del Euro⁵, formada por los jefes de Estado y de gobierno de los países de la eurozona, al presidente de la Comisión Europea para que, en estrecha colaboración con el presidente de las Cumbres del Euro, el presidente del Eurogrupo y el presidente del Banco Central Europeo, trabajara sobre la “preparación de nuevos pasos hacia una mejor gobernanza económica en la eurozona”.

Los cuatro presidentes presentaron el 12 de febrero de 2015 una “nota analítica” (Juncker, Tusk, Dijsselbloem & Draghi, 2015) en la que valoraban el estado de la Unión Económica y Monetaria (UEM), identificaban los principales fallos de esta que han salido a la luz con la crisis y describían las medidas adoptadas hasta entonces para hacerles frente. Con este análisis, la nota preparaba el terreno para el posterior debate sobre los futuros pasos que se debían dar en la mejora de la Unión Económica.

Como continuación a la nota de febrero, el 22 de junio de 2015 el grupo de los ahora “cinco presidentes”, los de la Comisión Europea, Cumbre del Euro, Eurogrupo y Banco Central Europeo, a los que se sumó el presidente del Parlamento Europeo, hizo público un ambicioso plan para profundizar en la UEM a partir del 1 de julio de 2015 y completarla en 2025 a más tardar.

El informe (Juncker, Tusk, Dijsselbloem, Draghi & Schulz, 2015)⁶ analiza en su primer capítulo, titulado de forma significativa “Características de una Unión Económica y Monetaria profunda, auténtica y justa”, una secuencia de tres etapas diferentes para hacer realidad las ideas planteadas por los presidentes:

1. Etapa 1, “Profundizar actuando” (del 1 de julio de 2015 al 30 de junio de 2017): utilizar los instrumentos existentes y los tratados actuales para impulsar la competitividad y la convergencia estructural, poniendo en marcha políticas presupuestarias responsables a nivel nacional y de la zona del euro, para completar la Unión Financiera y mejorar la responsabilidad democrática. En esta fase se plantean cuatro elementos prioritarios: la creación de “un sistema de autoridades de competitividad para la zona del euro”⁷, una aplicación reforzada del Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos, una mayor atención a los resultados en materia de empleo y en el ámbito social y una mayor coordinación de las políticas económicas en el marco de un Semestre Europeo renovado.
2. Etapa 2, “Completar la UEM”: se acordarían medidas concretas de mayor alcance para completar la estructura económica e institucional de la UEM. Específicamente, durante esta

⁵ Cumbre del Euro celebrada el 24 de octubre de 2014; el mandato fue confirmado por el Consejo Europeo del 18 de diciembre de 2014.

⁶ Antecedentes del informe:

- La Cumbre del Euro de octubre de 2014 destacó el hecho de que “una coordinación más estrecha de las políticas económicas es esencial para garantizar el correcto funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria”. Esas mismas conclusiones instaban a seguir trabajando “para definir mecanismos concretos que permitan reforzar la coordinación de las políticas económicas, la convergencia y la solidaridad” y “a preparar las próximas medidas para mejorar la gobernanza económica en la zona del euro”.
- El informe *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria* (el denominado “informe de los cuatro presidentes”).
- El *Plan Director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica*, de la Comisión de 2012.

⁷ Se recomienda la creación por cada Estado miembro de la zona del euro de un organismo nacional encargado de realizar un seguimiento de las políticas y de los resultados en materia de competitividad. Esto contribuiría a impedir divergencias económicas y aumentaría la adhesión a las reformas necesarias a nivel nacional. Estas autoridades de competitividad deberán ser entidades independientes con el mandato de “evaluar si los salarios están evolucionando paralelamente a la productividad y establecer una comparación con la evolución observada en otros países de la zona del euro y en los principales socios comerciales comparables”.

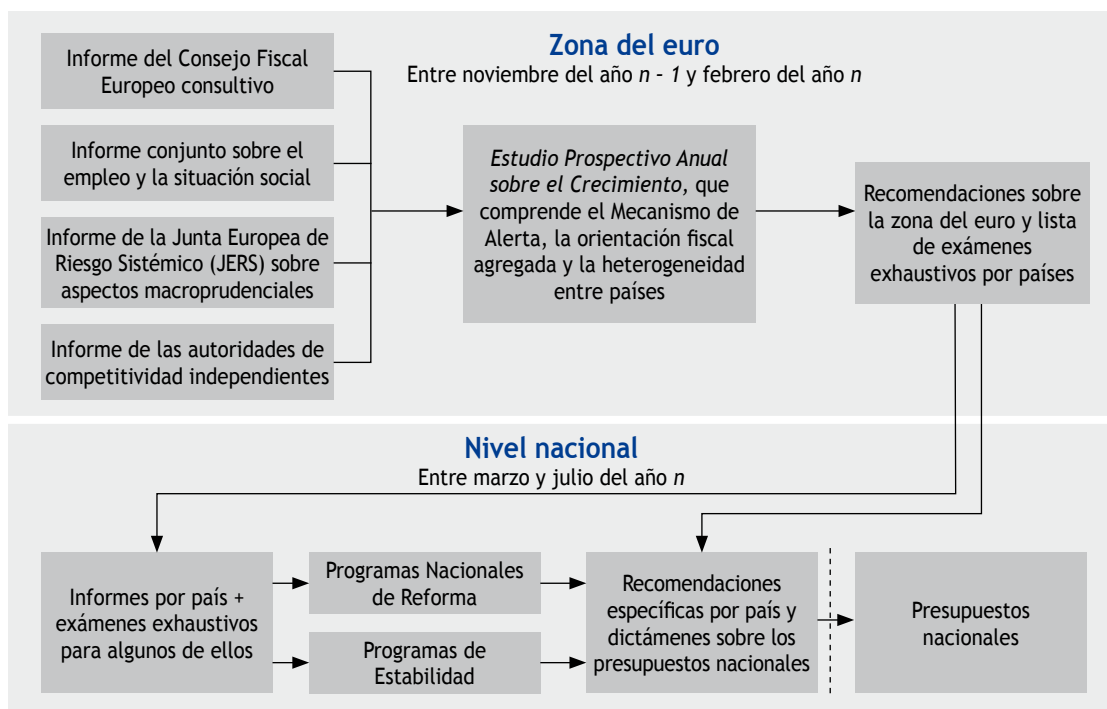
segunda etapa, el proceso de convergencia se haría más vinculante a través de una serie de parámetros de referencia para la convergencia establecidos de común acuerdo, a los que se podría dotar de naturaleza jurídica. El logro de progresos significativos hacia estos niveles y su mantenimiento una vez alcanzados serían condiciones para que un Estado miembro de la zona del euro pudiera participar en un mecanismo de absorción de perturbaciones para la zona del euro durante esta segunda etapa.

3. Etapa final (2025 a más tardar): una vez que todas las medidas estén plenamente vigentes, una profunda y auténtica UEM debería ser un área de estabilidad y prosperidad para todos los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea que comparten la moneda única. También debería ser atractiva para los otros Estados miembros de la Unión Europea que deseen formar parte de ella.

Para preparar la transición de la primera etapa a la segunda, la Comisión presentará un “Libro Blanco” en la primavera de 2017 en el que evaluará los avances realizados en la etapa 1 y presentará, en líneas generales, los siguientes pasos, incluidas las medidas jurídicas para completar la UEM en la segunda etapa.

El documento también refuerza la idea del cambio del Semestre Europeo, hacia una implementación más “integrada” de este, que facilite una mejor integración del nivel de la eurozona y del nivel nacional. Debería estructurarse, señala el informe, en dos fases sucesivas que permitan distinguir con mayor nitidez el momento europeo del momento nacional. Lo ilustra con el cuadro 8.

Cuadro 8
Un Semestre Europeo más integrado



Fuente: Juncker, Tusk, Dijsselbloem, Draghi & Schulz (2015).

Presentamos una propuesta de Cuadro de Mando Integral para medir la GEE actual sobre la base de 202 indicadores, agrupados en las cuatro perspectivas de un CMI, adaptadas a los conceptos de Gobernanza Económica

La primera fase (entre noviembre del año $n-1$ y febrero del año n) se dedicaría a evaluar la situación en la zona del euro en su conjunto. La base para ese debate sería el *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento*, que se alimentaría de una serie de informes temáticos, como el del Mecanismo de Alerta, el informe anual de la Junta Europea de Riesgo Sistémico y el informe conjunto sobre el empleo y la situación social, así como de las propuestas del nuevo Consejo Fiscal Europeo consultivo y del nuevo sistema europeo de autoridades de competitividad de la zona del euro.

Juntos, esos informes dibujarían un panorama completo de los retos presentes en la eurozona. El *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento* se presentaría al Parlamento Europeo, donde sería objeto del oportuno debate. Junto con ese estudio, la Comisión formularía una recomendación específica de intervención en la zona del euro, además de una lista de los Estados miembros que considerara candidatos a los “Exámenes Exhaustivos” conforme al Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos.

Esos documentos serían objeto de un debate con el Parlamento Europeo, en el contexto del diálogo económico contemplado en el paquete legislativo sobre gobierno económico, y con las distintas formaciones del Consejo y el Eurogrupo. De tal modo, todos los años, a finales de febrero, se habría celebrado un verdadero debate sobre las prioridades fijadas para la Unión Europea y, en particular, para la zona del euro, respecto al ejercicio siguiente.

La segunda fase (entre marzo y julio del año n) se dedicaría a revisar y evaluar los resultados y las políticas de los Estados miembros en relación con dichas prioridades. Esta es la fase en la que los Estados miembros deberían implicar sistemáticamente a los Parlamentos nacionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil en el debate de las prioridades nacionales.

Esta fase arrancararía con la publicación de los informes por país de la Comisión, que resumen los retos a los que se enfrentan los Estados miembros y los resultados obtenidos. La fase concluiría con la aprobación de las Recomendaciones Específicas por País, que deberán tener plenamente en cuenta la dimensión de la zona del euro acordada en la primera fase.

4. Mediciones de la Unión Europea de la GEE actual

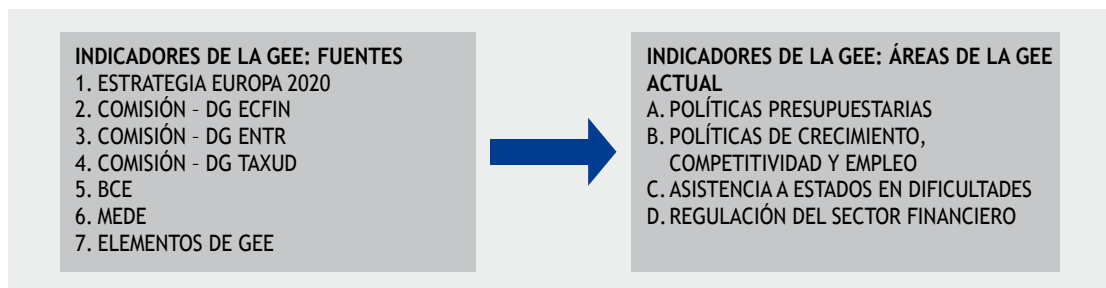
4.1. Medición de los logros de la GEE actual

En este capítulo llevamos a cabo un análisis de las diferentes mediciones que utiliza la Unión Europea para valorar los avances y resultados que se van consiguiendo con la implementación de los distintos elementos de la GEE actual.

La fuente principal de las mediciones son los informes, cuadros de indicadores y/o bases de datos que elabora o utiliza la Comisión Europea, incluidas tres de sus direcciones generales con responsabilidades directas en la GEE, además de los indicadores manejados por el Banco Central Europeo (BCE) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

Los cuadros 9 y 10 presentan, de manera sintética, el resultado de la búsqueda e identificación de las diferentes mediciones de la GEE actual manejadas por la Unión Europea.

Cuadro 9
Mediciones de la GEE utilizadas por la Unión Europea



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea, 2014.

Cuadro 10
Origen y estructura de las mediciones de la GEE actual

FUENTE - SUBFUENTE DE INFORMACIÓN (indicadores)		A. Políticas Presupuestarias	B. Políticas de Crecimiento, Competitividad y Empleo	C. Asistencia a Estados en dificultades	D. Regulación del sector financiero
1. ESTRATEGIA EUROPA 2020 35 informes	01. Política fiscal, sostenibilidad a largo plazo e impuestos (55)	7 informes			
	02. Sector financiero (19)				2 informes 19 indicadores
	03. Promoción del crecimiento y competitividad (42)		9 informes		
	04. Mercado laboral, educación y políticas sociales (77)		15 informes		
	05. Modernización de las administraciones públicas (22)	2 informes			
2. COMISIÓN EUROPEA - DG ECFIN 5 Bases de datos y grupos de indicadores	01. AMECO (103)	3 grupos de indicadores	15 grupos de indicadores		
	02. Encuestas a empresas y consumidores (3)		3 indicadores		
	03. Gobernanza fiscal (3)	2 bases de datos			
	04. Indicadores clave de la eurozona (57)	1 grupo de indicadores	6 grupos de indicadores		1 grupo de indicadores
	05. Competitividad en precios y costes (6)		1 informe		
3. COMISIÓN EUROPEA - DG ENTR 3 Áreas de análisis (informes, grupos de indicadores y cuadro de mando)	01. Pymes (3)		Informes/país		
	02. Política industrial (65)	1 informe 21 indicadores	2 grupos de indicadores 22 indicadores de la industria 22 indicadores de supervisión de los Estados miembros		
	03. Mercado Único (7)		Cuadro de mando		

Cuadro 10

Origen y estructura de las mediciones de la GEE actual (continuación)

4. COMISIÓN EUROPEA - DG TAXUD	01. Tendencias fiscales	17 indicadores		
5. BCE Datos estadísticos	01. Boletines mensuales y libros estadísticos		1 indicador	1 indicador
	02. Informe anual		1 indicador	1 indicador
	03. Informe de estabilidad financiera		1 indicador	
6. MEDE	01. Informe anual de actividades		4 indicadores	
7. ELEMENTOS DE GEE	01. Procedimiento de Déficit Excesivo (1)	1 indicador		
	02. Informe Conjunto sobre el Empleo (24)		24 indicadores	
	03. Recomendaciones Específicas por País (17)	5 indicadores	10 indicadores	2 indicadores
	04. Implementación de las REP (2 indicadores en 3 áreas de GEE) (6)	2 indicadores	2 indicadores	2 indicadores
	05. Supervisión macroeconómica (40)		11 + 28 indicadores de la versión preventiva 1 indicador de la versión correctiva (PDME)	
	06. Junta Europea de Riesgos Sistémicos (1)			1 indicador

Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea, Banco Central Europeo, Mecanismo Europeo de Estabilidad y otras fuentes, 2014.

4.2. Propuesta de estructuración de la medición de los logros de la GEE en forma de Cuadro de Mando Integral

A continuación presentamos las mediciones de la GEE sobre la base de la estructura que se utiliza en la confección de los Cuadros de Mando Integral (CMI), según el modelo planteado por Kaplan y Norton (1992)⁸, considerando que este modelo de medición ha demostrado ser una valiosa herramienta de diagnóstico del funcionamiento de las organizaciones, incluyendo sus activos intangibles, con un éxito probado en la identificación de los aspectos que no funcionan correctamente.

El CMI basa su análisis en cuatro ejes o perspectivas:

- I. Perspectiva de la “Formación y Aprendizaje”: preparación y motivación de las personas, disponibilidad de las nuevas tecnologías y de los sistemas de información.

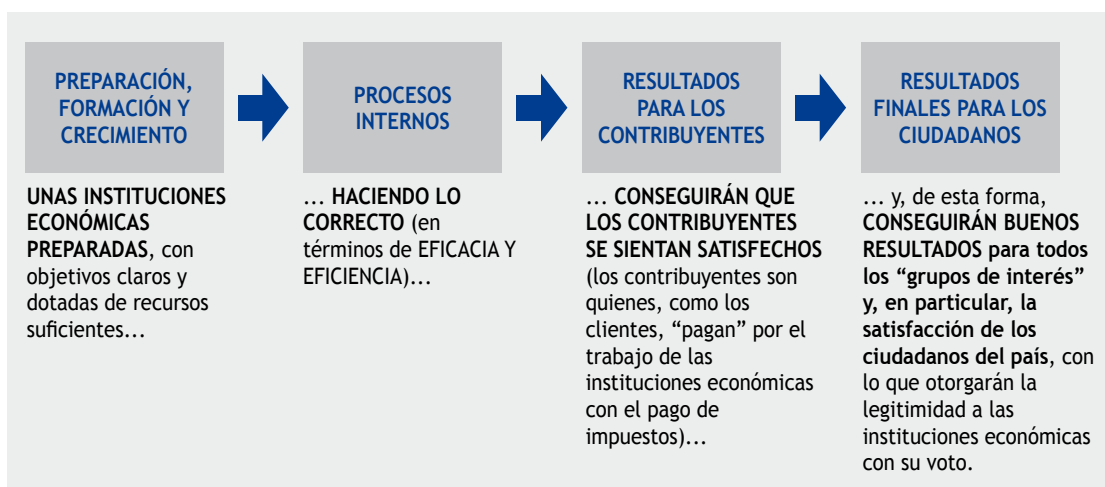
⁸ El Cuadro de Mando Integral (*Balanced Scorecard*, BSC, en inglés) fue presentado por Robert Kaplan y David Norton en 1992 en la revista *Harvard Business Review* como un sistema de medición del desempeño corporativo que pretende unir el control operativo a corto plazo con la visión y la estrategia a largo plazo de la empresa. Trataba de superar la perspectiva financiera con la que las empresas acostumbraban a evaluar y supervisar la evolución de la organización, teniendo en cuenta la creciente importancia de los activos intangibles, como son las relaciones con los clientes, la organización y control de los procesos o las habilidades y motivaciones de los empleados.

2. Perspectiva de los “Procesos Internos”: identificación y medición de los procesos clave de la organización.
3. Perspectiva de los “Clientes”: capacidad para atender las necesidades y las expectativas de los clientes, consecución de la satisfacción y la fidelización de los clientes.
4. Perspectiva “Financiera”: capacidad para rentabilizar la actividad.

El cuadro 11 muestra la relación secuencial de las cuatro perspectivas de un CMI, adaptadas a los conceptos de la GEE.

Cuadro 11

Perspectivas del CMI para la medición de la GEE



Fuente: elaboración propia.

De esta forma, podemos presentar una propuesta de CMI para medir la GEE actual sobre la base de los 202 indicadores identificados, con la estructura y composición que presentan los cuadros 12 y 13. Muchos de ellos se expresan en inglés y se ha preferido mantenerlos en ese idioma.

Cuadro 12

Estructura de la propuesta de CMI para medir la GEE actual (indicadores elaborados y manejados por la Unión Europea)

ÁREAS DE LA GEE	INDICADORES SELECCIONADOS	PERSPECTIVAS DEL CMI REFERIDAS A LA GEE			
		1 Preparación, formación y crecimiento	2 Procesos internos	3 Resultados para los contribuyentes	4 Resultados finales para los ciudadanos
Coordinación y supervisión de políticas presupuestarias	73	18	12	21	22
Coordinación y supervisión de políticas de crecimiento, competitividad y empleo	93	16	19	7	51
Programas de asistencia financiera los Estados en dificultades	6	0	0	0	6
Regulación y supervisión del sector financiero	30	0	4	0	26
Total	202	34	35	28	105

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 13

Propuesta de CMI de la GEE (indicadores elaborados y manejados por la Unión Europea)

A) POLÍTICAS PRESUPUESTARIAS: 73 indicadores			
PREPARACIÓN, FORMACIÓN Y CRECIMIENTO	PROCESOS INTERNOS	RESULTADOS PARA LOS CONTRIBUYENTES	RESULTADOS FINALES PARA LOS CIUDADANOS
Government effectiveness	Value of calls for tender published in 'Tenders Electronic Daily' (TED) as a percentage of GDP	Administrative cost for tax administrations per net revenue collection (cost per 100 units of revenue)	General government deficit (% of GDP)
User-centricity of eGovernment services in seven different government areas	Public expenditure in capital formation (% of GDP and of total government expenditure)	The national fiscal rule index (NFRI)	Government debt, % of GDP
Transparency of eGovernment services in seven different government areas	Government expenditure on education as a % of GDP	The medium-term budgetary framework index (MTBFI)	Gini coefficient for disposable income and change of market income and disposable income inequalities
eGovernment use by citizens 25-54 years old	GBAORD (Government Budget Appropriations or Outlays for R&D) as % of GDP	Size of shadow economy (in % of GDP)	Share of people (65+) at risk of poverty or social exclusion in total population at risk of poverty or social exclusion
Time required and cost required to start-up a company	Pension expenditure, % of GDP	Undeclared work (share of GDP or employment)	Relative median income ratio (65+)
Average number of days to obtain licences in Europe	Public expenditure on health (% on total government expenditure, % on GDP)	Total Tax Burden in EU Member States (in % of GDP)	Sustainability indicator (S2)
Time needed to resolve litigious civil and commercial cases* (1st instance/in days)	GENERAL GOVERNMENT revenue (ESA95)	Corporate taxation - Effective Average Tax Rates	Structural primary balance, % of GDP
ICT Systems for the registration and management of cases (weighted indicator min=0, max=4)	GENERAL GOVERNMENT expenditure (ESA95)	Implicit tax rate on labour (ITR)	Average duration of working life and employment rate of older workers (55-64),
Electronic communication between courts and parties (weighted indicator min=0, max=4)	Medium-term budgetary frameworks (MTBF) index: median	Environmental Tax Revenue across Member States in % of GDP	Average age at which people first received an old-age pension (years)
Effective implementation	Government procurement as a driver of business innovation	VAT compliance gap as a percentage of GDP	Life expectancy at 65
User-centricity of e-government services for regular business operations	Payment times of public authorities in days	Wastefulness of government spending	Healthy ageing (Healthy Life Years at birth)
Cost to start a company	Government investment as a share of total government expenditures	Irregular Payments and Bribes	Perceived judicial Independence
Time needed to comply with tax returns, in hours		Corruption preventing businesses from winning a public tender	General government balance
Time needed to export		Diversion of public funds	Cyclically adjusted balance
Cost of exporting		Total Taxes (including SSC) as % of GDP	PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO (3 categorías)

Cuadro 13

Propuesta de CMI de la GEE (indicadores elaborados y manejados por la Unión Europea) (continuación)

Time needed to enforce a contract in days	Implicit tax rates in % - Consumption	REP - Sound Public finances
Cost of enforcing a contract (% of claim)	Implicit tax rates in % - Labour	REP - Pension and healthcare systems
Time needed to resolve insolvency	Implicit tax rates in % - Capital	REP - Fiscal framework
	Implicit tax rates in % - Capital and business income	REP - Taxation
	Implicit tax rates in % - Corporate income	REP - Public administration and smart regulation
	Implicit tax rates - Energy	IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR PAÍS
		INDICADOR SINTÉTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REP

B) POLÍTICAS DE CRECIMIENTO, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO: 93 indicadores

PREPARACIÓN, FORMACIÓN Y CRECIMIENTO	PROCESOS INTERNOS	RESULTADOS PARA LOS CONTRIBUYENTES	RESULTADOS FINALES PARA LOS CIUDADANOS
Fixed National and rural basic broadband coverage (%)	Labour productivity, nominal (€1000/employed)	Public Employment Services involvement in job placement by age (% recent recruits)	The share of individuals who judge their current computer or Internet skills to be sufficient if they were to look for a job or change job within a year (% of citizens in the active labour market)
Fixed broadband - basic and high-speed penetration	Labour productivity, Wage-adjusted (% of wage)	Number of Public Employment Services reporting increased/decreased total staff year-on-year	Export of goods as a percentage of GDP (%)
Cost of electricity (Euro per Kw/h in the 500 MWh < X < 2 000 MWh band)	Annual real labour productivity growth (%)	Number of Public Employment Services reporting increased/decreased expenditure year-on-year	Number of SMEs exporting outside the EU
Inactivity traps	Participation in active labour market programmes (activation support)	PES capacities to implement the Youth Guarantee	Share of renewables in gross final energy consumption
Decline in net replacement rate (the ratio of the average net replacement rates of either unemployment insurance or unemployment assistance - whichever is available- between the second and fifth year in unemployment and that in the first year)	Expenditure on unemployment benefits and ALMP (% of GDP)	EPL (Employment protection legislation) index for permanent and temporary work contracts	R&D intensity
Maximum unemployment insurance duration	Proportion of jobseekers participating in activation measures (activation support)	Unemployment Benefit Systems: Entitlement conditions	<i>Progress required to meet the 2020 R&D intensity targets (in % of current value)</i>

Cuadro 13

Propuesta de CMI de la GEE (indicadores elaborados y manejados por la Unión Europea) (continuación)

Government effectiveness (scale -2.5:2.5)	Bargaining coverage, adjusted	UI (Unemployment Insurance) duration if 22 years of contribution	<i>National employment rate targets compared to current and projected 2020 employment rates (all age group 20-64)</i>
E-government services: business start-ups (scale 0:100)	Statutory minimum wages (in Euros)		Young people (15-24 yrs) not in employment, education or training (NEET) for EU Member States
E-government services: regular business operations (scale 0:100)	Statutory minimum wages as a proportion of the mean value of average gross monthly earnings		Long-term unemployment rates in % of the active population
Time to prepare and pay taxes (hours)	Flexible working time regimes (difference between share of men and women on schedules entirely set by employer, in percentage points)		Share of involuntary part-time workers on total part time workers, and part-time workers (% on total employment)
Compliance deficit (Single Market, i.e. directives incorrectly transposed)	Gender Gap in Pension (%), pensioners aged over 65 years		Proportion of employees earning less than 105% of the minimum wage
Infringement cases (Single Market)	Impact of social protection expenditure		Overqualification. High skilled in medium or low skilled jobs (percentages)
Internal Market Information System - speed in answering requests (days)	Collective consumption expenditure of general government		<i>Tertiary education attainment, Europe 2020 headline target and national targets</i>
Public procurement - bidder participation (percentage)	Compensation of employees		<i>Early school leaving, Europe 2020 headline target and national targets</i>
Public procurement - accessibility (percentage)	Balances - corporations		Employability: employment rates of recent graduates
Public procurement - procedural efficiency (days)	Compensation of employees per head - % ch. on prev. Period		Severe material deprivation rate (in %)
	Labour productivity per hour worked (EU-27=100)		Share of working age population at risk of poverty (% population age 18-64); y-y
	Labour productivity per person employed in manufacturing (1000 PPS)		Gross national income per head of population
	Evolución del gasto de protección social por habitante entre 2007 y 2011; por función de protección social		Foreign trade shares in world trade
			Indicador Flash de confianza del consumidor (Flash CCI)
			Indicador de Sentimiento Económico (ESI)
			Indicador de Clima Empresarial (BCI)
			Trade balance (merchandise) billion EUR
			REER (HICP/CPI) - Real effective exchange rates based on Relative price indicators
			Percentage of R&D as a % of GDP

Cuadro 13

Propuesta de CMI de la GEE (indicadores elaborados y manejados por la Unión Europea) (continuación)

	Knowledge-intensive exports (% of GDP)
	R&D performed by businesses (% of GDP)
	REP - Network industries
	REP - Competition in service sector
	REP - I&D and innovation
	REP - Resource efficiency
	REP - Labour market participation
	REP - Active labour market policy
	REP - Wage setting mechanisms
	REP - Labour market segmentation
	REP - Education and training
	REP - Poverty and social inclusion
	IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR PAÍS
	INDICADOR SINTÉTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REP
	<i>Saldo de la balanza por cuenta corriente (media de 3 años, en porcentaje del PIB)</i>
	<i>Posición de inversión internacional neta (en porcentaje del PIB)</i>
	<i>Variación porcentual (3 años) del tipo de cambio real efectivo, deflatores IPCA respecto a 41 países industrializados</i>
	<i>Variación porcentual (5 años) de las cuotas en los mercados de exportación</i>
	<i>Variación porcentual (3 años) de los costes laborales unitarios (CLU) nominales</i>
	<i>Variación porcentual interanual de los precios de la vivienda deflactados</i>
	<i>Flujo de crédito al sector privado (consolidado, en porcentaje del PIB)</i>
	<i>Deuda del sector privado (consolidada, en porcentaje del PIB)</i>
	<i>Variación porcentual interanual de los pasivos totales del sector financieros (datos no consolidados)</i>
	<i>Deuda de las administraciones públicas (en porcentaje del PIB)</i>
	<i>Tasa de desempleo, media de 3 años</i>
	Países incluidos en el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos Excesivos

Cuadro 13

Propuesta de CMI de la GEE (indicadores elaborados y manejados por la Unión Europea) (continuación)

C) ASISTENCIA A ESTADOS EN DIFICULTADES: 6 indicadoresPREPARACIÓN,
FORMACIÓN Y
CRECIMIENTO

PROCESOS INTERNOS

RESULTADOS PARA LOS
CONTRIBUYENTESRESULTADOS FINALES
PARA LOS CIUDADANOSEurosystem - Assets - General
government debt in euroEurosistema - Créditos a las
Administraciones públicasPrima de riesgo (coste financiero
respecto a los bonos alemanes a
10 añosPotential savings of EFSF/ESM
financing vs theoretical market
cost (in 2013)Loans and advances to euro area
Member StatesUndisbursed loans to euro area
Member States**D) REGULACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO: 30 indicadores**PREPARACIÓN,
FORMACIÓN Y
CRECIMIENTO

PROCESOS INTERNOS

RESULTADOS PARA LOS
CONTRIBUYENTESRESULTADOS FINALES
PARA LOS CIUDADANOS

Credit growth (% y-o-y)

NPL ratio (%) - ratio of
nonperforming loans to total
loansLoans to households % ch. on
prev. yearCA ratio (%) - capital adequacy
ratio (CA ratio) - an indicator of
banks' capacity to absorb lossesLoans to non-financial
corporations % ch. on prev. yearRoE ratio (%) - an indicator of
banks overall profitabilityEurosistema - Préstamos
concedidos a entidades de
crédito en relación con
operaciones de política
monetaria

Private debt (% GDP)

LTD ratio (%) - loan-to-deposit
ratio (LTD ratio)

CB liquidity (% liab.)

Interest spread (b.p.)

CDS spread (b.p.)

% y-o-y change in deflated House
Prices

Cuadro 13

Propuesta de CMI de la GEE (indicadores elaborados y manejados por la Unión Europea) (continuación)

	Residential Construction as % GDP
	Balance of opinion on lending conditions
	Interest rates for one-year loans up to EUR 1 million
	Interest rates for one-year loans (smes - large enterprises)
	SMEs' access to bank loans
	Non-bank lending: Venture capital as % of GDP
	Nominal interest rates (3 month) level
	Nominal interest rates (10 year) level
	Stock market (Eurostoxx) % ch. on prev. Period
	Bilateral exchange rate EUR/USD level - % ch. on prev. Period
	Real interest rates - long term (10-year yield government bonds)
	Real interest rates - short term (3-months EURIBOR)
	REP - Banca y acceso a la financiación
	REP - Mercado de la vivienda
	IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR PAÍS
	INDICADOR SINTÉTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REP
	Indicador compuesto de resistencia sistémica (CISS)

5. Conclusiones

El elemento más destacado de la nueva GEE es el llamado “Semestre Europeo”, que plantea un nuevo método de trabajo en la coordinación y los procedimientos de las políticas presupuestarias, macroeconómicas y políticas estructurales de los Estados miembros, al que se suma un nuevo procedimiento de supervisión macroeconómica. La innovación del Semestre radica en que la coordinación comunitaria se lleva a cabo de manera *ex ante*, con la intención de que los Estados de la Unión tengan en cuenta, antes de formular sus políticas fiscales y económicas, las consideraciones de las instituciones europeas. Esta es, a todas luces, la mejor manera de garantizar la estabilidad del sistema.

A pesar de lo breve de su existencia (el primer Semestre Europeo tuvo lugar en 2011), nos parece comprensible que esta herramienta ya haya sido objeto de una cierta revisión. En

noviembre de 2014, con el inicio del Semestre de 2015, la Comisión Europea admitía posibles mejoras en el ámbito de la transparencia y también constataba las dificultades en la aplicación de las recomendaciones, por lo que es preciso aumentar la eficacia del sistema y acrecentar el sentimiento de “apropiación” por parte de los Estados miembros que garantice su mayor compromiso con el Semestre.

La racionalización del Semestre debe simplificar la información que se intercambian la Comisión y los Estados miembros y, también, debe abrir los procesos a la participación de más agentes, como el Parlamento Europeo o los interlocutores sociales a escala europea. El camino para conseguir una Unión Económica y Monetaria “profunda y auténtica” (y “justa”, según el último informe presentado por el grupo de los “cinco presidentes” en junio de 2015), sigue siendo objeto de renovadas propuestas y debates, que proponen hojas de ruta y etapas que consigan poner en marcha nuevos y mejorados elementos de GEE.

Por otra parte, se constata que la medición de la GEE es aún incipiente y podría ser objeto de una mayor sistematización. Se detecta un fuerte desequilibrio por la mayor y la menor medición de las diferentes áreas de GEE y, de resultas, sucede lo mismo en la propuesta que planteamos; es decir, también se detecta una fuerte descompensación en la medición de las diferentes perspectivas en la medición bajo una estructura de CMI.

6. Bibliografía

- Bilbao, J. (2013). Del mercado único a la Unión Monetaria: ¿hacia una política económica común? *Cuadernos Europeos de Deusto*, 50, 51-76.
- Buti, M. (2011). *Balancing imbalances: improving economic governance in the EU after the crisis*. CESifo Forum. Comisión Europea (2014a). *La gobernanza económica de la UE al detalle*. MEMO/13/318, Comisión Europea, Bruselas.
- Comisión Europea (2014b). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Revisión de la gobernanza económica, Informe sobre la aplicación de los Reglamentos (UE) n° 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 y 473/2013*. COM (2014) 905 final, Bruselas.
- Comisión Europea (2014c). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2015*. COM (2014) 902 final, Bruselas.
- Crespo, C. (2012). La reforma de la supervisión de las políticas fiscales en la Unión Europea durante la crisis. ¿Huracán o brisa de cambio? *Presupuesto y Gasto Público*, 66/2012, 39-58. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Delors, J., Fernandes, S., & Mermet, E. (2011). The European Semester: only a first step. *Notre Europe, Policy Brief*, 22.
- Juncker, J.-C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., & Draghi, M. (2015). *Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area, Analytical Note*. Informal European Council, February 2015. European Council, Brussels.
- Juncker, J.-C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M., & Schulz, M. (2015). *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea*. Comisión Europea, Bruselas.
- Kaplan, R., & Norton, D. (1992). The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review Review*, 70(1), 71-79. 