

MEMORANDO OPEX N° 189/2014

AUTOR: JORGE JOSÉ HERNÁNDEZ MORENO. Licenciado en Relaciones Internacionales, actualmente es Investigador *junior* del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Colaborador de la Fundación Alternativas.

PARA: OPEX FECHA: 29/10/2014

ASUNTO: LAS POLÍTICAS DE AUSTERIDAD, UN BALANCE. Consecuencias políticas, económicas y sociales de los rescates bancarios en los países periféricos de la Unión Europea.

PANEL: Unión Europea

www.falternativas.org/opex

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845

1. CONTEXTO

La prolongada aplicación durante los últimos años de las denominadas políticas de austeridad en el seno de la Unión Europea está provocando daños estructurales que afectan a la viabilidad y mantenimiento del modelo social europeo. Estas políticas presupuestarias basadas en la austeridad¹ a ultranza bajo la recomendación/imposición de la denominada "troika" (Comisión Europea, BCE y FMI) se han demostrado desgarradoras para la gran mayoría de la población de los países periféricos de la Unión Europea (UE) y han desmantelado los mecanismos que reducen la desigualdad y hacen posible un crecimiento equitativo.

Estas políticas económicas han transformado el pacto social hasta ahora vigente a nuestras sociedades, especialmente en lo relativo a los límites entre lo público y lo privado, haciendo inviable la aspiración de lograr una economía social de mercado. También han propiciado la conversión de los parlamentos nacionales en verdaderas maquinarias de legitimación *ex post* de las medidas ya adoptadas en el contexto europeo.

La crisis de Europa no ha sido fortuita, no ha sido provocada por una excesiva deuda, ni por un excesivo déficit a largo plazo, ni tampoco por una excesiva dimensión del Estado de Bienestar en Europa. Sometidos a drásticas políticas de ajuste estructural, los países periféricos de la UE han entrado en una espiral deflacionista que hunde la demanda interna, deprime aún más el crecimiento y la recaudación fiscal, y deviene en principal factor causal de la recesión. El ajuste deja así de ser parte de la solución, para convertirse en parte del problema, al impedir el crecimiento del que, en última instancia, dependerá la capacidad de pago de la deuda y por ende, el retorno de la confianza de los mercados.

2. ANÁLISIS

2.1. LAS POLÍTICAS DE AUSTERIDAD: ¿CÓMO HEMOS LLEGADO HASTA AQUÍ?

Desde su irrupción en septiembre de 2008 con la quiebra de Lehman Brothers, la crisis global ha atravesado por varias fases que han marcado el devenir de la UE y la reacción de ésta ante los diferentes escenarios acontecidos en los últimos años.

La crisis de deuda soberana de la eurozona, iniciada en Grecia a principios de 2010 y que en pocos meses se había extendido a otros países de la zona euro, ya suponía riesgos sistémicos. Entre finales de 2011 y septiembre de 2012 el sistema económico y financiero global volvía a encontrarse ante el riesgo de colapso, cuyo epicentro en este caso se encontraba en el riesgo de insolvencia de buena parte del sistema bancario europeo y, por extensión, de los gobiernos de la Eurozona.

¹ Esta política económica ha estado inspirada en un trabajo de dos gurús de la economía norteamericana: Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff (R+R), ambos economistas de la Universidad de Harvard; titulado *Growth in a Time of Debt* y utilizado por la Comisión Europea para mostrar la necesidad de recortar el gasto público como único «tratamiento» para salir de la crisis. Los autores pretendían identificar un umbral crítico, un punto de inflexión, para la deuda pública. Una vez que la deuda supera el 90% del producto interior bruto, afirmaban, el crecimiento económico cae en picado. (El trabajo fue desautorizado poco después debido a graves errores metodológicos. Véase al respecto *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, disponible en: http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_301-350/WP322.pdf)

Esta etapa estuvo jalonada por la aparición de la troika, los dos rescates de Grecia, los de Portugal, Irlanda y Chipre, el rescate bancario de España y finalmente el anuncio del BCE de julio de 2012 de «hacer lo que sea necesario» para preservar el euro. La crisis de la Eurozona ha significado un giro radical de política económica: se abandonaron los estímulos –que sin embargo se mantuvieron en Estados Unidos, el Reino Unido y los países emergentes– y se optó por la austeridad. Alemania, pese a contar con un superávit comercial superior al 6% del PIB, se resistió a adoptar políticas expansivas, aplicándose a sí misma la austeridad que también exige a otros, esperando contra toda lógica, que de ello resurgiera el crecimiento.

La crisis planteó un dilema fundamental para el salvamento de la Eurozona: con una moneda común no puede permitirse la quiebra de uno de sus miembros; pero el diseño institucional respondía en primer lugar al problema de riesgo moral que comportaría el rescate de los incumplidores. Ante ese dilema, el directorio informal franco-alemán reaccionó negando el apoyo a sus socios, para forzar la rápida aplicación de reformas y drásticas políticas de austeridad.

- **Medidas adoptadas por las instituciones de la Unión Europea e implementadas por los gobiernos de los Estados miembros**

Las medidas adoptadas por las instituciones de la Unión Europea a través de su implementación política por los Estados miembros y la aprobación legislativa de los parlamentos nacionales, en un contexto económico de profunda depresión económica, se han revelado profundamente destructivas en su dimensión económica, política y social.

Ante la necesidad de asistencia financiera y la aplicación de un severo programa de austeridad, en marzo de 2010 el Eurogrupo constituyó la denominada “troika”, integrada por la Comisión Europea, el BCE y el FMI, como mecanismo *ad hoc* de coordinación y de interlocución con los Gobiernos de Grecia y posteriormente de Irlanda, Portugal, España y Chipre. Desde el estallido de la crisis, la UE ha aprobado cinco planes de rescate económico, dos a Grecia, uno a Portugal, otro a Irlanda y otro a Chipre, además de un programa de ayuda financiera a España, caracterizados todo ellos por un severo programa de ajuste estructural y un plan de austeridad.

- **2 de mayo de 2010. Grecia** anuncia un acuerdo con la UE y el FMI para recibir una ayuda financiera de 110.000 millones de euros. A cambio, Atenas prometió recortes por valor de 30.000 millones. **21 de julio de 2011.** La Unión Europea trata de salvar la mayor crisis del euro con un segundo rescate a Grecia. Esta vez la troika inyecta 109.000 millones en el país heleno. El crédito de los dos rescates asciende a 240.000 millones de euros (110.000 y 130.000). La fecha de devolución se ha fijado como máximo en 2017.
- **29 de noviembre de 2010. Irlanda** se convierte en la segunda víctima de la crisis del euro y pide a la Unión Europea y al FMI 67.500 millones de euros a devolver en tres años. Además, el Ejecutivo aportó otros 17.500 millones procedentes de los fondos propios del país y del fondo de reserva de las pensiones públicas. Desde 2008, Irlanda ha sufrido siete ajustes presupuestarios que han supuesto la salida de 40.000 empleados públicos hasta 2015, sobre una plantilla de 320.000 en 2008. Asimismo, ha constituido un «banco malo» adonde se transfieren los activos tóxicos de las entidades financieras.

- **5 de abril de 2011. Portugal** reconoce que no puede asumir su deuda y pide un rescate de 78.000 millones. El socialista José Sócrates, primer ministro de Portugal, anunció que no había otra fórmula para pagar los vencimientos de la deuda y evitar así el *default*. A cambio de estas ayudas de FMI, BCE y la UE, Portugal aceptó poner en marcha un voluminoso y exigente paquete de medidas de recorte, un ajuste fiscal, reformas estructurales y mantenimiento de la solvencia financiera. El Gobierno aprobó la privatización de muchas empresas y servicios públicos, la congelación de salarios y pensiones o la subida de impuestos para reducir el déficit hasta el 3% antes de 2014. Además aprobó una ley para capitalizar los bancos, aumentó las cotizaciones de los trabajadores a la Seguridad Social y redujo las aportaciones de las empresas.
- **9 de junio de 2012. España** solicita el rescate financiero. El Gobierno pide una ayuda a sus socios europeos para sanear el sector financiero con un máximo de 100.000 millones de euros. Hasta la fecha se han utilizado unos 40.000 millones. La inyección de dinero conllevó un férreo control sobre las cuentas públicas. El caso español de ayuda financiera se mostró así diferente a los modelos griego, portugués e irlandés. Las autoridades españolas aseguran que el préstamo tendrá un vencimiento máximo de 15 años y un interés medio ligeramente inferior al 3%. Aunque el Eurogrupo no exige condiciones de ajuste macroeconómico al Gobierno, ya que las medidas exigidas se limitan sólo al sector financiero, lo cierto es que se supervisarán las reformas estructurales y ajustes fiscales y laborales emprendidos. El denominado Memorando de Entendimiento (*MoU*, por sus siglas en inglés)² establece las 32 condiciones de la ayuda europea a la banca española.
- **16 de marzo de 2013. Chipre** recibe ayudas por 10.000 millones de euros por parte de la troika. Las cuentas bancarias pagarán un impuesto del 9,99% para los depósitos de más de 100.000 euros y del 6,75% para el resto. Este rescate incluye «ambiciosas medidas» en la consolidación fiscal, reformas estructurales y privatizaciones, así como «acciones determinantes» para salvaguardar la estabilidad financiera. El rescate que «el eje del rigor» decidió para Chipre fue diferente al de los demás países, ya que los organismos no aportaron todo el dinero para la recapitalización de los bancos. En este caso son los contribuyentes, mediante nuevos impuestos a los depósitos, quienes sacarán adelante a las entidades financieras. Los Diecisiete pactaron un paquete de medidas que incluye un impuesto extraordinario del 9,9% sobre los depósitos de más de 100.000 euros y uno de 6,7% para el resto, así como un aumento del impuesto de sociedades hasta el 12,5%.

La puesta en marcha en mayo de 2010 de la política de ajustes en la zona euro frenó en seco una incipiente recuperación, y colaboró decisivamente a generar la *segunda recesión* de esta larga crisis. Un resultado bastante previsible, conocido el efecto contractivo de los recortes de gasto público en un contexto de falta de crédito y endeudamiento agudos.

² Siguiendo la pauta habitual de los ajustes del FMI, la condicionalidad se definió en un *Memorandum of Understanding* (MoU). En ese marco se han aplicado duras políticas de austeridad que, si bien han logrado estabilizar la situación en Portugal e Irlanda, no evitaron un segundo ajuste y la reestructuración de la deuda de Grecia y tal vez un tercero, pese al devastador impacto social de esas medidas. Para el caso español véase: MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO SOBRE CONDICIONES DE POLÍTICA SECTORIAL FINANCIERA. *Disponible en:* http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2012/120720_MOU_espanyol_2_rubrica_MECC_VVV.pdf

Estas medidas, que en parte son la expresión europea de la agenda de reformas del G20, contemplan también la creación de mecanismos financieros de contingencia para financiar eventuales rescates. El inicial Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) de 2010, en una agónica negociación ante el riesgo de colapso del euro, dio paso al Mecanismo de Estabilidad Europeo (MEDE)³, de carácter permanente, con un capital autorizado de 700.000 millones de euros.

La última medida adoptada por los Estados miembros es el llamado «Pacto fiscal» cuya denominación oficial es la de «Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria», firmado el 2 de marzo de 2012 por 25 de los 27 Estados miembros de la UE, (todos menos el Reino Unido y la República Checa). Este pacto incluyó la exigencia de reformas constitucionales para imponer a cada país la «regla de oro» del límite de déficit, y constituye el *Sancta Sanctorum* en la aplicación de las políticas de ajuste por parte de los gobiernos.

Pero al tiempo que se creaban esos mecanismos de contingencia, se han rechazado medidas como la mutualización de la deuda europea a través de los «eurobonos» o cambios en el BCE que alteren su «código genético» anti-inflacionista, heredado del Bundesbank, en favor de un mandato más sensible al crecimiento y el empleo, como así han demandado varios gobiernos de la eurozona.

2.2. EL IMPACTO DE LOS RESCATES BANCARIOS EN EL MODELO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

La UE ha conseguido incorporar un gran número de personas a su amplia clase media y las dos últimas generaciones han disfrutado de mayores ingresos relativos que sus padres. Sin embargo, el reciente incremento de la pobreza y la desigualdad, agravado por la crisis económica y por las medidas adoptadas para hacerle frente, ponen en peligro esa prosperidad y, en consecuencia, el propio proyecto europeo de cohesión y progreso social.

Los países sometidos a las más duras medidas de ajuste (Grecia, Portugal, Irlanda y España) han sufrido una importante pérdida de ingresos, un aumento vertiginoso de la tasa de desempleo –sobre todo en la población joven– y recortes generalizados en los sistemas de seguridad social.

La austeridad en Europa se ha materializado fundamentalmente en profundos recortes del gasto dirigidos a reducir el déficit presupuestario. Sin embargo, esta reducción no se traduce necesariamente en una disminución de la deuda ya que, en la medida en que para cumplir con los objetivos de déficit sigan adquiriéndose préstamos, el nivel de déficit puede descender a la vez que se incrementa la deuda (como de hecho viene ocurriendo en España).

- Entre 2010 y 2014, el total del gasto público se habrá reducido en un 40% del PIB en Irlanda, en aproximadamente un 20% en los Países Bálticos, en un 12% en España y en un 11,5% en el Reino Unido.

³ La creación del MEDE ha requerido de una reforma limitada de los Tratados, acordada en diciembre de 2010 por el Consejo Europeo. La reforma se realizó a través del procedimiento simplificado, lo que evitó la reapertura de los mismos y el complejo proceso de ratificación en cada Estado miembro. En marzo de 2011 se adoptó el Tratado constitutivo del MEDE, que entró en vigor en septiembre de 2012. Durante el primer año, el MEDE ha actuado en paralelo al FEEF, que expiró en 2013.

- Además, los gobiernos europeos han recortado considerablemente los presupuestos de sus políticas sociales. En el marco de las políticas de austeridad, muchos gobiernos han adoptado medidas para privatizar los servicios públicos con el objetivo de reducir el déficit presupuestario de la Administración.
- Los países que han adoptado medidas de austeridad también han liberalizado sus mercados laborales, flexibilizando la legislación laboral y reduciendo los derechos de los trabajadores. Los Gobiernos de Grecia e Italia pretenden debilitar la seguridad laboral a través de políticas que eliminarán las protecciones que impiden los despidos improcedentes.
- Además, es importante subrayar que la «flexibilidad» del mercado laboral no ha venido acompañada de medidas de protección social, que podrían haber amparado a las personas cuyos ingresos son inestables.
- Resulta aún más preocupante la erosión de los sistemas de negociación colectiva, un factor que reduce todavía más la capacidad de los trabajadores para garantizar el aumento de los salarios vitales. Grecia, Portugal y España han aplicado políticas dirigidas a dismantelar los sistemas de negociación colectiva, lo que probablemente se traducirá en un aumento de la brecha de la desigualdad y en el continuo descenso del valor real de los salarios.
- La subida del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) es un elemento fundamental de los planes de austeridad de la mayor parte de los países europeos. El aumento del IVA constituye una medida fiscal regresiva que afecta de forma desproporcionada a las personas con un menor nivel de ingresos, ya que necesitan un mayor porcentaje de sus ingresos para asumir el pago de este impuesto.

Según Eurostat (*Statistical Office of the European Communities*), la oficina europea de estadística de la Comisión Europea, que elabora datos sobre la Unión Europea y promueve la armonización de los métodos estadísticos de los Estados miembros en Europa, las tasas de paro de larga duración y el paro juvenil, están en sus niveles más altos desde el año 2000.

Tanto en España como en Grecia, la tasa de paro casi se triplicó entre 2007 y 2012, pasando del 8,3% anterior a la crisis a más del 24%. En Irlanda, Grecia y España, la tasa de paro de larga duración se cuadruplicó entre 2008 y 2012.⁴ En Portugal, la tasa de paro de larga duración creció desde el 4% de 2008 hasta el 7,7% de 2012, su nivel más alto desde 1992. Resulta especialmente preocupante el hecho de que más de la mitad de los parados de larga duración en Europa llevan más de dos años sin trabajo. La tasa de paro juvenil es especialmente alta en Portugal (35,6%), España (53,7%) y Grecia (51,5%), más del doble que en 2008.⁵

En Chipre, Irlanda e Italia, las tasas de pobreza entre la población ocupada han alcanzado cifras récord en los últimos dos años. Las cifras indican que en el Reino Unido y Portugal los salarios reales han disminuido en un 3,2%. También los salarios reales de Italia, España e Irlanda han disminuido en este periodo, mientras que en Grecia se han reducido en más de un 10%.

⁴ Eurostat. (2014). «Tasa de paro de larga duración por sexo» [En línea]. Disponible en: <http://bit.ly/1uy8w5z>

⁵ Eurostat. (2014). «Tasa de paro juvenil» [En línea]. Disponible en: <http://bit.ly/1yecpAg>

Las políticas enunciadas y detalladas con anterioridad, que han sido promocionadas por el denominado «eje del rigor», están dañando enormemente el bienestar de la población y debilitando la Europa social; la evidencia de ello es robusta y convincente.

En 2013 el Parlamento Europeo comenzó a elaborar un informe para examinar la actuación de la troika.⁶ El informe cuestiona con dureza la falta de transparencia en la negociación de los MoU; su enfoque recesivo, contrario a la Estrategia Europa 2020; los recortes en salud y educación, contrarios a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y a los Tratados; deplora que hayan conducido a un aumento de la desigualdad y la pobreza, al basarse en modelos inadecuados y presunciones excesivamente optimistas sobre una supuesta «austeridad expansiva», y los multiplicadores fiscales, que el propio FMI reconoció que eran erróneos.⁷

Más recientemente, la organización católica Cáritas ha presentado un informe de seguimiento de la crisis titulado *La crisis europea y su coste Humano*, en el que se analiza la situación social de los países periféricos de la Unión Europea que han sido rescatados: Grecia, Irlanda, Portugal, España, Chipre e Italia.⁸ El informe documenta cómo las políticas de ajuste han afectado a los grupos con ingresos más bajos. También establece una relación causal entre los recortes del gasto social y el crecimiento de las tasas de suicidio, de exclusión social, y el aumento de las personas sin techo.

Muchos estudios e informes de numerosa instituciones han tratado de hacer oír su voz, mediante análisis exhaustivos, intentando demostrar que en la eurozona las instituciones de gobernanza económica de la UE y los gobiernos nacionales de aquellos países que han sido rescatados, no han sido lo suficientemente audaces y han adoptado programas erróneos con grandes consecuencias en todas las dimensiones.

Los recortes en el gasto público llevados a cabo por los Estados que han sufrido un rescate bancario, cuyo principal objetivo es cumplir con el objetivo de déficit marcado desde Bruselas, han afectado a los servicios sanitarios públicos, cuya calidad se ha deteriorado, dificultando el acceso a la atención sanitaria de los grupos más vulnerables.

Si la crisis financiera en Europa ha planteado las principales amenazas para la salud, su gestión por las autoridades comunitarias no ha contribuido precisamente a su mejora a lo largo de estos años. Un estudio realizado por *The Lancet*⁹, una de las revistas médicas más prestigiosas e importantes en su especialidad, muestra cómo en los países que han adoptado una política de ajuste estricta (Grecia, España, Portugal), los brotes de enfermedades infecciosas se han vuelto más

⁶ Parlamento Europeo (2013). *Enquiry report on the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the euro area programme countries (2013/2277(INI))*, Comité de Asuntos Económicos y Financieros, **Rapporteurs**: Othmar Karas, Liem Hoang Ngoc, **Draft Report**, 17/12/2013.

⁷ A lo largo de los ajustes, de hecho, han sido muy visibles las discrepancias entre el FMI y el Eurogrupo en relación a la dureza del ajuste, con la Comisión en una posición inicial más ortodoxa incluso que la del FMI.

⁸ Para un análisis más detallado del impacto de las políticas de austeridad en los Estados miembro de la UE véase el informe completo de Cáritas Europa, (2014) *The European Crisis And Its Human Cost: A Call For Fair Alternatives And Solutions. A Study Of The Impact Of The Crisis And Austerity On People, With A Special Focus On Cyprus, Greece, Ireland, Italy, Portugal, Romania And Spain* [En línea]. Disponible en: <http://bit.ly/1pG13Pz>

⁹ Marina Karanikolos *et al.*, (2013) «*Financial crisis, austerity, and health in Europe*» en *The Lancet* [En línea] No. 381. April 2013. Disponible en: <http://bit.ly/1Aoc8ds>

comunes y las personas son más vulnerables al contagio. Un análisis que sugiere que la interacción entre austeridad fiscal, crisis económicas y la reducción de la protección social, es lo que produce una escalada de la crisis social en Europa.

Como ejemplo de este argumento podemos remitirnos a una investigación llevada a cabo por el *International Journal For Equity In Health*, que a través de un análisis empírico en Grecia¹⁰ sobre las barreras en el acceso a los servicios sanitarios para los pacientes crónicos, vincula las restricciones del sistema de salud a las características socioeconómicas de los usuarios de la sanidad. De acuerdo con este análisis, la crisis económica y las acciones encaminadas a salir de ella, han incrementado las barreras en el acceso a los servicios públicos de salud para los pacientes crónicos, que constituyen el grupo poblacional con mayores necesidades de atención sanitaria. Una relación causal debida a las reformas estructurales que han afectado a las prioridades en las políticas públicas y, por extensión, a los sistemas de salud en Europa y a la merma de recursos a disposición de los mismos.

Gran parte de los dirigentes de las instituciones europeas parecen estar acomodándose a la existencia de una «década perdida», caracterizada por altas tasas de desempleo a largo plazo y un débil o nulo crecimiento económico (de hecho la zona euro experimentó un crecimiento 0% en el segundo trimestre de 2014, mientras que Italia y Alemania se contrajeron un 0,2%). La tasa de pobreza ha aumentado 1,7 puntos hasta el 25,4%, incluyendo el 28% de los niños en la UE.

Podemos afirmar que las condiciones sociales, especialmente en términos de pobreza y desempleo, han empeorado en la mayoría de países de la UE desde 2009 de manera significativa. Esto es reflejo de la crisis financiera y económica, pero también de la respuesta de la zona euro a la misma, evidenciando que las reformas estructurales encaminadas a la estabilización económica y presupuestaria en la mayoría de los países han tenido efectos negativos en la dimensión social del proyecto europeo.

De hecho, las medidas contempladas en el «Semestre Europeo» y, especialmente, el *SixPack*, el *TwoPack* y el nuevo pacto fiscal refuerza los poderes del Consejo y la Comisión para una «gobernanza económica europea» que supone fiscalizar el presupuesto de cada Estado miembro, así como el conjunto de sus cuentas públicas y el desempeño económico general de los Estados miembro, exigir ajustes fiscales y, en caso de incumplimiento, aplicar sanciones. Por ello, es importante destacar que junto a las serias carencias de la troika en materia de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas, la reconstrucción de la gobernanza económica de la eurozona a medio y largo plazo también tiene profundas implicaciones políticas en todos los ámbitos, ya que:

1. Establecen procedimientos de supervisión y control reforzados, más automáticos y con una dimensión punitiva reforzada.
2. Refuerzan el papel de las agencias respecto a los Estados miembros y sus parlamentos nacionales, u otros órganos -como el Parlamento Europeo- con competencias de control político, debilitando la rendición de cuentas y la responsabilidad democrática.

¹⁰ Kyriopoulos *et al.*, *International Journal for Equity in Health* (2014) «*Barriers in access to healthcare services for chronic patients in times of austerity: an empirical approach in Greece*» [En línea]. Disponible en: <http://bit.ly/1whggg4>, en esta línea se sitúa un estudio realizado por la revista científica *Health Policy* (2013) «*Austerity and health in Europe*» [En línea]. Disponible en: <http://bit.ly/1wscAIM>

Y así, las acciones llevadas a cabo por los gobiernos de los estados periféricos de la Unión Europea a raíz de los rescates bancarios, también han tenido un impacto en la opinión pública de estos países¹¹. La progresiva comunitarización de la política económica, la emergencia del debate sobre la necesidad de los rescates financieros y las consecuencias sociales de las drásticas decisiones de política económica –ajustes estructurales y restricciones del gasto público– adoptadas y supervisadas por las instituciones europeas, especialmente por la Comisión, han conllevado un descenso general de la confianza de los europeos en las instituciones de la Unión y en su capacidad para resolver positivamente la grave situación de crisis en la que nos encontramos. Esto se explica en la medida en que las actitudes de la ciudadanía hacia la integración europea, han venido determinadas por sus intereses socioeconómicos.

3. ESCENARIOS

¿QUÉ ESPERAR DE LA INSTITUCIONES EUROPEAS?

La situación actual del modelo político, económico y social de la UE y en particular, en los países periféricos, demuestra que la política de austeridad que busca disminuir el gasto público, reducir salarios y flexibilizar los mercados laborales con el propósito de bajar los niveles de endeudamiento y aminorar los intereses de la deuda, ha sido un completo fracaso.

Ante esta situación, cabe señalar que en cuestión de semanas han aparecido tres informes de tres instituciones internacionales –el Banco Mundial¹², la OCDE¹³ y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁴– que expresan su gran alarma por el enorme deterioro del mercado de trabajo en la mayoría de países de las denominadas economías avanzadas. El panorama de la economía internacional, según las últimas proyecciones del FMI, muestra que la recuperación mundial continuará de manera desigual, a un ritmo ligeramente más débil que el previsto en abril de 2014. Esta institución pronostica que el crecimiento mundial medio será del 3,3% en 2014 –es decir, sin variación con respecto a 2013– y que se elevará a 3,8% en 2015. En cuanto a la zona euro, los nuevos pronósticos del FMI contemplan un crecimiento menos vigoroso con una expansión del PIB del 0,8% en 2014 y el 1,3% en 2015, por debajo del 1,1% y el 1,5% previsto en julio y lejos del 0,9% y el 1,6% que respectivamente espera el BCE.

El deterioro de las perspectivas de crecimiento para 2014 es el resultado de los reveses en la actividad económica en los países desarrollados durante el primer semestre de 2014 y de perspectivas menos optimistas en varios países emergentes. Las tasas de crecimiento potencial –es decir, el ritmo al que el producto anual puede expandirse sin elevar la inflación– también se han revisado a la baja. Ante este contexto macroeconómico, ¿qué pueden esperar los países de la periferia europea de las instituciones comunitarias?

¹¹ Para un análisis más detallado del impacto del euroescepticismo en la opinión pública europea a raíz de la actual crisis económica y financiera del año 2007 y las respuestas políticas a la crisis de la deuda soberana que se manifiesta a partir de 2009 ver Albert Aixalà i Blanch (2014) *Crisis económica y Euroescepticismo (2007-2014). Propuestas para afrontar la crisis democrática europea*. Fundación Alternativas. [En línea]. Disponible en: <http://bit.ly/1r6sOlv>

¹² El Banco Mundial (2014) *Riesgo y oportunidad: La administración del riesgo como instrumento de desarrollo*. [En línea]. Disponible en: <http://bit.ly/1euQ7Cu>

¹³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2014) *Social Justice in the EU-A Cross-National Comparison* [En línea]. Disponible en: <http://bit.ly/1Blm5Fc>

¹⁴ Organización Internacional del Trabajo (2014) *World of Work 2014: Developing with jobs*. [En línea]. Disponible en: <http://bit.ly/1ns1Mbc>

A pesar del nuevo reequilibrio institucional, por todos conocido, a favor del Parlamento Europeo, ahora con mayores competencias, no podemos obviar que su capacidad para afectar a la legislación que inicia la Comisión –siempre bajo la atenta mirada de un Consejo Europeo cada vez más poderoso– sigue siendo muy limitada. En la mayoría de los temas, las normas le llegan ‘precocinadas’, y su capacidad de modificarlas es reducida. Además, algunos de los elementos clave de la legislación que se han aprobado en los últimos años para hacer frente a la crisis del euro, ni siquiera ha pasado por el Parlamento Europeo.¹⁵

Por tanto, debemos fijar la atención tanto en la Comisión como en el Banco Central Europeo. De las sucesivas reuniones de las estructuras económicas de la Unión Europea y a tenor de los últimos informes de las instituciones internacionales antes citados, se desprende la posibilidad de que la zona euro entre en una tercera recesión. La nueva Comisión Europea apuesta desde el punto de vista de la política económica por la continuidad, o quizá por posiciones más ortodoxas, favorables a las políticas de austeridad y de ajuste rígido de las cuentas macroeconómicas.

Ante este panorama, el BCE, se ha convertido en uno de los actores políticos principales, emergiendo como la institución más federal de la UE. A través de su Presidente, Mario Draghi, ha indicado que las políticas de austeridad no son suficientes, e incluso ha admitido que pueden ser desaconsejables en momentos de recesión económica como el actual, sugiriendo que se deberían flexibilizar las políticas fiscales. Como se ha demostrado, el ajuste fiscal ha contribuido a pronunciar la caída de la demanda agregada, la reducción del crecimiento y una inquietante baja inflación.

La propuesta para retornar a una senda de crecimiento inclusivo, gira en torno a la implementación de políticas expansivas que se centran en dos dimensiones:

1. Préstamos a la banca para que facilite el crédito y así estimular la economía, lo que se ha conocido como barra libre de liquidez. El BCE, al no ser un prestamista de última instancia, como sí lo son el Banco de Inglaterra o la Reserva Federal norteamericana, no puede prestar directamente a los Estados, lo que permitiría políticas expansivas de inversión pública tanto sociales como físicas.
2. Y la segunda dimensión se concreta en la estimulación de la economía a través de bajos tipos de interés y la reducción de ciertos tipos impositivos.

Podríamos decir, por tanto, que el esquema de actuación en el que se basará la política monetaria del BCE es el siguiente:

- Una reducción de los tipos de interés al 0,05% anual. Un descenso de los tipos que lucha contra el debilitamiento en los precios o un posible entorno de deflación, además de revitalizar la economía y ayudar a un incremento de las exportaciones.
- Inyección de liquidez y compra de deuda privada y pública en el caso de países con necesidades extremas.

¹⁵ Tanto el Pacto Fiscal como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) se han aprobado mediante acuerdos intergubernamentales –llevados a cabo por los Estados miembro de la Unión–, no mediante el método comunitario; y el fondo de resolución de la unión bancaria a punto estuvo de salir adelante sin el *input* del Parlamento.

Para que esta política dé resultados, se requieren al mismo tiempo reformas estructurales en los países más aquejados por los problemas (Francia e Italia); flexibilidad fiscal (más tiempo para que estos países periféricos de la eurozona lleguen a la meta prevista del 3% de déficit público y cumplan el pacto de estabilidad) y un programa europeo de estímulos de 300.000 millones de euros (el denominado Plan Juncker). El BCE debe actuar decididamente para evitar la fragmentación de los mercados financieros y, en paralelo, los riesgos de deflación, que amenazan la recuperación económica del sur y ralentizan su salida. Esto se le añade la necesaria adopción de programas de inversión por las instituciones europeas, el del Banco Europeo de Inversiones (BEI) de forma destacada, y no reducir su inversión como parece planear este año.

Por otro lado, cabe mencionar que el proyecto de Unión Bancaria, a pesar de constituir una arquitectura para la vigilancia del sector financiero y de esta forma propiciar que la resolución de eventuales crisis bancarias sean homogéneas en todos los países miembros (evitando así que se repita lo sucedido en Grecia, Irlanda y Chipre, donde los problemas de la banca arrastraron a los Estados, que se vieron obligados a pedir rescates financieros externos para evitar la suspensión de pagos) cuenta con enormes reticencias por parte de los Gobiernos. El temor de los Estados proviene por un lado de la evidente pérdida de poder de decisión, y por otro de que sus bancos o contribuyentes paguen las quiebras de otros.

A partir de este mismo otoño, el BCE tendrá la responsabilidad global sobre la supervisión de todos los bancos en la zona euro. Es más, todas las entidades de crédito que hayan recibido ayudas financieras públicas directas, tendrán que ser obligatoriamente supervisadas por el BCE. Sin embargo, el nuevo marco no está diseñado para tratar con crisis sistémicas, porque sencillamente los fondos disponibles no son suficientes y no existe un recurso fiscal de última instancia (*backstop*) claramente definido. Así pues, persistirán las diferencias en las condiciones de financiación para los bancos del centro y de la periferia de la eurozona, impidiendo poder hablar de un auténtico mercado único, pudiendo empeorar la situación si vuelven a ampliarse los diferenciales entre los tipos de interés de la deuda en el centro y la periferia.

Junto a los posibles realineamientos de las instituciones comunitarias, y los cursos de acción que tomen éstas, debemos tomar nota en lo referido a la posibilidad de cambio en la política europea, a la aparición de nuevos actores con «derecho a veto», como los tribunales constitucionales o los parlamentos nacionales, ya que estos actores han alterado el proceso habitual de toma de decisiones en la UE.

A tenor de las últimas declaraciones de la canciller alemana Angela Merkel en el Bundestag, quién a través de un breve discurso, que puede resumirse en un *Pacta sunt servanda*, ha insistido en la necesidad de «*respetar los acuerdos sellados en 2012 en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento*». De esta forma se mantiene firme en sus objetivos de consolidación fiscal –los objetivos de déficit públicos–, a través de las medidas de austeridad y mejora de la competitividad, reiterando que «*las iniciativas de inversión deben venir del sector privado y no del Estado*».

El Consejo Europeo celebrado los días 23 y 24 de Octubre, también ha abordado la situación económica y de empleo del conjunto de la Unión. Los últimos datos macroeconómicos se han mostrado decepcionantes. Esto pone de manifiesto que urge aplicar con prontitud medidas que impulsen el empleo, el crecimiento y la competitividad. El Consejo Europeo apoya la intención de la Comisión de poner en marcha una iniciativa que movilice 300.000 millones de euros de inversiones adicionales procedentes de fuentes públicas y privadas, durante un periodo

comprendido entre 2015 y 2017. La institución se alegra de la puesta en marcha del Mecanismo único de Supervisión bancaria el 4 de noviembre de este mismo año, ya que puede ayudar a la recuperación económica –las condiciones de los mercados financieros han registrado mejoras–, pero sigue afirmando y respaldando que «las reformas estructurales y el saneamiento de las finanzas públicas son condiciones clave para la inversión y el crecimiento sostenido».

Salir de ese círculo vicioso es difícil con los instrumentos habituales en una política económica nacional y, en particular, la expansión monetaria, el manejo del tipo de interés y la devaluación de la moneda para recuperar competitividad y restaurar el crecimiento. Pero en una unión monetaria esos instrumentos ya no están en manos nacionales. Por todo lo anterior y al margen de que se resuelvan o no las «fallas institucionales» con las que se creó el euro desde el punto de vista financiero, las políticas adoptadas en este marco revelan un dilema fundamental que afecta al modelo social europeo: el que se plantea entre las presiones competitivas de la globalización; las cargas financieras que supone el Estado del bienestar; y la cohesión económica, social y territorial de los Estados miembros. Parece ya evidente que las políticas de austeridad no han estado motivadas por un diagnóstico certero, y mucho menos compartido, sobre los orígenes de la crisis, sino en la combinación de una serie de prejuicios de carácter moral, y una errónea lectura acerca del origen de la crisis en el endeudamiento de los países del sur de Europa.

Memorandos Opex de reciente publicación

- 188/2014: **Tailandia: golpe y marcha atrás.** Juan Manuel López Nadal
- 187/2013: **¿Qué hacer con la ayuda oficial al desarrollo en España? Recomendaciones en un contexto de crisis.** Kattya Cascante
- 186/2013: **La periferia del este europeo: Bulgaria.** Larisa Mihalcea
- 185/2013: **Ecuador 2013: Las claves del éxito de la Revolución Ciudadana.** Flavia Freidenberg
- 184/2013: **CELAC y UE: hacia un nuevo enfoque en lucha antinarcóticos y control de armas.** Érika María Rodríguez Pinzón
- 183/2013: **Crisis de Malí: la amenaza islamista y la respuesta de Francia, España y la UE**
- 182/2012: **Obama 2012: de los medios sociales a la estrategia de datos.** Diego Beas
- 181/2012: **El México de Peña Nieto: la hora de las reformas.** María José Martínez Vial
- 180/2012: **El cambio de liderazgo en China y sus implicaciones.** Mario Esteban
- 179/2012: **Venezuela: Chávez decidido a profundizar su revolución.** Sandra Guevara de Molina
- 178/2012: **El Egipto de los hermanos musulmanes: entre la agenda doméstica y la escena regional.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 177/2012: **El desarrollo sostenible y la cooperación española.** Maribel Rodríguez
- 176/2012: **El regreso del PRI en México: de nuevo la duda.** María José Martínez Vial
- 175/2012: **Egipto: presidente islamista, tutela militar.** Marcos Suárez Sipmann
- 174/2012: **La ayuda multilateral española en el ámbito humanitario: retos pendientes.**
Francisco Rey
- 173/2012: **A binding Food Treaty: a post-MDG proposal worth exploring.** José Luis Vivero Pol
- 172/2012: **Las consecuencias del cambio político en Francia para la Unión Europea y para España.** FUNDACIÓN ALTERNATIVAS - CONSEJO DE ASUNTOS EUROPEOS
- 171/2012: **Efectos de la inversión extranjera en tierras agrícolas: recomendaciones.** Érika Rodríguez Pinzón
- 170/2012: **España y la reforma del sistema Naciones Unidas para el desarrollo: cómo rentabilizar el esfuerzo ante los recortes.** Carmen Sánchez Miranda Gallego
- 169/2012: **La cooperación multilateral española en materia de educación.** Alberto Begué Aguado
- 168/2012: **La política multilateral española para la seguridad alimentaria: aprendizajes, resultados y retos para el futuro.** Pilar Baselga Bayo, Gabriel Ferrero y de Loma-Osorio
- 167/2012: **La encrucijada Siria: militarización o internacionalización.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 166/2012: **La cooperación financiera en la ayuda multilateral de la política española de cooperación al desarrollo.** Alfredo Macías

Para consultar toda la serie de Memorandos Opex en versión online y visitar nuestra página web: <http://www.falternativas.org/opex>