

**Economistas Europeos por una política económica alternativa en Europa**

**- Grupo EuroMemo -**

## ***La profundización de la crisis en la Unión Europea: La necesidad de un cambio fundamental***

**– EuroMemorandum 2013 –**

*A la memoria de Tadeusz Kowalik (1925-2012), distinguido economista polaco e infatigable abogado de los derechos democráticos y de bienestar de los trabajadores y sus familias.*

### **Introducción**

La crisis que comenzó en 2007 y se agudizó de forma dramática en 2008 ha puesto de manifiesto las profundas divisiones existentes en la arquitectura de la unión monetaria europea. Las duras políticas de austeridad que se impusieron en primer lugar a los países de la Europa del Este y posteriormente a los de la periferia de la zona euro, están comenzando a implementarse en los países del núcleo de Europa. La crisis pone de manifiesto la construcción profundamente antidemocrática de la UE, en la medida que la Comisión asume competencias cada vez mayores en el control de los presupuestos nacionales, sin ningún tipo de supervisión seria por parte del Parlamento europeo. Al mismo tiempo, se ha fortalecido la posición de los países de núcleo del Norte, y en particular de Alemania, en relación con los países de la periferia. Pero la economía alemana, que ha dependido del estancamiento de los salarios y un creciente superávit de sus exportaciones, no puede servir de modelo para el conjunto de la UE. En el contexto del cambio climático global, el enfoque de la UE para la Conferencia Río +20 en julio de 2012 contribuyó a que no se consiguiera alcanzar ningún acuerdo de importancia.

### **1. Política Económica y Financiera**

En la Unión Europea, la expansión económica ha llegado a su fin en el año 2012, con una producción inferior a la de 2008. Toda la periferia de la zona euro está en recesión, y la producción ha caído durante el año en un 3% en Portugal y un 6% en Grecia. La mayoría de países de la Europa del Este registraron un crecimiento en 2012, pero su producción sigue por debajo de los niveles anteriores a la crisis, salvo Polonia y Eslovaquia. Los países núcleo de la zona euro registraron cierto crecimiento pero muy poco significativo, e incluso Alemania, que creció con fuerza en los años 2010 y 2011, se ha visto ya afectada, a medida que muchos de sus socios comerciales de Europa experimentaron programas de austeridad.

A principios del 2012, 25 Estados miembros, actuaron, en buena parte movidos por la insistencia alemana, para introducir el llamado Pacto Fiscal, un límite legal por el que se limita el déficit presupuestario estructural de cada país al 0,5% del PIB. Con esta medida se impide de hecho que los países que la aceptan puedan llevar a cabo una política fiscal activa en el futuro. Entre tanto, y dado que la interacción de la crisis de la deuda y la crisis bancaria amenazaban con profundizar peligrosamente, el Banco Central Europeo (BCE) lanzó su Operación de Refinanciación a Largo Plazo. Mediante la misma, entre diciembre del 2011 y febrero del 2012, concedió a los bancos comerciales cerca de € 1 billón de euros en préstamos a tres años, a un interés del 1%; a pesar de ello, el crédito bancario a los hogares y las empresas disminuyó ligeramente en el curso del año 2012. Después de que la especulación contra los bonos españoles e italianos se intensificara a mediados del 2012, el BCE anunció su programa de Transacciones Monetarias Directas (Outright Monetary Transactions). Con el mismo promete que el banco central intervendrá de forma ilimitada para apoyar los bonos gubernamentales en el mercado secundario - pero sólo si los países

aceptan previamente un programa de políticas aprobado por el fondo de rescate de la UE, el Mecanismo Europeo de Estabilidad. A pesar de que el BCE todavía no ha actuado, el anuncio del Mecanismo aseguró una frágil estabilidad financiera en el segundo semestre del año.

Las estimaciones sobre los efectos combinados de las distintas normas fiscales que se introducen en la zona euro sugieren que entre 2013 y 2016 el PIB podría caer hasta un 3,5% en la zona euro en su conjunto, y en concreto entre un 5-8% en Italia, Portugal y España y un 10% en Grecia e Irlanda. La Cumbre Europea de julio de 2012 propuso la creación de una Unión Bancaria Europea, lo que implicaría una supervisión común por el BCE, un seguro de depósito común y una autoridad común de resolución. Pero con unos 6.000 bancos se presentan cuestiones no resueltas acerca de cuales serán los bancos que el BCE supervisará directamente, y algunos países del Norte han manifestado su falta de voluntad para continuar con el seguro de depósito común y la autoridad de resolución.

La política fiscal, en lugar de centrarse en la austeridad, debería priorizar la reducción del desempleo. El gasto público debería promover proyectos de inversión social y ambientalmente deseables. Una moneda europea exige una política fiscal europea, con un gasto del orden del 10% que pueda amortiguar las crisis y asegurar una transferencia efectiva de recursos entre las regiones más ricas y más pobres. Deben reforzarse las políticas regional e industrial, y el Banco Europeo de Inversiones – que tiene la facultad de emitir bonos en euros- debe hacer posible un importante programa de inversiones, sobre todo en los países de la Europa del Sur y del Este más afectados por la crisis. Con el fin de eliminar los grandes desequilibrios por cuenta corriente, los países con superávit deberían verse obligados a realizar una política de demanda más expansiva. La política de empleo debe promover puestos de trabajo cualificados y bien remunerados ya que la política de competencia basada en bajos salarios encontrara siempre salarios más bajos en algún lugar del mundo. La jornada de trabajo semanal debe reducirse a 30 horas, tanto para luchar contra el desempleo como porque forma parte de un cambio hacia una sociedad en la que la vida de las personas no debe estar dominada por el trabajo asalariado.

La excesiva expansión del sector financiero debe reinvertirse radicalmente. La banca comercial debe estar completamente separada de la banca de inversión, y debe promoverse la banca pública o cooperativa para proporcionar financiación para proyectos de inversión sostenibles. Deben restringirse de manera importante los bancos de inversión, los fondos de cobertura y los fondos privados de capital riesgo. Todos los valores mobiliarios deberán negociarse en plataformas públicas aprobadas y los nuevos valores deberán someterse a controles estrictos. Debe crearse una agencia pública de calificación europea. Todas las transacciones financieras deben estar sujetas a un impuesto sobre transacciones. El BCE debería ser sometido a un control democrático eficaz, con el objetivo fundamental de garantizar la estabilidad financiera mediante el establecimiento de un marco financiero global, anticíclico, que abarque todo el sistema europeo.

## **2. La gobernanza en la UE**

En respuesta a la crisis de la deuda pública se ha introducido en la UE una amplia gama de cambios de gestión: la nueva legislación, como la conocida como el "six-pack", que endurece las reglas del pacto de estabilidad y crecimiento, los nuevos tratados y acuerdos intergubernamentales tales como el Tratado de Coordinación y Gobierno, que implican mayores restricciones en los presupuestos de los estados miembros y nuevos procedimientos, tales como el "semestre europeo", que refuerza el ciclo anual en el que la Comisión y al Consejo examinan las políticas macroeconómicas de los Estados miembros y los "programas de reformas". La idea común de todos estos cambios es la de someter a los países económicamente más débiles a un sistema de tutela integral, con una presión incesante para recortes de gastos, erosión de las condiciones laborales y privatización de los bienes públicos. Para aquellos Estados miembros que han recibido fondos de "rescate", los controles y las restricciones son aún más opresivos, y en el caso de Grecia pueden equipararse virtualmente a un sistema colonial.

La consecuencia inevitable de estos acontecimientos es la de intensificar la crisis de legitimidad de la UE que ya viene de hace tiempos. El déficit democrático se ensancha a medida que se “protegen” decisiones clave de las presiones democráticas, a medida que las grandes corporaciones dictan las políticas de la UE y el contenido de su legislación; a medida que el poderoso Banco Central Europeo toma decisiones críticas de las que no debe responder democráticamente y a medida que los modelos sociales de cada país se desorganizan y desmantelan en nombre del mercado único o de la consolidación fiscal.

Aunque pueden hacerse propuestas detalladas para cambiar los actuales procedimientos de gobernanza, serán inútiles sin un cambio completo en la dirección de la política de la UE para dar prioridad al empleo digno y a la justicia social. Hay que reconocer que la crisis de legitimidad de la UE es ahora tan grave que cada día podrán considerarse más legítimos los desafíos potenciales al régimen existente que surgen en cada Estado miembro.

### **3. La reestructuración de la agenda social**

Las políticas de austeridad están arruinando la vida de millones de europeos, sobre todo en los países del sur y este de la periferia. En la UE, la tasa oficial de desempleo en el 2012 fue del 10,6%, pero en España y Grecia del 25%, y la tasa de desempleo juvenil en la UE fue del 22,7%, pero en España y Grecia llegó a superar el 50%. En lugar de cerrar las oportunidades de evasión fiscal, las políticas de austeridad se han centrado en los recortes del gasto, dando lugar a que se postergaran o cancelaran inversiones en proyectos de infraestructuras, así como en reducciones en los gastos ordinarios en salud, educación, previsión social y prestaciones sociales. El empleo público se ha reducido de manera considerable en muchos países y, debido a la recesión y el impacto de las políticas de austeridad, se ha producido un aumento significativo en la proporción de población en riesgo de pobreza. Los sectores más pobres han sido los más afectados, pero en los países afectados por la crisis también se ha visto afectada buena parte de la clase media.

Históricamente, las políticas sociales en Europa se han proporcionado controlando el mercado o eliminando del mismo la prestación de servicios, a través del subsidio de alimentos o mediante el libre acceso a los servicios de salud y a determinados niveles de la educación. En la actualidad vivimos una fase de reversión de la desmercantilización de los servicios públicos con la introducción de bonos y copagos en los servicios de salud y educación. Al mismo tiempo, la Comisión Europea aboga por aumentar la flexibilidad de los mercados laborales, y las congelaciones salariales, los recortes en las pensiones de jubilación, el aumento de la edad de jubilación, unido a facilitar el despido y a limitar las prestaciones por desempleo. Todo ello representa un mayor debilitamiento de las provisiones del tan alabado modelo social europeo.

El fracaso de la Unión Europea y los principales Estados miembros en lograr una armonización significativa de los impuestos directos ha permitido el florecimiento de la competencia fiscal –en la medida que los estados ofrecen tipos más favorables a los inversores existentes o potenciales- y ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de los estados con bajos niveles impositivos. Todos los Estados miembros deben comprometerse con el principio de fiscalidad progresiva y una apropiada armonización de escalas. Deben eliminarse las posibilidades de trasladar los impuestos de sociedades y otros, y todos los estados miembros deberían comprometerse con la transparencia, y a un pleno intercambio de información acerca del impuesto sobre la renta. Las posibilidades de evasión fiscal y el uso de los paraísos fiscales deben eliminarse, y la riqueza debe estar sujeta a una tributación mucho más elevada. Debe revertirse la tendencia a desplazar los impuestos directos hacia los indirectos, mucho más regresivos al tiempo que se elimina la dinámica destructiva de la competencia fiscal.

### **4. Una estrategia de desarrollo para la periferia europea**

La división centro-periferia es anterior al proceso de integración europea, pero el diseño neo-liberal del proceso de integración ha ensanchado la brecha. En los países mediterráneos (Grecia, España y

Portugal), la adhesión a la UE fue seguida de una desindustrialización parcial en la medida que los gobiernos perdieron su capacidad de diseñar políticas industriales nacionales y, al entrar en el euro, perdieron también la posibilidad de proteger la industria nacional mediante devaluaciones. Se dispararon los déficits por cuenta corriente, exacerbados por la deflación de salarios en Alemania y otros países del norte de Europa. En el Báltico y los países del sudeste de Europa, el crecimiento empezó a depender en gran medida de la expansión crediticia, principalmente en moneda extranjera. Las entradas de capital extranjero impulsando booms inmobiliarios y los tipos de cambio sobrevaluados fueron perjudiciales para el desarrollo industrial, dando lugar a déficits por cuenta corriente todavía mayores que en los países mediterráneos. En los "países Visegrado" (V4) (República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia) los sectores industriales se vincularon muy estrechamente a las industrias de exportación alemanas y, salvo en el caso de Hungría, sus déficits por cuenta corriente fueron menores.

A los países del Báltico y del sudeste de Europa sufrieron por la crisis desde el otoño de 2008 a medida que una disminución o incluso un cambio de dirección de los flujos de capital afectó el corazón de sus modelos de crecimiento. Hungría, Letonia y Rumania fueron los primeros países que pidieron programas de rescate al Fondo Monetario Internacional y a la Unión Europea. El objetivo fundamental de los programas era estabilizar los tipos de cambio, que era la prioridad de los bancos de Europa occidental que habían prestado mucho a dichos países. El impacto de los programas condujo a un hundimiento de los niveles de vida, especialmente en Letonia. Los países mediterráneos tuvieron que hacer frente a una fuerte caída en los flujos de capital, a la fuga de capitales y al ataque especulativo de 2010, empezando por Grecia. La reacción de los gobiernos del núcleo de la zona euro fue muy lenta, y los estrictos programas de austeridad se centraron en la reducción del déficit público y en la reducción del déficit por cuenta corriente. Estos programas han comprado tiempo para que los bancos europeos occidentales pudieran desembarazarse de los países mediterráneos, pero las políticas de austeridad no han abordado el problema de la desindustrialización y estos países se encuentran ahora en un callejón sin salida desde el punto de vista de su desarrollo. Los países del Este de Europa se vieron afectados principalmente por una fuerte contracción de las exportaciones a finales de 2008 y principios de 2009, y su posterior recuperación dependía de la recuperación de las exportaciones alemanas – pero estas perspectivas disminuyeron en 2012 debido al impacto de las políticas de austeridad en Europa y la desaceleración del crecimiento de mercados clave como China.

Las políticas regionales de la UE se han centrado en el desarrollo de infraestructuras, y no en la construcción de estructuras productivas viables. El nuevo presupuesto de la UE para 2014-2020, que se aprobará a principios del 2013, se propone reducir el gasto en políticas de cohesión en un 5% en relación al actual nivel, y redistribuir su asignación en beneficio de los países más ricos o en situación intermedia (países en 'transición'), a expensas de los países más pobres. Los llamados "amigos de mejorar el gasto" del Norte de Europa están pidiendo que se vinculen condiciones macroeconómicas al gasto de cohesión y parece probable que se aprobará su propuesta. Los países periféricos de la UE han logrado reducir su déficit por cuenta corriente, pero ha sido el resultado de suprimir la demanda interna con estrictos programas de austeridad, y sus consecuencias sociales han sido desastrosas. Los líderes de la UE afirman que con las reformas estructurales exigidas por los programas de la UE / FMI privatización y desregulación de los mercados laborales- mejorará la competitividad, aunque de dichos programas están completamente ausentes cualquier tipo de políticas industriales pro-activas. Las políticas de la UE tampoco tienen en cuenta los superávits por cuenta corriente generados por Alemania y otros países del Norte a consecuencia del ejercicio de políticas neo-mercantilistas.

El nivel actual de la deuda pública de Grecia y otros países periféricos es claramente insostenible. Dicha deuda debe ser objeto de una auditoría de la deuda para determinar qué partes son legítimas, y la deuda restante debe ser reducida a un nivel sostenible. El papel del BCE como prestamista de último recurso en el mercado de deuda pública debe ser ampliado, y desvinculado de demandas de estrictas políticas de austeridad. El presupuesto de la UE debe aumentar desde el actual 1% del PIB

de la UE hacia el 10%, con el fin de facilitar la estabilización macroeconómica, y de facilitar una mayor inversión y desarrollo en la periferia sur y este de la UE. Son necesarias políticas activas industriales y regionales para promover el proceso de desarrollo de los países periféricos, ya que el desarrollo no se produce sólo como resultado de los procesos de mercado. Las políticas actuales regionales y de cohesión ha promovido principalmente las áreas metropolitanas, pero el apoyo a las zonas más pobres es importante para aumentar el empleo y la producción. La política regional se ha centrado en el nivel regional y urbano, pero esto va en detrimento del nivel nacional, lo que a menudo es más apropiado para promover el desarrollo. La plena utilización de los recursos requiere de la participación democrática y no de la planificación de elite. En particular, la "especialización inteligente" propuesta por la UE, donde cada región debe ser un líder mundial en algún producto no puede funcionar ya que no hay suficientes productos para todos y es probable la especialización excesiva. Por otra parte, aunque el comercio intrarregional es importante, debería haber una mayor atención a la promoción de formas más sostenibles de producción ecológica mediante el uso de los recursos locales para el consumo local, por ejemplo en el caso de los alimentos o la generación de energía. La política económica de la UE debe ser reequilibrada, y aunque los nuevos procedimientos instituidos en la UE se aplican aplica a los países con déficits externos, los países con superávits externos también deberían estar obligados a adoptar políticas más expansivas a fin de aumentar sus importaciones.

## **5. La crisis de la gobernanza mundial**

Dos fracasos estrepitosos caracterizaron la gobernanza mundial en 2012. En primer lugar, no se consiguieron progresos substanciales ni en la reforma financiera ni en la coordinación económica. La crisis no resuelta de la zona del euro representa una amenaza creciente para la economía mundial. A pesar de numerosas declaraciones sobre la necesidad de abordar los desafíos globales, las causas profundas de la crisis financiera global - los enormes desequilibrios por cuenta corriente, las desigualdades en renta y riqueza, y los mercados financieros desregulados y volátiles - siguen sin resolverse todavía. Los desequilibrios por cuenta corriente se mantienen muy por encima de los niveles sostenibles. La puesta en marcha de una nueva regulación financiera se ha quedado en una mera declaración de intenciones. Está lejos de resolverse el problema de "demasiado grandes para quebrar" y las instituciones financieras son cada vez más grandes y más concentradas; y se siguen transfiriendo actividades de riesgo, tal vez en una escala cada vez mayor, a un sistema bancario en la sombra, no regulado.

En segundo lugar, la dimensión medioambiental de la gobernanza global combina situaciones de urgencia extrema y creciente - por ejemplo, el cambio climático y la destrucción de la biodiversidad - con una capacidad política para actuar cada vez menor. La cumbre de Río +20 en 2012 fue incapaz de renovar la agenda global de la política de sostenibilidad. La gobernanza del medio ambiente ha quedado relegada a líneas colaterales, reducida a mera cháchara en las principales áreas de desarrollo económico, y a medidas fragmentadas e inadecuadas en materia de protección de la naturaleza.

En la actualidad, no existe una institución global o conjunto de instituciones que supervisen y controlen eficazmente los riesgos globales y sistémicos, tales como los desequilibrios mundiales por cuenta corriente, las burbujas de activos, las fluctuaciones excesivas en los tipos de cambio, los grandes desplazamientos de los flujos de capital, los niveles de reservas internacionales o la peligrosa competencia fiscal y la evasión de impuestos. Las instituciones que en la actualidad se supone que asumen (parte) de estas tareas —el Fondo Monetario Internacional (FMI), el G20, el Foro de Estabilidad Financiera, el Banco de Pagos Internacionales, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) - no lo están haciendo en absoluto. En el ámbito de la gobernanza ambiental a nivel mundial, la política oficial de la UE parece haber retrocedido desde los inicios de la crisis económica y financiera y, en la medida que existe, es lamentablemente deficiente.

La reforma de la gobernanza financiera global debe basarse en los imperativos de la equidad y la estabilidad económica y financiera, y debe organizarse de manera representativa y transparente. En lugar del G20, un grupo de países que se designan ellos mismos, debería establecerse como propone la Comisión de la ONU presidida por Joseph Stiglitz un "Consejo Económico Global" (Global Economic Council), seleccionado utilizando criterios de selección objetivos y explícitos. El FMI debe ser objeto de reformas sustanciales en su mandato y sus recomendaciones políticas y de gobernanza. Si existe la voluntad política, es factible que exista una mayor transparencia en materia fiscal. Dado que la ONU es actualmente el foro de coordinación más representativo, la UE y otros miembros de la OCDE deben transferir recursos y el mandato de la OCDE a una institución fiscal de alto nivel de la ONU y dotarla de poder y conocimientos suficientes para poder luchar eficazmente contra la evasión fiscal y la evasión de impuestos, y para reducir la competencia fiscal.

Cualquier estrategia de política alternativa significativa en el ámbito de la gobernanza ambiental a nivel mundial debe rechazar la privatización del agua, la energía y, hablando en términos generales, de los Comunes, debe oponerse a la monetización de la naturaleza, y rechazar el debilitamiento o sustitución de la regulación vinculante por simples mecanismos de mercado. La UE podría promover su propia capacidad para desarrollar la sostenibilidad a largo plazo comprometiéndose en un nuevo tipo de multilateralismo. En lugar de reclamar siempre el liderazgo para sí misma - o para sus países miembros más importantes - y en lugar de dirigirse a todos los demás como subordinados que deben ser guiados, la UE y sus Estados miembros deberían practicar una especie de diplomacia abierta, en la que aquellos que están más avanzados en un campo específico dirijan al resto.

The full text of the EuroMemorandum draws on discussions and papers presented at the 18th Workshop on Alternative Economic Policy in Europe, organised by the EuroMemo Group, from 28-30 September 2012 in Poznan, Poland. If you wish to receive the full text of the **EuroMemorandum 2013**

***The deepening crisis in the European Union:  
The need for a fundamental change***

please send an email to [info@euromemo.eu](mailto:info@euromemo.eu).

For more information on the EuroMemo Group, please contact us or look up our website at:

**[www.euromemo.eu](http://www.euromemo.eu)**