

Europa en la encrucijada

Propuestas para salir de la crisis

KLAUS BUSCH / DIERK HIRSCHTEL

La construcción neoliberal del Tratado de Maastricht (una unión monetaria sin unión política) ha llevado a la zona euro al borde del colapso. La política anticrisis se caracteriza por tres errores: atribuye las deudas nacionales estratosféricas a una supuesta laxitud en la política de gastos, responsabiliza a la política salarial por los desequilibrios de cuenta corriente y permite que los verdaderos responsables de las deudas generalizadas (los bancos y las compañías de seguros) establezcan normas en materia de política económica y financiera para disciplinar a los países endeudados. Para reestabilizar el proceso de integración europea, es necesario un cambio de paradigma que involucre cuatro aspectos: Europa necesita una nueva estrategia de crecimiento, un gobierno económico controlado democráticamente, una coordinación continental de la política salarial, social e impositiva, y reglas para la financiación de las deudas.

■ **Introducción: la aberración de Maastricht**

La Unión Europea atraviesa la crisis más grave desde su fundación, originada en la construcción de la Unión

Económica y Monetaria (UEM). Los arquitectos del acuerdo económico y social de Maastricht creyeron que podrían gestionar la UEM sin unión política. No acompañaron las políticas de integración monetaria con

Klaus Busch: consejero de Política Europea del Sindicato Unido de Servicios de Alemania (ver.di).

Dierk Hirschel: director del Departamento de Política Económica Europea del Sindicato Unido de Servicios de Alemania (ver.di).

Palabras claves: crisis, deuda, Tratado de Maastricht, euroescepticismo, Unión Europea.

Traducción: Mariano Grynspan. La versión original de este artículo en alemán puede consultarse en <<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07930.pdf>>.

políticas de integración económica. Hay una moneda única, pero no hay una Constitución Social Europea. Por diversas razones, este camino asimétrico hacia la unión monetaria contó con un amplio apoyo político; incluso algunos de sus partidarios señalaron que la introducción del euro constituía un primer paso hacia la profundización económica y social de la Unión, al que luego seguirían los procesos consecuentes, y esta posición fue apoyada fuertemente por los partidos socialdemócratas y socialistas, así como por los movimientos sindicales de Europa. Entre los partidarios del Tratado de Maastricht, otro grupo sostenía una posición neoliberal: argumentaba que el camino adoptado era el correcto para alcanzar una política económica monetaria en la UE ya que, en cualquier caso, la política fiscal estaba desactualizada. Los neoliberales creían que el sistema de Maastricht establecería una competencia entre las políticas nacionales salariales, sociales e impositivas, y que a través de ese sistema de Estados de mercado se podría reducir el gasto público y debilitar a los trabajadores y a sus sindicatos en toda Europa. Los críticos de Maastricht pusieron en duda los supuestos procesos consecuentes e indicaron que la moneda común fracasaría si no se instrumentaba dentro de una unión real en el campo político, económico y social. Y en efecto, el rumbo de la integración europea desde comienzos de los años 90 y la profunda crisis actual de la

zona euro muestran que el proyecto de Maastricht significó un camino erróneo que hoy pone en riesgo todo el proceso de integración europea.

Sin embargo, en lugar de aprender de los errores y aprovechar las enseñanzas de la construcción fallida llevada a cabo por los arquitectos del euro, las fuerzas políticas dominantes están exacerbando la crisis con una dosis más fuerte del medicamento incorrecto. La Comisión Europea y muchos gobiernos del Viejo Continente, liderados por Alemania y Francia, creen que podrán superar la crisis en los países deficitarios mediante un severo programa de austeridad y recortes salariales. Pero de esa forma no se solucionarán los problemas económicos de la UE ni se aliviarán los conflictos sociales.

■ Respuestas políticas a la crisis del euro

La crisis del euro, que se ha venido agravando desde 2009, tiene tres dimensiones:

- la deuda pública ha aumentado drásticamente como consecuencia de la crisis económica y financiera;
- las balanzas de cuenta corriente de los países con moneda euro siguen siendo divergentes;
- las finanzas públicas aún están sujetas a los mercados de capitales desregulados.

En las dos primeras dimensiones de la crisis, las respuestas políticas oficiales son una suerte de contrapartida. A la hora de explicar la crisis de deudas, las corrientes políticas y económicas dominantes la atribuyen a una supuesta laxitud en el gasto público. Según la opinión política preponderante, los déficits por cuenta corriente de algunos Estados miembros se deben a los excesivos aumentos salariales, que afectaron la competitividad de esos países que ahora están en crisis. En realidad, el aumento de la deuda pública se origina en primer lugar (como muestran el gráfico de la página siguiente y la tabla 1) en la crisis económica y financiera mundial, que obligó a los gobiernos a implementar estímulos económicos anticíclicos y programas de rescate para el sector bancario. La tabla 2 muestra que el principal responsable de las distorsiones competitivas relacionadas con los precios en la eurozona fue el desarrollo salarial restrictivo en Alemania¹. Como consecuencia, surgieron superávits por cuenta corriente en ese país y elevados déficits en muchos países vecinos. Finalmente, la política oficial benefició a los bancos y a las compañías de seguros, cuya conducta delictiva generó la explosión de la deuda pública (v. tabla 1), y les permitió que determinaran las condiciones del mercado para financiar las deudas a través de los presupuestos estatales y que fijaran el curso de la política económica de los países altamente endeudados.

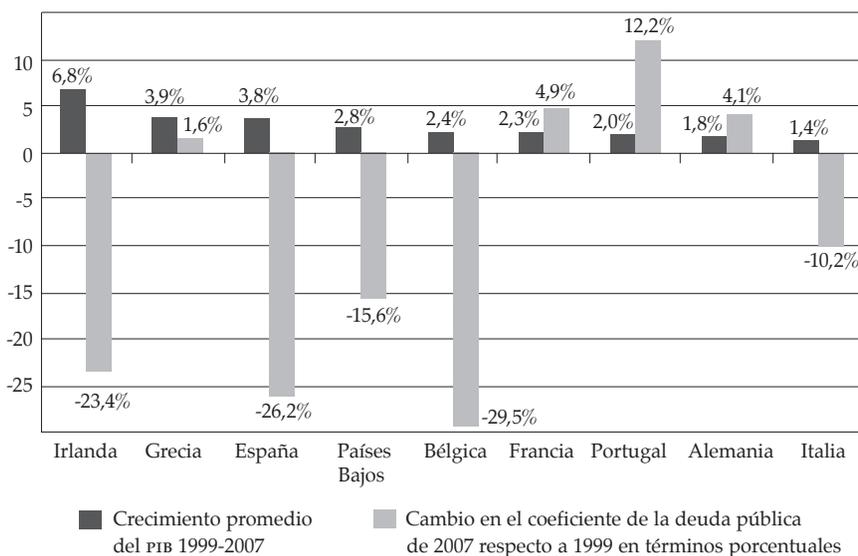
Causas del aumento de la deuda pública. La política dominante ha logrado imponer su interpretación de la crisis. Mediante la inversión de la causa y el efecto, las deudas de los gobiernos parecen ser ahora la raíz de todos los males y la gigantesca deuda debe reducirse a través de severos programas de consolidación fiscal. La política de la Comisión Europea sigue las mismas líneas: recientemente, desde Bruselas, con el apoyo de Berlín, se propuso endurecer el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y aplicar sanciones automáticas. Aunque este plan no llegó a concretarse en su forma original, porque los Estados-nación de la Federación no están preparados para dejar que su soberanía presupuestaria se vea socavada por mecanismos de sanción automática, el Pacto de Estabilidad tendrá un carácter más estricto debido a los plazos más cortos y a la regla de la mayoría invertida (según la cual la recomendación de la Comisión sobre las sanciones será aprobada a menos que una mayoría calificada de los Estados miembros vote en contra).

1. El desarrollo salarial adverso no es el resultado de la moderación salarial, sino más bien la expresión de las dificultades generadas en el mercado laboral a partir de las respectivas políticas. La desregulación del trabajo temporal a través de agencias, la reforma Hartz IV en Alemania, la extensión de los horarios permitidos y los llamados «trabajos de un euro (por hora)», así como las concesiones fiscales para promover «miniempleos», debilitaron significativamente la capacidad de negociación de los sindicatos. La caída de los convenios colectivos vinculantes hizo el resto. Lo que negocian hoy los sindicatos ya no cubre a la totalidad de los trabajadores. Por lo tanto, el desarrollo general se mantiene rezagado respecto a los acuerdos salariales.

El Pacto de Estabilidad falló en el pasado porque su lógica económica es defectuosa. No es casual que España e Irlanda, considerados como modelos en materia de política presupuestaria, se hayan convertido en los casos más problemáticos después de la crisis (v. gráfico y tabla 1), ya que sus deudas privadas eludieron el radar del Pacto. Las finanzas públicas están estrechamente ligadas al ciclo económico. Si la economía no crece, los intentos fracasarán aunque se adopte la disciplina presupuestaria más estricta. Por lo tanto, el Pacto de Estabilidad más riguroso se transformará en un nuevo error. La historia de las deudas nacionales nos enseña que los Estados solo pueden superar

sus deudas a través del crecimiento. Por el contrario, las medidas procíclicas de austeridad implementadas por países fuertemente endeudados, como Grecia, Portugal e Irlanda, no hacen más que agravar la crisis económica y generan un círculo vicioso. Esta política de recortes, que se aplica sin tener en cuenta la situación de la economía, destruye el Estado de Bienestar y exige enormes sacrificios a los trabajadores asalariados. En todos los países europeos que aplicaron medidas de austeridad se produjeron recortes en el gasto social –especialmente en las jubilaciones y pensiones–, en tanto que los empleados públicos sufrieron despidos o drásticas reducciones salariales.

Gráfico

Crecimiento y coeficiente de deuda

Fuente: Oficina Estadística Federal de Alemania.

Tabla 1

Crisis y deuda pública

	Déficit presupuestario	Coeficiente de deuda	
	(en % del PIB)	(en % del PIB)	
	2010	2007	2010
Grecia	-9,5	99,2	140,2
Irlanda	-32,3	25,0	84,1
España	-9,3	36,1	97,4
Portugal	-7,3	62,7	82,8
Italia	-5,0	112	118,9
Bélgica	-4,8	84,2	98,5
Francia	-7,7	63,8	83
Alemania	-3,7	64,9	75,7
Zona euro	-6,3	65,9	84,1
Reino Unido	-10,5	44,5	77,8
Estados Unidos	-11,1	62,1	92,7
Japón	-9,6	187,7	225,9

Fuente: Comisión Europea y Fondo Monetario Internacional (FMI).

De este modo, la política dominante logró que, a la hora de pagar la deuda pública, el mayor peso recayera en los trabajadores asalariados. Por el contrario, los verdaderos causantes de la crisis –los estratos acaudalados y de altos ingresos, el sector financiero– se vieron eximidos en gran medida de cualquier obligación para rehabilitar las finanzas del Estado.

Divergencia de balanzas por cuenta corriente. En lo que se refiere al problema de los desequilibrios de cuenta corriente, la Comisión Europea propone aplicar un mecanismo para combatir los desajustes macroeconómicos (procedimiento de desequilibrios excesivos). Desde este punto de vista, las balanzas deberían ser

analizadas sobre la base de indicadores macroeconómicos (marcador); y los Estados están obligados a adoptar medidas de ajuste para no sufrir sanciones. Un indicador importante consiste en establecer aquí el tipo de cambio efectivo real² sobre la base de los costos salariales unitarios nominales³. Los países que han perdido

2. El tipo de cambio efectivo es el tipo de cambio ponderado en función del comercio, en relación con los socios comerciales más importantes (por ejemplo, 35 países).

3. Los costos salariales unitarios nominales miden los salarios brutos nominales (sin ajustes en función de los precios) de los trabajadores en relación con el valor agregado, ajustado en función de los precios por cada empleado (productividad del trabajo). Este indicador puede aumentar si los sindicatos logran que los convenios colectivos incluyan una compensación por la inflación, con el fin de proteger el salario real.

competitividad como consecuencia del desarrollo de sus costos salariales unitarios deben adoptar una política salarial más moderada. También en este caso, la contrapartida implica que Alemania, como país superavitario clave, no debe «dejar que sus salarios se vayan de las manos». El objetivo es que las economías deficitarias imiten el magro desarrollo germano en materia de sueldos. Sin embargo, aun en los países deficitarios, la realidad indica que el alza salarial no ha superado la diferencia entre la inflación y el aumento de la productividad. Por el contrario, a causa de la debilidad de los sindicatos, desde comienzos de la década de 1990 ni siquiera ha sido posible mantener constantes los costos salariales unitarios reales en los diferentes países de la UE, con excepción de Dinamarca, la República Checa y Lituania⁴. En todos lados, salvo en estos tres países, el crecimiento del salario real fue más lento que el de la productividad y la política aplicada no detuvo la redistribución del ingreso en favor de los más ricos. En toda Europa se ha registrado una redistribución desde abajo hacia arriba. Esto también ocurre en los países deficitarios donde, según la interpretación oficial, la política salarial ha sido demasiado blanda.

Si estos países se vieran obligados a seguir el camino de Alemania,

-la distribución de los ingresos en Europa sería aún más desigual;

- la política deflacionaria recibiría un nuevo impulso;
- se aceleraría la espiral descendente de los costos salariales unitarios.

Alemania también intentará seguir compitiendo en este «juego». Cabe señalar que la demanda de un ajuste simétrico (política salarial expansiva en los países superavitarios combinada con moderación salarial en los países deficitarios) representa una respuesta errónea a las causas del desequilibrio. En nuestra opinión, Alemania primero debe reorientar su política, ya que ha acumulado ventajas competitivas durante varios años.

El pacto de competitividad que desea imponer el gobierno alemán en los otros países de la UE a cambio del establecimiento de un Mecanismo Europeo de Estabilización (MEE) prevé una intervención más radical en la política salarial de los Estados miembros. Sobre la base de este pacto, Bélgica y Portugal deberían renunciar a su política de ajustar los salarios a la inflación. Además, todos los países de la UE se verían forzados a introducir reformas en el sistema de pensiones de acuerdo con el modelo teutón. Actuando como un poder hegemónico, el gobierno alemán quiere obligar a los demás Estados miembros a adoptar su filosofía económica.

4. En el caso de los costos salariales unitarios reales, los numeradores y denominadores se ajustan en función de los precios. Estos valores se mantienen constantes si los salarios reales crecen al mismo nivel que la productividad.

Tabla 2

Desarrollo de los costos salariales unitarios (2000 = 100) y balanzas por cuenta corriente en porcentaje del PIB

Países	Desarrollo de costos salariales unitarios hasta 2008	
	Costos salariales unitarios nominales	Costos salariales unitarios nominales ponderados en función de las exportaciones
Alemania	103	98
Francia	119	114
Grecia	129	117
Italia	126	123
Portugal	123	114
España	127	119
Zona euro	119	124

Países	Balanzas por cuenta corriente en porcentaje del PIB	
	2000	2007
Alemania	-0,5	7,5
Francia	1,9	-1,0
Grecia	-7,2	-14,1
Italia	-0,1	-2,4
Portugal	-9,9	-9,5
España	-3,9	-10,2

Fuente: Eurostat.

Mercados de capitales aún sin regulaciones.

Las recientes crisis de liquidez en Grecia e Irlanda adquirieron semejante envergadura debido a la inadecuada regulación de los mercados de capitales. Como consecuencia, los líderes políticos continúan buscando desesperadamente la confianza de los mercados. Parece la escena de un manicomio: los bancos y las compañías de seguros, que fueron rescatados con el dinero de los contribuyentes, fijan ahora el precio al cual los Estados pueden obtener capital fresco; mientras tanto, las agencias de calificación, que antes de la crisis

otorgaban la máxima puntuación a papeles carentes de valor, aparecen juzgando la solvencia de Madrid, Dublín y Atenas; y los fondos de cobertura y los bancos de inversión pueden apostar por la insolvencia de los diferentes Estados con *swaps* de incumplimiento de crédito. En consecuencia, las primas de riesgo aumentan. Los inversores financieros, que acaban de destruir los depósitos de ahorro en ciudades fantasma de la Costa del Sol, son ahora, supuestamente, las personas idóneas para imponer disciplina a los tesoros europeos. Por su parte, los gobiernos de los Estados

miembros de la UE, que hasta hace poco deseaban aplicar regulaciones a todas las instituciones y todos los productos financieros, permanecen cruzados de brazos mientras se desarrolla la escena.

■ Necesitamos un cambio de paradigma cuádruple

Para permitir que el proceso de integración europea se establezca en el plano económico y social, es necesario modificar radicalmente las políticas. Esto implica un cambio de paradigma en las cuatro áreas siguientes:

- estrategia de crecimiento;
- arquitectura de la política fiscal de la UE;
- formación de una política europea en materia salarial, social e impositiva;
- establecimiento de reglas europeas para la financiación de las deudas públicas.

Estrategia para el crecimiento cualitativo y el empleo. Lo más urgente es elaborar una nueva estrategia europea de crecimiento cualitativo y empleo, que tenga en cuenta que la deuda pública no se reduce con medidas de austeridad sino únicamente a través del crecimiento. Esta estrategia debe comprender los tres elementos siguientes.

- Un «Nuevo Pacto» europeo para mejorar la infraestructura y el ambiente

(sistema de transportes, telecomunicaciones, protección ambiental). La financiación podría organizarse a través de bonos europeos. Este programa debe servir para reducir las disparidades de desarrollo en la UE y combatir el desempleo –especialmente el desempleo juvenil– en los países más castigados por la crisis (Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Portugal y España).

- Un fuerte estímulo a la demanda interna en los países superavitarios, con Alemania como líder y protagonista, que puede ayudar a reducir el déficit de los vecinos en crisis cambiando la estrategia de su propia política económica. Al mismo tiempo, Alemania puede contribuir a generar un estímulo económico en la UE. Esto exige adoptar una política salarial más expansiva, reducir los desequilibrios del mercado de trabajo (salarios mínimos, igual salario por igual trabajo en los empleos temporales a través de agencias) e impulsar la inversión pública en educación, salud y medio ambiente.

- Un punto final a la política de austeridad deflacionaria en los países con sobreendeudamiento, para cuya financiación serán necesarios los eurobonos. La UE también debe dar señales tendientes a garantizar las deudas de todos los Estados miembros. Un programa europeo general para la reducción de deudas debería establecer el modo para que los Estados

miembros consoliden sus presupuestos a mediano y largo plazo (como parte de la nueva estrategia de crecimiento) y disminuyan sus deudas nacionales. Estas medidas eliminarían la presión que ejercen los mercados financieros internacionales sobre los países deficitarios y permitirían reducir los pagos del respectivo servicio.

Gobierno Económico Europeo. El segundo cambio de paradigma debe realizarse en la arquitectura de la política económica de la UE. Junto al Banco Central Europeo (BCE), debe haber un Gobierno Económico Europeo. Solo con la presencia de un gobierno fiscal será posible:

- combatir las crisis de manera eficaz;
- implementar una política mixta⁵ flexible, necesaria para afrontar el desarrollo económico desigual en Europa;
- evitar las deudas nacionales divergentes en la UE y llevar a cabo una gestión conjunta en esta materia.

Sin embargo, la introducción de esta simetría institucional entre la política monetaria y fiscal requeriría una mayor democratización de las instituciones europeas. En la actualidad, el Parlamento Europeo dista mucho de alcanzar los logros soñados por la Revolución Francesa en términos de legitimidad y competencias democráticas. Para que la competencia de la política fiscal (que también conlleva el de-

recho a intervenir en los presupuestos nacionales) se transfiera a la UE, es indispensable que un Parlamento Europeo elegido democráticamente forme un gobierno europeo.

La actual crisis de integración debe ser abordada como una oportunidad para avanzar hacia la unión política de Europa. Pero, incluso en el corto plazo, la política económica de los países de la UE debe estar más coordinada. La mencionada estrategia continental de crecimiento cualitativo y empleo no podrá aplicarse si no se fortalecen las competencias de la Unión en el campo económico.

Coordinación de la política salarial, social e impositiva. El tercer cambio de paradigma debe producirse en la política salarial de los Estados miembros. Esto requiere una coordinación a escala europea, de forma tal que los aumentos salariales de los diferentes países, en promedio, utilicen el margen neutro de distribución (inflación más aumentos de la productividad). Así se evitarían las distorsiones competitivas originadas por los costos salariales y se ayudaría a equilibrar las cuentas corrientes. Durante la primera etapa del mecanismo de coordinación, Alemania debería corregir los errores del pasado por medio de una política fuertemente expansiva.

5. La «política mixta» en cuestión podría ser, desde nuestro punto de vista, una combinación de política monetaria y fiscal (una expansiva y otra restrictiva).

Al iniciarse la aplicación de este cambio de paradigma, es necesario que la presión para el ajuste se ejerza en los países superavitarios (no en los deficitarios).

Para evitar el *dumping* social e impositivo, es necesario instrumentar una mayor coordinación en las políticas correspondientes. Los impuestos a las sociedades deben estar armonizados conforme a una base imponible consolidada común. Asimismo, se requiere coordinar las políticas del Estado de Bienestar en el plano continental, a fin de que el gasto en los sistemas de seguridad social guarde relación con el rendimiento económico de los Estados miembros. De este modo, el progreso económico y social sería homogéneo en Europa. La fuerte intervención en los sistemas de pensiones, que actualmente está vinculada a una política de consolidación en muchos países de la UE, indica que los sistemas de seguridad social necesitan contar de forma urgente con un mecanismo de coordinación.

Reglas europeas para la financiación de las deudas públicas. El cuarto cambio de paradigma debe ser llevado a cabo en los mercados financieros para que estos ya no puedan tomar a los Estados como rehenes. En el corto plazo, es necesario mejorar la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEFF). Los préstamos de emergencia deben ofrecer condiciones más favorables. Por otra parte,

hay que disponer el esquema de rescate de forma tal que también sea posible rescatar a dos pesos pesados del euro como Italia y España. Para ello, se requiere que los países de la eurozona otorguen una garantía mutua sobre los bonos gubernamentales. En tal caso, disminuirían las primas de riesgo y también la carga de intereses que afrontan los países deudores. Este tipo de garantía lograría efectos inmediatos y tendería un puente hasta el momento de introducción de los eurobonos.

Los eurobonos combinan las obligaciones gubernamentales contraídas por los países de la eurozona en una estructura común de deuda pública. Su emisión, destinada tanto a las deudas públicas existentes como a los nuevos préstamos, podría reducir significativamente los costos financieros de las naciones endeudadas. Además, deberían prohibirse las transacciones con *swaps* de incumplimiento de crédito para limitar la especulación contra los Estados.

El paso más radical para rescatar el euro sería la financiación estatal directa a través del Banco Central (con un impacto inflacionario neutro). Así, la financiación estatal podría desvincularse en gran medida de los mercados de capitales. Esto constituye una práctica habitual en EEUU, Japón y el Reino Unido. Sin embargo, en el Viejo Continente, los estatutos del BCE prohíben la mencionada forma

de financiación. Es necesario realizar un debate para determinar si tiene sentido sostener esta característica única respecto a la política monetaria en la eurozona.

■ **Perspectivas: cambio de dirección para superar la crisis de legitimación**

La UE se enfrenta a un dilema. Por un lado, es necesario acentuar la integración hacia la unión política y económica para superar la crisis; por el otro, en este momento no existe un consenso político al respecto. La UE atraviesa una creciente crisis de legitimación, causada por acciones que se adoptaron para profundizar y ampliar la Unión, pero que no se vieron acompañadas por medidas sociales. Esto puede apreciarse claramente si se observa la mayor hostilidad expresada hacia Europa por parte de la derecha del espectro político en muchos países del continente. Las políticas deflacionarias impuestas por la UE desde el año pasado, sobre todo en los países deficitarios, están conduciendo a un mayor desempleo y a recortes en los salarios y los servicios sociales. La política dominante promueve entonces el euroescepticismo en el movimiento sindical, que siempre ha sido uno de los principales pilares en el proceso de integración europea. Los sindicatos están alarmados por el desarrollo del *dumping* salarial y social, así como por los fallos de la Corte Europea de Justicia en los casos Laval,

Viking, Rüffert y Luxembourg, que otorgaron prioridad a la libertad del mercado por sobre los derechos sociales básicos. En la actualidad, los sindicatos luchan en muchos países europeos contra las políticas antisociales de austeridad, que a veces son impuestas a los gobiernos desde el exterior.

Si no se produce un drástico cambio de rumbo, el euroescepticismo reinante en muchos sectores del movimiento sindical puede transformarse en un abierto rechazo al proceso de integración europea. ☒

Bibliografía complementaria

- Collignon, Stefan: «Democratic Requirements for a European Economic Government», Fundación Friedrich Ebert, Berlín, diciembre de 2010, disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07710.pdf>>.
- Hacker, Björn y Till van Treeck: «What Influence for European Governance? The Reformed Stability and Growth Pact, the Europe 2020 Strategy and the 'European Semester'», Fundación Friedrich Ebert, Berlín, diciembre de 2010, disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07724.pdf>>.
- Kamppeter, Werner: «International Financial Crises in Comparison: Lessons for Managing the Current Crisis», Fundación Friedrich Ebert, Berlín, mayo de 2011, disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08081.pdf>>.
- Pusch, Toralf: «Wage Policy Coordination in the Eurozone: A Robust Concept for Greater Macroeconomic Stability?», Fundación Friedrich Ebert, Berlín, mayo de 2011, disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08072.pdf>>.
- Study Group Europe: «The Future of European Economic and Monetary Union», Fundación Friedrich Ebert, Berlín, septiembre de 2010, disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07434.pdf>>.