

Una nueva gobernanza económica de inspiración liberal

La crisis que estalla en 2007 no solo es financiera sino que es estructural en la medida en que refleja el agotamiento de un modelo de acumulación que ha impulsado una moderación salarial compensada por un endeudamiento generalizado de los agentes privados. Evitar la quiebra del sistema ha obligado a los gobiernos a practicar un keynesianismo conservador que ha desequilibrado las finanzas públicas. La eurozona, cuyo entramado inicial ya adolecía de grandes debilidades, va a responder a dicha crisis imponiendo las recetas liberales más radicales. Está configurando una nueva gobernanza restrictiva y antidemocrática que es la negación del necesario gobierno económico europeo basado en principios cooperativos.

La crisis financiera que estalla en 2007 señala los límites de un modelo de crecimiento basado en el sobreendeudamiento privado, que compensaba la moderación de las rentas salariales, y evidencia los límites de un modelo basado en el poder omnímodo de la finanza y en la creencia de que los mercados se autorregulaban.¹ La frágil recuperación iniciada en 2009 se trunca en Europa a partir de 2010, se agrava la crisis de la deuda pública y se evidencian las debilidades estructurales del proyecto de moneda única.²

Francisco Rodríguez Ortiz es profesor de Economía, Universidad de Deusto

«La socialización de las pérdidas del sistema financiero y el activismo presupuestario de los gobiernos son también la causa, en los países más afectados por la crisis, de una desestabilización de las finanzas públicas, que ha degenerado en Europa en una crisis de la deuda soberana, cuestionándose el propio futuro de la moneda única».³

¹ G. Duménil, D. Lévy, «Capital financiero y neoliberalismo: un análisis de clase» en D. Guerrero, (coord.), *Macroeconomía y crisis mundial*, Trotta, Madrid, 2000.

² F. Rodríguez Ortiz, *La Unión Monetaria y España: ¿integración económica o desintegración social?*, Editorial Universidad de Deusto, Bilbao, 1997.

³ J. Adda, *La mondialisation de l'économie*, 8ª edición revisada y aumentada, La Découverte, París, 2012, p. 251.

Los gobiernos van a pretender romper el círculo déficit/deuda imponiendo una mayor degradación de las condiciones laborales, salariales y sociales. Se tiende a asentar una nueva gobernanza económica cuyos componentes centrales están acordados por unos mercados financieros y unos bancos centrales liberados de la tutela estatal. Cuando los dirigentes alemanes se refieren a la necesidad de impulsar un gobierno económico europeo, no aluden a una federalización de la política económica que recogiera los intereses de los diversos Estados y creara mecanismos de solidaridad, sino a la imposición de unas nuevas reglas de gobernanza que incrementan el poder de los mercados respecto del Estado. El desequilibrio entre las exigencias de los mercados y la capacidad reguladora de los Estados constituye el principal desafío al que se enfrentan el crecimiento y el mantenimiento de los principios democráticos. Las nuevas normas de gobernanza configuran más que una «germanización del proyecto europeo» una «europeización de la política conservadora alemana».

Otra enseñanza de la gestión de la crisis europea es que constituye un grave error no compatibilizar consolidación fiscal *a medio y largo plazo* con políticas de crecimiento y de empleo *a corto plazo* y la consolidación presupuestaria debería haber sido coordinada y diferenciada según los países. La crisis obliga a definir la arquitectura de un gobierno económico europeo que no se puede ceñir a las orientaciones de la gobernanza restrictiva impuesta por los mercados. Tras haber sido despolitizada la política monetaria ahora le corresponde a la política presupuestaria, paralelamente a la imposición de unas reglas competitivas basadas en el desmantelamiento de los derechos laborales y sociales. La integración europea es utilizada como coartada para emprender unos ajustes socioeconómicos regresivos que se vienen persiguiendo desde los ochenta.⁴ «El capitalismo, como toda institución humana, cambia permanentemente, y si es cierto que hay que esforzarse por ir mejorándolo, también puede empeorar, y los datos que se acumulan en los últimos decenios hablan más bien en esta dirección».⁵ Pese a haber fracasado las políticas “austeritarias”, se mantienen debido a que forman parte de una estrategia destinada a desbaratar el Estado de bienestar.⁶ Habermas alude también al poder de los mercados para explicar las consecuencias del nuevo rumbo tomado por la acumulación del capital: creciente incertidumbre e inestabilidad económica, concentración de la renta y de la riqueza, crisis de los ejes vertebradores de la política social y empobrecimiento de amplias capas de la sociedad.⁷

⁴ E. Ontiveros, M. Guillén, *Una nueva época. Los grandes retos del siglo XXI*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2012, p. 95.

⁵ I. Sotelo, «Modelo socialdemócrata y Estado social», *El País*, 27 de julio de 2004.

⁶ I. Ramonet, «Sadismo económico», *Le Monde Diplomatique* [edición española], Madrid, julio 2012.

⁷ J. Habermas, «Hoy, más que nunca, Europa es un proyecto constitucional», *Política Exterior*, Madrid, núm. 150, noviembre-diciembre 2012, p. 23.

Debilidades estructurales de la integración monetaria

La crisis de la deuda soberana ha revelado los desequilibrios inducidos por las heterogeneidades entre los Estados, las debilidades de la gobernanza europea y que carece de las herramientas necesarias para gestionar las interdependencias que se han forjado.⁸ Asimismo, «los principios neoliberales han tendido a incrementar las divergencias entre los países, algunos de los cuales se han hallado colocados en situación insostenible».⁹

Hasta la crisis, se habían impuesto normas presupuestarias con gestión nacional de las mismas. Ahora, se quiere imponer un sistema de responsabilidad colectiva con gobernanza restrictiva y asimétrica

La crisis ha evidenciado las debilidades que dimanaban de la asimetría entre una unión monetaria acabada y una unión económica apenas existente. ¿Resulta viable una unión monetaria sin unión presupuestaria? Y, ¿qué realidades económicas se recogen bajo el concepto de unión presupuestaria toda vez que las potencias centrales descartan una unión de transferencias? Hasta la crisis, se habían impuesto normas presupuestarias, con gestión nacional de las mismas. Ahora se quiere imponer un sistema de responsabilidad colectiva con gobernanza restrictiva y asimétrica. Europa no concibe sino actuaciones fiscales nacionales restrictivas imponiendo un límite arbitrario a los déficits públicos e idéntico para todos los Estados del área monetaria. Asimismo, esta crisis de la deuda soberana cuestiona el principio nacionalista del *no bail-out* y la prohibición de la monetización de la deuda por parte del BCE. ¿Resulta concebible que unos países renuncien a su moneda y se les prohíba asistencia financiera mutua o acudir a los préstamos del BCE?, restricciones ambas que refuerzan a los mercados financieros.¹⁰

La pérdida de autonomía de la política monetaria y cambiaria no ha dado lugar a la creación de una regulación macroeconómica europea, tanto más necesaria cuanto que las economías eran diferentes y que la política monetaria de talla única iba a producir efectos divergentes en los diversos países. Cada Estado tenía que asumir el peso del equilibrio en esta «comunidad de estabilidad presupuestaria».¹¹ Debería haber sido reforzado el papel estabi-

⁸ J.-F. Jamet, *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique?*, [2ª ed.], La Documentation Française, 2012, p. 175.

⁹ J. Cossart, E. Dourille-Feer, J.-M. Harribey, M. Husson, E. Jeffers, P. Khalfa, A. Math, D. Plihon, E. Toussaint, *Le piège de la dette publique*, Editions Les Liens qui Libèrent, París, 2011, p. 94.

¹⁰ M. Devoluy, *L'euro est-il un échec?*, La Documentation Française, París, 2011, p. 80.

¹¹ B. Coriat, T. Coutrot, D. Lang, H. Sterdyniak, *L'Europe mal-traitée*, Les liens qui libèrent, París, 2012, p. 46.

lizador de la política presupuestaria, tanto más cuanto que la desaparición del tipo de cambio agrava las diferencias estructurales entre economías al empujarlas a especializarse aún más en aquellos sectores en los que tienen unas ventajas comparativas. Para Artus y Gravet, la unificación monetaria es una «máquina de fabricar heterogeneidad» y deudas externas.

«Además, la heterogeneidad ha desembocado en las deudas externas y, en contra de una idea asentada, una deuda externa ilimitada no puede ser acumulada por los países, incluso si los deudores y los acreedores comparten la misma moneda. La crisis ha marcado el retorno de la restricción externa».¹²

Regulación estatal/poder de los mercados financieros

Siendo la estabilidad financiera un bien público, los gobiernos han volcado sus esfuerzos en evitar una crisis sistémica.¹³ Salvar a las élites del capitalismo les ha llevado a una gran reactividad. Parecían haber resucitado los paradigmas de la actuación keynesiana, aunque se imponía una lectura conservadora: transferencias de recursos públicos al sector privado con escasas contrapartidas. Surgía no obstante el interrogante de si las varias terapias de inspiración keynesiana eran meramente transitorias o si se antojaban duraderas y auguraban un retorno del Estado como principal fuerza de regulación económica. Algunos autores, como Stiglitz, auguraban el advenimiento de un nuevo orden mundial en el que salía reforzado el papel del Estado y se establecía un nuevo equilibrio entre este y el mercado.¹⁴

Para Rodrik,¹⁵ que se refiere a la hiperglobalización, con crisis recurrentes, promover una evolución no traumática del capitalismo requeriría un equilibrio (siempre inestable) entre los mercados y la regulación estatal. La base de ese poder de regulación sigue siendo el Estado nacional, a no ser que existan instituciones internacionales suficientemente fuertes para gobernar una economía mundial o regional. Para Brender y Pisani, reforzar la centralidad del Estado sería un factor de estabilidad para las finanzas...«¡y el capitalismo!»¹⁶.

Pero, ¿hasta dónde puede llegar el déficit y cómo se financia? Los liberales persiguen desde los orígenes de la UME la fijación de unas reglas fiscales restrictivas. Sin embargo, el problema del déficit no proviene de un efecto evicción o de riesgos inflacionistas, sino de la

¹² P. Artus, I. Gravet, *La crise de l'Euro: comprendre les causes: En sortir par de nouvelles institutions*, Armand Colin, París, 2012, p. 11.

¹³ R. Boyer, M. Dehove, D. Plihon, *Les crises financières*, Conseil d'Analyse Économique, La Documentation Française, París, 2004.

¹⁴ J. Stiglitz, *Caída libre*, Taurus, Madrid, 2010, p. 230.

¹⁵ D. Rodrik, *La paradoja de la globalización*, Antoni Bosch, Barcelona, 2011.

¹⁶ A. Brender, F. Pisani, *La crise de la finance globalisée*, La Découverte, París, 2009, pp. 120-121.

sostenibilidad de las deudas públicas. Así, se observa ahora como los mercados, que fueron incapaces de discriminar entre deudas emitidas en euros entre 1999 y 2009,¹⁷ penalizan a la periferia europea. Discriminan y amplifican los movimientos. Esa irracionalidad hace, según Pisani-Ferry,¹⁸ que un nivel de riesgo similar entre dos obligaciones dé lugar, dependiendo del momento, a un *spread* equivalente, levemente inferior o superior, o a una diferencia de varios puntos porcentuales, tipo de mercado que va a determinar que un Estado pueda caer o no en la insolvencia. El deterioro de la prima de riesgo va a obligar a muchos países a adoptar duros planes de austeridad para «evitar que el fuerte deterioro de la prima de riesgo sobre su deuda precipite la profecía auto-realizadora concerniente a su *default*».¹⁹ Este poder de los mercados resulta tanto más preocupante cuanto que hay que poder seguir endeudándose en el mercado internacional de los capitales para sobrevivir. «Al mostrarse incapaces de disciplinar los mercados financieros, éstos, aún más potentes ahora tras la crisis, han llevado a esta capitulación de las autoridades públicas. En lugar de reformar realmente los mercados, son las políticas económicas de estímulo que han de batir en retirada de forma vergonzosa».²⁰

La naturaleza de la deuda soberana es distinta de la deuda privada, aunque solo sea porque el Estado es perenne y puede proceder a nuevas emisiones para honrar vencimientos. Además, tiene la capacidad de recaudar más mediante los impuestos y puede eventualmente monetizar su deuda.²¹ Las creencias liberales hacen que tampoco se haya prestado la debida atención a los niveles de endeudamiento privado, pese a ser el desencadenante de la mayor parte de las crisis financieras. Además, al imponer unas políticas de austeridad presupuestaria extrema, los mercados financieros y los que satisfacen sus exigencias se arriesgan a precipitar a las economías europeas en la depresión.²² El desendeudamiento simultáneo de los agentes privados y públicos reduce los ingresos de todos y eleva el peso real de la deuda.

Dinámica perversa: restricción presupuestaria generalizada-recesión

El crecimiento sostenible requiere una corrección de los déficits públicos a *medio y largo plazo*. El ritmo de la consolidación presupuestaria ha de ir acompasado con el vigor de la recuperación. Así, el FMI recomienda ahora que los saneamientos de las finanzas públicas se distribuyan en el tiempo para resultar creíbles y evitar una mayor contracción del creci-

¹⁷ H. Sterdyniak, «Crisis de la zona euro: es urgente cambiar Europa» en *Economistas Aterrados: Europa al borde del abismo*, Pasos Perdidos, Madrid, 2012, p. 34.

¹⁸ J. Pisani-Ferry, *Le réveil des démons: la crise de l'euro et comment nous en sortir*, Fayard, París, 2011, p. 123.

¹⁹ R. Boyer, *Les financiers dévoureront-ils le capitalisme?*, Economica, París, 2011, p. 115.

²⁰ H. Bourguinat, É. Briys, *Marchés de dupes. Pourquoi la crise se prolonge*, Maxima, París, 2010, pp. 67-68.

²¹ A. Brender, F. Pisani, É. Gagna, *La crise des dettes souveraines*, La Découverte, París, 2012, p. 14.

²² R. Boyer, *op. cit.*, 2011, p. 115.

miento de la economía. El enderezamiento de las cuentas públicas sólo puede ser «consecuencia de un largo proceso de reajuste de los compromisos sociales incorporados en los sistemas fiscales y productivos así como de un retorno al crecimiento».²³ La propia consolidación presupuestaria carece de credibilidad sin crecimiento, lo que alimenta las dudas en torno a la credibilidad de la deuda soberana.²⁴

«La restricción presupuestaria va a ralentizar el crecimiento en los países que han evitado la quiebra y va a impedir la salida de la recesión en los países inmersos en unas dificultades que no pueden superar con sus únicas fuerzas... Sin crecimiento, los países afectados por los ataques de los mercados van a tener que apelar a mayores restricciones presupuestarias para mejorar sus finanzas públicas, lo que hará insostenible su situación».²⁵

Según el *World Economics Outlook* publicado por el FMI en otoño de 2012, los multiplicadores utilizados en la elaboración de las previsiones de crecimiento económico realizadas desde el inicio de la crisis han sido demasiado bajos: entre 0,4 y 1,2. Ahora, el Fondo sitúa el valor de esos multiplicadores desde el inicio de la Gran Recesión en un rango entre 0,9 y 1,7. La fuerte contracción sincronizada del gasto público provoca una mayor caída de la actividad. La producción y el consumo se retraen cada vez más. Ello provoca mayores caídas de los ingresos a pesar de aplicar aumentos en los tipos impositivos e incluso crear nuevos impuestos. Sin crecimiento se hace más pesada la carga de la deuda. Se cuestiona que el Estado pueda asumir la refinanciación del endeudamiento, lo que incrementa los tipos de interés, que se trasladan al sector privado. Al no intervenir el BCE en el mercado primario, los mercados financieros ejercen una mayor presión sobre la financiación de algunos países. *Un problema de liquidez deriva en insolvencia*. Como señala de Grauwe,²⁶ en la eurozona, la deuda es emitida en euros, moneda compartida que no está bajo el control de una autoridad nacional. Los mercados pueden inducir una crisis al Tesoro al desplazarse desde la deuda pública de un país hacia aquella emitida por otros países del área, situación cercana a la de los países emergentes que se financian en moneda extranjera.

Gobernanza económica y mecanismos europeos de estabilidad financiera

Tras descartar la Unión la monetización de la deuda, acordaba crear en mayo de 2010 un mecanismo de asistencia financiera para suplir las dificultades de acceso a los mercados finan-

²³ R. Boyer, *op. cit.*, 2011, p. 116.

²⁴ E. Ontiveros, «Revelaciones de la crisis de la eurozona», *Información Comercial Española*, núm. 863, Madrid, noviembre-diciembre 2011, p. 11.

²⁵ C. Antonin, M. Cochard, S. Le Bayon, «Le syndrome du poisson rouge: perspectives 2011-2012 pour l'économie mondiale», *Revue de l'OFCE*, núm. 117, Presses de Sciences Po, París, abril 2011, p. 35.

²⁶ P. De Grauwe, «The Governance of a Fragile Eurozone», CEPS Working Document, 346, may 2011.

cieros de algunos países. Este Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, transformado por Alemania en un instrumento de tortura para los “beneficiarios”, estaba pensado para resolver un problema que afectaba el balance de los bancos. Los países receptores tenían que proceder a un duro ajuste cuya lógica deflacionista les abocaba irremediabilmente a la recesión. Además, los recursos eran insuficientes y el Consejo Europeo (diciembre de 2010) acordó que este mecanismo transitorio devendría permanente en junio de 2013, si bien su creación ha sido adelantada a 2012. El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) dispone de un capital de 700.000 millones de euros para poder prestar hasta 500.000 millones de euros. Cabe destacar, una vez más, la insuficiencia de los recursos. Alemania rechazó que fuera concebida como una institución financiera apalancada con acceso a los recursos del BCE para sostener realmente las compras de deuda pública de los que necesitaran relajar la presión de los mercados.

El MEDE está capacitado para comprar deuda en el mercado primario, siempre y cuando un país formalice su petición de rescate, asociada a la imposición de una dura condicionalidad. En cuanto al BCE intervendrá en los mercados secundarios para reducir la prima de riesgo.

Gobernanza: eurobonos y federalización de la política presupuestaria

Si bien Europa necesita una más estrecha y mejor coordinación de las políticas presupuestarias de sus Estados, base *del gobierno económico*, ello requeriría considerar el saldo público de la zona euro y su nivel de endeudamiento global en lugar de los saldos por países. Asimismo, la cuantía de la consolidación presupuestaria de los Estados que han perdido la confianza de los mercados debería ser compensada por un impulso en los países que gozan de margen de maniobra autónomo. Este enfoque simétrico tiene escaso recorrido. La nueva *gobernanza económica* institucionaliza unas actuaciones nacionales *restrictivas*, obviando que la política presupuestaria debe combinar regla con discrecionalidad pese a que las heterogeneidades estructurales y la diversidad de los desequilibrios exigirían respuestas fiscales diferenciadas.

El Ecofin formalizó, en septiembre de 2010, el “semestre europeo”, en vigor desde enero de 2011. Aspira a que los Estados voten sus presupuestos en función de una estrategia colectiva, si bien no todos gozan de idéntico poder para fijar los intereses de la Unión. Las orientaciones de los presupuestos son escrutadas durante el primer semestre para detectar incoherencias respecto de los objetivos de los programas plurianuales de estabilidad y formulaciones estratégicas, de inspiración liberal, del Consejo Europeo.²⁷ Si bien el aspecto

²⁷ M. Dévoluy, *L'euro est-il un échec?*, La Documentation Française, París, 2011, p. 143.

«gobierno económico común» es formal, el «semestre» introduce el principio de una gobernanza económica liberal y antidemocrática. Las finanzas de las economías endeudadas son colocadas bajo la tutela de los grandes Estados. Estos les imponen reformas “estructurales” que recortan los derechos laborales y sociales. Por el contrario, los países periféricos no pueden incitar a las economías centrales a impulsar su actividad, lo que aliviaría la intensidad de su ajuste. Una expresión de esta gobernanza asimétrica es el Libro Verde de la Comisión sobre: «La viabilidad de la introducción de los bonos de estabilidad».²⁸ Consciente de las reticencias alemanas ante los eurobonos ofrecía como compensación que las autoridades comunitarias, léase Alemania, pudieran exigir a los países débiles de la zona euro que constituyesen consejos “independientes” y elaboraran sus presupuestos en base a previsiones “independientes” (sorprendente). La Canciller alemana propondría incluso al Bundestag que el Comisario Económico de la UE obtuviera un derecho de veto sobre los presupuestos de los Estados de la Unión. El Pacto de Estabilidad Fiscal solo persigue «trabar las políticas presupuestarias nacionales. Cada país tiene que adoptar aisladamente unas medidas restrictivas».²⁹

Asimismo, la constitucionalización de las reglas de disciplina presupuestaria resulta inviable. En efecto, «para que un sistema de reglas constitucionales pueda sustituir la acción discrecional de los gobiernos, se necesitaría que hubiesen sido previstas las crisis futuras así como que se tenga conocimiento del desarrollo de estas crisis que están por venir. En otros términos, acudir a una regla constitucional en economía, salvo que se profieran hipótesis de omnisciencia, no hace desaparecer el riesgo de incertidumbre radical. Por el contrario, al omitir organizar una vía de salida mediante el reconocimiento de la legitimidad de la acción discrecional, que deriva de un poder democrático, dicho recurso a la regla constitucional instituye una incertidumbre suplementaria en cuanto a cómo solucionar la crisis».³⁰ Asimismo, las reglas recogidas en el «Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza» carecen también de racionalidad económica debido a que la “regla de oro” conocida justifica que las inversiones públicas sean financiadas mediante endeudamiento puesto que son utilizadas durante muchos años».³¹

M. Aglietta³² apunta que «lo peor se halla en la definición de la regla de oro». El concepto elegido de saldo estructural recoge el conjunto de los gastos, incluidos los de las inversiones públicas. Al tener que ser respetado el equilibrio presupuestario ello significa que las inversiones del Estado han de ser autofinanciadas con ingresos corrientes. «Es

²⁸ Commission Européenne, *Livre vert sur la faisabilité de l'introduction d'obligations de stabilité*, 23 noviembre 2011 [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/green_paper_fr.pdf].

²⁹ B. Coriat, T. Coutrot, D. Lang, H. Sterdyniak, *op. cit.*, 2012, p. 24.

³⁰ J. Sapir, *Faut-il sortir de l'euro?*, Seuil, Paris, 2012, p. 119.

³¹ B. Coriat, T. Coutrot, D. Lang, H. Sterdyniak, *op. cit.*, 2012, p. 24.

³² M. Aglietta, *Zone euro: éclatement ou fédération*, Michalon, Paris, 2012, pp. 115ss.

como si se prohíbe a las empresas endeudarse y se les fuerza a asumir sus inversiones mediante autofinanciación. Desaparecería cualquier crecimiento y desaparecería también el propio capitalismo». La regla de oro comunitaria supone bien que ya no va a haber crecimiento y que Europa está condenada al “estado estacionario” o bien que el crecimiento es independiente de la inversión pública.

La opción estratégica de Alemania para adaptarse al reto de la mundialización es nacional y pasa por reforzar su potencial industrial, aunque sea en detrimento de sus socios europeos

Asimismo, el concepto de “déficit estructural” es impreciso, de medición incierta y su valoración empírica difiere según el tipo de análisis emprendido. Para los economistas liberales, economistas de la oferta, las rigideces en los mercados harían que la producción potencial fuera cercana a la real. Así, la parte coyuntural del déficit sería débil y todo déficit tendería a ser estructural. Este enfoque no es compartido por los keynesianos que contemplan la posibilidad de que exista una insuficiencia de demanda efectiva, lo que haría que la producción real podría caer muy por debajo de su nivel potencial y ser el grueso del déficit de tipo coyuntural.³³ La constitucionalización de la “regla de oro” no sólo hace que los Estados no podrán emprender políticas anticíclicas sino que deberían impulsar políticas procíclicas en los periodos contractivos.³⁴

La idea que subyace a la postura alemana es que antes de que se aprueben *eventualmente* medidas que impliquen la mutualización de la deuda, han de estar encorsetadas las finanzas de los países del Sur. La apertura de las primas de riesgo y la constitucionalización del equilibrio presupuestario serían las herramientas. Alemania teme que la creación de una Agencia Europea de la Deuda disuada a los países de proseguir con las medidas de restricción presupuestaria. Además, en caso de *default* de un país, o si se decanta por salir de la UME, los demás tendrían que asumir la carga de su deuda. El que aporta su credibilidad última al sistema exige muchas contrapartidas.³⁵ Alemania, cuyos costes de refinanciación están colocados en unos niveles históricamente bajos, al beneficiarse de la crisis de la deuda, no está dispuesta a un ejercicio de solidaridad pese a que el sacrificio de las políticas fiscales nacionales debería tener como contrapartida la mutualización del riesgo.

³³ B. Coriat, T. Coutrot, D. Lang, H. Sterdyniak, *op. cit.*, 2012, p. 37.

³⁴ *Ibidem*, pp. 92-93.

³⁵ J. Pisani-Ferry, *op. cit.*, 2011, p. 182.

Gobernanza económica y "Pacto por el Euro plus"

Una estrategia no cooperativa: el "modelo" alemán no es extrapolable

La gobernanza europea alumbró también en marzo de 2011 el Pacto por el Euro Plus cuyo objetivo es establecer un control en torno a los desequilibrios macroeconómicos, haciendo especial hincapié en los déficits corrientes. La crisis ha quebrado la creencia ingenua de que los déficits externos dejaban de tener importancia en una unión monetaria. Ahora se pretende europeizar el "modelo" alemán cuando el caso de Alemania no es extrapolable. Es más, este país actúa como factor de inestabilidad en la eurozona. Ha privilegiado un modelo de crecimiento "*neomercantilista*" volcado hacia la conquista de mercados externos, siendo destacable el crecimiento de las exportaciones destinadas a Europa. Los excedentes de Alemania, luego reciclados hacia otros países europeos, lo que ha alimentado su burbuja, se han disparado tras el euro. Alemania ha sido el país que más se ha beneficiado de la integración europea en términos de mercado, al igual que se beneficia ahora de una refinanciación de su deuda a tipo de interés real negativo.³⁶

Incumbe a las economías del norte de Europa actuar como locomotoras en Europa estimulando su consumo interno mediante unas políticas salariales y presupuestarias menos restrictivas y creando un diferencial de inflación. No se atisban motivos para que Alemania cambie de orientación. Su opción estratégica para adaptarse al reto de la mundialización es nacional y pasa por reforzar su potencial industrial, aunque sea en detrimento de sus socios europeos.³⁷ Además, si todos los países europeos fuesen como Alemania, discurso más común, la capacidad de exportación de la zona euro sería tal que cabe preguntarse de dónde provendría la demanda necesaria para absorber dichos excedentes. Si bien a largo plazo el comercio mundial no es un juego de suma cero, a corto plazo todas las economías no pueden ser *simultáneamente* competitivas. Los déficits de unas son los excedentes de otras. La debilidad de la demanda interna europea no puede ser sustituida por exportaciones.³⁸ Al no poder optar por las devaluaciones competitivas, las economías periféricas persiguen una desinflación competitiva de tipo salarial. No sólo salen perjudicados el crecimiento y el bienestar de la eurozona sino que las reducciones agresivas de salarios sesgan contra la mejora de la productividad del lado del capital humano y composición tecnológica de los procesos productivos. La experiencia alemana no es un argumento a favor de la austeridad en los países damnificados sino a favor de unas políticas más expansivas en los países que gozan de autonomía respecto de los mercados.

³⁶ F. Comín, «El dilema histórico de Europa: integración frente a conflicto», *Gaceta Sindical*, nueva etapa, núm. 18, Madrid, junio 2012, pp. 47-48.

³⁷ J. Sapir, *op. cit.*, 2012, p. 64.

³⁸ J. L. Gréau, «Rétablissement ou rechute?», *Problèmes économiques*, n° 3006, París, novembre 2010, pp. 5-6.

Nueva crisis: vieja receta del ajuste salarial

El ajuste vía empleo y salarios siempre ha estado presente en la construcción europea.³⁹ La crisis acentúa su carácter liberal. Los gobiernos europeos se decantan por unos ajustes económicos que inducen más paro, una mayor desregulación laboral y unos recortes sin precedentes del Estado de Bienestar. Al no poder devaluar, el peso del ajuste se centra en el mercado de trabajo, vía empleo y salarios. El proyecto de UME se fundamenta en que ganar posiciones competitivas pasa por modular a la baja los salarios. De ahí la constante reivindicación de reforma radical del mercado de trabajo desde los orígenes de la UME.⁴⁰ Robert Mundell depositaba su confianza en que los Estados miembros se verían obligados a desregular radicalmente sus mercados de trabajo.⁴¹ Esa “necesidad” de “devaluación interna” sería más sensible en las economías periféricas con peor especialización sectorial e intra-sectorial y con menor capacidad de diferenciación-innovación del producto.⁴²

Tras haberse alcanzado la despolitización de la política monetaria, ahora toca “despolitizar” la política presupuestaria y degradar las condiciones laborales, salariales y sociales

El Pacto por el Euro Plus propone una desindexación salarial radical: quedaría eliminada la indexación de los salarios sobre la inflación y sólo se referirían a las mejoras de productividad. Ello profundizaría en la merma de poder adquisitivo y en la pérdida de peso relativo de las rentas salariales respecto de las de capital que gozan de mejor trato fiscal. Además, para que la rentabilidad potencial del capital sea real, han de crearse unas condiciones favorables tanto del lado de la oferta como del de la demanda, tanto más cuanto que la zona euro padece una demanda agregada insuficiente. La combinación de reducción de salarios y destrucción de empleo incrementa los riesgos que implica por sí misma toda devaluación salarial: la caída excesiva del consumo interno y mayor dificultad de los afectados para hacer frente a las deudas contraídas.⁴³

La política de desinflación salarial competitiva ha surtido efectos en Alemania, economía volcada con anterioridad hacia la exportación como consecuencia de su especialización

³⁹ F. Denord, A. Schwartz, *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Raisons d'agir, París, 2009.

⁴⁰ G. de la Dehesa, «La convergencia real de España en una Unión Monetaria», *Información Comercial Española*, nº 767, Madrid, diciembre 1997-enero 1998, p. 56.

⁴¹ R. Mundell, «El futuro del euro: una expectativa favorable», *Política Exterior*, núm. 63, Madrid, mayo-junio 1998, p. 15.

⁴² B. Coriat, T. Coutrot, D. Lang, H. Sterdyniak, *op. cit.*, 2012, p. 79.

⁴³ J.-P. Fitoussi, «L'Europe a un problème politique, pas économique», *Alternatives Économiques*, Hors-série, 2.º trimestre 2011, pp. 10-11.

sectorial. Generalizada a Europa, que no goza ya de la muleta del endeudamiento, deriva en «crecimiento blando» o en recesión, más aún cuando se contrae drásticamente el gasto público.⁴⁴

Gobernanza y papel del Banco Central Europeo

Sólo se ha podido evitar la depresión y el caos en Europa debido a que el BCE no ha seguido al pie de la letra a los tratados. Al ser las deudas públicas el eje central de la estabilidad financiera, ha tenido que asumir mayor protagonismo en los mercados de las deudas. Ya, entre septiembre de 2008 y 2009, tuvo que inundar el mercado de liquidez para afrontar la crisis financiera. La crisis de la deuda soberana europea le ha obligado a ser más heterodoxo. Ha inyectado grandes cantidades de liquidez a un plazo de 3, 6, 12 y 13 meses... y hasta dos inyecciones a un plazo de 36 meses. Ahora, los bancos tienen difícil acceso al mercado de capitales y los Estados endeudados ya no pueden avalarles a coste asumible para que emitan. Asimismo, al ofrecer liquidez a tres años, con “barra libre” y rebajar la calidad de los activos descontables como garantía, ha permitido a los bancos asumir los vencimientos que tenían en 2012 y les ha dado más libertad para comprar deuda soberana, negocio lucrativo para mejorar sus resultados. El BCE presta a los bancos, que prestan a los Estados a tipo superior.⁴⁵ ¿No resultarían más naturales las compras directas a los Estados? El BCE ha abierto también en tres ocasiones unas líneas de provisión de liquidez en dólares para compensar los problemas de acceso de las entidades de crédito a la liquidez en otras divisas en los mercados.

Se va a ver llevado también a tener que garantizar la liquidez del mercado de la deuda pública.⁴⁶ Sin embargo, su intervencionismo resulta timorato. De hecho, a partir de marzo de 2012, iba a aducir riesgos inflacionistas e interrumpir sus compras de deuda pública, lo que recrudesció la crisis en España e Italia, lo que le obligaría a rectificar. A finales de julio, Draghi declaraba: «El BCE hará lo necesario para sostener el euro. Y créanme, eso será suficiente». Destacaba también que «en la medida en que las primas de riesgo dificulten el funcionamiento de los canales de transmisión de la política monetaria, caen bajo nuestro mandato». Sin embargo, aplazó a partir de agosto la compra de deuda y otras medidas no convencionales hasta que los países del euro en apuros formalizaran su petición de ayuda al fondo de rescate europeo. Ello conllevaba una estricta condicionalidad y más recortes sociales. No cabe duda de que resulta particularmente efectivo el esquema según el cual los fondos de estabilidad compran deuda en el mercado primario y después el BCE actúa

⁴⁴ P. Boccara, *La crise systémique Europe et monde: quelles réponses?*, Le Temps des Cerises, París, 2011, p. 64.

⁴⁵ D. Millet, É. Toussaint, *AAA: Audit, Annulation, Autre politique*, Seuil, París, 2012, p. 84.

⁴⁶ J.-P. Betbèze, C. Bordes, J. Couppey-Soubeyran, D. Plihon, *Banques centrales et stabilité financière*, Conseil d'Analyse Économique, La Documentation Française, París, 2011, p. 18.

potencialmente de forma ilimitada en el mercado secundario, ciñéndose al tramo con vencimiento de entre 1 y 3 años.⁴⁷

La eurozona, que carece de un prestamista de último recurso, es una excepción donde *crisis fiscal del Estado y crisis financiera se retroalimentan*.⁴⁸ Los ortodoxos y los gobernantes argumentan que la monetización de la deuda desincentivaría a los Estados para proseguir con sus políticas de control de los déficits públicos. Esa objeción tiene poco recorrido cuando Alemania ha impuesto un “federalismo” presupuestario de corte restrictivo.

Pese a los avances forzados por una situación de crisis extrema el BCE se resiste a abandonar sus fobias antiinflacionistas. Su prioridad no es apoyar el nivel de actividad y el empleo. Es más, el mensaje transmitido es claro: en caso de incremento “indebido” de los salarios, procederá a subir los tipos de interés.

Conclusiones

Las políticas de ajuste se estructuran en torno a una restricción salarial extrema, cuyos efectos perniciosos sobre el crecimiento ya no pueden ser contrarrestados mediante endeudamiento. El objetivo perseguido es simple: recuperar competitividad mediante la deflación salarial y reducción de los mecanismos de cobertura social pública. Incluso Bergsten, había de reconocer:

«De hecho, ni Alemania ni el BCE tienen intención de poner fin a la crisis con rapidez. Su objetivo es, más bien, servirse de la crisis para realizar las reformas económicas adicionales necesarias para crear una economía europea fuerte a largo plazo. Esto ayuda a explicar la razón por la cual las autoridades de la zona euro no han creado un cortafuegos financiero tan importante como el que reclamaban los mercados».⁴⁹

Bajo las diversas máscaras de la crisis se oculta el rostro de los proyectos liberales más radicales. Tras haberse alcanzado la despolitización de la política monetaria, ahora toca “despolitizar” la política presupuestaria y degradar las condiciones laborales, salariales y sociales. Las políticas “*austeritarias*” y los ajustes sociales sin precedentes son colocados como los valores supremos respecto del empleo y del bienestar, aunque extienden la recesión.

⁴⁷ Al concentrarse en los plazos cortos, trata de dar salida a las ingentes posiciones de deuda acumulada en el balance de los bancos, incluidas las entidades alemanas y francesas.

⁴⁸ B. Mafféi, J. Forget, *L'Europe survivra-t-elle à la mondialisation?*, Economica, Paris, 2011, p. 171.

⁴⁹ F. Bergsten, «Por qué el euro sobrevivirá», *Política Exterior*, nº 150, Madrid, noviembre-diciembre 2012, p. 112.

Por otra parte, la crisis de la deuda soberana europea ha revelado también las debilidades de la integración monetaria, agravadas por el hecho de no disponer de un prestamista de último recurso. El entramado de una moneda única sin Estado es inviable y actúa como catalizador de la crisis. Si no se desea que la soberanía de los Estados-nación sea transferida al Leviatán financiero solo queda la opción de trasladarla y compartirla democráticamente a nivel europeo. Rodrik manifiesta que «La decisión a la que debe hacer frente la Unión Europea es la de *optar entre unión política o menos unión económica*. Si los dirigentes de la zona euro no están dispuestos a convencer a sus electores de que compartan una comunidad política y un futuro común, o no son capaces de hacerlo, tendrán que renunciar a la moneda común. La única alternativa es debilitar la democracia, que es el mayor logro histórico de la región».⁵⁰ Pero la actual gobernanza económica antidemocrática, liberal, restrictiva y asimétrica no permite transitar hacia la constitucionalización de un futuro gobierno económico europeo que regule los mercados financieros. Paradójicamente se acude al concepto de gobernanza cuando se restringe la capacidad del Estado para incidir en la solución de los problemas económicos y sociales importantes.

⁵⁰ D. Rodrik, «Salvar la democracia de los riesgos de la globalización», *Política Exterior*, nº 150, Madrid, noviembre-diciembre 2012, p. 46.