

El Informe Draghi no debería terminar en un cajón

Judith Arnal | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @judith_arnal ✕

Enrique Feás | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @Enrique_Feas ✕

Miguel Otero Iglesias | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @miotei ✕

Federico Steinberg | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @SteinbergF ✕

Tema

El Informe Draghi plantea una batería de ambiciosas y detalladas medidas de política económica para sacar a la economía europea de su letargo y adaptarla a la nueva realidad tecnológica, energética y geopolítica. No debería terminar en un cajón.

Resumen

El esperado Informe Draghi, presentado el 9 de septiembre y que podría servir como una hoja de ruta para [la nueva Comisión Europea](#), plantea un cambio radical en la política económica de la UE. Su autor cuenta con enorme prestigio y legitimidad, sus propuestas –aunque no necesariamente nuevas– son detalladas, valientes, ambiciosas y apuntan que el único camino posible para la UE pasa por una mayor integración. Ahora toca a los Estados miembros –algunos muy reacios a aceptar reformas profundas, ceder competencias o coordinar políticas– no bloquearlas y financiarlas adecuadamente.

Análisis

El pasado 9 de septiembre el ex primer ministro de Italia y ex presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, presentó su [Informe](#) “El futuro de la competitividad de Europa”. Se trata de un documento muy completo, de 400 páginas, dividido en dos partes, la segunda de las cuales detalla aspectos específicos de la primera. El Informe Draghi iba a ser inicialmente presentado antes del verano, pero la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, que le hizo el encargo, optó por posponerlo para convertirlo en una especie de documento base de las ambiciones de la próxima Comisión. Se podría incluso pensar que se puede convertir en su plan de gobierno o por lo menos en su hoja de ruta. El Informe Draghi se ha publicado unos meses después del [Informe Letta](#), que el Consejo Europeo encargó al también ex primer ministro italiano, y que se centraba en el mercado interior. Como veremos, el de Draghi es mucho más completo, ambicioso y estratégico.

El documento consta de seis apartados: una descripción inicial de la situación actual; los tres principales desafíos (el cierre del *gap* de innovación respecto a EEUU, cómo compatibilizar descarbonización y competitividad y cómo aumentar la seguridad económica y reducir las dependencias); y dos requisitos para lograrlo, que son un

refuerzo de la inversión pública y privada y una mejora de la gobernanza europea (incluida la política de competencia). Parte de la base de que el modelo por el cual la UE contaba con energía barata para su industria procedente de Rusia, de ilimitados mercados de exportación en China y del paraguas de seguridad de EEUU, ha terminado. Y que esto, combinado con la pérdida de competitividad y la falta de dinamismo económico europeo (sobre todo comparado con EEUU, y esencialmente por estar perdiendo el tren de la cuarta revolución industrial) obliga a un replanteamiento profundo del modelo de crecimiento europeo.

El Informe usa un lenguaje directo tanto en el diagnóstico como en las propuestas. El primero no es particularmente original, ya que el retraso entre la UE y los principales bloques competidores (sobre todo EEUU y China) en términos de competitividad ha sido objeto de [numerosos análisis](#) en los últimos años. Ni siquiera la cifra de necesidades adicionales de [inversión anual de alrededor de 800.000 millones de euros anuales](#) (un 5% del PIB europeo) es particularmente novedosa. El auténtico valor añadido del Informe Draghi se refleja en el contenido y detalle de las propuestas. Se trata de iniciativas bastante más prolijas que las de otros informes, que abarcan un total de 10 sectores (energía, materiales críticos, digitalización y tecnologías avanzadas, industrias intensivas en energía, tecnologías limpias, sector del automóvil, defensa, espacio, sector farmacéutico y transporte) y que están defendidas por la indudable autoridad intelectual y política de Mario Draghi. No debe olvidarse que existe un amplio consenso en que Draghi ayudó a salvar el euro del colapso con su famoso *whatever it takes* en el verano de 2012.

1. Innovación, descarbonización, competitividad y seguridad

En el ámbito de la innovación, el Informe Draghi nos recuerda que en Europa no falta capacidad de innovación, pero el problema es que un 30% de las empresas innovadoras que alcanzan una cifra de negocios superior a los 1.000 millones de euros (conocidas como unicornios) terminan trasladándose a otros países –principalmente EEUU– para seguir creciendo. Esto se explica por motivos regulatorios, financieros y de formación. Para reducir el *gap* con EEUU se proponen diversas medidas financieras que favorezcan la innovación disruptiva (incluyendo la creación de una agencia ARPA europea, incentivos para los *business angels* y el capital semilla, la activa participación del Banco Europeo de Inversiones –BEI, que ahora preside la española Nadia Calviño– y otros bancos de promoción nacionales, o cambios regulatorios para incentivar los planes de pensiones europeos), un nuevo Programa-Marco de I+D simplificado y de mayor impacto, medidas para promover la excelencia académica, inversión en infraestructuras de investigación y tecnología, un mayor gasto en I+D a nivel conjunto europeo, un ecosistema regulatorio más sencillo y favorable a la innovación, y una serie de medidas para mejorar las habilidades de los trabajadores en un modelo de formación permanente.

El segundo desafío consiste en compatibilizar de forma adecuada descarbonización y competitividad. El Informe plantea que la descarbonización, bien planteada, puede convertirse en una fuente de competitividad, pero mal planteada (sobre todo de forma descoordinada y dependiendo en exceso de tecnologías chinas subvencionadas), puede hundirla. Las empresas europeas tienen ya que soportar precios de la electricidad

y del gas muy superiores a los de EEUU, y el panorama no tiene visos de cambiar. De hecho, los combustibles fósiles seguirán marcando el precio de la electricidad por lo menos hasta el final de la década (en 2022, el gas natural supuso el 20% del *mix* energético, pero marcó los precios de la electricidad el 60% de las ocasiones). Si los beneficios de la energía limpia no se traducen en menores precios, los elevados costes energéticos terminarán por frenar el crecimiento. Asimismo, hogares y empresas no percibirán los beneficios de la descarbonización, por lo que este proceso podría acabar por perder apoyo social de manera relevante. En este sentido, incrementar la dependencia con China podría ser una forma de acelerar la descarbonización, pero existe el riesgo de dejar que sectores europeos estratégicos y claves para la competitividad futura se hundan. El Informe propone una reforma del mercado eléctrico europeo para trasladar los beneficios de descarbonización a las facturas de los usuarios finales, y medidas para apoyar la innovación y garantizar un terreno de juego equilibrado, incluyendo medidas de política industrial a escala europea, similares a las llevadas a cabo por otros bloques competidores, en ámbitos como las tecnologías limpias y vehículos eléctricos.

El Informe incluye en su segunda parte medidas específicas para promover la competitividad en sectores determinados como el energético, los sectores industriales intensivos en energía, las tecnologías limpias, las materias primas fundamentales, el automóvil, el farmacéutico, los transportes, aeroespacial o los sectores de alta tecnología (incluyendo redes de alta velocidad y capacidad, computación e inteligencia artificial o semiconductores). También se ocupa de la industria de defensa europea, con falta de capacidad y demasiado fragmentada, y donde las licitaciones conjuntas representan menos de un quinto del total.

En el área de seguridad y dependencias, el Informe parte en la necesidad de que la UE aumente su autonomía estratégica y su seguridad económica para ser menos susceptible de sufrir coacción económica de terceros países. Plantea la necesidad de aumentar el gasto en defensa y, sobre todo, de construir una industria de defensa más fuerte y autónoma, así como una política de abastecimiento de minerales críticos. Como el coste de esta autonomía será elevado, sostiene que debe mitigarse a través de la cooperación, tanto entre los Estados miembros como mediante acuerdos con terceros países que permitan diversificar y reducir los riesgos. Pero va más allá de anteriores documentos y plantea la necesidad de instrumentar una auténtica “[política económica exterior](#)”, lo que requiere inversiones y compras conjuntas basadas en el todavía enorme mercado interior europeo. Por último, adopta una posición relativamente “liberal”, y por ello contraria a las tendencias proteccionistas de EEUU en relación con los acuerdos de libre comercio, que siguen siendo una herramienta útil para aumentar la seguridad y avanzar en el *de-risking*.

2. ¿Cómo se financia todo esto?

La cuantificación de necesidades de inversión anuales adicionales asciende a más de 800.000 millones de euros, casi el 5% del PIB europeo. Se trata ya de una cifra que, de tanto repetirse, parece haber sido asumida colectivamente como correcta. Pero lo cierto es que, por el lado de la demanda, aún no está claro si habrá suficientes proyectos de inversión con un plan de negocios viable en el medio plazo como para asumir esta

ingente cantidad de fondos. Por el lado de la oferta, la financiación de estas inversiones exigirá tanto mayores recursos privados (que exigen un mayor desarrollo de los mercados europeos de capitales, así como completar la Unión Bancaria), como mayores recursos públicos para proyectos conjuntos, que deberían ser financiados con deuda conjunta europea que constituiría un activo financiero seguro europeo (propuesta que ha absorbido una parte excesiva del interés por este Informe). Es un acierto centrar la atención en la necesidad de aumentar la oferta de bienes públicos europeos (que requieren financiación conjunta), pero desde hace años sabemos que hay fuertes resistencias en los Estados miembros del norte para avanzar en esa dirección. La creación de un activo común europeo se viene reivindicando desde hace décadas, pero ha pasado a ser un tema políticamente tóxico y divisivo.

Al mismo tiempo, la UE deberá promover una regulación mucho más sencilla y flexible. El Informe destaca el elevado coste de la regulación europea para las pymes o sectores como el digital. Señala Draghi que entre 2009 y 2014 EEUU aprobó 3.500 regulaciones y la UE 13.000, y además carece de un análisis coste-beneficio uniforme y estructurado (solo la Comisión lo utiliza, y no de forma consistente). Se ha instalado la necesidad de que este próximo ciclo institucional europeo se caracterice por una “pausa regulatoria”. Pero no se trata sólo de parar la regulación durante unos pocos años, sino de regular mejor, con unos análisis de impacto bien justificados y las consultas respectivas con sector privado y agentes sociales. Por otro lado, una simplificación normativa no parece algo tan fácil de acometer, como de hecho se ha puesto de manifiesto en el Reino Unido. Además, se dedica un apartado a la necesidad de revisar la política de competencia europea, para que tengan en cuenta elementos como la competencia futura y la innovación, sustituya las distorsionantes ayudas de Estado reemplazándolas por ayudas europeas, y potencie los proyectos europeos de interés conjunto (IPCEI).

3. Obstáculos políticos

La gran duda es cuánto de lo que propone Draghi es políticamente factible en estos momentos. Alemania está ahora mismo en un momento de ralentización económica, baja autoestima, maniatada por las tensiones entre los tres socios de gobierno y por la amenaza del auge de la extrema derecha. Francia no está mucho mejor, con un descontento popular cada vez más visible y con la persistente amenaza de la llegada de Le Pen al poder. Italia, por su parte, con Meloni, está más preocupada por asuntos internos como la inmigración que en desarrollar una verdadera política industrial europea, tal y como lo plantea Draghi. La UE en general está dividida entre los que quieren apostar por una autonomía estratégica liderada por Bruselas, y los que desconfían del eje Bruselas, París y Berlín (muy presentes en el Este del Continente) y que todavía confían en que el mayor y mejor garante de la seguridad europea es EEUU. El diagnóstico de Draghi es correcto, aunque se da por buena la cifra de necesidades anuales de inversión de 800.000 millones de euros, sin que se haya llevado a cabo un verdadero análisis de la capacidad de presentar proyectos viables por tan alto importe. En cualquier caso, sería bueno ordenar las propuestas con arreglo a su urgencia, para enfocar los esfuerzos en lo que es necesario a corto, medio y largo plazo. En términos generales son sensatas, aunque al incidir en algunas propuestas políticamente complejas como los eurobonos, el peligro es que no se lleven a cabo. Solo un Trump muy disruptivo, un ataque ruso a un país de la UE o un *shock* de estas características

podría generar el consenso político necesario para realizar las grandes reformas que se proponen. Es decir, como viene siendo habitual en las últimas décadas, sólo una fuerte crisis en la UE, ya sea económica o de otra naturaleza, podría acelerar el proceso de convergencia.

Conclusiones

El Informe Draghi es un excelente ejercicio de reflexión sobre los desafíos de la UE, con un sentido de urgencia muy marcado y con una vocación profundamente europeísta. El problema es que se produce en un momento político europeo particularmente sensible, con muy pocas ganas de cambiar tratados y de promover una mayor integración. El Informe se alinea bien con las prioridades de la nueva Comisión, en el sentido de que destaca la existencia de disyuntivas entre la competitividad y determinadas políticas europeas en proceso de revisión. En ese sentido, podría leerse como una posible hoja de ruta para los próximos cinco años. De hecho, aborda temas como la defensa, que los economistas tradicionalmente no se han atrevido a tocar. El principal riesgo consiste en dejar que aspectos evidentes (como la necesidad de invertir para innovar y crecer, y por tanto financiar esas necesidades) hagan olvidar que el Informe, fruto de un importante trabajo de reflexión y un profundo conocimiento técnico y del funcionamiento de las instituciones europeas, también detalla cómo invertir bien y regular mejor para que la inversión se traduzca en crecimiento y en competitividad. No debería ser otro de los informes de la UE que termina en un cajón.