



CHRISTOPHE DEGRYSE | INVESTIGADOR SENIOR DEL INSTITUTO SINDICAL EUROPEO
PHILIPPE POCHET | DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO SINDICAL EUROPEO

Unión monetaria, coordinación económica y legitimación democrática

La profunda crisis atravesada por la zona euro desde 2009 pone de manifiesto la falta de instituciones adecuadas para permitir una integración económica y monetaria armoniosa y sostenible. Esto, en sí, no tiene nada de sorprendente: la mayor parte de los debates políticos y académicos de principios de 1990 ya ponía de manifiesto el carácter inacabado y desequilibrado del edificio construido en Maastricht (una moneda única, pero tantas políticas económicas y sociales como Estados miembros que comparten dicha moneda).

Sin embargo hoy, en el contexto de crisis y ante la necesidad de actuar urgentemente, asistimos a la emergencia de innovaciones no sólo en materia normativa (aprobación de nuevos reglamentos para el Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y de procedimientos (análisis *ex ante* de las políticas presupuestarias nacionales, "semestre europeo", etc.), sino también en materia de prácticas (compra de obligaciones en el mercado secundario por el Banco Central Europeo –BCE) e instituciones (creación del Fondo Europeo de Estabilización Financiera). Este conjunto de innovaciones dista mucho de haber quedado estabilizado, y cabe incluso cuestionarse la pertinencia a largo plazo de esas respuestas a los interrogantes planteados por la crisis de la integración monetaria. Los Estados miembros, conducidos por Alemania y Francia, y el BCE han sido los principales motores de estos cambios. La Comisión Europea y, en menor medida, el Parlamento Europeo sólo ha desempeñado un papel secundario en los mismos. Pero, paradójicamente, la verdadera causa de este incremento de la integración económica y política son sin lugar a dudas los mercados financieros y las agencias de calificación.

Ante la urgencia impuesta por la crisis, los análisis se centran fundamentalmente en las respuestas a corto plazo. ¿Cómo salvar la unión monetaria? ¿Cómo evitar el contagio y los efectos dominó en lo inmediato? La sostenibilidad a largo plazo del edificio en curso de consolidación ha quedado relegada a un segundo plano. Desde luego se puede comprender la urgencia, pero hay que recordar que son los defectos de construcción

iniciales los que han contribuido a volver la crisis actual tan amenazadora.

“ Hay que recordar que son los defectos de construcción iniciales los que han contribuido a volver la crisis actual tan amenazadora para la zona euro

“ El surgimiento de un Estado europeo basado en el modelo de los Estados nacionales no es una hipótesis creíble a corto y medio plazo

No puede haber moneda única sin integración política

Tras los debates sobre la unión monetaria subyace la idea de que no puede haber una moneda sostenible –y menos aún en ausencia de una zona monetaria óptima- sin alguna forma de Estado. La historia ha dado ejemplos que confirman esa conexión (el fracaso de proyectos como el Zollverein, o, más recientemente, el fracaso de la dolarización de Argentina en 2001-2002). Pero la cuestión re-

side en saber qué hay que entender por Estado. En Europa, está claro que el surgimiento de un Estado europeo basado en el modelo de los Estados nacionales no es una hipótesis creíble a corto y medio plazo. Sin embargo, para la integración monetaria europea son necesarios al menos dos aspectos:

Por una parte, una forma de acción colectiva y supranacional que disponga de una legitimidad fuerte para poder imponer opciones políticas a nivel nacional (y por ende limitar la soberanía nacional);

Por otra parte, instrumentos de solidaridad y de ayuda cruzada que permitan estabilizar la zona monetaria en caso de choques asimétricos. Se pueden implantar a través de un incremento del presupuesto comunitario (véase el informe McDougall, 1977, que

preconizaba un presupuesto europeo del orden del 5-7% del PIB para poder generar efectos de estabilización), o por una especie de seguro de desempleo en las regiones o países en crisis (véase una visión de conjunto en Pochet et al., 1999). Por retomar el enfoque popularizado por Fritz Scharpf, se trata de reforzar la legitimidad de los *inputs* (Insumos o normas democráticas formales), pero también de los *outputs* (los resultados de las políticas en términos de incremento del bienestar para todos, lo cual requiere al menos la sensación de tener un conjunto de políticas equilibradas -véase asimismo Scharpf, 2001).

a) Integración política

A final de los años 1980 y principios de los años 1990, durante los preparativos de la Unión Económica y Monetaria (UEM), ese debate no desembocó en una modificación de la arquitectura de la UEM aprobada en el tratado de Maastricht (1992). Dicha arquitectura se basa fundamentalmente en una legitimidad tecnocrática –independencia del BCE, pacto de estabilidad y crecimiento, grandes orientaciones de política económica– y una creencia (ingenua) en una convergencia espontánea de las economías reales debido a la aprobación de un reducido número de criterios formales de déficit/deuda pública y de inflación, sumados a la culminación del mercado único (Collignon, 2010). Hoy, sabemos que la espontaneidad de tal proceso es ilusoria. Es un aspecto que merece ser subrayado categóricamente: más allá de los dramáticos acontecimientos actuales, lo que socava a la UEM, y para lo cual hay que encontrar una solución estructural, es en verdad la falta de convergencia. Por lo tanto, desde un principio, los criterios formales y los procesos tecnocráticos han usurpado el lugar de una legitimidad política supranacional y de los instrumentos de solidaridad (que habrían podido permitir un proceso de convergencia real).

Por supuesto, los debates continuaron durante el giro del año 2000, con vistas a reforzar la legitimidad democrática de la UE (creación de la Convención Europea por una parte, y proclamación de la Carta de

Derechos Sociales Fundamentales en Niza por otra parte), pero fracasaron al mismo tiempo que el proyecto de tratado constitucional. En una visión clásica del federalismo europeo, la integración política se traduciría principalmente por un refuerzo de la Comisión como esbozo de gobierno europeo defensor del interés general. Sin embargo, en términos institucionales, son los poderes del Consejo Europeo (que pasa a tener una presidencia estable) y del Parlamento Europeo los

que se han ampliado en virtud del tratado de Lisboa de 2009, a expensas de la Comisión. Esta última se aleja cada vez más de la idea de gobierno de la Unión, y parece pasar a convertirse en un secretariado del Consejo. Esta evolución se refuerza con la duplicación de los grupos de trabajo, por ejemplo, sobre la gobernanza del euro.

b) Elección de las políticas económicas y sociales

Junto a estos debates sobre la legitimidad política, se han conseguido pocos avances en materia de eficiencia de las políticas económicas y sociales. Las reglas del pacto de estabilidad y crecimiento se han incumplido desde 2003, pero en los años 2000 también se escamotearon los debates sobre la dimensión social de la Unión y sobre formas de solidaridad más elaboradas. En especial en el contexto de las ampliaciones a los países de Europa central y del este. Básicamente, las políticas económicas y sociales se han centrado en soluciones de mercado, favorables a una integración negativa –es decir, menos reglas y más competencia–

más que a una integración positiva –es decir la elaboración de reglas europeas comunes. La crítica de izquierdas del Tratado Constitucional apuntaba precisamente a ese modelo económico subyacente que saldría reforzado: las reglas del juego (“grabadas en la roca” de la Constitución europea) ya no permitirían una opción abierta entre políticas económicas y sociales.

Por otra parte, desde la crisis, los planes de austeridad nacionales así como los impuestos por la UE y el FMI se interesan más por la reducción del gasto que por el incremento de los recursos (Theodoropoulou, Watt, 2011). Parece normal exigir programas masivos de pri-

“ **Para la integración monetaria europea, son necesarios una forma de acción colectiva y supranacional e instrumentos de solidaridad y de ayuda cruzada** ”

“ **Más allá de los dramáticos acontecimientos actuales, lo que socava la Unión Económica y Monetaria, y para lo cual hay que encontrar una solución estructural, es la falta de convergencia** ”

“ **Los criterios formales y los procesos tecnocráticos han usurpado el lugar de una legitimidad política supranacional y de los instrumentos de solidaridad** ”

valizaciones en Grecia y en otros países, a pesar de que los tratados europeos preconizan una neutralidad con respecto al régimen de propiedad en los Estados miembros. A la inversa, las propuestas que ofrecen alternativas a la reducción automática del gasto público apenas tienen eco. Así, una propuesta presentada por dos miembros del Consejo Económico alemán consistía en alcanzar un pacto europeo de consolidación tendiente a asegurar el equilibrio de las finanzas públicas nacionales mediante una subida automática de los impuestos en caso de desviación del déficit de la trayectoria concertada (Bofinger y Ried, 2011).

Finalmente, el actual fracaso del proceso de integración política y de la integración fundamentalmente negativa ha abierto camino a otros posibles guiones de evolución, en los que el tema de la legitimidad democrática de la UE y, más concretamente, del gobierno económico de la zona euro se plantea de manera más compleja (Barber, 2011; Bohle, 2011).

¿Qué legitimidad tendría un Gobierno económico europeo?

La propuesta franco-alemana de Angela Merkel y Nicolas Sarkozy de crear, en sus propias palabras, un "Gobierno económico europeo" innova en materia institucional. Según esa propuesta, el Consejo Europeo se convertiría en el Gobierno de la eurozona, complementado por disposiciones constitucionales nacionales (inscripción en los textos fundamentales de los Estados miembros de la "regla de oro", es decir del objetivo de equilibrio presupuestario).

Como en la mayor parte de los Estados miembros los cambios introducidos en los textos fundamentales deben ser aprobados por mayorías especiales, se podría percibir este trámite como un refuerzo de la legitimidad democrática, puesto que en todos los Estados miembros de la zona euro se deberían organizar debates abiertos (véase el ejemplo de España en agosto/septiembre 2011, y también los debates nacionales en Italia, en Austria, en Polonia, etc.). Esta propuesta es asimismo una respuesta a quienes afirman que el reto consiste menos en reforzar la democracia europea que en vaciar de sustancia la democracia nacional (Schelkle,

2011). Pero de todos modos cabe preguntarse si esa constitucionalización de las normas de equilibrio presupuestario es en realidad el resultado de un debate democrático nacional, o más bien de un pulso con las agencias de calificación de solvencia, o incluso de un momento histórico concreto en el que Alemania tiene la capacidad de imponer sus propias reglas a todos, so pena de limitar, reducir o abandonar su apoyo financiero.

En la propuesta franco-alemana, ese nivel de constitucionalización nacional se completaría con el segundo nivel (indirecto) constituido por las direcciones de los jefes de Estado o de Gobierno – y no sólo por los ministros de Economía. Seguiría el modelo de la Estrategia de Lisboa que, en 2000, encomendó la dirección política al Consejo Europeo –y no a los ministros de Hacienda. Lo cual indica que dicha dirección no se limitaría a los desafíos económicos, sino que abarcaría todas las cuestiones políticas.

Sea como fuere, esta propuesta franco-alemana se basa, por tanto, en la necesidad de reanudar los debates nacionales referentes a las condiciones (nacionales y europeas) que se deben cumplir para estabilizar a largo plazo esta construcción híbrida y multinivel que es la Unión Económica y Monetaria. De hecho, es el mismo tipo de debate que se

desarrolló en la mayor parte de los países miembros sobre los cambios necesarios para entrar en el euro (la mayoría de las veces mediante pactos sociales, Fajertag y Pochet, 1999, Pochet *et al.*, 2010).

Pero esta propuesta suscita cuanto menos dos críticas. La primera, institucional, es que el efecto de la elección del Consejo Europeo viene a reforzar el papel de los grandes Estados, concretamente de Francia y Alemania. Estos podrían imponer sus opiniones a los más pequeños, y, por tanto, chocar con una resistencia sistemática por su parte. De ese modo no se reduciría el déficit democrático, sino que simplemente se desplazaría: ya no sería resultante de una instancia supranacional *versus* las instancias nacionales, sino de los países grandes *versus* los pequeños. Las decisiones se podrían considerar resultantes no ya de un debate democrático europeo, sino de una imposición de los más

“ **Las reglas del pacto de estabilidad y crecimiento se han incumplido desde 2003, pero en los años 2000 también se escamotearon los debates sobre la dimensión social de la Unión y sobre formas de solidaridad más elaboradas** ”

“ **Cabe preguntarse si la constitucionalización de las normas de equilibrio presupuestario es el resultado de un debate democrático, o más bien de un pulso con las agencias de calificación, o que Alemania tiene la capacidad de imponer sus propias reglas** ”

fuertes. Cuando uno es ciudadano de un país distinto de Francia o de Alemania (que pueden cambiar de Gobierno), ¿qué poder de influencia en las decisiones impuestas por esos dos países le queda?

Por otro lado, habría que ver cuál sería el papel del Parlamento Europeo en esa nueva arquitectura (un parlamento con poderes reforzados por el tratado de Lisboa). ¿Pasaría a ser la institución ante la cual deba responder de sus actos el "Gobierno económico europeo" (de los países de la zona euro solamente)?

Segunda crítica, de fondo esta vez: la integración de la *regla de oro* en los textos fundamentales nacionales equivale a constitucionalizar reglas si no absurdas, cuanto menos polémicas, muy discutidas de hecho por la comunidad de economistas. ¿Es necesario recordar que antes de la crisis, España e Irlanda cumplían los criterios de convergencia de Maastricht? En 2005, 2006 y 2007 España ya respetaba en cierto modo la *regla de oro* (superávit presupuestario), pero luego se hundió en 2008 debido a la crisis, y no por falta de virtud presupuestaria. Es más: antes de la crisis, Irlanda llevaba desde 1997 arrojando superávits presupuestarios, con un único año de déficit en 2002 (-0,4% del PIB). Y en 2010 se encuentra con un -32,4% del PIB.

¿Acaso hay que recordar asimismo que los Estados miembro de la UE han reducido su déficit público durante todos los años 2000 (De Grauwe, 2011)? Con excepción del caso griego, no se ha producido ninguna deriva general susceptible de justificar la inscripción de la famosa *regla de oro*; por lo tanto, hay que diferenciar el problema específico griego de los fallos de la arquitectura de la UEM (sobre este tema, véase Featherstone, 2011). Pero sí que ha habido cierta voluntad política de equilibrar la reducción de los déficits con la toma en cuenta de los retos laborales y sociales y (y electorales) así como de cohesión social.

De manera que constitucionalizar la *regla de oro* no sólo habrá resultado inoperante en la crisis actual, sino que además no se adelanta al futuro. Es obvio que cuando se resuelva la crisis, el nuevo reto principal será el cambio climático. Un desafío que exige inver-

“ **La elección del Consejo Europeo viene a reforzar el papel de los grandes Estados, concretamente de Francia y Alemania. Estos podrían imponer sus opiniones a los más pequeños**

“ **España ya respetaba en cierto modo la regla de oro (superávit presupuestario), pero luego se hundió en 2008 debido a la crisis, y no por falta de virtud presupuestaria**

“ **Constitucionalizar la regla de oro en España más parece ser una prenda entregada a los mercados financieros que una opción legítima resultante de una deliberación abierta y pública**

siones masivas en infraestructuras. ¿Qué se pensará entonces de la *regla de oro*? Se podría apostar fuerte que en algunos países se considerará ilegítima. Por volver al ejemplo de España, esta propuesta de constitucionalizar la *regla de oro*, aunque haya recabado el apoyo de las dos grandes formaciones políticas nacionales, más parece ser una prenda entregada a los mercados financieros que una opción legítima resultante de una deliberación abierta y pública: cuando se escriben estas líneas, una petición que exige un referéndum sobre la regla de oro parece estar teniendo un gran éxito entre la población. Por lo tanto, nos encontramos en la situación paradójica de un país que ha cumplido al pie de la letra los acuerdos de Maastricht desde la introducción de la moneda única, pero que afronta una agitación social contra una constitucionalización si esta no va acompañada de un referéndum, cuando los partidos mayoritarios socialista y conservador no desean dicho referéndum.

Esto nos lleva a plantearnos la cuestión de la legitimidad de las medidas prácticamente impuestas en el marco de la crisis, y de su (falta de) deliberación pública. Pero precisamente una de las razones por las cuales no se respetó desde un principio el espíritu del pacto de estabilidad y crecimiento (e incluso su forma, en especial en 2003 por Francia y Alemania) es la ausencia de legitimidad a nivel nacional de las medidas que contiene. Ausencia a la que hay que sumar la falta de legitimidad de la Comisión y de su Dirección Ecfín (Asuntos Económicos y Financieros) para imponer su opinión cuando se incumple el pacto. También es un fallo de la argumentación de la Comisión lo que, por ejemplo, llevó a Irlanda, más o menos por la misma fecha, a negarse a tomar en cuenta las recomendaciones económicas sobre su sobrecalentamiento económico. Por lo tanto, ya existía un doble reto de legitimidad: ¿quién decide, y en función de qué lógica?

Conclusión: debates complejos y abiertos

Parece que desde que se desencadenó la crisis asistimos a un cambio (potencialmente radical) de la forma de gobierno de la zona euro. Este cambio es resultante

de la evidencia de que el edificio erigido en Maastrich no es capaz de resistir los violentos ataques de los mercados financieros y de las agencias de calificación de solvencia. Ya sabíamos que ese edificio era frágil (De Grauwe, 2011), pero además ha tenido que afrontar una doble crisis: la de los criterios formales de convergencia, ilustrada principalmente por el caso griego, y la de la falta de convergencia real (lo cual justifica la adopción de nuevos criterios en el paquete del nuevo pacto de estabilidad). La primera requiere una acción a corto plazo, y la segunda a medio y largo plazo. Por lo tanto, se (re)plantean todos los interrogantes sobre el gobierno del euro, más o menos enmascarados desde Maastrich, sólo que esta vez con toda su agudeza.

Citemos dos de ellos:

Las medidas adoptadas con carácter urgente tienen y tendrán profundas consecuencias sociales y de democracia en numerosos países. Así es concretamente en los ámbitos en los que la UE no tiene ninguna competencia formal (la determinación de los salarios) o sólo tiene competencias reducidas (la protección social), o bien en ámbitos explícitamente excluidos del terreno europeo (a pesar de que "los tratados no prejuzgan en modo alguno el régimen de propiedad en los Estados miembros", el plan de rescate de Grecia contempla explícitamente la reventa –privatización– de los activos del Estado). Estas consecuencias serán tanto más importantes por cuanto en ausencia de una arquitectura de federalismo clásico (con un verdadero presupuesto europeo del orden del 5-7% del PIB y la Comisión como una especie de Gobierno controlado por el Parlamento), se tienen que desarrollar necesariamente reglas y procedimientos para que cada cual siga una misma dirección a nivel nacional. Y, por lo tanto, tiene que haber un mayor control y menos autonomía nacional. Los caminos que han tomado los actores europeos para el rescate de la Unión Económica y Monetaria plantean, pues, de manera compleja la cuestión de la legitimidad democrática de ese (multi)Gobierno de la zona euro que se está perfilando, así como sus consecuencias en materia de

“ **Los caminos que han tomado los actores europeos para el rescate de la Unión Económica y Monetaria plantean la legitimidad democrática de ese (multi)Gobierno de la zona euro que se está perfilando, y sus consecuencias en la política social**

“ **Para que las nuevas reglas sean aceptadas y aplicadas, es importante que se consideren legítimas y equilibradas, y no que el vencedor imponga las suyas y se lleve toda el agua a su molino**

“ **Hay que regresar a la idea de compromiso, en el que las concesiones de cada parte queden compensadas por ganancias, y a la idea de alternativas políticas**

política social.

¿Esas nuevas reglas impedirán una nueva crisis? Como ha escrito con razón Paul de Grauwe, no por aprobar normas contra incendios se puede prescindir de los bomberos. Y por lo tanto, no porque existan normas contra incendios dejan de producirse incendios, pues los actores no siempre acatan las normas (sobre todo si no se les ha implicado en su elaboración, o si las consideran absurdas, o también si piensan que esas normas no se les deben aplicar a ellos). Por otro lado, esas normas no pueden prever todos los casos posibles. Para que sean aceptadas y aplicadas, es, pues, importante que las reglas se consideren legítimas y equilibradas (y no que el vencedor imponga las suyas y se lleve toda el agua a su molino, véase Hacker, Pierson 2010). Para ello, hay que regresar a la idea de compromiso, en el que las concesiones de cada parte queden compensadas por ganancias, y a la idea de alternativas políticas. Y, efectivamente, es necesario que las opciones políticas se puedan modificar en función de las mayorías. Al bloquear toda posibilidad de alternativa,

el riesgo, como nos demuestra el movimiento de los "indignados", es el de la ira, de la explosión social o del deslecho de la cohesión.

El debate sobre las reglas y la observancia de criterios formales no cambiará pues el gobierno sostenible del euro, tanto si se inscribe en el marco de una deliberación pública sobre las opciones de política económica y social, como en el de una perspectiva de integración política (Fitoussi *et al.*, 2010). Es necesario que las medidas de vigilancia y de solidaridad a nivel europeo se acompañen de debates nacionales destinados a gestionar los imperativos de la unión monetaria, y a construir una convergencia real. Esos debates se dieron en los años 1990, con la perspectiva de la entrada en la zona euro. Sólo con esa condición encontrará el gobierno de la eurozona su legitimidad, y se podrá reducir el riesgo de nuevas crisis. Amplio programa. Pero en ausencia de esa legitimidad y en presencia de crisis permanentes, existe el riesgo de ver alzarse a los pueblos contra Europa. <