

ISSN: 1576-0162

LA GOBERNANZA ECONÓMICA: UNA NECESIDAD PARA EL CRECIMIENTO Y
LA PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

*ECONOMIC GOVERNANCE AS A REQUIREMENT FOR GROWTH AND THE
ENHANCEMENT OF EUROPEAN INTEGRATION*

Francisco Rodríguez Ortiz
Universidad de Deusto
frodrig@iee.deusto.es

Recibido: septiembre de 2007; aceptado: enero de 2008

RESUMEN

Según progresa la integración europea, se va imponiendo la necesidad de una gobernanza económica de la Unión. Dicha gobernanza ha de articularse en torno a las acciones del Banco Central Europeo (BCE) y a las actuaciones presupuestarias de los Estados miembros. Las concepciones restrictivas que sustentan dichas políticas han de ser reconducidas una vez se ha confirmado que las reglas rígidas de la constitución económica de la zona euro no han actuado como factores de dinamización económica. La arquitectura de la falsa gobernanza económica actual sigue concediendo la primacía a la estabilidad de los precios sobre el crecimiento y el empleo y no contribuye a estimular el crecimiento.

Palabras clave: Gobernanza; Inflación; Flexibilidad presupuestaria; Empleo; Crecimiento.

ABSTRACT

As European integration advances, the EU's economic governance becomes more and more urgently needed. This economic governance must revolve around the European Central Bank's performance and the budgetary action of the member States. The restrictive conception underlying such policies should be changed once it has become apparent that the rigid rules of the Eurozone's economic constitution have not contributed to a more dynamic economy. The structure of the present false economic governance still gives the stability of prices precedence over growth and employment, without stimulating growth.

Keywords: Governance; Inflation; Budgetary Flexibility; Employment; Growth.

Clasificación JEL: E52; E58; E63.



1. INTRODUCCIÓN

Según progresa el proceso de integración se van diluyendo las competencias exclusivas de los Estados nacionales en materia económica y va siendo cuestionado el principio de “omnicompetencia”. Pero, el reparto de funciones es confuso y este entramado complejo no satisface a los que tienen como punto de referencia las estructuras de decisión de un Estado nación y tampoco a aquellos cuya referencia es el sistema federal. Ahora bien, según Wyplosz, los problemas de los Estados naciones de Europa no se resuelven invocando la *necesidad de más Europa*. La solución a los principales problemas de los Estados naciones de Europa pasaría ante todo por el ámbito nacional.

“Europa tiene ciertamente un papel que desempeñar para contribuir a un retorno al crecimiento y para acabar con el paro masivo, pero es modesto. Las respuestas a los bloqueos nacionales han de ser ante todo nacionales, por lo menos mientras los ciudadanos sigan percibiendo que la única fuente de legitimidad democrática radica en sus respectivos Estados naciones” (Wyplosz, 2005:15).

Sin embargo, ningún país europeo podrá salir de la parálisis al margen de la profundización del proceso de integración europea tales son las interdependencias económicas y financieras que se han ido forjando. Pero, y ahí radica la contradicción mayor del proceso de integración, el margen de manobra de los Estados naciones se ha visto recortado *sin que emerjan en paralelo los mecanismos de regulación macroeconómica a escala europea*.

Los Estados miembros, cada vez más heterogéneos, han de coordinar sus políticas económicas para que resulten compatibles entre ellas y con los compromisos contraídos en la Unión. La gobernanza económica se va a articular principalmente en torno a la actuación del BCE y a las actuaciones presupuestarias de los Estados miembros ya que los recursos actuales de la Unión no le permiten encarar las acciones asociadas a la moneda única, a la ampliación y tampoco desempeñar un papel de estabilización de la coyuntura.

Esta gobernanza económica de la Unión es tanto más necesaria cuanto que salvando el repunte que se inicia en 2006, y que se prolonga en 2007, si bien con muchas incógnitas financieras que cuestionan su continuidad,

la eurozona viene padeciendo un crecimiento débil desde la década de los noventa y muestra dificultades para adaptarse a las grandes mutaciones de la economía mundial. *Las reglas rígidas de la constitución económica de la zona euro en los años noventa no parecen haber sido un factor de dinamización económica.*

Jean Marc Ferry, preso de la ilusión liberal, explica esta euroesclerosis en términos de dicotomía entre política económica de derecha y política social de izquierda. Opone el supuesto dinamismo del Reino Unido a la apatía de Francia y de Alemania. Destaca que la aplicación de una política monetarista en el Reino Unido ha ido acompañada de una flexibilidad estructural del empleo y de las rentas. Sin embargo, la Unión Monetaria introduce fuertes restricciones en materia de política cambiaria, monetaria y presupuestaria, lo cual hace que requeriría una flexibilidad absoluta del lado del empleo y de las rentas salariales para mejorar sus condiciones competitivas de oferta. Deduce que una *“política económica de derecha requiere una política social de “derecha” para que la economía vaya bien, la sociedad sea dinámica, emprendedora y móvil aunque ello genere grandes sufrimientos y desigualdades”*(Ferry, 2005: 517). Así, resalta:

“Sin embargo, en la zona euro, a diferencia de los ingleses, nos movemos en plena contradicción: por un lado, nada más rígido que nuestra política económica (autonomía absoluta del BCE en lo referente a la política monetaria y al tipo de interés; Pacto de Estabilidad y prohibición de llevar a cabo una política keynesiana); por otro lado, nuestros mínimos sociales resisten los cantos de sirena de la flexibilidad... Política económica de derecha; estructura social de “izquierda”: he ahí el callejón sin salida del estancamiento económico y del paro” (Ferry, 2005: 518).

2. GOBERNANZA ECONÓMICA Y POLÍTICA MONETARIA ÚNICA

El proyecto actual de construcción comunitaria concede un protagonismo excesivo al Banco Central Europeo (BCE) cuya independencia respecto de los poderes políticos garantizaría la mejor gobernanza económica de la Unión. Se quiebran las reglas del juego democrático al apelar implícitamente a la tiranía de las elecciones para justificar que un banco central haya de ser independiente para alcanzar la estabilidad económica. Ello se debería a que aun cuando un poder político democrático prefiere gozar de estabilidad monetaria a largo plazo, se vería llevado a conceder la preferencia al empleo a corto plazo cuando es sometido a la presión de los plazos electorales. Por otra parte, al no estar confrontado el BCE a un poder político único, ha de ser, casi por definición, el banco más independiente de cuantos existen.

La UME ha priorizado una mal definida estabilidad de los precios. Esa sería la mejor contribución de la política monetaria al crecimiento. Los agentes económicos habrían de adaptar sus comportamientos al objetivo de inflación del BCE, lo cual permite su propio logro. Las anticipaciones de los agentes

pasan a ser el canal principal de transmisión de la política monetaria. El BCE se ve pues impulsado a privilegiar las políticas monetarias restrictivas para garantizar un crecimiento medio de los precios no superior al 2%. Al actuar los tipos de interés con retraso sobre los precios, tiende a endurecer su política monetaria en cuanto anticipa la posibilidad de repunte de la inflación. Tal sería la situación actual en que teme un incremento de los salarios en un contexto de desaceleración del paro, aunque la crisis de liquidez en los mercados interbancarios y las fuertes bajadas de tipos de la Fed le han llevado a dar marcha atrás en las subidas previstas de los tipos. Así, la conducción real de la política monetaria ha sido no obstante más flexible de lo sugerido por el dogma. El deterioro de la coyuntura en los países centrales de la Unión Europea a partir de la segunda mitad de 2002 ya le llevó a relajar la política monetaria pese al incumplimiento por parte de los Estados centrales de las obligaciones derivadas del PEC. Pero actúa con retraso y concede demasiada importancia a la evolución de la inflación a corto plazo. Si bien cualquier banco central ha de defender el valor de su moneda, lo criticable no es tanto el objetivo perseguido como la jerarquía de objetivos que sitúa, teóricamente, a la estabilidad de los precios por encima de cualquier otra consideración.

Como apuntara Philippe Herzog en referencia a la política monetaria del BCE:

“Su focalización en la lucha contra la inflación descansa sobre principios válidos hace veinte años, mientras que en la actualidad la competencia mundial ejerce una presión duradera sobre los precios de los productos. Por el contrario, el BCE no sabe gestionar los movimientos de los precios de los activos financieros, ni los tipos de cambio. La política monetaria ha de integrar estas nuevas coordenadas y ha de contribuir de forma coherente al logro de los tres objetivos de Lisboa: crecimiento, competitividad y empleo” (Herzog, 2006: 62).

Este fundamentalismo monetario de la estabilidad de los precios del BCE tiene poco que ver con la actuación mucho más meditada y equilibrada de la Fed. Ésta, a parte de conceder la misma importancia al crecimiento que a la inflación, ha sabido detectar en el pasado reciente el impacto positivo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) sobre la productividad y adaptar su política monetaria a estos cambios estructurales. Al ser rebajado el umbral de la llamada tasa natural de paro (tasa de paro por debajo de la cual se aceleraría la tasa de inflación de tipo salarial), la Fed, como se ve ahora, ha tendido a llevar una política monetaria más acomodaticia y favorable al crecimiento y al empleo. Así, como apuntara Michel Aglietta:

“Pretender defender la estabilidad de los precios tolerando una tasa permanente de paro del 9% o del 10% y, peor aún, pretender que uno no tiene nada que ver con esta situación que estaría provocada por la “rigidez del mercado de trabajo”, sería un escándalo en Estados Unidos. La independencia de la Fed no resistiría una situación similar. Porque la Fed opera bajo discrecionalidad restringida, es decir bajo el control de la soberanía democrática que le concede esta independencia” (Aglietta, 2006:11).

Los bancos centrales no pueden extraer su legitimidad del respeto a un objetivo único e explícito de inflación. Además, una cosa es la independencia en la elección de los instrumentos y otra distinta es la elección independiente de los objetivos en una democracia.

“El mandato Humphrey-Hawkins de la Fed ha sido fijado por el Congreso en 1977 y viene siendo reconducido desde dicha fecha. Se refiere a tres objetivos: el pleno empleo, la estabilidad de los precios y un débil tipo de interés a largo plazo. El tercer objetivo es complementario de los dos primeros: en efecto, la ausencia de anticipación de inflación hace bajar el tipo largo, lo cual favorece la inversión y el empleo. Se trata pues de un mandato dual. La política monetaria, en un mundo democrático ha de preocuparse por lo que desean los electores, y el empleo aparece como su preocupación primera. La Fed elige con absoluta independencia los instrumentos de su política monetaria, pero no así los objetivos; es una criatura del Congreso y no como el BCE, una criatura de los banqueros centrales” (Le Héron, 2006: 35).

El problema no es meramente técnico. La noción de independencia dista de ser obvia. Se ha impuesto una nueva concepción de la acción política que, bajo pretexto de lograr un objetivo superior, limita la capacidad de actuación de los gobiernos democráticos al colocar algunas políticas macroeconómicas al margen de los ciclos electorales. Convendría como mínimo diferenciar entre la independencia *de jure* y la independencia *de facto*. Puede haber autonomía *en* un Estado de esencia democrática pero no independencia *respecto al* Estado. La “independencia funcional” ha de ser concebida en el interior de la división de poderes cuya unidad forma el Estado, no bajo forma de una entidad exterior al Estado. Asimismo, la independencia referida al poder político es cuestionable al incidir las decisiones de política monetaria sobre la situación económica del conjunto de la eurozona y condicionar la acción de las demás herramientas de política macroeconómica. Además, la inflación, cuya expresión siempre es monetaria, hunde sus raíces en una multiplicidad de factores y muchos son los factores que contribuyen en la actualidad a que esté controlada pese al incremento del precio de las materias primas.

- El recrudescimiento de la competencia en el ámbito de la Unión Europea y a escala global ha rebajado las expectativas inflacionistas. La competencia en el bloque de la moneda única y la producción e importación de productos manufacturados provenientes de países emergentes con bajo coste de la mano de obra han actuado como factor de desinflación permanente.

- Tendencia a la apreciación del tipo de cambio del euro respecto de las principales divisas mundiales.

- Desindexación salarial impuesta por la crisis del empleo. Primero fue el paro utilizado como instrumento de disciplina salarial y ahora es la precariedad que sirve para mejorar cuantitativamente la situación del empleo pero al precio de condiciones salariales y de una estructura del empleo muy degradadas. Así, el encarecimiento del crudo no está generando efectos de “segunda ronda”.

-Por otra parte, la propia política macroeconómica del euro ha dado lugar hasta el año 2006 a una fuerte atonía económica. Contribuía a contener la inflación, a la vez que trababa el proceso de consolidación presupuestaria en muchos de los Estados miembros de la Unión Europea.

Así, preocupado por el repunte de la inflación en la eurozona, el BCE inició en diciembre de 2005 el proceso de subida de los tipos de interés. Los llevaría del 2% al 4% y era previsible, hasta la crisis reciente, su intención de auarlos al 4,25%-4,5% para finales de 2007. Más allá de las cifras, el BCE, obsesionado por la inflación y su contención preventiva, entiende que el crecimiento real de la UE ya se coloca por encima de su crecimiento potencial (la tasa de paro real se hallaría por debajo de la NAIRU) y teme la inflación en un contexto de encarecimiento del crudo y de baja productividad en la zona euro.

Pende como amenaza para la continuidad del crecimiento europeo que se produzca una transmisión más intensa de lo previsto de los tipos cortos a los tipos largos, lo cual ahondaría en la crisis del sector inmobiliario y en la capacidad de consumo de los particulares. Por no mencionar al encarecimiento del coste de financiación de las empresas cuyo nivel de endeudamiento respecto al PIB rebasa el nivel alcanzado en 1999, "endeudamiento" que se ha visto favorecido por la práctica de un fuerte apalancamiento financiero.

Si el BCE se decantase por proseguir con su política restrictiva, podría truncar la frágil recuperación en Europa en un momento en que la coyuntura económica estadounidense presenta riesgo de recesión. La fortaleza del euro y el sesgo restrictivo adoptado por la política monetaria del BCE pasan a ser un quebradero de cabeza para las autoridades de los Estados miembros. Además, a parte de los diferenciales de tipo y ciclo, también juega "a favor del euro" el hecho de que China, los países productores de petróleo y muchos países emergentes están apostando por una mayor diversificación de sus reservas, aunque tampoco pueden ir muy lejos. Si radicalizasen sus movimientos contra el dólar se producirá una erosión del valor de sus reservas. El BCE habría de prestar atención al contagio de la crisis financiera sin olvidar que la apreciación del euro ya equivale desde el punto de vista de sus efectos económicos a un endurecimiento de la política monetaria.

3. GOBERNANZA Y REGLAS DE DISCIPLINA PRESUPUESTARIA

La UME requeriría una mejor y menos asimétrica coordinación entre la política monetaria y las políticas presupuestarias para, según los preceptos de la teoría keynesiana, mantener la economía sobre su senda de crecimiento potencial con pleno empleo de los factores de producción. Estos mecanismos de coordinación habrían de alcanzar la máxima coherencia entre las competencias ejercidas por la Unión y las que siguen recayendo sobre los Estados miembros. Pero la desconfianza hacia la actuación discrecional de los poderes públicos hace que la coordinación descansa en unas reglas estrictas que los Estados se comprometen a respetar en el marco de una vigilancia mutua.

“Las instituciones políticas democráticas contienen en sí mismas un sesgo contrario a la disciplina o la responsabilidad fiscal y a la estabilidad macroeconómica. ¿Por qué, una vez admitidos los costes en términos de crecimiento derivados de una inflación elevada y variable, un déficit público alto y un endeudamiento público abultado, los responsables políticos encuentran dificultades severas para reducir los desequilibrios presupuestarios?” (González Páramo, 2001:18).

Según González Páramo la explicación es simple y tiene que ver también con un cuestionamiento de los cimientos democráticos: el gasto se dirige a grupos sociales específicos que tienen poder para inferir un coste político al gobierno que pretendiera recortar sus beneficios. Sin embargo, los ingresos fiscales provienen de “un fondo común”. Así, los políticos, que perseguirían metas propias, y se moverían a corto plazo, apoyarían unas políticas de gastos que beneficiarían a ciertos colectivos pero financiadas con los impuestos de todos.

Para Luis Ángel Rojo, el Pacto de Estabilidad, concebido en realidad como reacción contra la herencia de las concepciones macroeconómicas keynesianas, devolvería un margen de maniobra anticíclico a las economías nacionales.

“El Pacto de Estabilidad resulta ser el complemento necesario de la Unión Monetaria, precisamente porque proporciona el marco de referencia apropiado para la coordinación de las diversas políticas fiscales nacionales y, de esta forma, diluye los riesgos de inestabilidad financiera. Además, el Pacto de Estabilidad permitirá restablecer un cierto margen de maniobra en las economías nacionales para la utilización de la política fiscal con fines anticíclicos y de amortiguación de las perturbaciones reales de naturaleza asimétrica. De hecho, la persistencia de desequilibrios en las finanzas públicas impediría recurrir, en coyunturas desfavorables, a impulsos fiscales, porque estos conducirían a problemas de sostenibilidad más graves. Por el contrario, la consecución de los objetivos del Pacto –mantener un saldo presupuestario equilibrado a largo plazo o, lo que es lo mismo, en una posición cíclica neutral– permitiría que los países miembros de la Unión Monetaria reaccionen a evoluciones adversas específicamente nacionales con políticas más expansivas, pero dentro de los límites de la sostenibilidad, o acomoden simplemente el impacto normal del ciclo sobre las finanzas públicas.” (Rojo, 1999:37).

El PEC pretendía impedir en realidad que las finanzas públicas amenazaran la estabilidad monetaria y la independencia del BCE. Al no existir un órgano central europeo de coordinación, se impuso el principio del equilibrio o excedente presupuestario sostenido en el tiempo.

Viene a representar la otra cara de la independencia del BCE, cara tanto más improcedente cuanto que al desaparecer la relativa autonomía monetaria y cambiaría en la UME, ésta define un nuevo marco de actuación para la política presupuestaria y la erige, *salvo que todo el peso del ajuste negativo se centre sobre el empleo y los salarios*, en el único instrumento que le resta a los gobiernos nacionales para contrarrestar las perturbaciones específicas.

Pero, según los apologistas de la estabilidad presupuestaria, la política monetaria se vería llevada a contrarrestar los efectos inflacionistas derivados de un exceso de déficit público provocado por un aumento del gasto público y/o por una demanda privada excesiva inducida por una bajada de los impuestos y una evolución excesiva de los salarios. La subida de los tipos de interés anularía el efecto expansivo del gasto público. El déficit público trabaría pues la función a corto plazo de estabilización del ciclo de la política monetaria.

Asimismo, las familias reaccionarían al previsible aumento de los impuestos derivado del mayor peso de la deuda mediante un incremento de su ahorro y un recorte de sus gastos de consumo. Según el teorema de Ricardo-Barro, también llamado de equivalencia ricardiana, el gasto público pierde eficacia al ser contrarrestado por un recorte de similar cuantía del gasto privado.

Tampoco se pueden extraer conclusiones convincentes a nivel empírico. España, en situación de equilibrio presupuestario desde 2004 ha crecido más que la media de la UE y Alemania o Francia, con un déficit superior al 3% hasta el año 2006, han mantenido resultados inferiores. Pero otros países con déficit elevados, como Estados Unidos, se han podido mantener sobre la cresta alta del ciclo. Luego no cabe duda de qué, vía acción de los estabilizadores automáticos, el propio ciclo influye sobre la evolución de las finanzas públicas.

“La simultaneidad del aumento del déficit presupuestario y del debilitamiento del crecimiento no implica pues que la política presupuestaria propuesta por la teoría keynesiana sea ineficaz para luchar contra las recesiones” (Vesperini, 2005:18).

Los países son concientes de que la contracción del déficit público es tanto más fácil cuanto que hay crecimiento. Nada garantiza mejor la sostenibilidad de las finanzas públicas que el crecimiento. Como apuntara Stiglitz,

“Unos déficit –moderados y estructurados en fases progresivas a medida que la economía va recuperando la salud– son el mejor modo de restaurar la confianza” (Stiglitz, 2003:90).

Así, los países centrales de la Unión Monetaria han reconducido su déficit por debajo del 3% en 2006 al beneficiarse de la mejora sustancial del ciclo económico y al recortar también algunas partidas de gasto social o al crecer estos gastos por debajo del crecimiento del PIB nominal.

Luego, el déficit público ha dado lugar a una subida muy moderada de los tipos de interés a largo plazo, cuando no va acompañado por una bajada como en Japón o en España en 1993-1994. Parece difícil establecer a nivel empírico un nexo de causalidad entre déficit público, tipos de interés, inflación y efecto expulsión de los agentes privados. El efecto *crowding out* opera mucho menos en la actualidad cuanto que, hasta la reciente crisis de liquidez en los mercados bancarios asociada a la crisis de las *subprime*, ha tendido a existir un exceso de liquidez a nivel mundial que facilita un más fácil acceso a menor coste a mayores fuentes de financiación. Estados Unidos lo confirma a diario y también actúa menos el efecto desbordamiento en un contexto de unión monetaria.

Sin embargo, debido a la propia sostenibilidad de las finanzas públicas, casi nadie discute ya la necesidad de un equilibrio presupuestario a medio plazo, si bien ello significa que el presupuesto no tiene razón alguna para estar equilibrado en cada período. Cabe sustituir esta rigidez de interpretación por un principio flexible de equilibrio a lo largo del ciclo económico para dotar al presupuesto de mayor margen de maniobra en caso de ralentización económica así como hacer frente también a las obligaciones presupuestarias futuras susceptibles de derivar de la tendencia al envejecimiento de la población. Además, unas situaciones coyunturales nacionales diferentes, niveles dispares de dotación en infraestructuras socioeconómicas y diversos niveles de endeudamiento requieren respuestas presupuestarias diferenciadas.

Por lo tanto, la aplicación más flexible del PEC y una mejor coordinación de las políticas presupuestarias de los Estados miembros requeriría considerar el saldo público global y nivel de endeudamiento de la zona euro.

“Si se quiere evitar que la política presupuestaria de los Estados miembros pueda tener efectos negativos sobre la política monetaria de la zona euro, lo cual es la razón de ser profunda del Pacto de Estabilidad, normalmente deberían ser consideradas las variables presupuestarias globales para juzgar la incidencia de la política presupuestaria sobre la política monetaria” (Vesperini, 2005:83).

Está claro sin embargo que determinar la intensidad en que cada Estado miembro ha de reducir su déficit o deuda para adecuarse los parámetros globales de déficit o de deuda a los fijados en Maastricht no es cosa fácil al alcanzar de lleno la soberanía del Estado nación y al no existir una concepción política federalista de Europa. Asimismo, se habría de considerar el déficit estructural más que el déficit total. La política presupuestaria habría de mantener el déficit estructural, sin incluir la inversión pública, en las cercanías del equilibrio puesto que un déficit estructural del 3% en período de expansión llevaría a que el déficit global superara ampliamente ese límite en un contexto de ralentización económica. Al igual, los Estados con menor nivel de deuda pública acumulada podrían tener de forma transitoria mayor nivel de déficit que los otros como reconocimiento a los esfuerzos de consolidación presupuestaria que han realizado previamente. Se trataría de combinar flexibilidad a corto plazo con sostenibilidad a largo plazo lo cual facilitaría incurrir en unos déficit cíclicos sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas a largo plazo.

Así, según la reforma del PEC acordada en 2005, consecuencia de su incumplimiento sistemático por los países centrales de la eurozona, sin cuestionar la obligación de mantener el déficit y la deuda por debajo respectivamente del 3% y del 60% del PIB, se amplían las causas eximentes de sanción y los plazos para retornar al equilibrio de uno a tres años, permitiéndose ciertas desviaciones puntuales. En cuanto a los gastos en I+D+i, conforme con las líneas trazadas en Lisboa, *pueden* justificar una superación coyuntural del déficit más allá del 3%. La formulación es ambigua y para no dar pié a que no se computaran otros gastos, no han sido excluidos de la norma del déficit. Si bien las reformas parecen conciliar mejor los objetivos de Lisboa con un uso más

inteligente de las políticas presupuestarias, no alteran radicalmente las condiciones de aplicación de las políticas presupuestarias en la zona euro. Este PEC renovado no significa que irrumpa un “*Gobierno Económico de la Unión*”. En mi opinión, el esquema de coordinación económico de la UME sigue siendo asimétrico. Gira en torno a unas restricciones cuantitativas impuestas a las finanzas públicas de los Estados miembros para que el BCE pueda alcanzar más fácilmente su objetivo de estabilidad de los precios sin que esté haya de contribuir al logro del objetivo de crecimiento por parte de unos poderes políticos democráticamente elegidos.

4. FALSA GOBERNANZA Y NUEVA LÓGICA DE AJUSTE MACROECONÓMICO

El euro, consecuencia de las nuevas restricciones macroeconómicas, conlleva una nueva lógica de ajuste en el mercado de trabajo. ¿Qué funcionamiento del mercado de trabajo y de los procesos de negociación salarial requiere la UME para ser estable a nivel macroeconómico? ¿Cómo se encara una pérdida de competitividad? Descartado el tipo de cambio y el manejo nacional del tipo de interés, y estando muy limitado el recurso a la política presupuestaria, esto es, dado que las políticas de regulación de la demanda tienen una escasa proyección, las alternativas se encuentran en las políticas de estímulo de la oferta. Pasarían por una notable desregulación de los mercados con mayor grado de rigidez para conseguir un ajuste a la baja de los precios y salarios.

Tanto más cuanto que la moneda única se apoya en una concepción restrictiva del concepto de competitividad. Ésta es reducida a su mera dimensión precios y éstos son equiparados a los salarios. Así pues, la propia lógica de los ajustes derivados de Maastricht implica mantener el paro a cierto nivel o imponer un deterioro de la “calidad” de la relación laboral y salarial. Según los enfoques dominantes de la integración monetaria, la maximización de las ganancias provenientes de unas reformas estructurales de los mercados de bienes y servicios sólo se daría si los mercados de trabajo fueran totalmente flexibles, adaptables a los cambios económicos y tecnológicos y, sobre todo, permanentemente flexibles los salarios a la baja, lo cual permitiría contener las tensiones inflacionistas, mejorar la rentabilidad del capital y garantizar el máximo valor para el accionista. Dadas las nuevas coordenadas de competencia internacional, no sólo la dimensión social del crecimiento queda fuera del ámbito de las competencias de la UE sino que lastraría las propias capacidades competitivas de sus Estados miembros. De aceptar estos postulados, la gobernanza económica de la Unión Europea requeriría que *las políticas macroeconómicas se tornaran más activas*. Habrían de resultar más favorables para el crecimiento y el empleo cuando el ciclo económico es adverso para contrarrestar el debilitamiento del sistema de protección social. Tal es el caso de Estados Unidos.

Además, al expandirse la globalización y el proceso de deslocalizaciones, ha arraigado la idea según la cual la eficiencia económica sólo sería alcanzable a costa de una mayor desigualdad social. El peso del ajuste macroeconómico

acabará recayendo sobre el empleo y los salarios produciéndose unas reformas regresivas de las instituciones del mercado de trabajo.

Pero, como apuntara Sandra Moatti, estos ajustes regresivos y estas estrategias de competitividad no cooperativas, equivalentes a las anteriores devaluaciones competitivas, influyen negativamente sobre la demanda interna y pueden resultar negativos para el crecimiento del país concernido así como para el crecimiento de la propia eurozona. Cabe el riesgo de que las políticas salariales y presupuestarias restrictivas que acompañan la política monetaria actual generen tendencias deflacionistas poco favorables para el crecimiento.

“¿Qué puede hacer un país cuando ni la política monetaria ni la política presupuestaria sostienen la demanda interna? Intenta captar la demanda externa reforzando su competitividad mediante una ralentización de los salarios. Esta estrategia puede resultar positiva para los “pequeños países” muy dependientes de las exportaciones. Resulta sin embargo contraproducente cuando es llevada a cabo por un “gran país” como Alemania. Desemboca entonces en una depresión de la demanda interna, mientras que la conquista de las partes de mercado a la exportación se logra en detrimento de los países vecinos” (Moatti, 2006:41).

En la actualidad, las subidas de los tipos de interés a corto plazo, las incertidumbres asociadas a la consolidación presupuestaria en la eurozona, el elevado endeudamiento de las familias, la moderación salarial, el paro y la precariedad introducen dudas en torno a la evolución de la demanda global. Ante esta situación, los países europeos apuestan por la estrategia no cooperativa de la desinflación competitiva. En lugar de ser monetaria como en los años noventa, pasa a ser principalmente salarial y fiscal. Se prima la moderación salarial y se especula con que se vayan ganando cuotas de competitividad y mercados externos. Así, por ejemplo, Alemania ha apostado por el estancamiento de los salarios nominales y la reforma fiscal del IVA y de las cuotas patronales a la seguridad social. Se trata de una política nacional del “sálvese quien pueda” cuyos éxitos locales suelen tener como contrapartida un recorte o una menor progresión de las ganancias de los principales socios.

“Alemania ha aplicado el mismo tipo de remedio que Francia en los años noventa: una desinflación competitiva que equivale a restringir la demanda interna para extraer un excedente externo. Este proceso transcurre en detrimento de sus vecinos de la zona euro porque la desinflación competitiva es por naturaleza una estrategia no cooperativa. Equivale a depreciar en términos reales el valor de la moneda. A falta de disponer de otras herramientas de política económica, todo transcurre como si los gobiernos europeos tan sólo dispusieran de aquellas políticas que permiten rebajar el coste relativo del trabajo mediante la competencia fiscal y social” (Fitoussi, 2007:6).

Estas estrategias no cooperativas provienen de la propia lógica del proceso de integración europea. Se ha pretendido erigir a Europa en una gran economía pero han sido bloqueadas las principales herramientas de la política macroeconómica que permiten gestionar una economía.

Problema añadido: lo que podía ser relativamente válido en el seno de los Estados miembros ha dejado de serlo en el seno de la Unión Monetaria. Siendo limitados los intercambios de la zona euro con el resto del mundo, el dinamismo del crecimiento depende fundamentalmente de la demanda interna. La moderación salarial, en un contexto de creciente incertidumbre económica y de sobreendeudamiento de las familias, desalienta dicha demanda.

“En una pequeña economía, la demanda extranjera dirigida a los países es muy elástica respecto del precio. Al constituir en general más del 60% del PIB, una política de competitividad-coste resulta muy eficaz para un pequeño país. Pero, por razones simétricas, resulta de escasa eficacia en un país grande. La zona euro sólo está abierta al comercio mundial a competencia del 15% de su PIB y la demanda que le es dirigida resulta escasamente elástica respecto del precio. He ahí el motivo por el cual la política de competitividad-precio de Alemania no ha desembocado en un incremento significativo de la demanda mundial dirigida a la zona euro. Por el contrario ha hecho perder partes de mercado en Europa a los grandes países europeos, España, Italia y Francia.”

5. CONCLUSIÓN

Se han producido muchos errores en la gestión y en los tiempos de gestión de unas políticas macroeconómicas excesivamente restrictivas. Europa necesita reencontrarse de forma duradera con el crecimiento económico y para ello se habrán de adoptar medidas tanto en el ámbito nacional (vía soberanista) como de la propia Unión (vía federalista). De hecho, la llamada Estrategia de Lisboa, que no cuenta con los medios financieros necesarios, fija un objetivo de crecimiento con responsabilidades compartidas para la Unión y sus Estados.

Tal como se halla configurado el proceso actual de construcción europea presenta una paradoja: ha privilegiado un modo de integración que encierra las prerrogativas de los Estados en el seno de normas cada vez más restrictivas sin entronizar las bases de una soberanía europea. Más allá de las meras consideraciones económicas, se está produciendo una mutilación de la democracia en Europa. Va siendo recortada la soberanía de los Estados sin que se proponga a la ciudadanía un modelo que no sea sólo de integración negativa y coercitiva.

Como apuntara Fitoussi, *“el gobierno de Europa se parece más a un gobierno por las reglas que a un gobierno por las elecciones”* (Fitoussi, 2003:50). Pero la coordinación mediante reglas estrictas referidas a objetivos intermedios, que pueden ser utilizados como sustitutos a una coordinación discrecional más difícil de poner en obra, resulta muy peligrosa. Al limitar los márgenes de maniobra de la acción pública, las reglas evitarán los excesos y los desbordamientos pero son susceptibles de impedir una respuesta adecuada para hacer frente a unos *shocks* o a unas crisis económicas.

Las contradicciones a las que se enfrenta la imposible gobernanza constructiva y dinámica de la UE parecen expresar la doble imposibilidad de tender hacia un mayor federalismo político así como la de retornar hacia el más puro nacionalismo económico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aglietta, M. (2006): "Alan Greenspan ou le pragmatisme éclairé", *Alternatives Économiques, L'Économie Politique*, 29, 1^{er} trimestre, París.
- Aglietta, M. y Berrebi, L. (2007): *Désordres dans le capitalisme mondial*, Odile Jacob, París.
- Blanchard, O.; Pisani-Ferry, J. y Wyplosz, C. (2005): *L'Europe déclassée?*, Flammarion, París.
- Coeuré, B. (2006): "A la recherche d'une gouvernance économique", *Questions Internationales*, 17, La Documentation Française, París.
- Ferry, J.-M. (2005): "Face à la crise, quelles perspectives pour l'Union Européenne?", *Politique Étrangère*, 3, París.
- Fitoussi, J.-P. (2003): "Le déficit démocratique de l'économie européenne", *Alternatives économiques, L'état de l'économie*, Hors-série, 56, París.
- Fitoussi, J.-P. (2005): *La politique de l'impuissance*, Arléa, París.
- Fitoussi, J.-P. (2007): "L'Europe, une tragédie grecque", *L'état de l'économie mondiale, Alternatives Économiques*, Hors-série, 72, París.
- Fitoussi J.-P. y Le Cacheux, J. (2007): *L'état de l'Union Européenne, 2007*, Fayard/Presses de Sciences Po, París.
- González Páramo, J. M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Herzog, P. (2006): *Le bonheur du voyage: éthique, action, projets pour relancer l'Europe*, Editions Le Manuscrit, París.
- Le Héron, E. (2006): "Alan Greenspan, la stratégie de la confiance", *Alternatives Économiques, L'Économie Politique*, 29, 1^{er} trimestre, París.
- Moatti, S. (2006): "L'euro est-il un échec?", *Alternatives Économiques*, Hors série, *L'état de l'économie*.
- Rodríguez Ortiz, F. (2004): *Europa: entre la integración monetaria y la crisis económica mundial*, Catarata, Madrid.
- Rodríguez Ortiz, F. (2007): "¿Un presupuesto comunitario para la Unión Monetaria y la ampliación?", *Revista de Economía Mundial*, 17, 155-174.
- Rojo, L. A. (1999): "Algunas reflexiones sobre el inicio de la Unión Monetaria", en: *El euro y sus repercusiones sobre la economía española*, Fundación BBVA, Madrid.
- Stiglitz, J. (2003): *Los felices noventa*, Taurus, Argentina.
- Vesperini, J.-P. (2005): *Relancer la croissance de l'Europe. Propositions pour une nouvelle gouvernance européenne*, Economica, París.