
LA SALIDA A LA CRISIS. ¿GOBIERNO VERSUS GOBERNANZA ECONÓMICA?

La gobernanza económica de Europa no es sólo altamente compleja, sino también crecientemente ineficiente y en consecuencia insostenible. Esta conclusión se alcanza desde la teoría de la acción colectiva y de las dificultades de legitimación democrática. La solución sería la creación de un gobierno europeo responsable ante los ciudadanos europeos.

Stefan Collignon

1. INTRODUCCIÓN

Durante su andadura a lo largo de la segunda mitad del siglo XX el proyecto de construcción europea ha gozado de un indudable prestigio. A pesar de convertirse en un objeto político difícilmente clasificable estaba adornado por un halo fantástico que le confería un inmenso poder de atracción como encarnación de los valores de la sociedad abierta, la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos, la cohesión social y la superación de las peores consecuencias del sistema de naciones que nació de la paz de Westfalia de 1648.

Paradójicamente, cuando al adentrarse en el siglo XXI, estrena el último logro del proceso de integración que representa la culminación de la Unión Monetaria Europea (UME) y el nacimiento del euro, cuando se produce la gran ampliación a diez nuevos países del este de Europa, y cuando después de los Tratados de Ámsterdam y Niza se lanza la ambiciosa idea de la Constitución Europea, el proyecto que ya había comenzado a dar señales de fatiga, sufre un serio revés: Dinamarca había dado un primer aviso con su no al Tratado de Maastricht en 1992, un auténtico heraldo del rechazo del proyecto de Constitución en los referendos de Francia y Holanda que desvelan una latente crisis de legitimidad de todo el proyecto europeo. Aunque gran parte de los contenidos del proyecto constitucional quedarían incorporados a los Tratados mediante el Tratado de Lisboa aprobado en 2007, la entrada en vigor de este se produciría ya en medio de la Gran Recesión iniciada en 2008 que con su profundidad y duración acabaría desencadenando una enorme crisis de la gobernanza europea que se entrelaza con la propia crisis económica, reforzándose mutuamente y amenazando con un agravamiento e incluso con el colapso final de la UME y de la propia Unión Europea (UE).

Las raíces de los problemas de hoy se encuentran en el diseño institucional de la UE, en los principios en que se inspira el proceso de integración en su última etapa, pero sobre todo en su falta de adecuación para garantizar el funcionamiento de la Unión Monetaria. Consecuentemente con ello, el presente trabajo se estructura de la manera siguiente: en el primer epígrafe se abordan los principios institucionales y los fundamentos de la gobernanza europea, en el segundo se revisan las debilidades de la unión monetaria desde el punto de vista de las teorías de las áreas monetarias óptimas y de la lógica de la acción colectiva, en la tercera se repasa críticamente la reforma de la gobernanza económica como respuesta a la crisis, para cerrar el trabajo con el esbozo de una propuesta de futuro que pueda garantizar el crecimiento, la estabilidad y la cohesión política y social de Europa.

2. DE LAS TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN A LA GOBERNANZA

Hoy en día más que estudiar las causas económicas y políticas de fondo que impulsaron e impulsan la integración europea (la historia europea de conflictos bélicos, la globalización, el peso de Europa en el mundo...), el interés se ha desplazado hacia la gobernanza es decir a comprender la naturaleza y funcionamiento de ese singular sistema político que constituye la Unión Europea. Y dentro de este enfoque se han manejado dos teorías alternativas para dar cuenta del proceso de integración europea: el enfoque *neofuncionalista* y el *intergubernamentalista*.¹

De acuerdo con el primero, el proceso de integración respondería a una dinámica interna propia en el que las instituciones supranacionales jugarían un papel esencial que además resultaría realizado cuando se dieran situaciones de conflicto entre los Estados miembros. Con el curso de los grupos de interés, también organizados a escala supranacional la consecución de sus objetivos sólo se podría satisfacer a través de más integración propiciando efectos de desbordamiento tanto a través del impulso político inicial como en sus resultados de expansión hacia nuevos ámbitos funcionales y sectoriales. Frente a esa corriente supranacionalista los llamados realistas del *intergubernamentalismo* consideran que las instituciones comunes no serían sino meros agentes de unos Estados que nunca habrían dejado de tener control del proceso de integración. Los grupos de interés ejercerían su presión sobre los propios Estados para tratar de influir en sus preferencias de manera que sería la convergencia de estas preferencias, especialmente entre los miembros con más poder, la que guiaría la integración.

Las consecuencias predictivas de ambos paradigmas son completamente divergentes: mientras que para la segunda corriente estaríamos siempre ante un proceso controlado del que es posible prever sus consecuencias, para el enfoque *neofuncionalista* estaríamos ante una dinámica de resultados totalmente imprevisibles. Teniendo en cuenta la rica experiencia histórica del proceso de integración y que la UE es una construcción compleja por sus instituciones y por ser a la vez multinivel y multisectorial, no cabe duda de que hay nutridos ejemplos de dominio de cada uno de estos dos paradigmas, pero que quizá mientras el *neofuncionalismo* puede encontrar su hábitat natural en la implementación de políticas, sobre todo en su nivel más bajo, los gobiernos llevan la alta dirección del proceso de integración, y utilizan sus negociaciones bien para fijar acuerdos de mínimo común denominador que respeten sus preferencias o alternativamente para imponer alternativas duras de aceptar para su electorados nacionales².

Pero a partir de los años noventa la cooperación intergubernamental comenzó a mostrarse inadecuada al mismo tiempo que el enfoque federal-funcionalista se enfrentó a una resistencia clara a la transferencia de competencias a la UE e incluso crecieron los problemas de legitimación de la normativa supranacional. Es el tiempo del *opting out* y de las *cooperaciones reforzadas* que representan un gran cambio respecto a la tradición comunitaria de avance unánime. El nuevo contexto de globalización creciente y el derrumbe de los regímenes del Este de Europa y la consiguiente ampliación favorecían la búsqueda de nuevos métodos para hacer frente a una heterogeneidad creciente y a esas dificultades³.

La literatura científica teorizó entonces aquella situación diciendo que se había producido un giro en el gobierno de Europa que podía describirse de la manera siguiente:

“La UE está transformando la política y el Gobierno a niveles nacionales y europeo en un sistema de gobernanza multinivel, no jerárquico, deliberativo y apolítico, a través de una

¹ Véase Patricia García Durán y Monserrat Mollet: “La gobernanza económica de la zona euro”, Revista de Economía Mundial 30, 2012, 103-129.

² Andrew Jordan: “The European Union: an evolving system of multi-level governance... or government?”, Policy and Politics, 2001, vol.29:192-208.

³ Maria Telò: “Governance and government in the European Union: The open method of coordination”, in Maria Joao Rodrigues (EDIT): “The New Knowledge Economy in Europe. A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion”, 2003, Edward Elgar.

compleja red público privada de agencias cuasi-autónomas dedicadas a la re-regulación y a la desregulación del mercado”⁴.

Con este giro postmoderno se describe un sistema no de integración, sino de concordancia, de armonización, a través de compromisos que favorecen los respectivos intereses. El sistema se caracteriza porque los Estados son poderosos pero no lo pueden todo, los actores operan a diferentes niveles, funcionan en redes de políticas y de sus interacciones caracterizadas por el pragmatismo se derivan juegos de suma positiva. Nace así la gobernanza multinivel (GMN) como oposición al modelo lineal, jerárquico y vertical dominado por los Estados. El nuevo modelo aporta aires de participación e innovación, refuerza el principio de subsidiariedad y hace que el *tercer nivel* adquiera un protagonismo especial, como atestigua el nacimiento del Comité de las Regiones y el *Mecanismo de Alerta Temprana* que posibilita que los parlamentos regionales con competencias legislativas participen en el control político del cumplimiento del principio de subsidiariedad.

Se dice que el viejo “método comunitario” (MC) basado en la delegación efectiva de poderes y la supranacionalidad no ha desaparecido porque así lo confirma una notable producción normativa⁵, pero lo cierto es que dejando a un lado el proceso de Unión Monetaria, quien se ha enseñoreado de la escena es el llamado *método abierto de coordinación* (MAC), que ha sido el gran paradigma de la reciente política económica y en especial de la fallida Estrategia de Lisboa. El MAC no se traduce en normas de derecho con encaje institucional claro, sino que es una innovación de procedimiento: se basa en organizar procesos de aprendizaje mediante el establecimiento de directrices que trata de convertirlas en medidas dentro de los Estados, formular indicadores y hacer evaluaciones de progreso.

Las críticas que ha desencadenado el nuevo paradigma son numerosas y bien fundamentadas. Desde la experiencia en la gestión de las políticas podemos decir que la participación del llamado *tercer nivel* sigue siendo básicamente subordinada, con capacidad de decisión más teórica que real, que la coordinación de los instrumentos de planificación con los niveles superiores es bastante deficiente y que las más brillantes iniciativas europeas se han traducido en ejercicios simbólicos sin capacidad de transformación real.

Desde el punto de vista más general, sin negar los valores del nuevo modelo tan bien enunciados en el Libro Blanco de la Gobernanza, no pueden dejar de señalarse los múltiples riesgos de esta nueva especie de democracia deliberativa y no representativa, que contra lo que pregona se presta a menudo a la manipulación, la falta de transparencia y la captura por grupos de interés. Por más que los defensores de la GMN y el MAC indiquen que no es un método excluyente, que se pueden establecer pasarelas para combinarlo con el MC y también tratar de paliar su problema de legitimación, dando un papel a los parlamentos nacionales y al Parlamento Europeo⁶, lo cierto es que desde la ciencia política, finalmente, se denuncia que el nuevo modelo no contribuye a la profundización democrática y que constituye un instrumento pensado para dar cobertura a los criterios de intervención económica neoliberal, lo que se podría denominar una *política constitucional neoliberal*⁷.

La larga marcha hacia el mercado

La verdad es que si recordamos la cita anterior de Simon Hix todo indicaría que la política está desapareciendo para convertirse en una larga marcha hacia el mercado, algo que aparece con meridiana claridad en la gestión de esta crisis. Estamos sin duda ante un extravío de los principios del llamado *ordoliberalismo* de la Escuela de Friburgo, es decir, del concepto de

⁴ Simon Hix: “*The Study of European Union II: The New Governance Agenda and its Rival*”, *Journal of European Public Policy*, 5 (1)9, 38-65.

⁵ Laurie Boussaguet, Renaud Dehousse and Sophie Jacquot: “*Change and Continuity in European Governance*”, 2010, *Les Cahiers Européens de Sciences Politiques* n°6, Centre d’Études Européens.

⁶ Telò, 2003, pp.254 y ss.

⁷ Josu de Miguel Bárcena: “*La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea : el Método Abierto de Coordinación*”, 2006, *Cuadernos Europeos de Deusto*, Núm 35.



economía social de mercado que siempre inspiró el proyecto europeo y que acabó consagrado en el artículo 3º del Tratado de la Unión Europea (TUE).

La insistencia en la libre competencia de los fundadores de la Escuela (el economista Walter Eucken y el jurista Franz Böhm) se producía en fuerte discontinuidad con el paradigma liberal, porque para ellos el mercado era un orden parcial que había que articular con el social sobre la base de la elección política, lo que suponía por añadidura que tal articulación era un producto de las fuerzas de la evolución y en ningún caso podía responder a un plan maestro fuera del signo que fuera⁸.

Posteriormente, la economía política constitucional continuadora del pensamiento ordoliberal ha dejado sentadas tres conclusiones enormemente importantes: 1) que no se trata de que los agentes tengan éxito jugando un *juego dado* en el que las reglas son fijas, sino que los agentes deberían ser capaces de jugar *mejores juegos* adoptando *reglas superiores*, 2) Que eso se logra mediante un enfoque contractualista de acuerdos voluntarios y cooperación que excluye las ganancias unilaterales y las estrategias de explotación, y 3) Que el criterio supremo es la soberanía del consumidor y la soberanía del ciudadano⁹.

Hubo una primera etapa con pocos países en la que la integración europea y las cuatro libertades comunitarias parecían perfectamente compatibles con los sólidos sistemas de protección social de los Estados. Luego, de la mano de la jurisprudencia de la Corte Europea de Justicia, elevada a rango constitucional, y de la proliferación legislativa se produjo lo que se ha llamado una integración negativa que, favoreciendo la libertad de mercado, ha erosionado la capacidad de autodeterminación de los Estados en la regulación de sus sistemas sociales. Además, con las progresivas ampliaciones se produjo una segunda asimetría, por la creciente heterogeneidad de los miembros, algunos de los cuales respondían más bien a sistemas liberales de mercado que a economías sociales de mercado, con lo que se alejaba la posibilidad de una integración positiva y se imponía una competencia hacia abajo¹⁰. Las declaraciones de los Tratados como la del artículo 3º no han logrado impedir que el orden del mercado se vaya adueñando del orden social con un retroceso generalizado en las políticas sociales, y, contra la esperanza de algunos, con la crisis se desvanece la idea de una vuelta a un *“embedded liberalism”*¹¹. Porque hoy la política neoliberal sí pretende contar con un *plan maestro* universal –el mercado– cuya aplicación busca denodadamente desde los distintos modos de gobernanza o desde la condicionalidad y la coerción en el fragor de la crisis financiera y de la deuda soberana, mientras falla estrepitosamente en garantizar la libre competencia y en evitar los abusos en el sistema financiero.

La consecuencia de ese extravío completo respecto de los principios del constitucionalismo económico es que se sacrifica la soberanía ciudadana, sufre la soberanía del consumidor, se deslegitima la gobernanza y tampoco se consigue innovar y jugar *mejores juegos con reglas superiores*.

Pero paradójicamente hay un aspecto de enorme importancia donde la gobernanza europea sí se ha permanecido totalmente fiel a la Escuela de Friburgo: el de la entronización del *orden de las normas* frente al *orden de las acciones*. Siguiendo el escepticismo de Hayek sobre la política económica y el teorema de la imposibilidad de la gobernanza se acepta que no hay otra forma de garantizar el orden espontáneo del mercado que dejar que sean las normas las que configuren las acciones o lo que es lo mismo, que haya un absoluto predominio de las reglas

⁸ Viktor J. Vanberg: *“The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism”*, 2004, Freiburg discussion papers on constitutional economics, N°04/11, <http://hdl.handle.net/10419/343>

⁹ Viktor J. Vanberg: *“Market and state: the perspective of constitutional political economy”*, 2005, Journal of Institutional Economics; 1:1, 23-49.

¹⁰ Fritz W. Scharpf: *“The double asymmetry of European integration: Or: Why the EU cannot be a social market economy”*, 2009, MPIfG working paper, N° 09/12, <http://hdl.handle.net/10419/41661>

¹¹ Roberto Miccù: *“El Mercado en la doctrina de la constitución como ciencia de la cultura: la aportación de Peter Häberle”*, 2010, ReDCE, Año 7, Num 13. Pp 165-188.

frente a discrecionalidad¹². El problema como veremos con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y con toda la gobernanza económica es que el orden de las normas puede ser tan rígido y el juego de los actores tan creativo que surge la amenaza de que todo el orden espontáneo del mercado pueda ser destruido.

Es en este difícil contexto de crisis institucional europea y de difícil adaptación al entorno en el que se habría de desenvolver el proceso de unión monetaria y la construcción de la gobernanza económica que analizamos a continuación.

3. DEFECTOS INSTITUCIONALES DE LA UNIÓN MONETARIA EUROPEA

El debate en torno a la UEM de hoy día como el que se produjo antes de su nacimiento suele comenzar a menudo por advertir que el euro fue un proyecto económico al servicio de una idea política. La verdad es que eso mismo se puede decir de toda la construcción europea, pero es una afirmación que resulta irrelevante si de lo que se trata es de realizar un balance económico: fuera o no una idea política lo que importa es si la Europa monetaria ha tenido un fundamento económico y, más importante, si la experiencia avala que ha sido un motor de progreso.

Una segunda característica es que, en medio de esta crisis de insondables consecuencias, tendemos a pensar que cualquier tiempo pasado fue mejor. Hemos olvidado con enorme facilidad cuán convulso era el mundo de las finanzas internacionales desde el final del sistema de tipos de cambio fijos de Bretton Woods con la inconvertibilidad del dólar declarada por Nixon en 1971.

A partir de entonces los niveles de inflación comenzaron a divergir considerablemente y con ello se intensificaron las tensiones en los tipos de cambio y los desequilibrios exteriores. En 1972 Europa intentó atenuar las fluctuaciones cambiarias con un acuerdo regional llamado la *Serpiente*, cuya figura ligada a sus bandas de fluctuación del 2.25% mereció el nombre de la *Serpiente en el túnel*. La Serpiente Monetaria Europea tuvo una vida breve y accidentada con devaluaciones y revalorizaciones y con abandonos y regresos como fue el caso de Francia entre 1974 y 1976; dibujando un panorama ante el que el primer proyecto de unión monetaria que significó el Plan Werner carecía de realismo y estaba condenado al abandono.

Recordemos que eran los años del dominio del monetarismo como doctrina económica, de la inflación con estancamiento y de grandes desequilibrios también fuera del continente europeo: Gran Bretaña tuvo que recibir ayuda del FMI en 1976 y la Reserva Federal de Paul Volcker se lanzó a una política extremadamente contractiva que produjo una auténtica dislocación de los mercados financieros. La creación del Sistema Monetario Europeo en 1979 (con su mecanismo de cambios (ERM) y su unidad monetaria europea (ECU) fue un intento de dar mayor flexibilidad a los realineamientos de los tipos de cambio y evitar la asimetría en los ajustes de balanza de pagos que caracterizó a la *Serpiente*, pero su funcionamiento no respondió a sus expectativas y estuvo sometido a tensiones permanentes que gravitaban bajo el papel del marco como ancla de sistema o, en expresión más dramática de otros, bajo la "tiranía del marco". En realidad toda la historia del SME con sus problemas de fondo de inflación diferencial y desequilibrios comerciales y los conflictos asociados a ellos es profundamente aleccionadora respecto a las circunstancias que se viven hoy dentro de la UEM. Frente al sempiterno problema de los desequilibrios comerciales, Francia buscaba entonces reciclar los superávits alemanes de forma que a través del ECU se invirtieran en bonos del Tesoro franceses lo mismo que se invertían en bonos americanos, para así poder relajar sus políticas macroeconómicas¹³. Pero el SME concedía una amplia discrecionalidad a Alemania para priorizar su estabilidad de precios hasta el punto de que en el momento de máxima tensión de

¹² Stefan Okruch: "The Open Method of Coordination and its Effects: Policy Learning or Harmonization", 2007, Andrassy Working Paper Series No. XX.

¹³ Véase Jonathan Story: "The Political Economy of European Union Financial Integration: The Battle of the Systems" incluido en Colin Crouch edited, *After de Euro, Shaping Institutions for Governance in the Wake of Monetary Union*, 2000 Oxford University Press.



su última crisis (1991-1993), Jean Claude Trichet y luego Édouard Balladur advirtieron a Alemania de que Francia no iba a aceptar recibir el (mal) trato dispensado a Inglaterra e Italia, sugiriendo que era “el marco el que debería abandonar el mecanismo europeo de cambios”¹⁴.

Por lo que hace referencia a España, la historia de esos años muestra que la política cambiaría no supuso ninguna aportación al crecimiento y al descenso del desempleo¹⁵. La depreciación constante del tipo de cambio nominal producida entre 1976 y 1985 no impidió que la divergencia de precios llevara a una apreciación y luego a una estabilización del tipo de cambio real de manera que no sirvió para doblegar el persistente incremento del desempleo. A partir de 1985 los importantes flujos de capital y una política fiscal expansiva condujeron a una mayor apreciación del tipo de cambio real hasta que se produjo la recesión de 1992 y 1993. Aquella recesión no se puede achacar a la entrada de la peseta en el Sistema Monetario Europeo que tuvo lugar en 1989 y si bien es verdad que las tres devaluaciones sucesivas (del 5%, del 6% y del 8%) fueron efectivas, ello fue debido a que se había alcanzado una tasa de paro del 24% y a que se produjo una rápida recuperación del entorno.

Hay que tener en cuenta todos estos antecedentes para entender cómo para aquella Europa que hacía evidentes progresos en el desarrollo de sus “cuatro libertades” de movimiento de personas, mercancías, servicios y capitales, el paso hacia la integración monetaria era una consecuencia lógica. Después de todo, de acuerdo con el teorema de la imposibilidad de Mundell-Fleming, si hay libertad de movimiento de capitales y no se desean alteraciones del tipo de cambio no es posible mantener una política monetaria diferente. Otra cosa es qué condiciones debería requerir la moneda única y aquí es donde comienzan los problemas con el diseño consagrado en el Tratado de Maastricht a la luz de la teoría de las áreas óptimas y de la teoría de la acción colectiva.

Las áreas monetarias óptimas

La teoría de las AMO se desarrolló en América del Norte a partir de los años sesenta gracias a tres contribuciones clave de los economistas Robert Mundell, Ronald Mckinnon y Peter Kenen¹⁶, que podemos resumir apretadamente en tres pasos:

1. Una AMO debe tener una alta movilidad interna de los factores (trabajo y capital) y una baja movilidad externa, de modo que al compartir moneda y ser el tipo de cambio fijo sea a través de dicha movilidad como corrija los desequilibrios de balanza de pagos. Además, hay que hacer notar que hablar de movilidad interna y aislamiento externo presupone un mismo marco de fijación de salarios y precios diferente del exterior.
2. La movilidad será más perfecta cuando los espacios sean más homogéneos lo que sugiere que la mejor AMO debe ser la región; pero si la región es muy pequeña y muy abierta al exterior los ajustes del tipo de cambio externo se trasladan a toda la estructura de precios y siendo tan grande su impacto no sirven para corregir los desequilibrios.
3. De cara a hacer frente a los shocks asimétricos y para que pueda actuar la movilidad del trabajo es conveniente una mayor diversificación económica, lo que sugiere

¹⁴ Para seguir el debate económico de todo el proceso de integración monetaria puede consultarse Ivo Maes: “*Economic Thought and the Making of European Union*”, 2002, Edgard Elgar; por otra parte la historia política conducente al euro está magníficamente descrita por David Marsh: “*The Euro. The Politics of the New Global Currency*”, 2009, Yale University Press.

¹⁵ Véase el análisis de José Luis Feito: “*Basic Guide to debate on costs and benefits of a single currency to Spain (Pseudo arguments against the single currency)*”, incluido en *Spain and the Euro: Risks and Opportunities*, 1997, la Caixa.

¹⁶ Robert A. Mundell: “*A Theory of Optimum Currency Areas*”, *American Economic Review*, 1961, 51 (4): 657-665; Ronald Mckinnon: “*Optimum Currency Areas*”, *American Economic Review*, 1963, 53 (4):717-725; y Peter Kenen: “*A Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View*”, in *Monetary Problems of the International Economy*, 1969, ed Robert Mundell and Alexander Swoboda, University of Chicago Press.

también un cierta dimensión. Así mismo, la política presupuestaria común puede contrarrestar los desequilibrios mediante transferencias netas que impidan una acumulación permanente de déficit y deuda.

La predicción de la teoría no es muy precisa acerca de lo que cabría encontrar en el mundo real, pero sus postulados son lo bastante potentes para descartar lo que no debería ocurrir. Por eso un nutrido elenco de prestigiosos economistas americanos muy apegados a la teoría concluyó que, ante la previsible frecuencia de shocks asimétricos debido a la diversidad de Europa, la falta de movilidad del trabajo y la ausencia de redistribución fiscal, la Unión Monetaria Europea “no podía ocurrir, era una mala idea y no duraría”¹⁷.

Muchos de aquéllos académicos han reiterado muy recientemente aquel diagnóstico dando por hecho el cumplimiento de sus predicciones y el colapso del euro¹⁸.

La verdad es que teniendo en cuenta la situación actual y la evolución registrada en la última década hay que reconocer que los riesgos señalados por la teoría de las AMO eran reales. De hecho, como veremos más adelante, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento falló de forma clamorosa al centrarse de forma exclusiva en el déficit y la deuda pública y desentenderse de los desequilibrios macroeconómicos.

Frente a los aciertos de la teoría, hay que señalar sus debilidades. La primera de ellas es que todo el análisis se movía en un mundo ideal, cuando la elección de construir una unión monetaria no se producía en el vacío, sino que frente al euro se situaba el turbulento pasado del SME al que nos hemos referido y del que se quería escapar, y al que nadie quiere volver hoy, tanto por lo que supone en sí como por el infierno que supondría esa transición de vuelta atrás.

Además, el análisis es totalmente estático, con absoluto predominio del mercado y con escaso papel para las instituciones, cuando el mercado es, después de todo, una construcción social que hay que considerar dentro un marco político y en un contexto dinámico. Desde este punto de vista, las potenciales contradicciones de la UME deben analizarse desde una perspectiva más evolutiva que deje el futuro abierto a distintos escenarios posibles en función de las innovaciones institucionales que el propio proceso puede desencadenar¹⁹.

Y no sólo eso, sino que la importancia del marco político de decisión ha sido reafirmada por el análisis de las diversas experiencias históricas de uniones monetarias (Unión Latina, Unión Escandinava, Caribe Oriental, África Oriental) cuyas conclusiones subrayan la importancia de la voluntad política y los lazos de relación para superar las dificultades, hasta el punto de llegar a afirmar que:

“Es secundario si los miembros de una unión monetaria cumplen los criterios tradicionales de la teoría de las áreas monetaria óptimas o si la política monetaria y la emisión monetaria están centralizadas o descentralizadas. La cuestión fundamental es si es probable que exista, o bien

¹⁷ Es la forma en que lo resume un exhaustivo estudio de toda la literatura producida sobre el tema en Estados Unidos en la década de los noventa que nos excusa de hacer innumerables referencias individualizadas: Lars Jonung and Eoin Drea: “*It Can’t Happen, It’s a bad idea, It won’t last: U. S. Economists on the EMU and the Euro, 1989-2002*”, *Econ Journal Watch*, Vol 7, nº 1, January 2010.

¹⁸ Uno de los ejemplos más notables es el de Martin Feldstein: “*The Failure of the Euro*” December 13, 2011 National Bureau of Economic Research, <http://www.nber.org/feldstein/fa121311.pdf>, quien ya había aconsejado en 1992 abandonar la idea de la UME (“*The Case against EMU*”, *The Economist*, June 13) y que también había advertido de los terribles conflictos que traería: “*If EMU does come into existence, as now seems increasingly likely, it will change the political character of Europe in ways that could lead to conflicts in Europe and confrontations with the United States.*” (“*EMU and International Conflict*”, *Foreign Affairs*, November-December 1997)

¹⁹ Véase Robert Boyer: “*The Unanticipated Fallout of the European Monetary Union: The Political and Institutional Deficits of the Euro*” incluido en Colin Crouch edited, *After de Euro, Shaping Institutions for Governance in the Wake of Monetary Union*, 2000 Oxford University Press.



un estado hegemónico local, o bien una trama de vínculos con influencia suficiente para neutralizar el peligro de inconsistencia²⁰.

La teoría de la acción colectiva y la coordinación de las políticas

La teoría económica de las AMO parecía cerrar el paso a cualquier futuro de la UME. Pero aun siendo los problemas de enjundia, hemos tratado de abrir el futuro con un enfoque basado en la evolución institucional y la voluntad política. Ahora es el momento de avanzar en esa dirección y recoger las enseñanzas de otro cuerpo del análisis económico y político: la teoría de la acción colectiva (TAC)²¹.

La razón de apelar a la TAC está en que las distintas políticas macroeconómicas que estamos considerando pueden ser consideradas como bienes colectivos y en cuanto tales la efectividad desplegada en su producción y sus resultados dependen de su naturaleza.

TABLA nº 1 CLASIFICACION DE LOS BIENES PÚBLICOS

| | EXCLUIBLE | NO EXCLUIBLE |
|----------|---|---|
| RIVAL | I. <u>Bienes privados puros</u> Coches, casas | II. <u>Bienes comunes</u> Pesquerías, liquidez del banco central, posición fiscal de la UE, mercado único y competencia |
| NO RIVAL | III. <u>Bienes Club</u> Golf, txoko, redes sociales internet, autovía de peaje. | IV. <u>Bienes públicos puros</u> Defensa, Faros |

La clasificación de los bienes públicos que desvela su naturaleza descansa en las dos características que los definen: 1) Principio de no exclusión: una vez producidos están disponibles en la misma cantidad para todos a través de una oferta común 2) Principio de no rivalidad: todo el mundo puede consumir la misma cantidad de dichos bienes porque la oferta no está restringida. La confluencia de esos dos principios nos da lo que se denomina *Bienes públicos puros* (celda IV). Sin embargo, las políticas macroeconómicas que estamos considerando no corresponden a esa categoría de *Bienes públicos puros*, sino que normalmente no reúnen una de las características, de modo que cuando falta la primera (hay exclusión) estamos ante los llamados *Bienes club* (celda III) y cuando falta la segunda estamos ante los llamados *Bienes comunes* (celda II).

Fuera del supuesto especial de las redes como las de Internet en las que las externalidades son claramente positivas porque el valor de la red aumenta con el número de miembros²², lo cierto es que los *Bienes club* sólo son inclusivos en la medida en que operan por debajo de su capacidad ideal, circunstancia en la que todos salen beneficiados con el incremento de sus miembros. Pero esta circunstancia no es la normal, sino que lo que cabe esperar es que su funcionamiento se preste a comportamientos estratégicos en los que las decisiones de unos agentes inciden en las de otros, de modo que se pueden dar múltiples situaciones que constituyen equilibrios de Nash: conocida la estrategia de los otros cada agente no está dispuesto a alterar la suya porque es la que le proporciona mejores resultados. El problema es que un equilibrio de este tipo no significa que sea un óptimo de Pareto; es decir, pueden existir

²⁰ Benjamin Cohen: “*Más allá de la UME: el problema de la sostenibilidad*” incluido en Manuel Ahijado y Manuel Navascués: *Lecturas sobre unión monetaria europea*, 1998, Ediciones Pirámide. El original se publicó en 1994 en Barry Eichengreen y J. Frieden (edit), “*The Political Economy of European Monetary Unification*”, Westview Press.

²¹ La teoría se debe a Mancur Olson: “*The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*”, 1971, Harvard University Press. Además, el epígrafe se basa en Patrick McNutt: “*Public Goods and Club Goods*”, 1999, <http://encyclo.findlaw.com/0750book.pdf>, y “*The Governance of European Public goods*”, (<http://www.stefanollignon.de/PDF/European%20Public%20Goods,%20finalCollignon.pdf>)

²² Una red de n miembros proporciona a cada uno unas posibilidades de conexión de (n-1) y su valor es por tanto de $n(n-1) = n^2 - n$; es decir aumenta exponencialmente con el número de miembros.

arreglos posibles que aumenten el bienestar de todos, pero que no se producirán a menos que se llegue a acuerdos voluntarios o que se establezcan reglas y algún tipo de coordinación blanda.

Cuando estamos ante *Bienes comunes*, existe necesariamente rivalidad por lo que las estrategias no son complementarias sino sustitutivas: la desviación de conducta de un miembro le permite obtener un beneficio pero ello supone una pérdida para los demás. En este contexto se desencadena la conocida “tragedia de los comunes” enunciada por Hardin²³, conforme a la que un conjunto de ciudadanos actuando racionalmente en su propio interés agota un recurso limitado. Con la particularidad, además, de que la disposición a pagar de los miembros existentes es menor cuanto mayor es el grupo, por lo que el tamaño aumenta la probabilidad de agotamiento y por tanto de no provisión del bien colectivo. En estos casos se necesitan formas duras de gobernanza que pueden ir más allá de la coordinación a través de normas, requiriendo vigilancia, sanciones e incluso ejecución directa si es preciso. Y, como veremos más adelante, esto plantea problemas graves de legitimación que condicionan la propia eficiencia de las políticas.

Las implicaciones de la TAC proporcionan una primera indicación acerca de las características que debe tener la coordinación de las políticas, pero si la misma se resumiera a una dicotomía de coordinación dura o blanda resultaría insuficientemente precisa como para proporcionar una guía para construir un modelo de gobernanza eficiente.

Por ello resulta complementario contemplar la coordinación de las políticas desde el punto de vista de su consistencia temporal y de la convergencia de las preferencias (Tabla nº 2)²⁴.

TABLA nº 2 COORDINACION DE LAS POLITICAS

| | | <i>Consistencia temporal</i> | |
|---|---------------------|--|--|
| | | <i>Políticas discrecionales</i> | <i>Políticas basadas en normas</i> |
| <i>Consistencia de las preferencias</i> | Divergencia | I. <u>Delegación a un sólo actor</u> Comisión Europea, ECB | II. <u>Coordinación dura con sanciones</u> Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Procedimiento de Déficit Excesivo |
| | Convergencia | III. <u>Coordinación voluntaria</u> Método Abierto de Coordinación | IV. <u>Coordinación blanda por normas de orientación</u> GOPE, Procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia |

Fuente: Collignon, 2003

En base a la clasificación que surge de la misma descubrimos que existen dos formas de coordinación dura y blanda dependientes de la consistencia temporal de las políticas, esto es, de que se trate de políticas basadas en normas o de que sean políticas discrecionales.

O, visto de otra manera, también es esencial conocer bien la heterogeneidad o no de las preferencias para dar con un modo eficiente de coordinación. Si existe divergencia en las preferencias y discrecionalidad la solución de coordinación dura a través de normas puede ser insuficiente porque el análisis indica que debe delegarse en un solo actor.

No cabe duda que este análisis sugiere algunas indicaciones muy útiles de cara al diagnóstico de la gobernanza europea. Tal y como mencionábamos antes, en la tradición del *método comunitario* se acudía más a normas, pero en la experiencia reciente, quizá ante las dificultades para avanzar en la diversidad, se ha recurrido a formas blandas de las que el MAC es la expresión más clara. Pero como se trata de una fórmula que presume convergencia de las preferencias, no sorprenden los escasos resultados que han obtenido iniciativas como la

²³ Garret Hardin: “*The Tragedy of the Commons*”, 1968, *Science*, 162 (3859): 1243-1248.

²⁴ Stefan Collignon: “*Is Europe going far enough. Reflections on the Stability and Growth Pact, the Lisbon strategy and the EU’s economic governance*”, 2003, *European Political Economy Review*, vol. 1, nº 2, p. 234.

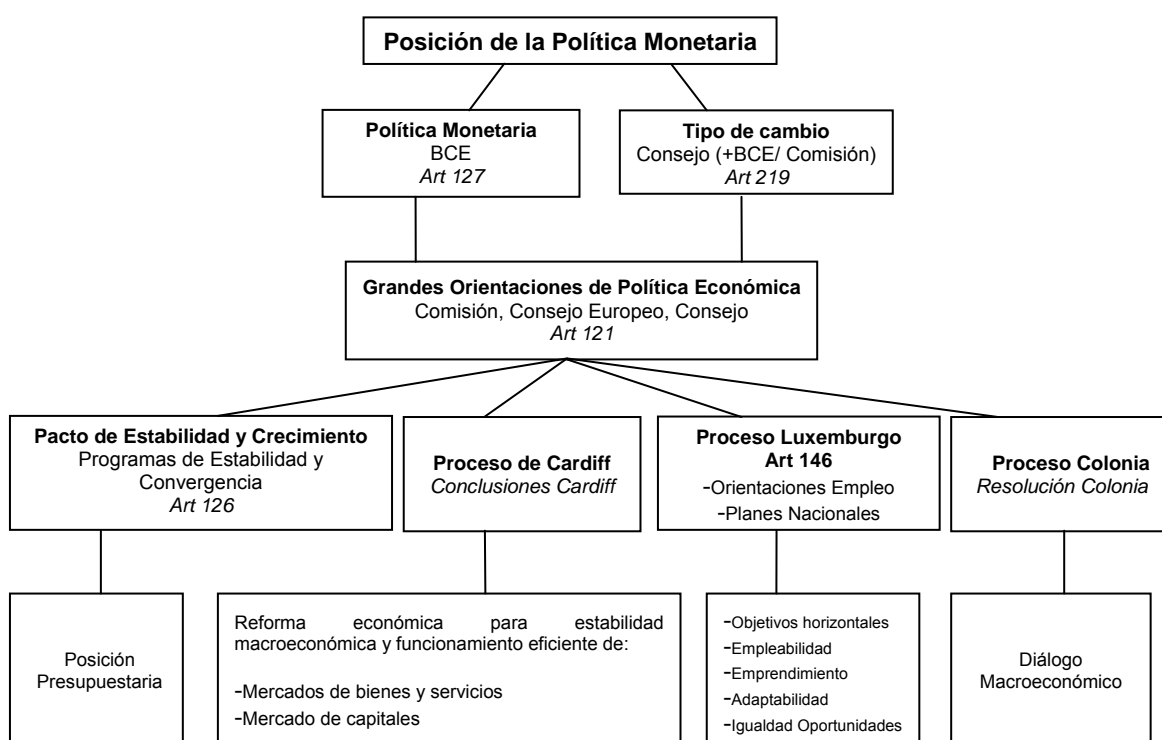
Agenda de Lisboa o los propios procesos relativos al empleo, a los mercados de productos y capitales y al diálogo macroeconómico.

De la misma manera, esas dificultades se manifiestan en la coordinación de las grandes políticas macroeconómicas porque el salto cualitativo que supone la UME no puede ser gestionado mediante normas y un solo actor que es el BCE.

4. LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA A EXAMEN

Es el momento de examinar la gobernanza económica europea a la luz del aparato conceptual y analítico desarrollado en los epígrafes anteriores. La teoría de las AMO ya nos indicaba serios problemas potenciales de estabilidad que deberían ser compensados con grandes dosis de voluntad política e innovación institucional; en tanto que la TAC también apuntaba riesgos evidentes de falta de consistencia de las políticas.

Gráfico nº1 Coordinación de la política económica europea



Cuando observamos el edificio de la coordinación de las políticas económicas de la UME representado en el gráfico nº 1, vemos que la singularidad europea es mayúscula. Es el Banco Central Europeo y la política monetaria, y no el gobierno, quien está situado en la cúspide del mismo, porque es el único actor de una política única que es la política monetaria (junto con la de tipo de cambio y la de competencia) y porque el BCE juzgaría incompatible con su independencia cualquier intento de coordinación *ex ante*, lo que determina que toda la política económica está condicionada en forma de secuencia a partir de las decisiones de la autoridad monetaria. De ahí en adelante el resto del edificio se sigue de las Grandes Orientaciones de Política Económica y corresponde a formas de coordinación blanda, con la muy notable excepción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. (Véase el Anexo para un detalle de los modos de coordinación de las diferentes políticas).

Teniendo en cuenta los procesos podemos analizar el funcionamiento situando al BCE y a la política monetaria a la cabeza de dos grandes subsistemas de política económica: un

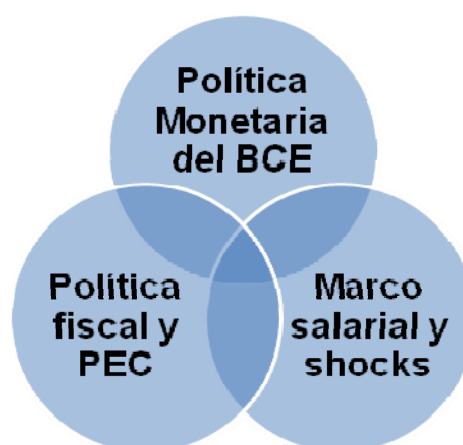
subsistema lo forma con los movimientos de capitales y el tipo de cambio, y otro con la política fiscal y la determinación de salarios y shocks específicos. (Gráfico nº 2)

Gráfico nº 2 Gobernanza e interacción de políticas económicas en la UME (I)



El primero reproduce el teorema de la imposibilidad de Mundell-Fleming, y en él hemos transitado desde la pérdida de autonomía de la política monetaria característica del SME a su prioridad absoluta, dejando libertad de fluctuación a los otros dos polos, en los que en teoría puede intervenir el gobierno económico de la UME y no el BCE. Por más que, en teoría, la posición de la política monetaria esté condicionada también por los objetivos de tipo de cambio en los que interviene el Consejo y la Comisión, lo cierto es que ello no ha tenido ni tiene virtualidad alguna porque el euro ha flotado libremente: bajó hasta un mínimo de 0.85 después de su lanzamiento para iniciar luego una escalada hasta niveles por encima de 1.6 en su máximo justo en el año de la crisis. En la segunda vertiente que relaciona la política monetaria y los movimientos de capitales, estamos ante dos vectores independientes aunque cabe pensar en decisiones que podrían modificar la relación, como por ejemplo la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras que podría afectar a los movimientos de capitales a corto plazo y otorgar así un mayor grado de libertad a la política monetaria. Pero aún sin ello puede decirse que este subsistema no presenta ningún problema de inconsistencia en el modelo de gobernanza.

Gráfico nº 3 Gobernanza e interacción de políticas económicas en la UME (II)



En el segundo subsistema, en cambio las cosas se complican de manera notable. En principio la política monetaria se dirige a la estabilidad de precios contando con la colaboración de las reglas de política fiscal del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sabemos que la historia del PEC con sus requerimientos de máximos del 3% de déficit y 60% de deuda en términos de PIB, es una historia de incumplimientos y que en buena medida se ha comportado no como un ejercicio de coordinación dura, sino más bien como un ejemplo de *Bienes club* en el que sus miembros más influyentes se aprestaron bien pronto a incumplir las normas sin que el Tribunal de Justicia Europeo tuviera capacidad de obligarles²⁵. Sus sucesivas reformas, y especialmente la última, de la mano del conjunto de normas denominado *Six Pack*, lo han mejorado considerablemente tanto en su aspecto preventivo como en el correctivo: se mejoran los marcos presupuestarios de los Estados, se dota de un esquema conceptual más potente que tiene en cuenta la deuda de cara al proceso sancionador, se refuerza con una regla de gasto y no sólo de déficit, se adopta el concepto de saldo estructural, es decir de saldo ajustado al ciclo, se fijan objetivos a medio plazo individuales para cada país y además se hace más creíble la amenaza de sanciones de 0.2 puntos del PIB al exigir una mayoría cualificada inversa para dejarlas sin efecto. Pero con todo el PEC sigue teniendo graves insuficiencias entre las que podemos citar²⁶.

- Sigue totalmente enfocado a lograr la estabilidad y no aporta prácticamente nada al servicio del crecimiento.
- Está insuficientemente coordinado con las políticas de oferta.
- Al descansar en normas numéricas que tienen que valer para todos no se adapta a cada país y no tiene en cuenta que las externalidades no son iguales en países pequeños que en los grandes.
- Tiene tendencia a operar de forma pro-cíclica agravando la situación en momentos de recesión.
- La política fiscal no se puede concebir sin recurrir a instrumentos discrecionales, y cuando llega la ocasión, y dado que estos se articulan separadamente en cada país, sigue existiendo el riesgo de la “tragedia de los comunes”: todos engañan con los paquetes de estímulo siguiendo políticas de empobrecer al vecino.
- La Unión Europea carece de una posición fiscal común y flexible y consecuentemente de un *mix* de política económica que junto con la política monetaria favorezca el crecimiento. Lo que existe es un resultado aleatorio que resulta de la suma de comportamientos individuales que buscan maximizar la posición individual sin preocuparse del bien común.

Habida cuenta de todos esos problemas del PEC, no resulta llamativo que el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Monetaria (el llamado Pacto Fiscal) no haya supuesto, a pesar de su nombre, ninguna contribución significativa a la resolución de los mismos. Antes al contrario, ha introducido más rigidez al restringir el déficit estructural desde el -1% al -0.5%, mientras que su aportación al modelo de gobernanza se limita a la creación de la Cumbre del Euro, que se superpone al Eurogrupo y tampoco supone un claro valor añadido.

En cuanto a la relación del *mix* de política monetaria y fiscal con la determinación de salarios y con los eventuales shocks asimétricos, cuestión crítica a la luz de la teoría de las AMO, los

²⁵ T. De la Quadra Janini: “La discrecionalidad política del ECOFIN en la aplicación del procedimiento por déficit excesivo. Reflexiones tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2004”, 2004, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 126.

²⁶ Ian Begg: “*Economic Policy Coordination in the EU: economic and political rationales*”, 2003, EUSA Biennial conference Nashville y Stefan Collignon: “*The Lisbon Strategy. Macroeconomic Stability and the Dilemma of Governance without Governments. (Or Why Europe Is Not Becoming the World’s Most Dynamic Economy)*”, in Leila Simona Talani: “*The Future of EMU*”, 2009, Palgrave Macmillan.

riesgos se han demostrado de enjundia. Salarios y tipos de cambio real efectivos basados en los costes laborales unitarios han mostrado una clara divergencia desde el lanzamiento del euro. La evolución salarial ha sido extraordinariamente moderada en Alemania y los tipos de cambio efectivo real basados en costes laborales unitarios configuran un modelo centro-periferia, en el que Francia ocupa una posición intermedia y España, Italia, Grecia divergen y más aún lo hacen Irlanda y Portugal²⁷.

Si tomamos como referencia la economía española constatamos que se ha producido una clara divergencia en la evolución de los precios y los salarios: en el periodo 2000-2010 los precios crecieron un 16% en Alemania, un 22% en la zona euro y un 32% en España, y la remuneración por empleado un 11%, un 27% y un 42% respectivamente. Los costes laborales unitarios nominales han aumentado un 4% en Alemania, un 19% en la zona euro y un 29% en España. Pero a la vista de estos datos y antes de sacar conclusiones precipitadas, hay que tener en cuenta que las tasas correspondientes a los costes laborales unitarios reales, son del -5%, del -3% y del -5% respectivamente para Alemania, Zona euro y España²⁸. En contra de la opinión más extendida, por lo tanto, la pérdida de competitividad de la economía española por la mayor inflación relativa no se ha debido a la presión salarial, sino, básicamente, a una inflación de beneficios posibilitada por una fuerte demanda final. De los dos riesgos señalados por la teoría no estamos tanto ante el supuesto de un efecto diferencial por las características institucionales del mercado de trabajo, como ante el efecto del enorme *shock* asimétrico que ha supuesto para España y otros países la burbuja financiera e inmobiliaria y un alto crecimiento con desequilibrio exterior.

Otra conclusión importante es la relativa al comportamiento de Alemania, que en el otro extremo constituye un ejemplo de falta de coherencia con el compromiso que entraña la pertenencia a la UME porque su comportamiento salarial ha ido claramente por debajo de la norma de inflación del 2%²⁹. Por lo tanto si en el caso español habría que preguntar ¿Por qué lo llaman presión salarial cuando es inflación de beneficios?, en el caso alemán habría que cuestionar ¿Por qué lo llaman competitividad cuando es deflación salarial?

Ignorar estos hechos ha tenido como consecuencia un falso diagnóstico de la crisis y sus remedios. Teniendo en cuenta que la posición exterior de la Eurozona se mantiene equilibrada o con pequeño superávit, el ajuste del sector privado por los excesos de déficit exterior y deuda tenía que ocasionar un gran déficit público y la corrección de este sin más no haría sino agravar la recesión. En lugar de ello lo que procedía era una corrección de los desequilibrios por cuenta corriente, como más adelante se propone.

La cuestión de los desequilibrios macroeconómicos y en particular el relativo a la balanza por cuenta corriente es, sin duda, un elemento clave en el funcionamiento de una unión monetaria como también lo es en las finanzas internacionales y de hecho está en la raíz de los principales problemas actuales de la UME. Por fin, la nueva regulación del PEC lo tiene en cuenta al diseñar un mecanismo de alerta con su correspondiente cuadro de mando y umbrales requeridos para un total de diez indicadores (paro, deuda pública y privada, crédito, inversión exterior, precios, costes, exportación, balanza por cuenta corriente) e incluso establece un proceso de desequilibrio excesivo con la posibilidad de sanción de hasta el 0.1% del PIB³⁰.

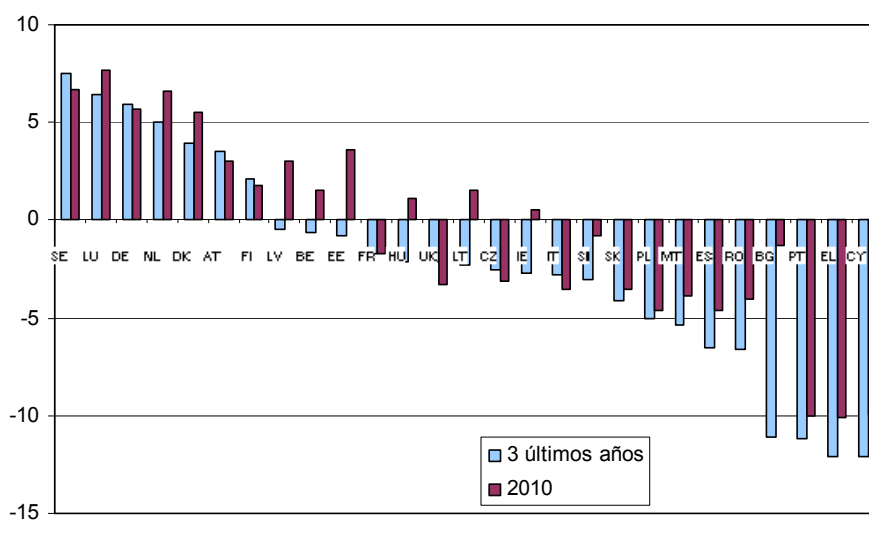
²⁷ Véase Paul De Grauwe: "Some Thoughts on Monetary and Political Union", in Leila Simona Talani: "The Future of EMU", 2009, Palgrave Macmillan.

²⁸ Los datos están tomados de la base de datos AMECO de la Comisión Europea.

²⁹ Véase Jörg Bibow: "The Euro Debt Crisis and Germany's Euro Trilemma", 2012 Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper, nº 721.

³⁰ Véase el último informe en EUROPEAN COMMISSION: "Report from the Commission. Alert Mechanism Report", COM (2012) 68 final.

Gráfico nº 4 Balanza corriente en porcentaje del PIB de los países de la UE



Como podemos ver en el Gráfico nº 4, el desequilibrio de la balanza corriente, que es el más expresivo del enorme *shock* asimétrico a que ha estado sometida la UME, sigue un claro patrón centro-periferia y explica muy bien los patrones que está siguiendo la crisis de la deuda soberana, porque los países en dificultades aúnan un desequilibrio exterior al déficit de las cuentas públicas.

El problema de la gobernanza europea se tiene que centrar por lo tanto en los mecanismos de corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Si de la mano del PEC se sugería una política fiscal restrictiva, ahora se refuerza aún más el signo de la misma porque, junto con la deflación salarial, son las únicas herramientas en manos de los Estados para corregir una situación de déficit externo y alto endeudamiento neto.

En economías abiertas el déficit es la otra cara del superávit, por eso no deja de ser sorprendente que los umbrales elegidos –déficit excesivo el -4% y superávit un 6%– sean claramente asimétricos, y no sólo eso, sino que al igual que ocurre con el PEC el ajuste se ciñe a los países sin tener en cuenta el tamaño de los mismos.

Pero lo más sorprendente de todo ello es que con esas normas se deja fuera del ajuste a Alemania con un superávit de balanza ligeramente por debajo del 6%; mientras se impone todo la carga del ajuste a una plétora de pequeños países deudores con grandes desequilibrios. Entre ellos uno de tamaño mediano, España que está haciendo un rápido progreso en la corrección de su déficit corriente, pero a costa de generar un desempleo inaceptable.

En realidad, asombra que no se reconozcan estos hechos y que un espacio como la Unión Europea con tan bellos principios establecidos en sus Tratados no diseñe un reparto más equitativo del ajuste, algo que Keynes ya planteó en la escena internacional en su propuesta de 1941 de crear una Unión de Pagos (*Clearing Union*). Entonces señaló la dificultad de promover una expansión continua cuando se producen persistentes desequilibrios por cuenta corriente y también que este fallo se debe a una sola característica:

“Pido una gran atención a esto porque argumentaré que proporciona la clave sobre la naturaleza de cualquier alternativa que vaya a ser exitosa... Es una característica del sistema internacional de libre convertibilidad el que arroja la principal carga del ajuste sobre el país que tiene la posición *deudora* en la balanza de pagos internacional, esto es, en el país que en este contexto es por hipótesis el *más débil* y sobre todo el *más pequeño* en comparación con el otro lado de la escala que en este caso es el resto del mundo”³¹.

³¹ Traducción propia de la cita de John Maynard Keynes: “*The Collected Writings*”, vol. 25, p.27.

Keynes juzgaba necesario transferir el *onus* (del latín, responsabilidad) del deudor al acreedor para imprimir una presión expansiva en lugar de contractiva al comercio mundial. Paul Davidson recuerda a este respecto la situación posterior a la Segunda Guerra Mundial en la que Estados Unidos lanzó el Plan Marshall por un importe equivalente al 2% de su PIB anual para ayudar a una Europa devastada que nunca hubiera tenido capacidad de devolver la ayuda si hubiera revestido la forma de crédito. Igualmente recuerda que tras la Primera Guerra Mundial los pagos por las reparaciones de Alemania fueron financiados mediante préstamos americanos que nunca fueron devueltos³².

Sobre estos mismos hechos, el economista griego Yanis Varoufakis³³ ha recordado el paralelismo de la situación actual de Grecia con la de aquella Alemania que sufría las consecuencias del Tratado de Versalles que tan certeramente fueron denunciadas por Keynes en *Las consecuencias económicas de la Paz*. La ironía no reside sólo en que, como dice Joschka Fischer³⁴, Alemania, que arruinó dos veces el orden europeo y puede hacerlo una tercera, haya olvidado la historia, sino que un reciclaje del excedente mediante inversiones productivas y transferencias a la manera del Plan Marshall sería mejor no sólo para los beneficiarios, sino para el crecimiento de toda Europa incluida Alemania.

Con este modelo de gobernanza, la deflación salarial y el ajuste asimétrico condenan a los países en dificultades a una espiral de recesión. El sector público reduce gastos, aumenta impuestos, provocando caída del crecimiento, mayor déficit, deterioro de la calidad crediticia, fuga de capitales y alza de tipos de interés y mayor carga financiera, y así sucesivamente. Si además el ajuste público y el privado se hacen con carácter general entonces estamos ante un escenario generalizado de deflación competitiva y políticas de empobrecer al vecino.

Por si lo anterior no fuera ya de por sí complicado, cuando entra en acción el BCE las cosas se complican aún más. Por lo que respecta a la política monetaria europea, sabemos que es ciega a la diversidad, de hecho, como se ha dicho con razón, en el caso europeo responde a la realidad de un país que no existe, porque no es sino una media ponderada de un conjunto heterogéneo. Aunque los rescoldos del monetarismo de los años setenta y ochenta siguieron presentes hasta el propio nacimiento del euro, la política de hoy se centra en el tipo de interés y por lo tanto el crédito y la cantidad de dinero se determinan de forma endógena. A través de las estadísticas y encuestas el BCE sabe que la transmisión de la política monetaria es muy desigual en los distintos países y que la crisis bancaria provoca una auténtica sequía de crédito. La política monetaria decidida en Frankfurt no puede evitar ser de una “una talla para todos”, pero los bancos centrales del Euro-sistema podrían incidir en el crecimiento del crédito a través de diversa normativa y, particularmente, de las exigencias adicionales de recursos propios, del tipo de las un día tan ponderadas reservas pro-cíclicas del Banco de España. Pero lo mismo que en la política fiscal, aquí nuevamente se presentan potenciales problemas de captura del regulador y de acción colectiva que requieren una coordinación dura que vaya más allá del marco de funcionamiento del PEC. La existencia de deuda pública europea y de una banca “a lo largo de Europa” y no segmentada por Estados ayudaría al funcionamiento del sistema financiero; pero en estos tiempos en que tanto se habla de unión bancaria y supervisión centralizada hay que recordar que puede tener todo el sentido del mundo prestar atención a los mercados regionales de crédito.

Además del mandato de velar por la estabilidad de precios, el BCE debe también contribuir a los demás objetivos de la política de la Eurozona cuando aquella estabilidad no está comprometida. El artículo 123 del TFUE prohíbe la adquisición *directa* de deuda, y por ello no impide en modo alguno que al igual que hacen otros bancos centrales, como la Reserva Federal y el Banco de Inglaterra que son independientes y no monetizan el déficit, pueda

³² Paul Davidson: “*Financial Markets Money and the real World*”, 2002, Edward Elgar. p. 227.

³³ Yannis Varoufakis: “Is Greece still viable? Is Europe?”, publicado el 4 de febrero de 2012 en Deutsche Welle.de, <http://www.dw.de/dw/article/0,,15716817,00.html>

³⁴ Joschka Fischer: “*La amenaza de la amnesia alemana*”, El País, 3 de junio de 2012

estabilizar los mercados secundarios de deuda a través de las adquisiciones que sean necesarias para impedir una escalada hacia la insostenibilidad de países que son solventes³⁵,

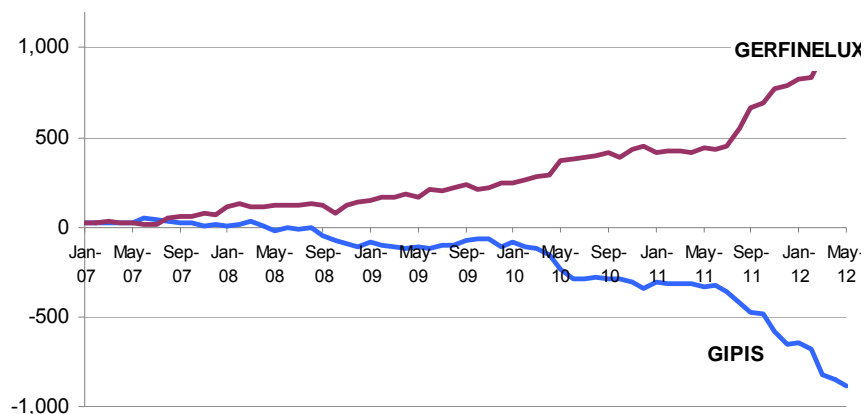
La experiencia de Grecia (un caso de insolvencia, con un 100% de deuda sobre PIB al empezar la crisis, frente a un 39% de España) no puede ser excusa para que el BCE renuncie a su papel de estabilizar los mercados de deuda porque eso supone tanto como renunciar a defender la propia UME. Si insiste en no actuar alguien tendrá que hacerlo en su lugar: puede ser a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) pero para que no fuera una solución temporal deberá ampliar considerablemente su escala de operaciones, aplicar márgenes más reducidos, eliminar las cláusulas de acción colectiva³⁶, fijar precios de adquisición de referencia para los mercados secundarios y, sobre todo, convertirse en banco con capacidad para tomar prestado del propio BCE como garantía de una capacidad ilimitada de actuación.

En la cumbre del Consejo Europeo del 28 de junio se dieron unos primeros pasos en esta dirección pero si no se ven completados en la línea indicada serán insuficientes para superar la presión de los mercados. Desde luego es una tremenda ironía que apenas transcurridos unos pocos años los mercados financieros, en conjunción con las agencias de *rating*, estén repitiendo punto por punto el comportamiento que llevó al desastre de la Gran Recesión, pero hay que reconocer que ello no sería posible sin las debilidades del modelo de gobernanza y la falta de decisión de las autoridades europeas.

Es esa incapacidad la que aporta la incertidumbre necesaria para que entre los muchos equilibrios posibles los valores de la deuda de hoy se vean afectados por las peores expectativas futuras y sus acciones se conviertan en profecías autocumplidas. La vuelta de la recesión genera dudas sobre la solvencia de la banca en los países de la periferia lo que hace que no nos enfrentemos sólo a un problema de ajuste real de la balanza corriente recesivo, sino también a un problema de falta de reciclaje de la liquidez, porque se paralizan el mercado interbancario y el mercado mayorista, ante lo que el BCE no ha tenido más remedio que lanzar sus cuantiosos préstamos de 1 billón al 1% a tres años dirigidos sobre todo a la banca de la periferia, las llamadas "*long-term refinancing operations*" (LTRO), mientras que la propia banca del centro depositaba excedentes de 800.000 millones al 0.25% en el propio BCE.

Gráfico nº 5 Balance Neto con el Eurosistema/Target [M€]

GERFINELUX = Germany, Finland, Netherlands, Luxembourg
GIPIS = Greece, Italy, Portugal, Ireland, Spain



Institute of Empirical Economic Research - Universität Osnabrück

³⁵ Una comparación sumamente esclarecedora del comportamiento comparado de los tres bancos centrales en la crisis se encuentra en Jean Pisani-Ferry and Guntram B. Wolff: "*Propping up Europe?*", Bruegel Policy Contribution., issue 2012/7.

³⁶ Véase Paul De Grauwe: "*The Governance of a Fragile Eurozone*", 2011, CEPS Working Document N° 346/ May.



Como muestra el gráfico nº 5, el excedente que se debería haber canalizado desde el centro a la periferia a través de los mercados, discurre ahora a través del Eurosistema de bancos centrales y su sistema de compensación Target.

El mismo BCE que no quiere saber nada de la deuda, se encuentra que los bancos le presentan esa misma deuda como garantía de los préstamos, y que con esa financiación la banca adquiere más deuda con lo que la crisis soberana se entrelaza con una crisis bancaria. Los euros dejan de ser iguales unos a otros y ante la fuga de capitales pasamos de reclamar la unión fiscal a solicitar con urgencia una unión bancaria.

Resumiendo lo anterior podemos decir que las debilidades de la gobernanza europea explican bien el mar de dificultades en el que navega la UE. No obstante, llegados a este punto y antes de realizar propuestas de futuro hay que ocuparse de las condiciones necesarias para evitar el colapso a corto plazo, a saber: el retorno al crecimiento económico y el restablecimiento de la estabilidad financiera. El neomercantilismo alemán está imponiendo la recesión a la Eurozona, por lo que se debe alterar la carga del ajuste con medidas singulares para los países con superávit y con medidas discrecionales para el conjunto de Europa. Además debe desplegarse sin ambigüedades toda la capacidad de estabilización de los instrumentos e instituciones financieras (MEDE y BCE) en apoyo de los países solventes y del crecimiento. Si llegado un punto crítico Alemania no quiere hacerlo será el momento de decir como ya ocurriera con el SME: “love it or leave it”, salva el euro o abandónalo. Pero queremos creer que nunca llegará tal momento y pensamos cómo, una vez salvados de la tormenta perfecta, podemos prepararnos para las que vengan en el futuro³⁷.

5. UNA AGENDA DE REFORMA PARA EL FUTURO

Desde los mismos albores del nacimiento del euro hasta los debates políticos más recientes ha sido una constante en Francia el hablar de la necesidad de un *gouvernement économique*, una propuesta que concitaba un amplio consenso entre las élites. También es sabido que ese llamamiento provocó siempre enormes suspicacias en Alemania que lo veía como un intento de neutralizar la independencia del BCE, hasta el punto de que el canciller Helmut Schmidt llegaba a decir que “*si el futuro BCE es independiente, el argumento de que una moneda europea y un Banco Central Europeo necesitan un gobierno de la UE políticamente competente se convierte en absurdo: ¿cómo es posible que una moneda común necesite una instancia política superior si el banco monetario es políticamente independiente?*”³⁸ Pero la suspicacia e incompreensión de Alemania no era el único problema porque a ello se añadía el hecho de que los mismos políticos que proponían ese *gouvernement économique* no habían sido capaces de formular una propuesta medianamente articulada de qué puede significar.

Sólo en la etapa más reciente de colaboración entre el Presidente Sarkozy y la Canciller Merkel parecía aclararse su significado con un acercamiento de posturas que quedaba reflejado en el documento “*European economic governance: a French German paper*” remitido conjuntamente por el Ministro de Finanzas alemán y la Ministra de Economía francesa en julio de 2010 al grupo de trabajo de Van Rompuy. Pero si se examina ese documento, que por cierto en francés se titula “*Gouvernement*” lo que se encuentra no es otra cosa que el marco general de lo que ha sido toda la reforma del PEC y el semestre europeo llevada a cabo en 2011, que es la que ha sido objeto de referencia en todo el análisis anterior.

³⁷ Sobre la respuesta corto plazo véase A. Alberdi: “*Europa, ¿encadenada a la crisis?*”, 2012, http://www.economiavasca.net/1/upload/europa_encadenada_a_la_crisis.pdf. Para una propuesta de reformas entre el corto y el medio plazo diferente de la que aquí se postula puede verse “*Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe. Report of the Tommaso Padoa-Schiopa Group*”, 2012, <http://www.notre-europe.eu/en/axes/competition-cooperation-solidarity/works/publication/completing-the-eurobra-road-map-towards-fiscal-union-in-europe/>

³⁸ Helmut Schmidt: “*Por qué defendiendo la Unión Monetaria*”, incluido en “*A favor y en contra de la Moneda Única*”, 1997, Fundación Argentaria.

La herencia *gaullista* y su preferencia por la *intergubernamentalidad* pueden explicar la esencia de un acuerdo que confunde gobierno y gobernanza; pero es evidente que en las actuales circunstancias ya no se puede seguir nadando en la ambigüedad. El *intergubernamentalismo* va a seguir siempre presente, de eso no hay duda, lo que hay que discutir es si su absoluto predominio como en la experiencia reciente es garante de una Unión Europea sostenible.

A este respecto hay que decir que muchas de las propuestas que surgen del análisis de la gobernanza europea plantean seguir por esa misma ruta por imperativos de realismo y preferencia: consideran así tres condiciones que no dejan lugar para grandes innovaciones: 1) no a las transferencias fiscales, 2) no a la delegación de mayor poder a Bruselas y 3) no al recorte de autonomía de los Estados³⁹. En este escenario de continuidad con predominio de los mercados como fuente de disciplina, es dudoso que la Unión Europea pueda ser capaz de superar la crisis actual, aunque existe tal posibilidad siempre que o bien el BCE o el MEDE o ambos actúen con determinación para estabilizar la deuda soberana y la recesión no se agrave de forma que vuelva la situación incontrolable. El riesgo es elevado a corto y medio plazo, y a largo plazo insostenible.

El análisis de la TAC mostraba cómo la política fiscal de estabilización es un bien colectivo con fuertes externalidades y que ante un número creciente de miembros, que con próximas ampliaciones podría llegar a 36, los mecanismos de coordinación previstos no funcionarán. La opción de llamar Ministro al responsable de asuntos económicos y endurecer las sanciones y el dirigismo no va a conseguir sino exacerbar los defectos del modelo actual en el que para tratar de eliminar las externalidades negativas y los comportamientos furtivos se burlan descaradamente las preferencias del electorado. Como ocurre con la política monetaria no hay más remedio que dar el paso de crear un actor unitario y por eso la figura del Gobierno Europeo es indispensable: 1ª) Porque es el nivel al que la teoría del federalismo fiscal atribuye la función de estabilización por la existencia de las propias externalidades, 2ª) Porque resuelve el problema de la falta de cooperación no tanto mediante sanciones como a través de un proceso endógeno de generación de consenso que hace que las instituciones sean creíbles porque tienen el apoyo ciudadano, y 3ª) Porque su legitimidad de origen impide que se dé la inconsistencia temporal que ocurre cuando el electorado cambia sus preferencias.

No es cuestión de detallar aquí un posible modelo institucional que haga realidad ese Gobierno Europeo. Sobre ello se han avanzado múltiples diseños desde aquel célebre discurso de Joschka Fischer en el año 2000⁴⁰, pero quizá la mejor idea sea mantener la simplicidad transformando la Comisión Europea en Gobierno con presidente electo y otorgando atribuciones al Parlamento (primera cámara de representación de la ciudadanía) y al Consejo (a modo de segunda cámara de representación de los estados) en función de un reparto competencial en el que al binomio Gobierno-Parlamento le corresponderían los que tienen naturaleza de *Bienes colectivos* según los principios del “método comunitario” de delegación a una autoridad supranacional, y al binomio Gobierno-Consejo los de carácter de *Bienes club* en los que domina el principio de subsidiariedad y se gestionan según el “método abierto de coordinación” (MAC)⁴¹.

Por lo que se refiere a la coordinación de la política económica representada en el gráfico nº 1, el Gobierno Europeo figuraría ahora en la cúspide de la responsabilidad fijando los objetivos de política económica a través de unas GOPE que adquirirían el carácter de un verdadero documento de programación económica-presupuestaria que sería aprobado por el Parlamento.

A partir de ahí también las funciones del BCE deberían ser revisadas. La experiencia de su papel en la reciente crisis merece una reconsideración cabal de su funcionamiento. No es posible que una institución que no rinde cuentas a nadie decida unilateralmente sobre los

³⁹ Véase, por ejemplo, Nicolas Jabko: “*Which Economic Governance for the European Union? Facing up the problem of Divided Sovereignty*”, 2011, Swedish Institute for European Policy Studies, nº2.

⁴⁰ Joschka Fischer: “*From Confederacy to federation*”, 2000, Berlin, 12 de mayo.

⁴¹ Para un análisis más extenso véase Stefan Collignon: “*The European Republic. Reflections on the Political Economy of the Future Constitution*”, 2003, The Federal Trust for Education and Research and Bertelsmann Foundation.

objetivos de la UE e incluso que se dedique a presionar de modo inadmisiblemente a los gobiernos representativos⁴². Los objetivos de la UE incluida la estabilidad financiera y el nivel de precios pertenecen a la esfera de la política y no deben dejarse en manos del BCE, sino del Gobierno, que es responsable ante los ciudadanos. La independencia del BCE debe ser instrumental, es decir que una vez definidos los objetivos tiene entera libertad para desarrollar la política dirigida a su consecución⁴³.

De acuerdo con ello, tras el diálogo del Gobierno con el BCE, las GOPE deberían fijar la *posición fiscal* del conjunto de la Unión de manera que el *mix* de política económica que resulte de las decisiones sobre tipos de interés y el impulso fiscal sea compatible con los objetivos de estabilidad, de crecimiento y de empleo. Ciertamente que a partir de ahí el Gobierno se enfrenta al problema de desplegar el escenario europeo en valores para los Estados. Esto puede producirse mediante negociaciones intergubernamentales, mediante el mercado (se ha sugerido permisos de déficit al modo de los de las emisiones) o ayudándose con un cierto volumen de transferencias que provengan de un presupuesto incrementado.

Esta última vía parece la más pertinente, pero requiere una explicación más extensa habida cuenta de las enormes resistencias existentes al respecto. Recordemos que la teoría de las AMO nos sugería un conjunto de tres variables interdependientes: simetría, flexibilidad e integración, cada una de las cuales facilitaría el ajuste y las eventuales deficiencias de las demás. Cuando estamos ante un *shock* asimétrico de grandes proporciones volvemos la vista a las otras variables en busca de respuestas, pero las que nos proporcionan distan de ser sencillas. Es fácil hablar de flexibilidad y movilidad de los factores, pero nadie quiere una emigración obligada como remedio de primera mano, porque no es una experiencia grata y porque nunca es buena la desertización de unos espacios económicos para provocar la congestión de otros. También se acude con facilidad a reclamar mayor integración en forma de unión fiscal que imite a escala internacional las transferencias que tienen lugar dentro de los Estados con efectos estabilizadores; pero la misma presenta numerosos problemas⁴⁴. En primer lugar hay que tener en cuenta que el resultado estabilizador dentro de los Estados se consigue sobre la base de los efectos de un paquete importante de impuestos y gastos comunes que funcionan sobre bases interpersonales y no necesariamente geográficas; y en segundo lugar, que cuando las transferencias netas se convierten en crónicas son un caldo de cultivo propicio para el conflicto político. En un marco complejo por lo diverso e independiente como es el de la UE y con un presupuesto del 1% del PIB, es impensable una escalada a niveles de gasto federal que ronde el 20% del PIB ni tampoco la aplicación de un criterio de contribución por renta y percepción por población, que ya presenta problemas dentro de los Estados compuestos.

Aún así es posible formular una propuesta razonable que introduzca un componente de estabilización automática y otro discrecional en las finanzas europeas. Se trataría de seguir la misma línea de realismo que defendía el informe de la Comisión de 1993 respecto a las finanzas públicas en el horizonte de la UME⁴⁵, que proponía llevar el presupuesto hasta el 2% del PIB, inclinándose por una aplicación estricta del principio de subsidiariedad.

La propuesta que aquí se defiende coincide con las recomendaciones del informe citado en que el mejor mecanismo de absorción de *shocks* es el vinculado a la evolución del desempleo; y diverge en que a la vista de la experiencia reciente parece que sí hay un papel complementario de carácter discrecional para un fondo de estabilización regional. Los dos

⁴² El Financial Times, 10 junio de 2012 refiere cómo el Ministro de Finanzas italiano Giulio Tremonti comentó que “recibió dos cartas amenazadoras, la primera de los terroristas, la segunda del BCE. La segunda fue la peor”.

⁴³ De Grauwe, 2009, p. 26

⁴⁴ Véase Eric Jones: “*European Fiscal Policy Co-ordination and the Persistent Myth of Stabilization*”, in Leila Simona Talani: “*The Future of EMU*”, 2009, Palgrave Macmillan.

⁴⁵ Commission of European Communities: “*Stable Money-Sound Finances. Community public finance in the perspective of EMU*”, 1993, European Economy nº 53. Una propuesta que sigue las líneas del informe es la de Charles Goodhart: “*Europe after the Crisis*”, 2011, Institute for New Economic Thinking.

nuevos instrumentos supondrían cada uno en torno a 0.5 puntos del PIB en el presupuesto de la UE y podrían financiarse preferentemente con un impuesto sobre las transacciones financieras y tasas medioambientales como las que recaen las emisiones de CO₂, con las sanciones del mecanismo de corrección de desequilibrios y con emisiones de deuda europea. Los instrumentos podrían definirse de la manera siguiente:

- Una *Renta Básica de Ciudadanía Europea* de carácter universal, armonizada según criterios de paridad de poder de compra y financiada por la Unión Europea. Se trataría de un reforzamiento de la *Ciudadanía Europea* consagrada en el Tratado de la Unión Europea que completa los demás derechos y particularmente el de libre circulación y residencia.
- Un *Fondo de Estabilización Regional* complementario para la absorción de *shocks*, de carácter temporal y gestionado con cierta discrecionalidad por la Unión como incentivo para facilitar el ajuste de las regiones. El Fondo sería la zanahoria que complementa el palo previsto en el PEC y estaría abierto a todas las regiones bajo estrictos criterios de evaluación de la situación económica.

Además de contar con estos instrumentos las GOPE deberían enfrentarse también al problema del reciclaje de los superávits y de que el ajuste real de los desequilibrios fuera más equitativo, de manera que como sugiriera Keynes recayera más sobre el acreedor. Las propias propuestas de Keynes y las reelaboraciones sobre las mismas de Paul Davidson proporcionan una primera idea para reformar el mecanismo de desequilibrios. Pero hay que reconocer que el asunto es complejo porque los desequilibrios pueden tener un componente bueno, en la medida en que respondan a diferentes patrones de ahorro e inversión que supongan mayor eficiencia en la asignación de recursos; y uno malo debido a burbujas y a expectativas no realistas sobre el futuro, que parece en buena medida responder al caso europeo actual ⁴⁶. En cualquier caso ese mecanismo cuenta con un amplio margen de mejora sobre el marco actual y cualquier avance se traduciría en menos depresión y más crecimiento para Europa.

* * * * *

La construcción europea y con ella la unión monetaria constituye una de las maravillas de la historia de la humanidad, un formidable logro del esfuerzo ilustrado que en el siglo XXI está a punto de realizar el sueño de una Europa unida y en paz, cuando todavía están casi humeantes los rescoldos de la última guerra de los Balcanes y vivos los recuerdos de atrocidades que recuerdan la parte más negra de la historia europea. Sin embargo, la complejidad de la tarea de sostener semejante coloso ha venido aumentando exponencialmente lo que demanda dosis equivalentemente crecientes de voluntad política e inteligencia institucional para evitar una fatiga que comienza a ser evidente.

Ya desde el Tratado de Maastricht se comenzó a percibir una inquietud por la coherencia de la Unión Económica y Monetaria con un modelo de bienestar social y con las propias identidades nacionales. La inquietud fue luego creciendo hasta que llegó el revés de los referendos del proyecto de la Constitución Europea en Holanda y Francia, y la confusión se demuestra en que los actuales Presidente y Ministro de Asuntos Exteriores de este último país, ambos socialistas hicieran campaña en bandos opuestos. En España el apoyo del 76% puede calificarse de extraordinario, pero denotaba más una actitud ciegamente europeísta que una clara conciencia de lo que estaba en juego, como revela el hecho de que casi nadie se acuerda de que votó en aquel año 2005. Pero lo que estaba en juego era precisamente un desarrollo institucional y unas políticas que podían conducir a muy diferentes escenarios. Todavía hoy es difícil decir cuál va a ser el eventual modelo que resultará de la presente crisis: el colapso del euro y la balcanización de Europa es una posibilidad más real de lo que nunca lo ha sido, porque a la incapacidad de gobernar la enorme diversidad de esa Europa de 27 Estados se está añadiendo

⁴⁶ O. Blanchard and G.M. Milesi Ferreti: “*Global Imbalances: In Midstream*”, 2009, International Monetary Fund, SPN/09/29.

un cambio de preferencias de los electorados de los países que siempre fueron el sostén del proyecto europeo.

Hay rasgos de estos años que nos toca vivir que recuerdan un pasado que no presagia nada bueno. En 1944 Karl Polanyi escribió sobre el período anterior a la Depresión de los años treinta:

“Fue entonces cuando la estabilización de las monedas se convirtió en el punto focal del pensamiento político de los pueblos y de los gobiernos; la restauración del patrón-oro constituía el objetivo supremo de todos los esfuerzos organizativos en el terreno de la economía. La devolución de los préstamos extranjeros y la vuelta a una moneda estable fueron consideradas la piedra angular de la racionalidad política y se consideró que ningún sufrimiento personal y ninguna usurpación de la soberanía constituían un sacrificio demasiado grande para recuperar la integridad monetaria. Las privaciones de los parados a quienes la deflación había hecho perder sus empleos, la precariedad de los funcionarios despedidos sin concederles siquiera una miserable pensión, el abandono de los derechos de la nación e, incluso la pérdida de las libertades constitucionales fueron considerados un precio justo a pagar para responder a las exigencias que suponía mantener presupuestos saneados y monedas sólidas, esos *a priori* del liberalismo económico”⁴⁷.

Afortunadamente hay tanta proximidad como distancia lo que nos debe aleccionar para no repetir los errores del pasado. El escenario de la unidad es infinitamente superior en bienestar y seguridad; pero para salvar la maravilla de Europa no podemos darnos por vencidos y debemos seguir aspirando a un escenario de innovación institucional que admita un cierto keynesianismo europeo, que camine hacia una mayor unión política y hacia la consolidación de un modelo económico y social más próspero y más justo a escala europea.

Si somos capaces de dar algunos de los pasos aquí descritos haremos realidad la esperanza de Jürgen Habermas de que *“Con un poco de coraje político, la crisis de la moneda común puede lograr lo que algunos, una vez, esperaron de una política exterior común europea: la conciencia, más allá de las fronteras nacionales, de compartir un destino común europeo”*⁴⁸.

⁴⁷ Karl Polanyi: *“La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico”*, 1989, Ediciones la Piqueta, p. 233.

⁴⁸ Jürgen Habermas: *“La Constitución de Europa”*, 2012, Editorial Trotta, p. 111.

ANEXO

FORMAS DE COORDINACION DE LA POLITICA ECONOMICA EN LA UME

| | POLICIES | FORM OF CO-ORDINATION | MODE OF CO-ORDINATION | ACTORS INVOLVED | PROCEDURES |
|---------------------|---|---|--|--|--|
| SINGLE POLICY | Monetary policy | Single policy (euro area) | Single institution | ECB | |
| | Exchange rate | Single policy (euro area) | Co-ordination in the Council | Council ECB Eurogroup Commission | |
| | Competition policy | Single policy | Implementation by the Commission | Member States Commission Council | |
| CLOSE CO-ORDINATION | Budgetary policy (balances) | Treaty rules Commonly agreed rules and objectives Information exchange Peer review | Co-ordination in the Council Joint fora | Member States Commission Council Eurogroup | Excessive Deficit Procedure Stability and Growth Pact Broad Economic Policy Guidelines |
| | Structural policies (Internal Market) | Rules Joint decisions Council directives Peer review | Co-ordination in the Council | Member States Council Commission | |
| WEAK CO-ORDINATION | Policy-mix | Dialogue Information exchange | Joint fora | ECB Commission Council Eurogroup Social partners | |
| | Budgetary policy (quality of public finances) | Commonly agreed objectives | Co-ordination in the Council | Member States Commission Council Eurogroup | Broad Economic Policy Guidelines Stability and Growth Pact |
| | Wage developments | Dialogue Information exchange | Joint fora | Social partners Commission Council ECB | Macroeconomic Dialogue (Cologne process) Broad Economic Policy Guidelines |
| | Labour market policies (structural reforms) | Information exchange Discussion of best practices Guidelines Peer review | Co-ordination in the Council | Member States Commission Council Social partners | Employment Guidelines (Luxembourg process) Broad Economic Policy Guidelines |
| | Product and capital market policies (structural reforms) | Information exchange Discussion of best practices Guidelines Peer review | Co-ordination in the Council | Member States Commission Council | Reports on economic reform –product and capital markets– (Cardiff process) Broad Economic Policy Guidelines |
| | External representation and communication | Agreement on a common understanding (communication only) | Joint fora | ECB Eurogroup Commission | |

Fuente: *Coordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures. 2002 Euro Papers n° 45 Directorate General of Economic and Financial Affairs.*