

## ***Haciendo frente a la Crisis: Austeridad o Solidaridad***

– EuroMemorandum 2010/2011 –

### **Sumario**

#### **Introducción**

#### **1 Desequilibrios macroeconómicos, aumento en la polarización y el reto del cambio climático**

1.1 El comienzo de la crisis de la deuda en Europa

1.2 Peligrosos desequilibrios macroeconómicos

1.3 Comportamientos divergentes en el (des-)empleo

*Recuadro 1: El ‘milagro del empleo’ alemán*

1.4 La perjudicial competencia fiscal y la erosión de la equidad tributaria

1.5 Desigualdad y polarización – Aumentan la pobreza y la riqueza

*Recuadro 2: El proyecto neoliberal post-crisis: Revertir no "sólo" el estado de bienestar, sino la infraestructura social básica - en el nombre de "el pueblo"*

1.6 Estancamiento en la política global de sostenibilidad.

*Recuadro 3: La Estrategia Europa 2020 – La repetición de la estrategia de Lisboa*

#### **2 Una crítica a las políticas de la UE: La austeridad no es la solución**

2.1 La ausencia de reformas financieras serias

2.2 El pacto de estabilidad no puede hacer frente a los desequilibrios macroeconómicos

*Recuadro 4: La crisis de la deuda griega*

2.3 Las políticas de oferta no crean puestos de trabajo

*Recuadro 5: Valoración cuantitativa de los objetivos de empleo de Lisboa*

2.4 Mayor desigualdad en la fiscalidad Europea

2.5 Un paso atrás en la lucha contra la pobreza

2.6 *Europa 2020* no está a la altura de su deber con el medio ambiente

### **3 Alternativas: Hacia una mayor solidaridad**

3.1 La necesidad de reformas radicales en el sistema financiero europeo

3.2 Reactivación macroeconómica a través de la inversión pública

*Recuadro 6: Las transferencias internacionales: Racionales, justas y necesarias*

3.3 Pleno empleo y 'buen empleo' en lugar de la flexiseguridad y la "activación"

3.4 La inclusión social a través de la imposición efectiva y las estrategias de lucha contra la pobreza

*Recuadro 7: ¿Cómo romper con las desigualdades heredadas?*

3.5 Hacia un Plan Europeo de Desarrollo Sostenible

*Anexo: Los proyectos de reformas estructurales de la UE.*

### **Declaracion de apoyo**

-----

Este **EuroMemorandum** se escribió sobre la base de las discusiones de la 16ª reunión sobre Política Económica en Europa, organizado por el **EuroMemo Group**, los días 24-26 de setiembre del 2010 en Rethymnon, Grecia. Se basó en contribuciones escritas de Wilfried Altzinger, Stephanie Blankenburg, Hermann Bömer, Trevor Evans, John Grahl, Maria Karamessini, Jeremy Leaman, Dominique Plihon, Gunter Quaißer, David Vetterli, Diana Wehlau y Frieder Otto Wolf.

*Grupo coordinador:* **Włodzimierz Dymarski**, Poznan (wlodzimierz.dymarski@ue.poznan.pl); **Miren Etxezarreta**, Barcelona (miren.etxezarreta@uab.es); **Trevor Evans**, Berlin (evans@hwr-berlin.de); **Marica Frangakis**, Athens (frangaki@otenet.gr); **John Grahl**, London (j.grahl@mdx.ac.uk); **Jacques Mazier**, Paris (mazier@univ-paris13.fr); **Mahmood Messkoub**, De Hague (messkoub@iss.nl); **Werner Raza**, Vienna (w.raza@oefse.at); **Catherine Sifakis**, Grenoble (catherine.sifakis@upmf-grenoble.fr); **Diana Wehlau**, Bremen (euromemo@uni-bremen.de); **Frieder Otto Wolf**, Berlin (fow@snafu.de).

Traducido al castellano por Àngels Martínez Castells y Miren Etxezarreta.

**www.euromemo.eu**

## Sumario

El crecimiento económico se reanudó en la UE en el segundo semestre de 2009 pero la producción en 2010 estuvo por debajo de los niveles anteriores a la crisis y el sistema financiero sigue siendo frágil. A raíz de la crisis financiera y la crisis económica posterior, los Estados de la UE se han enfrentado a un creciente déficit fiscal como resultado del coste de los paquetes de rescate del sector financiero, las políticas fiscales expansivas y la pérdida de ingresos fiscales. El fracaso de la UE para responder con prontitud a las dificultades de Grecia para refinanciar su deuda pública llevó a la especulación contra el euro y creó una atmósfera de crisis en la que primero Grecia y luego España y Portugal se vieron obligados a establecer severos programas de austeridad. A finales de año Irlanda, que ya había presentado un duro programa de austeridad en el 2009, se vio obligada a aceptar un paquete aún más severo, a cambio del apoyo financiero del Fondo de Estabilidad Financiero de la zona euro.

Las dificultades en los países periféricos europeos están vinculadas a la creciente polarización de la UE, especialmente en la eurozona. Alemania ha seguido durante más de diez años una política de bajos aumentos salariales con acumulación de enormes superávits por cuenta corriente. Los países de la periferia de la eurozona, por el contrario, han ido acumulando grandes déficits por cuenta corriente y se ven obligados a eliminarlos con políticas deflacionarias. Será imposible aumentar la producción y reducir el desempleo en la UE sin tener en cuenta estos desequilibrios. En última instancia, la debilidad de los países deficitarios frenará los países con superávit y si se mantienen las actuales políticas económicas la deflación se convertirá en una amenaza real, con el riesgo de ruptura de la zona euro.

El desempleo en la UE aumentó en el año 2010 aunque, debido al fin de la recesión, no tan rápido como en el 2009. También la situación de desempleo es muy polarizada. Mientras que la tasa de paro es muy alta en un grupo de países, sobre todo en España y los países bálticos, en otro grupo de países entre los que figuran Alemania, Austria y los Países Bajos, el desempleo es mucho menor. En toda la UE, el desempleo es mayor entre las personas inmigrantes, los jóvenes o aquellas con menores niveles de formación. A raíz de la introducción generalizada en el 2010 de los programas de austeridad, parece que el desempleo seguirá aumentando.

Los estados de la UE han sido especialmente vulnerables a la crisis en parte por la reducción de los ingresos públicos desencadenada por la competencia entre países por bajar los impuestos sobre la renta de las personas y las empresas de los últimos diez años, con impuestos especialmente bajos en la Europa Central y del Este, acompañada por un incremento de los impuestos indirectos en el total de ingresos impositivos, lo cual supone un impacto regresivo sobre la distribución de la renta.

En el año 2009 se invirtió temporalmente la disminución a largo plazo de la participación de las rentas salariales en la renta nacional, pero sólo se debió a la caída de los beneficios. Pero la dispersión de los salarios continúa aumentando en casi todas partes, incluso en los países nórdicos, y es más marcada en el Reino Unido y en los países de la Europa Central y del Este. Esta distribución desigual de los ingresos ha aumentado el riesgo de pobreza. En total 84 millones de personas en la UE viven en la pobreza, de las cuales, escandalosamente 19 millones son niños. Al mismo tiempo, ha aumentado tanto el número de ricos así como el

valor de su riqueza, lo que refleja la creciente polarización entre los países.

Europa no hizo nada para evitar el fracaso de la Conferencia de Copenhague sobre el cambio climático a finales del 2009. Si se quiere que el calentamiento global se mantenga por debajo de 2 °C, las emisiones globales deben empezar a disminuir en el 2011 hasta alcanzar el 90% en el 2050. Debe acabar la destrucción de la biodiversidad que protege contra el cambio climático. La creencia en soluciones tecnológicas ha desplazado la discusión sobre los cambios estructurales, mientras los mecanismos de mercado no han logrado una reducción significativa de las emisiones. Un flujo material cada vez mayor de Sur a Norte se ha visto acompañado por la biopiratería en forma de derechos de propiedad intelectual. Los países desarrollados del Norte son los principales responsables del cambio climático y deben asumir su deuda climática.

**Crítica de la política de la UE** - La política de la UE ha vuelto a un enfoque más nacional. La crisis de la deuda fue presentada como un problema griego, aunque los bancos en el norte de Europa también estaban expuestos por los grandes préstamos hechos a los países periféricos. La UE ha introducido reformas financieras, pero éstas son aún más débiles que las de los EE.UU. No habrá restricciones en las inversiones financieras por cuenta propia (“proprietary trading”) de los bancos, y las grandes instituciones financieras que operan en toda Europa seguirán supervisadas por sus autoridades nacionales. Mientras los bancos vuelven a obtener grandes ganancias, no hay ningún mecanismo para liquidar sistemáticamente las importantes instituciones que van a la quiebra. Las propuestas llamadas “Basilea III” se basan en incrementar los requerimientos de capital para los bancos, pero esto favorecerá un arbitraje regulador y que los bancos dependan más todavía de los mercados de capitales.

El *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* es el único instrumento de la UE destinado a coordinar la política macroeconómica, pero es muy restrictivo e incapaz de hacer frente a los actuales desequilibrios europeos. El llamamiento a salir de las medidas de emergencia adoptadas para luchar contra la recesión, y a que los déficits vuelvan a estar por debajo del 3% del PIB en el 2013, es completamente arbitrario. La única forma de avanzar es con una unión presupuestaria que contemple transferencias fiscales, aunque Alemania se opone a esta propuesta. La propuesta alemana en el sentido que los titulares de bonos compartan las pérdidas provocó un incremento inmediato de los tipos de interés en los países periféricos y privó a los Estados más débiles de acceder al crédito en las mismas condiciones que sus socios europeos. Al no hacer frente a los desequilibrios, Alemania está ejerciendo una poderosa influencia de contracción en toda la UE, y especialmente en la eurozona, a pesar de que es uno de los países que más se benefician de la existencia del euro.

La *Estrategia Europea de Empleo* se centra en el desempleo estructural y por lo tanto es incapaz de hacer frente al desempleo cíclico. En su versión más reciente, el documento *Europa 2020*, declara como objetivo el aumentar la tasa de empleo, pero de hecho constituye un paso atrás en relación a borradores anteriores: pone a la flexiguridad en lugar de una política activa del mercado laboral, y ha desaparecido la perspectiva de género. Hay 6,6 personas paradas por cada puesto de trabajo a cubrir, pero la UE no reconoce que es la deficiente demanda agregada la causa fundamental del desempleo.

Las disparidades en la UE significan que si bien algunos Estados miembros más antiguos pudieron reducir impuestos como parte de su respuesta a la recesión, muchos países de

Europa Central han tenido que subir los tipos impositivos. En contraste con su obsesión por los déficits fiscales, la UE ha fracasado por completo en el desarrollo de un programa para la armonización fiscal. Se ha hablado muy poco acerca de la pérdida de ingresos que suponen los mecanismos de evasión fiscal, la evasión de impuestos y la existencia de los paraísos fiscales en la propia Europa. El celo con el que ha perseguido una deuda pública excesiva contrasta con su negligencia hacia operaciones extraterritoriales ('off-shore') realizadas por los bancos y las empresas de gestión globales en nombre de sus clientes.

2010 es oficialmente el *Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social*. Pero el documento de la nueva estrategia de la UE *Europa 2020* contiene un solo objetivo para la reducción de la pobreza: limitar el número de personas que la sufren a 20 millones. Pero no propone política alguna para conseguirlo: sólo un programa que señala los objetivos que se basa en el llamado "método abierto de coordinación".

*Europa 2020* es ambigua en materia de política del medio ambiente. Establece distintas estrategias, pero deja las decisiones para el futuro. Hace hincapié en la importancia de la competencia, pero también expresa su preocupación por el medio ambiente y el agotamiento de los recursos naturales. Lo más grave es que no reconoce la necesidad de cambios estructurales en el modelo de crecimiento económico ilimitado. El "reverdecimiento" de la política económica debe vincularse a cuestiones y decisiones explícitas de política, y no abandonarse al juego de las fuerzas del mercado. La UE se ha fijado como objetivo frenar la pérdida de biodiversidad en el año 2020, pero no está claro que esta prioridad se impondrá a la política agrícola y la política comercial. El ambicioso 7º Plan de Acción Medioambiental debe suministrar la base para la integración de las consideraciones medioambientales en todas las áreas de la UE y en la política de los Estados miembros, pero actualmente la Comisión Europea está ralentizando su curso.

### **Alternativas: Hacia una mayor solidaridad**

**Finanzas** - El Banco Central Europeo debe estar sujeto a un mayor control democrático de cuentas y se debe desplazar su obsesión por una inflación del 2% para centrarse en el empleo, el mantenimiento del poder adquisitivo y la estabilidad del sistema financiero. El nuevo Consejo Europeo de Riesgo Sistémico debe tener poderes vinculantes. Debe reforzarse el control sobre los bancos: en lugar de simplemente elevar los requisitos de capital, como en *Basilea III*, los bancos deben ser sometidos a reglas estrictas que les impidan la toma de riesgos excesivos y la externalización del riesgo hacia el sector bancario en la sombra. Deben prohibirse las transacciones fuera de balance. El sector público y las cooperativas de crédito deben poder contar con al menos un banco público importante que garantice la financiación de proyectos social y ecológicamente deseables. Las agencias de calificación deben estar bajo control público. Deben prohibirse los préstamos bancarios a los fondos especulativos ('hedge funds'); a los centros financieros extraterritoriales (paraísos fiscales) y a los derivados extrabursátiles ('over the counter'). Debe crearse un impuesto a las transacciones financieras para limitar la especulación y para obtener financiación para la transformación social y ecológica.

**Política Macroeconómica** – Debe reemplazarse el desacreditado *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* por un compromiso para expandir la demanda macroeconómica para fomentar el pleno empleo. En el medio plazo, será preciso crear nuevas instituciones. En el corto plazo, las ya existentes como el Banco Europeo de Inversiones y la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera pueden ser útiles para financiar proyectos de inversión en toda la UE.

Los tipos de interés para los prestatarios solventes son incluso más bajos que antes de la crisis, con lo que se demuestra que no existe una crisis generalizada en las finanzas públicas. La creación de eurobonos garantizados por todos los gobiernos de la UE demostraría que existe la voluntad de encontrar una solución colectiva basada en la solidaridad. Los proyectos de inversión a gran escala también deberían basarse en una utilización coordinada de los presupuestos nacionales, empezando por los países con superávit. Las transferencias (entre países) son económicamente necesarias para la supervivencia de la unión monetaria, y socialmente necesarias para garantizar la cohesión social. La UE debe asumir y garantizar un porcentaje de la deuda de cada Estado miembro. La deuda pública contraída en el rescate del sector financiero debe ser compensada por el sector privado mediante un impuesto sobre la riqueza.

**Pleno empleo y buen empleo** - La gran diferencia que existe entre los puestos de trabajo vacantes y el número de desempleados indica que la política de empleo debe centrarse en la creación de puestos de trabajo del tipo de los que la OIT llama "buen empleo"<sup>1</sup>, promoviendo asimismo la sostenibilidad ecológica y la igualdad de género. La inversión pública debe crear puestos de trabajo especialmente para las personas jóvenes, las que padecen desempleo de larga duración y otros grupos vulnerables. Un componente clave de la política de empleo es la reducción de la jornada de trabajo, y como primer paso el tiempo de trabajo máximo en Europa debería reducirse de 48 horas a 40 horas semanales. Y también deben revertirse las iniciativas recientemente propuestas de aumentar la edad de jubilación.

**Fiscalidad y programas de lucha contra la pobreza** – Deben armonizarse los tipos impositivos europeos para poder hacer frente a su disparidad. En particular, debería introducirse un tipo mínimo sobre la renta personal y de las empresas para detener la actual espiral descendente de impuestos. Debe introducirse mayor equidad a través de tipos impositivos más progresivos, y tomando medidas para eliminar ‘la industria’ de la evasión de impuestos. Debe aumentar el tipo impositivo marginal sobre los ingresos más altos, al tiempo que se deben abolir los impuestos de tarifa plana. Deben converger los tipos impositivos sobre la renta personal y de las empresas y deben armonizarse los impuestos sobre el patrimonio en toda la UE. Deben eliminarse los paraísos fiscales y los arbitrajes impositivos de las corporaciones. Debe ponerse en práctica un programa eficaz de lucha contra la pobreza dirigido a grupos específicos (niños, mujeres, personas ancianas y desempleadas), y se deben tomar medidas para luchar contra los trabajadores-pobres. Los países con menos pobreza infantil son las que tienen los impuestos más altos.

**Desarrollo sostenible** - Es urgente un enfoque concertado en la UE y sus Estados Miembros para reducir la huella ecológica. Con ello se podría ayudar a desbloquear la falta de progresos en las negociaciones mundiales. Es necesario tomar medidas para reducir el consumo de energía, los flujos de materiales, el transporte innecesario y el negativo impacto internacional de la UE sobre los países en vías de desarrollo que deberían acompañarse de un amplio marco de consulta y participación política que garanticen un cambio significativo en los patrones de consumo y estilos de vida. Debe conseguirse que el Banco Europeo de Inversiones y el Banco

---

<sup>1</sup> La expresión ‘buen empleo’ es de incorporación relativamente reciente al vocabulario de las instituciones internacionales. Su traducción al castellano no está todavía plenamente definida: para ello se utilizan expresiones como ‘buen empleo’, ‘buen trabajo’ ‘trabajo o empleo decente’, ‘trabajo digno’ . En este Memorandum utilizaremos indistintamente cualquiera de estas expresiones para significar un empleo con condiciones de trabajo, estabilidad y salariales adecuadas. Nota de las traductoras.

Europeo de Reconstrucción y Desarrollo cubran los costes de las inversiones necesarias. Los instrumentos de mercado han demostrado ser poco fiables y demasiado costosos para lograr el cambio ecológico. En su lugar es necesaria una fuerte presencia pública en las inversiones en infraestructuras, servicios públicos, y empleo compatible con la sostenibilidad local y regional. La pieza central de la política debería ser un Plan Europeo para el Desarrollo Sostenible, que intente incorporar la sostenibilidad económica, social y ambiental en todos los ámbitos de la política de la UE y en todos los Estados miembros. Su financiación debe ser a nivel europeo, pero fuera de los límites actuales del presupuesto de la UE, y para llevarlo a cabo se debería crear un servicio público competente.

## Introducción

Tres años después del estallido de la crisis financiera y dos años después de que el agravamiento de la crisis llevara a la depresión económica más severa desde los años 30 del pasado siglo, la economía global registra una recuperación desigual. La producción de los países capitalistas desarrollados se mantiene por debajo de los niveles de pre-crisis y los sistemas financieros se caracterizan todavía por una fragilidad considerable. En Estados Unidos, parece haberse agotado el impacto del paquete de estímulo del gobierno y de la recuperación de las grandes empresas y mientras se debilita el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo la Reserva Federal ha anunciado que planea inyectar unos 600.000 millones de dólares adicionales en la economía mediante la compra de bonos en una nueva ronda de lo que se conoce como facilidades cuantitativas (“quantitative easing”). En la Unión Europea se han ampliado las divergencias, con tensiones abiertas entre las economías dominantes del norte y las de la periferia europea donde la deuda soberana griega ha desencadenado una crisis que, frente a la intransigencia oficial, amenaza con convertirse en crisis monetaria. Los mayores crecimientos se han registrado en los países en vías de desarrollo, en especial en Asia, a pesar de que muchos de ellos siguen dependiendo en alto grado del comercio mundial y algunos están intentando controlar las enormes entradas de capitales líquidos procedentes de las políticas monetarias expansivas del mundo desarrollado, en especial de los Estados Unidos.

A pesar de la frágil naturaleza de la recuperación, la política económica europea en el 2010 ha sufrido fuertes cambios desde las medidas expansivas introducidas en el momento más duro de la crisis. Varios estados miembros de la UE en la Europa Central y del Este, en especial Hungría y los Países Bálticos que no estaban protegidos la eurozona, fueron obligados a adoptar políticas fiscales muy restrictivas en el 2008, como condición imprescindible para recibir ayuda financiera. Después, en el año 2009, Irlanda se convirtió en el primer país de la eurozona obligado a realizar importantes recortes en los salarios y en el gasto público mientras el gobierno luchaba con un enorme déficit fiscal en el que incurrió básicamente por intentar rescatar a sus bancos desastrosamente sobreexpandidos.

En el 2010, el fracaso de los gobiernos de la eurozona para responder con rapidez a la crisis de la deuda provocó una atmósfera de crisis en la que primero Grecia y después España y Portugal fueron obligados a introducir recortes en los salarios del sector público y en las pensiones. Poco después, la mayoría de los estados miembros empezaron, uno tras otro, a anunciar planes para reducir sus déficits fiscales, recortando básicamente el gasto. Y cuando el año estaba llegando a su fin, Irlanda se vio obligada de nuevo a adoptar otro programa de austeridad mucho más duro que el anterior. De forma extraordinaria, incluso el Fondo Monetario Internacional– que es normalmente quien más vigila por la ortodoxia financiera – alertó del riesgo de que una contracción fiscal de este tipo pudiera reconducir de nuevo a Europa hacia la recesión.<sup>2</sup> Europa, como mínimo, parece enfrentado a un prolongado periodo de crecimiento lento en el que el desempleo– que ya es del 20% en España y se acerca mucho a esta cifra en los Estados del Báltico – seguirá siendo muy alto en la mayoría de países. Incluso Alemania, que disfrutaba de una racha de crecimiento gracias a las exportaciones, en buena medida debido a la demanda de los mercados asiáticos, sigue

---

<sup>2</sup> Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, Octubre 2010, cap. 3, ‘Will it hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation.’

dependiendo con fuerza de la demanda de sus socios europeos y no podrá aislarse del debilitamiento de las otras economías de la UE. Además, los bancos alemanes están muy expuestos en algunos de los estados miembros de la UE con mayores problemas.

Esta evolución económica se está produciendo en el contexto de los profundos desafíos planteados por las preocupaciones ecológicas y medioambientales. Los debates de política económica, por lo tanto, deben integrarse en una perspectiva más amplia que incluya la sostenibilidad ambiental y el impacto de la reproducción material de la biosfera planetaria. Esto no quiere decir el no tener en cuenta las preocupaciones sociales. Por el contrario, ofrece nuevas posibilidades para abordar los problemas de desempleo mediante el establecimiento de las necesidades desatendidas de reproducción ecológica, o el uso de competencias que no han sido tomados en consideración - el trabajo de cuidados, la provisión de trabajo, el trabajo empleado en usos sostenibles de los recursos naturales - que no tienen el suficiente reconocimiento por parte de la economía dominante. Esta toma de conciencia del aspecto ecológico de todos los procesos económicos señala que es importante utilizar medidas más amplias de desarrollo, como el Índice de desarrollo humano del *Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas*, o las propuestas presentadas en Francia por la Comisión Stiglitz. También ayudará a dar un nuevo sentido al objetivo económico del pleno empleo, haciendo hincapié en la importancia de lo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha llamado "buen trabajo" enlazando la sostenibilidad ambiental, social y económica.

En el caso de la UE, dicha perspectiva debe centrarse inevitablemente en el imperativo de reducir la huella ecológica de Europa, que es claramente desproporcionada en comparación con muchas otras partes del mundo. El principal desafío consiste en poder reducir dicha huella ecológica sin perjudicar el papel productivo y pro-activo que la UE y sus Estados miembros pueden desempeñar en el contexto global, y sin que tampoco disminuya la riqueza económica y el bienestar social de las sociedades europeas. Todo ello sólo será posible si se distingue entre riqueza económica sostenible generada mediante creatividad europea, y las transferencias injustas que proceden de la explotación de las relaciones de dependencia.

El enfoque de la UE para estas cuestiones figura en su nuevo documento programático, *Europa 2020*.<sup>3</sup> Se trata del sucesor de la malograda *Estrategia de Lisboa*, que se presentó el año 2000 y tenía como objetivo hacer de Europa la economía más competitiva del mundo en el 2010 en base al conocimiento. Los objetivos establecidos en el programa anterior, que incluía el fortalecimiento de la innovación, el empleo y la inclusión social, no se han cumplido ni van camino de cumplirse, ni siquiera antes del estallido de la crisis. Pero el nuevo programa ni siquiera se plantea la cuestión del por qué del incumplimiento. En su lugar, el programa está repleto de jerga de marketing, apelando a un crecimiento "inteligente", "sostenible" e "inclusivo", y anunciando una serie de programas con objetivos específicos". Pero, como en la *Estrategia de Lisboa*, el objetivo principal se basa en la creencia de que la creación de mercados competitivos es la clave principal para promover el crecimiento y el empleo, y que la intervención pública constituye, en su mayor parte, un obstáculo para conseguirlo.

Un problema más general con las iniciativas de la UE es que siguen siendo víctimas de una falta generalizada de legitimidad política. Dentro de la UE, la participación política se ve seriamente restringida, a menudo aparece a través del prisma de los debates nacionales y,

---

<sup>3</sup> Comisión Europea, *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 2010.

cuando se produce a nivel europeo, está dominada por una élite político-técnica que no está obligada a rendir cuentas democráticamente. Los acontecimientos recientes también plantean un desafío al tan cacareado respeto de la UE por los derechos humanos. La noción de la UE de estos derechos, tal como se expresa en la Carta de Derechos Fundamentales, incluye una amplia constelación de derechos fundamentales como, por ejemplo, el derecho al trabajo y a unas condiciones de trabajo justas, a la vivienda, a la seguridad social ya la atención médica. A pesar de los llamamientos de la Carta Europea por la solidaridad y la igualdad, el condicionamiento de la ayuda comunitaria a los Estados miembros, en lo que se refiere a la aplicación de los severos programas de austeridad, significa que muchos países se ven impulsados a introducir recortes que afectan de manera desproporcionada a la ciudadanía menos privilegiada.

Europa, junto con otras regiones del mundo, se ha visto afectada por la crisis más grave del capitalismo desde la década de 1930.<sup>4</sup> Durante tres décadas una forma desenfadada, virulenta, de capitalismo, ha vertido riqueza a raudales sobre una pequeña minoría. Ahora, es a la ciudadanía común a la que se obliga a pagar los enormes rescates públicos necesarios para evitar el colapso del sistema financiero. Frente a todo esto, sin embargo, la gran mayoría de los economistas del sistema se han cerrado negando la evidencia. Han sido totalmente incapaces de anticipar la crisis y, desde que ha estallado, ni siquiera han podido hacer preguntas pertinentes sobre por qué se produce y qué implica. Hay, sin embargo, algunas señales de descontento. En Italia, unos 200 economistas firmaron una refutación a las políticas públicas del gobierno; en Francia, un grupo de economistas publicó un “Manifiesto de los economistas horrorizados”

Este *EuroMemorandum* es una contribución al desarrollo de dicho debate crítico. La primera parte esboza algunos de los principales acontecimientos económicos y sociales en Europa en el último año; la segunda parte es una crítica de las políticas adoptadas por las autoridades europeas; y la tercera parte es una contribución al debate sobre las posibles alternativas.

## **1 Desequilibrios macroeconómicos, mayor polarización y el reto del cambio climático**

### **1.1 El comienzo de la crisis de la deuda en Europa**

El crecimiento económico en la Unión Europea (UE) se reanudó en el segundo semestre del 2009, pero el coste de los paquetes de rescate para el sector financiero, de los programas de expansión fiscal y la pérdida de ingresos fiscales dio como resultado un fuerte aumento del déficit fiscal. Para la UE en su conjunto, el déficit aumentó del 0,9% en 2007 al 6,8% en el 2009. En el caso de Grecia, donde los ingresos tributarios eran muy bajos desde hace mucho tiempo, el déficit aumentó del 6,4% a 15,4% durante el mismo período.<sup>5</sup> Los temores sobre la capacidad de Grecia para hacer frente al servicio de su deuda pública se avivaron cuando las agencias de calificación de la deuda bajaron la calificación de su deuda y a partir de finales del 2009 el tipo de interés de los bonos del gobierno griego comenzó a subir con fuerza, por encima de los de otros países de la eurozona. Al mismo tiempo, la preocupación por el hecho de que otros gobiernos de la eurozona no estuvieran dispuestos a prestar apoyo a los países en dificultades llevó a una disminución constante del valor de la moneda europea.

---

<sup>4</sup> Algunos dirían que –dada la interconexión de las dimensiones ecológicas y económicas de la crisis—se trataría de la peor crisis a la que nunca haya hecho frente el capitalismo.

<sup>5</sup> Cifras revisadas por Eurostat para noviembre del 2010.

La crisis llegó a su apogeo porque Grecia tenía que refinanciar parte de su deuda a mediados de mayo, y los crecientes tipos de interés lo hacían prohibitivamente caro. Dado que las iniciativas dentro de la UE para prestar apoyo a Grecia fueron bloqueadas en gran medida por Alemania, amplias ventas especulativas comenzaron a empujar hacia abajo el valor del euro. Finalmente, después de que una visita conjunta de los dirigentes del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Central Europeo (BCE) convencieran a la primera ministra alemana Merkel de la gravedad de la situación, los países de la eurozona acordaron ofrecer ayuda a Grecia a principios de mayo hasta un máximo de 110 mil millones de euros. A cambio, Grecia estaba obligada a aceptar estrictos recortes en el gasto. El FMI contribuyó con 30 mil millones de euros y se le asignó la responsabilidad de garantizar que Grecia cumpliera las condiciones impuestas. Pero esto no pudo atajar la crisis.

En la primera semana de mayo se intensificó la especulación contra el euro, impulsada por el temor de que Grecia podría no pagar su deuda y agravada por la preocupación de que España y Portugal necesitaran un alto nivel de financiación externa - en ambos casos motivada más por la deuda privada que por la pública. Los bancos que habían prestado la mayor parte de este dinero, sobre todo del norte de Europa (tabla 1), empezaron a ver la caída del precio de sus acciones y el coste de asegurar sus bonos se elevó a los niveles que sólo se habían visto por última vez tras la quiebra de Lehman Brothers en el 2008. Con una creciente presión para actuar, incluso desde el gobierno de los EE.UU., los gobiernos de la zona euro acordaron en una reunión de emergencia establecer una Facilidad Financiera de Estabilidad Financiera<sup>6</sup> de 440.000 millones de euros. Dichos fondos debían proceder de la emisión de bonos que garantizarían los gobiernos de la eurozona en proporción a su magnitud, y servirían para - con condiciones - los Estados miembros que tuvieran problemas financieros. Junto a unos 60 mil millones de euros adicionales de la UE para apoyar la balanza de pagos y 250 mil millones de euros del FMI, el paquete total ascendió a una cifra sin precedentes de 750 mil millones de euros.

---

<sup>6</sup> Curiosa la denominación como ‘Facilidad’ y no de ‘Fondo’ que parece indicar una vía de menor continuidad. En España, sin embargo, se está traduciendo generalizadamente por ‘Fondo Europeo de Estabilidad Financiera’. *Nota de las traductoras.*

**Tabla 1: Riesgo internacional de los bancos con Grecia, Irlanda, Portugal y España, Marzo 2010 (\$ miles de millones)**

		Nacionalidad del banco									Total
		Alemania	España	Francia	Italia	Otros países euro	R.U.	Japón	US	Resto mundo	
Grecia	Sector público	23.1	0.9	27.0	3.3	22.9	3.6	4.3	5.4	2.0	92.5
	Total	51.0	1.6	111.6	8.8	47.9	16.5	5.9	41.2	12.7	297.2
Irlanda	Sector público	3.4	0.2	8.7	0.9	3.8	7.3	1.8	1.9	1.8	29.7
	Total	205.8	16.2	85.7	28.6	92.5	222.4	22.9	113.9	55.8	843.8
Portugal	Sector público	9.9	10.6	20.4	2.2	11.5	2.6	2.3	1.6	1.7	62.9
	Total	46.6	108.0	49.7	9.4	29.1	32.4	4.0	37.3	6.0	322.4
España	Sector público	30.0		46.9	2.3	19.1	7.6	12.5	4.9	4.4	127.6
	Total	217.9		244.2	42.5	200.6	141.7	30.0	186.4	39.3	1,102.6
Total	Sector público	66.4	11.7	103.0	8.7	57.3	21.1	20.9	13.8	9.9	312.7
	Total	521.3	125.8	491.2	89.3	370.1	413.0	62.8	378.8	113.8	2,566.0

Fuente: Bank for International Settlements, Quarterly Review, Setiembre 2010.

Poco después de que en las primeras horas del lunes 10 de mayo se anunciara el paquete de rescate, el Banco Central Europeo hizo una contribución decisiva para frenar la crisis al anunciar que, por primera vez, comenzaría a comprar bonos de los gobiernos. Este paso, con la oposición por el jefe del Bundesbank alemán por el supuesto riesgo inflacionario que implicaba, puso fin a la inmediata amenaza de incumplimiento en los pagos, pero subsistieron las dudas sobre la estabilidad de muchos bancos de la eurozona. Imitando una acción que ya se había puesto en práctica anteriormente en los EE.UU, el BCE inició la llamada "pruebas de stress", concebidas para probar la capacidad de los bancos de resistir crisis futuras. Dichas pruebas pusieron de manifiesto importantes deficiencias en una serie de cajas de ahorros regionales españolas y alemanas, pero fueron ampliamente criticadas por no investigar el impacto de un default de la deuda soberana. Las pruebas de stress sólo tuvieron un éxito limitado en su objetivo más amplio de restablecer la confianza en el sistema bancario europeo. Las estimaciones más recientes del FMI sobre las pérdidas bancarias se han revisado ligeramente a la baja, pero los bancos siguen todavía teniendo las mayores pérdidas. En la zona del euro, las pérdidas entre mediados de 2007 y hasta mediados de 2010 se cifran en 472 mil millones de euros, y se estima que deberían anularse unos 158 mil millones de dólares más, mientras que en el RU las cifras son de 375 mil millones de dólares y 56 mil millones, respectivamente.<sup>7</sup>

En el apogeo de la crisis financiera en 2008, el BCE inició la política de proporcionar a los bancos de la zona del euro toda la liquidez que necesitaban, pero en 2010 comenzó a eliminar gradualmente los préstamos a 6 y 12 meses, sin dejar de poner de facilitar la disponibilidad de fondos, pero a más corto plazo.<sup>8</sup>. El total de préstamos del BCE a los bancos se redujo de un

<sup>7</sup> IMF, *Global Financial Stability Report*, October 2010. En comparación las cifras para los USA eran de 709.000 millones de euros y 169.000 millones, respectivamente.

<sup>8</sup> En concreto, los bancos de Grecia, España, Portugal e Irlanda están en gran medida excluidos del mercado de préstamos interbancarios y han tenido que confiar en gran medida en los préstamos que les llegaban del BCE.

máximo de 817 mil millones de euros en mayo del 2010 a 558 mil millones de euros en octubre del 2010, una disminución del 31%, mientras el tipo de interés en el mercado interbancario, que llegó a ser de prácticamente cero, comenzó a aumentar ligeramente. Sin embargo, debido a la persistente incertidumbre sobre las perspectivas financieras, los bancos comerciales siguieron depositando de nuevo cantidades significativas en el BCE - en octubre del 2010 la cifra se elevó a los 134 mil millones de euros – sin que se recuperaran los préstamos bancarios en la eurozona. Mientras tanto, en el este de Europa, donde el 80% de los bancos son de propiedad extranjera, los bancos matriz - sobre todo de Europa occidental - han continuado repatriando capitales, lo que provoca a su vez un endurecimiento de las condiciones de escasez de crédito en esos países también.<sup>9</sup>

La evolución del tipo de cambio en la zona euro también ha ejercido un impacto más restrictivo en el segundo semestre del 2010. Mientras se formaba la crisis de la deuda griega el euro se fue debilitando progresivamente en los mercados extranjeros, llegando a depreciarse en un 20% entre diciembre del 2009 y junio del 2010. Sin embargo, con tasas de interés de la zona euro aún por encima de las de los EE.UU, y una vez resuelta la amenaza inmediata de la eurozona, el euro comenzó a subir de nuevo frente al dólar y en octubre ya se había recuperado gran parte de la disminución anterior, con un retorno a las duras condiciones de exportación para las economías dependientes.

## 1.2 Peligrosos desequilibrios macroeconómicos

Después de la dura intensificación de la crisis en otoño del 2008, solo el hecho de que los bancos centrales inyectaran liquidez sin precedentes en las principales economías pudo evitar el colapso financiero y mitigar la recesión mundial, que sin embargo ha sido la más profunda y extensa desde la Segunda Guerra Mundial. También se relajaron las políticas presupuestarias en diversos países, pero el cambio fue en la mayoría de casos muy pequeño— el estímulo significativo que tuvieron en Estados Unidos y en el RU no fue equiparado en Alemania o en la eurozona como un todo.

**Tabla 2: Gobierno general: Déficits ajustados cíclicamente (como % del PIB potencial)**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Estados Unidos</b>	-3.2	-6.1	-9.0	-9.0	-7.9
<b>Eurozona</b>	-1.3	-2.0	-3.6	-4.1	-3.6
<b>Alemania</b>	-0.4	-0.5	-1.4	-3.5	-3.0
<b>RU</b>	-3.5	-5.1	-8.6	-8.1	-7.4
<b>Francia</b>	-3.0	-3.4	-5.7	-5.5	-5.0

Fuente: OCDE, Economic Outlook.

El crecimiento de los déficits reales del Sector Público en muchos Estados miembros de la UE refleja por tanto, en gran medida, el efecto de los estabilizadores automáticos en la recesión. Los datos de la OCDE en la tabla 3 que sigue pueden subvalorar este punto (al no tratar todos los efectos de la recesión como cíclicos) pero sugieren que entre el 2007 y el 2010 los déficits reales del gobierno en la eurozona se ampliaron en un 5.7%, de los cuales como máximo sólo

---

Después de que se supieron las enormes pérdidas del Anglo Irish Bank, el coste estimado de rescate de los bancos irlandeses ha crecido hasta un alarmante 30% del GDP.

<sup>9</sup> IMF, *Global Financial Stability Report*, setiembre del 2010, p. 18.

el 2.8% se debió a cambios en las políticas. Las cifras correspondientes para Alemania son del 4.3% y del 3.1%.

Dado que se actuó muy poco en la poderosa eurozona económica, que se apoyo más bien en la expansión de países con grandes déficits por cuenta corriente, en especial los Estados Unidos, se agravaron considerablemente los desequilibrios de la economía mundial, El déficit por cuenta corriente de los EE.UU. se redujo a un -2.7 del PIB en el 2008, pero se amplió a un -3.4% en el 2010 y se prevé que llegará a un -3.7% en el 2011. Mientras tanto, el superávit alemán creció de nuevo: del 4.9% en el 2009 al 5.1% en el 2010 y se prevén valores del 5.9% en el 2011 y del 7.0% en el 2012.

**Tabla 3: Desequilibrios reales de los gobiernos ajustados cíclicamente (en % del PIB)**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Eurozona: real</b>	-0.6	-2.0	-6.2	-6.3	-4.6
<b>Eurozona: ajustado</b>	-1.3	-2.0	-3.6	-4.1	-3.6
<b>Alemania: real</b>	+0.3	+0.1	-3.0	-4.0	-2.9
<b>Alemania: ajustado</b>	-0.4	-0.5	-1.4	-3.5	-3.0

Fuente: OECD Economic Outlook.

A pesar de las respuestas de política económica, no es evidente que lo que venga a continuación sea una recuperación definitiva pues puede convertirse en una segunda recesión. A pesar de que la actividad económica ha empezado a remontar lentamente tanto en la UE como en los Estados Unidos, el desempleo sigue aumentando en ambas economías.

Uno de los desequilibrios más importantes en el entorno de la crisis ha sido el enorme déficit por cuenta corriente de EE.UU. (que tiene la contrapartida en los masivos excedentes de China, Alemania y Japón). La reunión del G20 en Seúl del pasado noviembre no consiguió ningún acuerdo para coordinar medidas para hacer frente a los desequilibrios comerciales. Dichas propuestas fueron rechazadas, entre otros, por Alemania y la UE, argumentando que el ajuste sólo era responsabilidad de los países con déficit, lo que constituye de hecho una postura disfuncional e irracional. Si los Estados Unidos se vieran obligados a hacer políticas restrictivas para corregir el déficit de su balanza de pagos, entonces las economías europeas se verían gravemente perjudicadas – como sucedió anteriormente, a principios de los años 1980.

Una segunda clave de los desequilibrios base de la crisis fue la continua ampliación de las desigualdades de renta en las últimas tres décadas en la mayoría de las economías occidentales. La distribución regresiva de la renta sigue distorsionando el modelo de producción de Alemania hacia un modelo de exportaciones netas excesivas que impiden una recuperación equilibrada de EE.UU. y la generación de un excedente permanente de fondos para inversión en las economías occidentales, con lo que se tiende a reducir la actividad económica y el empleo en las economías desarrolladas.

Dentro de la eurozona existen también enormes desequilibrios – que son importantes para la propia Europa, donde constituyen un significativo obstáculo para la recuperación, pero también a escala mundial ya que impiden que Europa contribuya de forma positiva a la resolución de la crisis. Desde el principio, algunos comentaristas críticos señalaron que la

unión monetaria carecía de instrumentos efectivos para corregir el comportamiento económico divergente entre los estados miembros. De hecho, los desequilibrios fundamentales se han ido ampliando en toda la historia de la unión monetaria dadas las crecientes divergencias en los costes salariales y la competitividad, y sólo los incrementos en flujos de capitales especulativos y la burbuja de los precios de los activos conseguían enmascarar una situación cada vez más deteriorada. El estallido de las burbujas a consecuencia de la crisis de las sub-prime y la huida de los propietarios de la riqueza hacia activos más seguros cortaron la refinanciación fácil de las economías más débiles que se han visto obligadas a hacer brutales ajustes en cuenta corriente, simplemente por la recesión. Sólo en tres casos (Lituania, Polonia y Rumanía) hubo algún crecimiento de las exportaciones - e incluso ahí era muy pequeño - y, en consecuencia, las correcciones a menudo salvajes por cuenta corriente se produjeron principalmente mediante la reducción de las importaciones, o sea, mediante la contracción de las economías nacionales y de la UE.

Al mismo tiempo se ha producido un fuerte deterioro en los presupuestos del Sector Público como consecuencia de la recesión, a la utilización generalizada de inyecciones presupuestarias de apoyo a la actividad económica y a las transferencias masivas de recapitalización del sector bancario asumiendo los préstamos malos y dudosos en los balances del Sector Público. Además, en algunos países de la eurozona con graves problemas por cuenta corriente se ha producido un deterioro particularmente grave y drástico de las cuentas del Sector Público, acentuado por un fuerte aumento en los tipos de interés al que puede financiarse el endeudamiento del gobierno. Irlanda y España, por ejemplo, habían declarado un superávit del Sector Público en el 2007. Para el 2010 el déficit del Sector Público que se preveía era de 19 mil millones de euros en Irlanda y de 103 mil millones de euros en España (10% y 12% del PIB, respectivamente), pero en noviembre del 2010, a raíz de una intensificación de la crisis, la cifra de Irlanda se tuvo que revisar al alza, hasta un asombroso 32%.

**Tabla 4: Países de la UE con déficits por cuenta corriente\* (en % del PIB)**

	2007	2008	2009	2010	Desempleo (% en 2010)
<b>Bulgaria</b>	-22.5	-22.9	-8.3	-6.0	10.1
<b>Estonia</b>	-17.9	-9.4	+4.6	+4.9	18.6
<b>Irlanda</b>	-5.3	-5.2	-2.9	-0.9	14.1
<b>Grecia</b>	-14.7	-13.8	-13.1	-10.3	12.2
<b>España</b>	-9.5	-5.1	-4.6	-4.5	20.8
<b>Chipre</b>	-11.7	-17.7	-8.5	-7.1	7.1
<b>Letonia</b>	-22.5	-13.0	+8.7	+8.3	19.4
<b>Lituania</b>	-15.1	-11.9	+2.6	+2.8	18.2
<b>Malta</b>	-6.2	-5.4	-3.9	-4.9	6.2
<b>Polonia</b>	-5.2	-5.0	-1.6	-2.8	9.6
<b>Portugal</b>	-9.8	-12.1	-10.5	10.1	10.6
<b>Rumanía</b>	-13.6	-12.7	-4.2	-4.4	7.1
<b>Eslovaquia</b>	-4.5	-6.2	-0.9	-1.4	14.7
<b>Eslovenia</b>	-5.1	-6.7	-3.1	-4.5	7.3

Fuente: AMECO. \* = Déficit por cuenta corriente > 5% del PIB en 2007.

En muchos casos, ha habido claros fallos de política económica en los países afectados - algunos gobiernos se apoyaron en un insostenible auge de bienes inmobiliarios y las entradas

de capital asociadas al mismo para mantener la actividad económica y el empleo. En Irlanda, en particular, este error se combinó con la desregulación financiera que condujo a la insolvencia a los bancos más importantes del país; el intento mal diseñado para rescatar a los bancos mediante la absorción de prácticamente todas sus pérdidas ha dado lugar a presiones imposibles en las finanzas públicas. A pesar de los errores en las políticas de los distintos países, también es necesario tener en cuenta el mal funcionamiento de la UE en su conjunto. Existen amplios y persistentes desequilibrios por cuenta corriente en la UE y, en particular, en la zona del euro. Una situación cada vez más polarizada que ha favorecido que Alemania (junto con Austria y los Países Bajos) tengan grandes superávits por cuenta corriente, mientras que las economías más débiles son deficitarias (10,3% del PIB en Grecia, 10,1% en Portugal en el 2010). Los hogares y las empresas ya no están dispuestos o ni siquiera pueden conseguir los préstamos correspondientes a dichos déficits por cuenta corriente, que en parte se corrigen con una reducción drástica de las importaciones, y en parte se mantienen por un mayor gasto y déficits del Sector Público.

Estas disfunciones a nivel de la UE pueden relacionarse, de nuevo, con los incrementos de las desigualdades. En Alemania se ha producido durante mucho tiempo una reducción en los sueldos de los asalariados, y en concreto de los más vulnerables y de quienes reciben salarios más bajos. Al mismo tiempo, las importantes reducciones de los servicios de bienestar también ha tendido a reducir los ingresos de las personas con mayores desventajas sociales. La OIT informa que el crecimiento de los salarios reales en el periodo 2001-2007 fue más bajo en Alemania que en todos los demás países de la UE a excepción de España y que el fuerte incremento de la desigualdad que en Alemania se ha producido en la distribución de la renta puede atribuirse básicamente al descenso de las rentas más bajas.<sup>10</sup> Esta redistribución adversa de la renta ha limitado el consumo doméstico y ha obligado a las empresas alemanas a incrementar su presión exportadora en un periodo en el que se limita el gasto público y los hogares con rentas más elevadas ahorran por precaución.

A pesar del nivel generalmente alto de desempleo (capítulo 1.3) y los excesos de capacidad, será imposible conseguir un incremento generalizado de la actividad económica en la UE a menos que se corrijan estos desequilibrios, ya que las economías más débiles no podrán financiar un aumento de sus importaciones, lo cual afectará a su vez a las economías con excedentes. De hecho, si no se corrigen los desequilibrios nos encaminaremos a un amenazante proceso deflacionario de las economías más débiles que podría conducir incluso al rompimiento de la unión monetaria.

De igual modo, la UE no puede contribuir al necesario reequilibrio de la actividad económica mundial mientras siga aceptando estas tensiones internas. Las posiciones comerciales agregadas de la UE y de la eurozona son muy fuertes; y si incurren en déficits por cuenta corriente en el medio plazo se reducirán los costes de ajuste en los USA y China. Sin embargo, en la actualidad se apremia a China para que reduzca rápidamente sus excedentes comerciales en tanto que los excedentes de los países de la UE, en especial el de Alemania, que es un país mucho más rico y por tanto mejor equipado para hacer frente a los ajustes, se prevé que se mantenga e incluso aumente dicho superávit.

---

<sup>10</sup> OIT, *Global Wage Report*, 2008 p. 27 y p. 82.

### 1.3 Comportamientos divergentes en el (des-)empleo

El desempleo ha seguido subiendo en la UE a lo largo del 2010, aunque a un ritmo más lento que en el 2009 ya que la recesión se terminó a mediados de dicho año (2009). Según cifras de Eurostat, entre el segundo trimestre del 2009 y el segundo trimestre del 2010, el número de personas con empleo disminuyó en la UE en 1.3 millones (de 218.2 a 216.9 millones de personas) en tanto que el número de personas en paro se incrementó 1.8 millones (de 20.9 a 22.7 millones). Las previsiones de la Comisión Europea anticipan que entre el 2009 y el 2010 el empleo disminuirá en un 0.9% y la tasa de desempleo aumentará del 9% al 10%. Sin embargo, estas previsiones pueden ser muy optimistas ya que, después de la crisis de la deuda griega, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) y el Consejo Europeo pidieron a los estados miembros que abandonaran sus medidas (expansivas) de emergencia, lo que implicaría adoptar políticas fiscales más restrictivas. El impacto negativo de las mismas en el crecimiento y el empleo a nivel de la UE empezaría probablemente a manifestarse en el último trimestre del 2010 o principios del 2011.

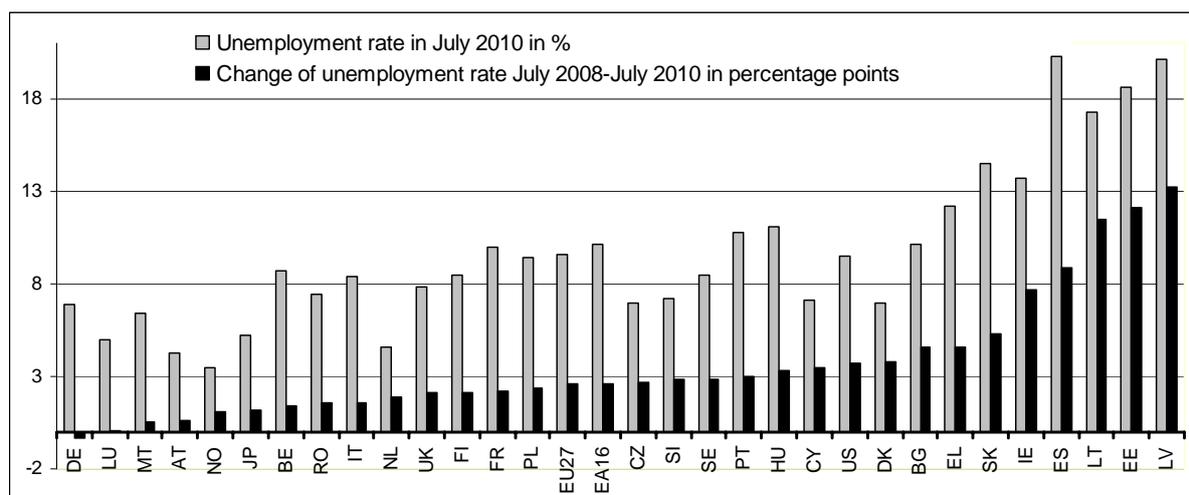
**Tabla 5: Crisis de Empleo en la UE27; tasas anuales (%)**

	2007	2008	2009	2010*
<b>Crecimiento del PIB</b>	2.6	0.5	-4.2	0.9
<b>Crecimiento del empleo</b>	1.6	0.7	-1.8	-0.9
<b>Tasa de desempleo</b>	7.0	7.1	9.0	10.0

Fuente: European Economic Forecast, primavera 2010; \*= previsiones.

La dimensión del impacto de la crisis sobre el empleo y las condiciones del mismo varía considerablemente de país a país (figura 1). En un extremo nos encontramos con la extremadamente severa crisis del empleo de España, los países del Báltico e Irlanda, a los que se les ha unido recientemente Grecia y Bulgaria. En el otro extremo, Alemania, Austria, Luxemburgo, Malta, Bélgica, Rumanía, Italia y los Países Bajos no la han experimentado o sólo han padecido un relativamente pequeño incremento de la tasa de desempleo. Pero aún en su caso, la situación puede ser muy inestable (hace poco Rumanía anunció el despido de miles de funcionarios como parte de su programa de ajuste fiscal) o bien se producen substanciales recortes salariales con expedientes de reducción del tiempo de trabajo o suspensión temporal de los contratos.

**Figura 1: Crisis de empleo en la UE27 – Diferencias por países**



Fuente: Eurostat datos online.

Los países donde el nivel de desempleo es más preocupante son aquellos donde la recesión ha sido especialmente profunda y combinada con mercados de trabajo precarios y/o severas políticas de austeridad. Desde mediados del 2010, Grecia ha estado llevando a cabo el programa de austeridad más severo de la historia reciente del país, lo que ha conducido su economía hacia una profunda recesión con una fuerte subida del desempleo. En Irlanda, el gobierno ha puso en marcha a finales del 2009 un programa muy restrictivo, y a finales del 2010 se ha visto obligado a adoptar un plan de austeridad para 4 años incluso más drástico, que provocará un mayor incremento del desempleo. En España, después del estallido de la burbuja inmobiliaria, la tasa de desempleo ha alcanzado casi el 20% y el gobierno ha anunciado también un programa de consolidación fiscal que harán todavía más difíciles las condiciones de empleo. Portugal anunció que planeaba recortar su gasto público, y si tiene que recurrir a la ayuda financiera de la UE, se le exigirá que ponga en marcha recortes mucho más profundos que pueden provocar que suba la tasa de desempleo de forma abrupta, como ya ocurrió en Rumanía o Grecia. Además, algunos países más importantes ya han anunciado que planeaban recortar el gasto público, encabezados por el R.U. que intenta reducir el gasto en un 25% en cuatro años, con lo que se contribuirá a deteriorar la tasa de empleo.

Además de las diferencias entre los países, hay determinados grupos que se han visto especialmente afectados por el aumento del desempleo en los últimos dos años. Los grupos más afectados son los inmigrantes de fuera de la UE, los jóvenes de entre 20-24 años y aquellos con menores niveles de enseñanza. Además, los hombres se vieron más afectados por la crisis de empleo que las mujeres, los empleados más de los empleados por cuenta propia y los temporales más que los fijos. Además, se han perdido millones de puestos de trabajo a tiempo completo, mientras que el subgrupo de trabajo a tiempo parcial se ha incrementado de forma substancial con la conversión de los contratos a tiempo completo en contratos a tiempo parcial o reducido, o porque los nuevos empleos son, principalmente a tiempo parcial.

**Tabla 6: Crisis de Empleo en la EU27 – Diferencias por grupos**

<b>EU27</b>	<b>2008</b> (1er. tri- mestre)	<b>2010</b> (1er. tri- mestre)	<b>Diferencia</b>
<b>Tasa de desempleo (%)</b>	<b>7.1</b>	<b>10.2</b>	<b>3.1</b>
Hombres	6.7	10.5	3.8
Mujeres	7.6	9.8	2.2
De entre 20-24 años	13.8	20.0	6.2
25-49 años	6.4	9.5	3.1
50-64 años	5.4	7.2	1.8
Bajo nivel enseñanza	11.4	16.6	5.2
Enseñanza media	6.8	9.7	2.9
Enseñanza superior	3.7	5.5	1.8
Nacionales	6.8	9.8	3.0
Ciudadanos de otros de otros países de la UE27	8.3	12.4	4.1
Ciudadanos de países que no pertenecen a la UE27	14.1	21.2	7.1
<b>Tasa de empleo temporal (%)</b>	<b>13.9</b>	<b>13.2</b>	<b>-0.7</b>
<b>Empleo a tiempo parcial (%)</b>	<b>17.8</b>	<b>18.6</b>	<b>0.8</b>
<b>Tasa empleados por cta.propia (%)</b>	<b>14.3</b>	<b>14.5</b>	<b>0.2</b>

Fuente: Eurostat datos online.

### Recuadro 1: El ‘milagro del empleo’ alemán

En términos estadísticos la situación del empleo en Alemania no se ha visto demasiado afectada por la crisis económica y financiera de los años 2008/09. En 2009 la tasa de desempleo oficial solo aumentó hasta el 7.5% desde el 7.3% del año 2008 (Eurostat). Algunos llaman a esto el ‘milagro del empleo’ – pero no es precisamente ningún milagro. La relativa estabilidad se explica por dos medidas que se tomaron durante la crisis, a pesar de que durante muchos años se denunciaron como carentes de efectividad: la reducción de la jornada laboral y el incremento del gasto público (mediante un paquete de estímulo fiscal).

i) En la fase más profunda de la crisis (-4.7% del PIB en el 2009) las empresas industriales más afectadas no redujeron el número de personas empleadas, sino el número de horas trabajadas. Esta medida fue subsidiada en parte por la Agencia Pública de Empleo (mediante la llamada *compensación por reducción de la jornada*). En segundo lugar, la jornada media de todas las personas empleadas se redujo al endurecerse las condiciones mediante las cuales cada trabajador o trabajadora puede reclamar horas libres adicionales. En tercer lugar, la jornada se redujo mediante convenios entre la patronal y los trabajadores sobre la garantía del empleo y con un cambio hacia más puestos de trabajo a tiempo parcial. El efecto medio de estas tres medidas fue:

- una reducción subsidiada de las horas de trabajo → 13.4 horas menos por persona al año (2009 en relación al 08);
- un recorte del número de horas trabajadas por persona → 14.9 horas menos por persona al año;
- convenios patronal-sindicatos e incremento de los puestos de trabajo a tiempo parcial → 17.6 horas menos por persona al año. .

En total, las horas trabajadas en Alemania en el 2009 se redujeron en un 3.1% en relación al 2008 (en el sector industrial la reducción llegó al 7.5%). Esto significa que la caída del 4.7% en el PIB se debió principalmente a las reducciones del tiempo trabajado. Pero también es cierto que los empresarios mantuvieron los contratos de más personal del que era necesario para la producción, y ello se reflejó en una disminución de la productividad por hora de un 2.2% (comparada con la productividad del 2008).

ii) Se pusieron en marcha dos paquetes de estímulo fiscal por un importe de unos 60.000 millones de euros para los años 2009-2010, los cuales ayudaron a estabilizar la demanda interior.

De la caída del 4.7% del PIB en el 2009, casi un 2.9% se debe a la fuerte reducción del excedente comercial alemán. Así, la recuperación de la demanda global industrial en la segunda mitad del 2009 supuso un giro para las industrias de exportación alemanas– el péndulo volvió atrás. El problema es que la recuperación global supone mantener el peligroso modelo económico alemán (por lo menos durante algún tiempo). Pero este modelo conducido por las exportaciones supone grandes dificultades para los socios comerciales de Alemania – ¡tienen déficits cada vez mayores!

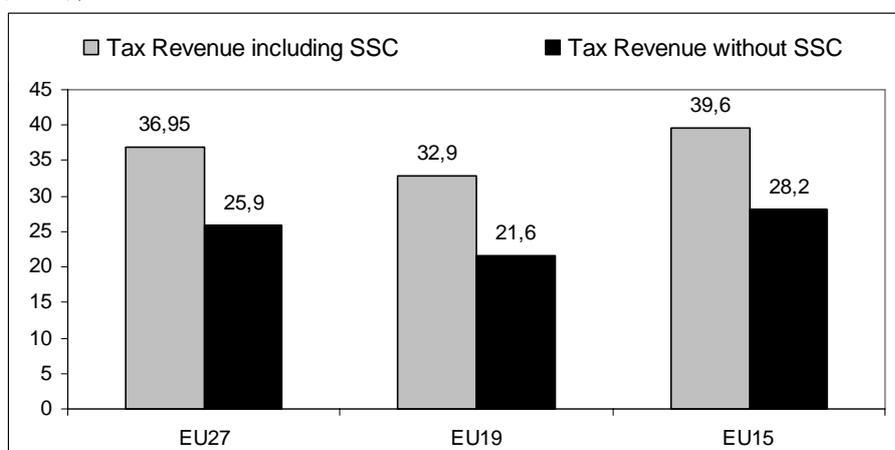
Por tanto, no hay ningún milagro alemán. El modelo económico dirigido por las exportaciones se interrumpió durante un año– y la interrupción se vio compensada en el mercado laboral por la reducción de las horas trabajadas y los paquetes públicos de estímulo. En el 2010 el gobierno alemán volvió a ‘comportarse en los negocios como solía’: volvió ‘a los negocios como siempre’: promoviendo jornadas de trabajo más largas y una política general de austeridad.

## 1.4 La perjudicial competencia fiscal y la erosión de la equidad tributaria

La crisis no se ha traducido, como podría haberse esperado, en una respuesta concertada que hubiera servido de apoyo a todos los Estados miembros. Mientras los antiguos Estados miembros de la UE adoptaron inicialmente políticas fiscales expansivas contra-cíclicas, muchos de los miembros más recientes de la Europa central y oriental se vieron obligados a poner en práctica programas de austeridad que tenían un efecto procíclico y agravaban el impacto de la crisis. Una razón importante era la debilidad de la base fiscal en muchos países. En lugar de coordinar sus políticas fiscales, los Estados miembros de la UE participaron en la competencia fiscal de "empobrecer al vecino". Esto ha perjudicado gravemente la capacidad de los gobiernos para responder a la crisis y, a largo plazo, para ejercer una regulación efectiva de sus economías.

Los Estados avanzados, con una compleja división del trabajo, con infraestructuras físicas y sociales refinadas y comprometidos democráticamente con el bienestar social de su ciudadanía, necesitan altos niveles de ingresos procedentes de fuentes sostenibles. Las altas tasas de impuestos (como porcentaje del PIB) son una característica constante de las sociedades prósperas y estables. Las bajas tasas impositivas, en especial en tiempos de crisis económica severa, hacen más vulnerables a los estados ante las crisis cíclicas y estructurales. Esto es particularmente evidente en la evolución en los últimos dos años.

**Figura 2: Ratio impuestos en % del PIB con o sin contribuciones a la seguridad social (SSC), 2008**



Fuente: Tendencias Impositivas en la Unión Europea 2010; elaboración propia.

La competencia fiscal en Europa está impulsada fundamentalmente por la capacidad de las corporaciones transnacionales de buscar ventajas en costes mediante la reubicación de su sede financiera en jurisdicciones de bajos impuestos (arbitraje fiscal). Los Estados acuciados por altas tasas de desempleo y /o débiles mercados de capitales, tratan de atraer y mantener a las empresas con regímenes fiscales benignos y han iniciado, sobre todo desde principios del 1990, un proceso de series de pujas a la baja en relación a los impuestos sobre el capital, como el impuesto de sociedades y los tipos superiores del impuesto sobre la renta personal (véase el cuadro 4 y gráfico 3). Como consecuencia, la progresividad o equidad de los sistemas fiscales de la región se ha visto seriamente erosionada.

Los tipos de impuesto sobre sociedades en los 15 Estados miembros más "antiguos" de la UE fueron en el 2009 inferiores a los de 1990 en 13 de los países, y más bajos que en el año 2000 en los 15 (ver tabla 4). El tipo medio del impuesto sobre sociedades en la UE-15 se redujo del 42,7% en 1980 al 37,5% en 1990 y se quedó en el 26% en 2009. El tipo medio de impuesto sobre sociedades en los estados de Europa Central que se incorporaron a la UE en el 2004 son aún más bajos, pasando del 31% en 1995 a sólo el 19% en 2009. Cabe destacar que el tipo medio de impuestos sobre la renta de las empresas en Bulgaria y Rumanía, los dos Estados de los Balcanes que se adhirieron a la UE en 2007, junto con los países candidatos de los Balcanes occidentales, es aún más baja y se sitúa en el 14%.

**Tabla 7: Impuestos de las empresas en la UE10 y en la UE15, 1990-2009**

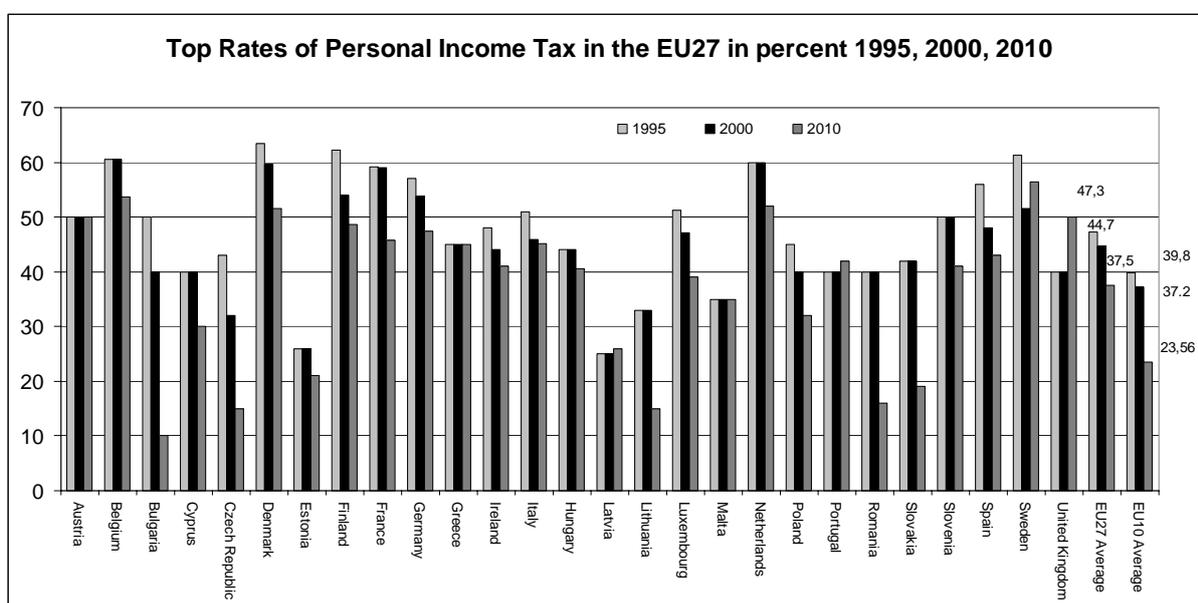
	1990	2000	2009		1995	2000	2009
<b>Austria</b>	30	34	25	<b>República Checa</b>	41	35	21
<b>Bélgica</b>	41	39	33.99	<b>Estonia</b>	26	26	21
<b>Dinamarca</b>	40	32	25	<b>Hungría</b>	18	18	16
<b>Finlandia</b>	25	29	26	<b>Letonia</b>	25	25	15
<b>Francia</b>	37	33.3	33.3	<b>Lituania</b>	29	29	20
<b>Alemania</b>	50	45	15	<b>Polonia</b>	40	28	19
<b>Grecia</b>	46	40	25**	<b>Eslovaquia</b>	40	40	19
<b>Irlanda</b>	43	24	12.5	<b>Eslovenia</b>	30	25	22
<b>Italia</b>	36	37	31.4				
<b>Luxemburgo</b>	34	30	25.5				
<b>Holanda</b>	35	35	25.5**				
<b>Portugal</b>	36.5	32	27.5**				
<b>España</b>	35	35	30**				
<b>Suecia</b>	40	28	26.3				
<b>RU</b>	35	30	28**				

Fuente: World Tax Database <http://www.bus.umich.edu/otpr/otpr/default.asp>; \*\* señala los tipos más elevados.

También los tipos más altos del impuesto sobre la renta de las personas (IRPF) han disminuido desde mediados de 1990 (gráfico 3). Para la UE27, el tipo medio más elevado pasó del 47.3% en 1995 al 37.5% en el 2010, y en los 10 Estados de la Europa Central y del Este disminuyó hasta el 28.5% en el 2010. Se puede señalar que la competencia fiscal se ha acelerado con las ampliaciones de la UE del 2004 y del 2007, en especial mediante la existencia de los regímenes fiscales de tarifas “planas” para el impuesto personal sobre la renta en siete de los 10 nuevos países miembros de la Europa Central y del Este.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Los regímenes fiscales de tarifa plana se introdujeron en Estonia y Lituania (1994), Letonia (1995), Eslovaquia (2004), Rumanía (2005), República de Chequia y Bulgaria (2008).

**Figure 3: Disminución de los tipos impositivos sobre la renta personal en Europa 1995-2010**



Fuente: Comisión Europea, Taxation Trends in the European Union 2010.

Una consecuencia clave de la reducción de los impuestos directos ha sido la pérdida gradual de participación de los impuestos directos en la tributación global. Esto es especialmente evidente en los 10 países de la Europa Central y del Este: la cuota media de los impuestos indirectos en los impuestos totales subió del 38.5% en 1995 al 41.4% en 2007 (la cifra para la UE27 era 37.1%); mientras tanto, la participación de los impuestos directos cayó del 27.1% al 24.6% (la cifra para la UE27 era del 32.3%).<sup>12</sup> Los impuestos indirectos tienen un efecto regresivo sobre la distribución de la renta ya que los hogares más pobres deben gastar una proporción mucho mayor de su renta disponible en consumo,<sup>13</sup> ahorran una proporción menor de dicha renta y se benefician mucho menos de las rebajas del impuesto sobre la renta de las personas.

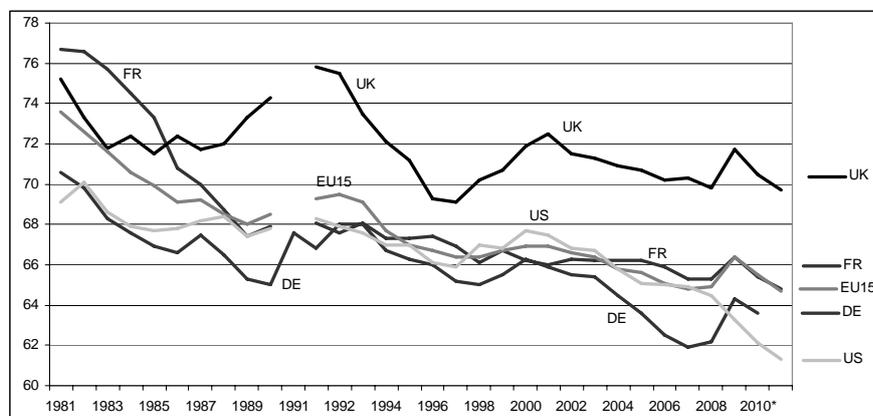
<sup>12</sup> Calculado con cifras de la Comisión Europea, *Taxation Trends in the European Union*, 2010.

<sup>13</sup> La Office for National Statistics del Reino Unido calcula que los impuestos indirectos representan el 31% de la renta de las familias para el quintilo más pobre, pero sólo el 13% en el quintilo de mayores ingresos (*Social Trends 39*, Londres, 2009).

## 1.5 Desigualdad y polarización – Aumentan la pobreza y la riqueza

La tendencia de la UE hacia un desempleo persistente, salarios bajos y condiciones de trabajo en precario tiene un impacto considerable en la distribución de la renta. Desde mediados de la década de 1980 se han registrado disminuciones significativas en **la participación ajustada de los salarios como porcentaje del PIB** en prácticamente todos los países de la OCDE. En los países más importantes de la UE y en los EE.UU. con datos que se inician en 1981, esta participación ha disminuido en unos 10 puntos hasta 2009 (ver gráfico 4), aunque debido a la gran recesión y junto con la caída que se ha producido al mismo tiempo en los beneficios de las empresas, la participación salarial en 2009 se ha incrementado de forma temporal.

**Gráfico 4: Participación ajustada de los salarios en la economía total 1981-2011 (como % del PIB a coste cte. de factores)**



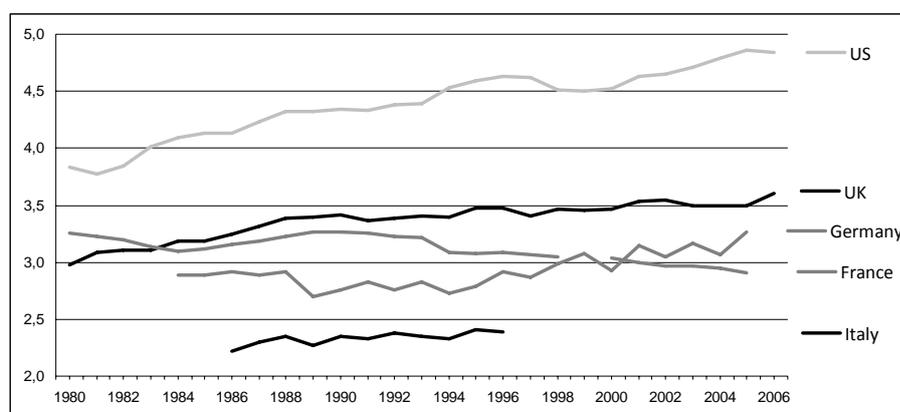
Fuente: Comisión Europea, Statistical Annex of European Economy, Primavera 2010; \* = estimado.

Aunque las razones de estos descensos son múltiples, la mayoría de los estudios llegan a la conclusión de que, sobre todo, el cambio técnico y la globalización han debilitado el poder de negociación de los trabajadores poco cualificados en los países de la OCDE. La deslocalización de los puestos de trabajo o la amenaza de que se produzca ha aumentado el riesgo de desempleo y ha creado un techo a los salarios. Además de la disminución de la participación de los salarios, también se ha producido un aumento de la dispersión salarial, medida por el cociente del 10% superior en relación al 10% inferior (D9/D1) de trabajadores a tiempo completo o equivalentes.<sup>14</sup> El gráfico 5 muestra la evolución de la dispersión de los ingresos para los principales países de la OCDE durante el período de 1980-2006. Al observar los cambios en la distribución de los salarios dentro de los países más importantes se percibe un aumento generalizado y significativo de la dispersión salarial en los últimos 25 años, con la notable excepción de Francia. El aumento parece más destacado en países liberales como Estados Unidos y Reino Unido. Sin embargo, también en algunas economías de la Europa Central y del Este como Hungría y Polonia presentan un enorme aumento de la dispersión. El grado de aumento de la desigualdad fue más fuerte durante la década de 1990. Esto se puede observar, en particular, para Alemania. Cabe señalar que la tendencia hacia una mayor desigualdad salarial, aunque más moderada, también se observó en algunos países nórdicos. Sin embargo, la elación entre las decilas en estos países es mucho menor que para

<sup>14</sup> OCDE (2010): *Causes of growing inequality in OECD countries*, París.

los cinco países representados en el gráfico 5. Por ejemplo, en los últimos años esta relación ha sido de entre 3.0 y 3.5 para el Reino Unido, Alemania y Francia, mientras que se ha movido entre 2,0 y 2,6 para Suecia, Dinamarca, Finlandia y Noruega. En general, la OCDE (2010) habla de una tendencia “generalizada” hacia una mayor dispersión salarial en 23 países de la OCDE en las últimas dos décadas. Utilizando los datos disponibles de series temporales, la dispersión salarial aumentó en 15 de los 23 países de la OCDE en este periodo. Sólo tres países (Japón, Suiza y Francia) registraron un descenso moderado de la desigualdad salarial.

**Gráfico 5: Tendencias en la dispersión salarial, principales países de la OCDE, 1980-2006 (Ratio D9/D1)**



Fuente: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/59/39606921.xls>

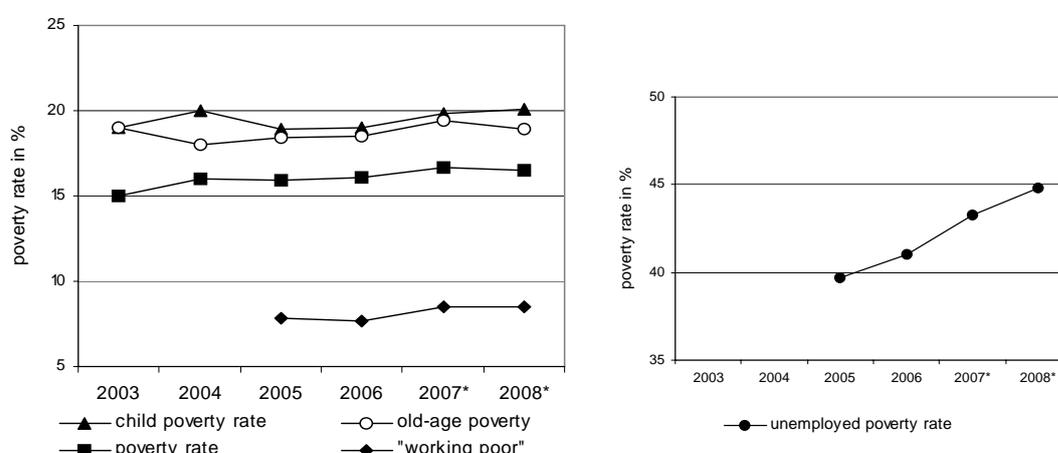
La distribución desigual de la renta, la disminución de la equidad fiscal (ver 1.4) y la falta de una ambiciosa y eficaz política social no sólo en tiempos de crisis, ha contribuido de manera considerable a la ampliación de la brecha entre los ricos y los pobres en la UE: El **riesgo de pobreza** - definido como el vivir con menos del 60% de los ingresos medios - sigue siendo una amenaza importante para gran parte de la población: Según los últimos datos de Eurostat para toda la UE-27, el 16,5% de la población - es decir, más de 84 millones de personas - vivían en riesgo de pobreza en el 2008.<sup>15</sup>, con grandes diferencias entre países: La proporción de la pobreza en los distintos Estados miembros de la UE varía entre el 9% (República Checa) y el 26% (Letonia).<sup>16</sup> En la gran mayoría de los Estados miembros existe una tasa de pobreza superior al 15%, y en siete de los 27 Estados miembros la tasa de pobreza es superior al 20%. Además de esta pobreza "monetaria", se intensifica la privación material: la tensión económica, la obligada falta de bienes duraderos, las insuficiencias de la vivienda, las condiciones insalubres de vida tanto dentro de las viviendas como en el vecindario de gran parte de la población europea, socavan la cohesión social en la UE.

<sup>15</sup> Según el Nuevo concepto del Consejo de Europa para medir la pobreza, que utiliza un agregado de tres indicadores – el indicador de Eurostat de pobreza relativa por ingresos, la privación material y los hogares con personas desempleadas – el resultado no es sólo de 84 millones, sino de 120 millones las personas que se pueden considerar que están en riesgo de pobreza.

<sup>16</sup> Las tasas de pobreza se basan en las relaciones de la renta a nivel nacional, y por tanto reflejan los diferentes niveles de vida: el umbral de la pobreza para una familia compuesta por 2 adultos y 2 niños va de 2.724 euros en Rumanía hasta los 40.023 euros en Luxemburgo. (2009).

El trabajo se considera a menudo la manera de escapar de la pobreza. Pero a pesar de que la evolución social de la UE se caracteriza de manera especial por la persistencia de altos niveles de desempleo, las políticas laborales y sociales de la UE castigan con frecuencia a las personas desempleadas en lugar de crear empleos decentes. No sólo las compensaciones por desempleo en muchos casos no son suficientes para poder tener un nivel de vida digno, sino que lo mismo puede decirse de los salarios: el 8,5% de las personas ocupadas son pobres a pesar de tener un puesto de trabajo. En términos absolutos, el número de "*trabajadores pobres*" es aproximadamente dos veces mayor que el número de parados pobres - como resultado de las políticas de empleo dirigidas a la expansión de empleos mal pagados, a una mayor desregulación de los mercados laborales y a un aumento del empleo precario ( véase el punto 1.3).

**Gráfico 6: Tasas de pobreza (UE27, en %)**



Fuente: Eurostat database.

Un rasgo especialmente escandaloso de la pobreza en la UE es el aumento de la *pobreza infantil*: 19 millones de niños y niñas de la UE son pobres. El hecho de que casi uno de cada cinco niños en la UE27 sea pobre es extremadamente preocupante ya que los niños que crecen en la pobreza están más expuestos a sufrir problemas de salud, tienen menor esperanza de vida, alcanzan niveles de enseñanza más bajos, abandonan antes la escuela y tienen que hacer frente a un riesgo mayor de estar en el paro. Las desventajas económicas se trasladan muchas veces de padres a hijos, ya que la pobreza se reproduce dentro de las familias y los grupos sociales. Por tanto, el incremento de la pobreza infantil en la UE puede conducir a una espiral de pobreza que se autoalimente con las nuevas generaciones (ver recuadro 7).

Al mismo tiempo, en la UE se produce un *aumento de la riqueza* en lo más alto de las sociedades europeas. Según el *World Wealth Report 2010*,<sup>17</sup> dos años después de la crisis financiera la población de individuos con altos ingresos netos (AIIN o HNWI en inglés) – es decir, los millonarios en dólares en términos de riqueza financiera – empezaron a crecer de nuevo y su riqueza también se fue recuperando: En Europa, la población AIIN aumentó en un 12.5% pasando de los 2.6 millones a los 3 millones de personas in 2009 – alcanzado prácticamente el nivel de pre-crisis del año 2007. De forma similar, también se ha recuperado

<sup>17</sup> Merrill Lynch/Capgemini (2010): *World Wealth Report*. [www.de.capgemini.com](http://www.de.capgemini.com)

su riqueza, aumentando incluso en un 14.2% desde los 8.3 billones de dólares del 2008 a los 9.5 billones de dólares en el 2009, alcanzando una renovada e intensificada concentración de riqueza en lo más alto de la escala de los ingresos.

Sin ninguna duda, la UE es una de las regiones más ricas del mundo. Pero, al mismo tiempo, su situación social se caracteriza por una profunda polarización en su interior y entre los estados miembros. El desempleo, los bajos salarios y la desregulación de los mercados de trabajo (ver 1.4) han incrementado la inseguridad social y la precariedad y han sido las causas fundamentales de una mayor desigualdad, un incremento de la inseguridad social y los altos niveles de pobreza en la UE. La ausencia de una política social ambiciosas no solo ha agravado la situación social de los más vulnerables sino que también ha debilitado la base para la lucha social.

**Recuadro 2: El proyecto neoliberal post-crisis: Revertir no "sólo" el estado de bienestar, sino la infraestructura social básica - en el nombre de "el pueblo"**

Si, desde un punto de vista histórico, hay algo destacable de la actual "moda de la austeridad", es esta: ¿Cómo es posible que, en el corto lapso de dos años, hayamos pasado de la crisis más devastadora de las economías de mercado privado en un siglo a un debate público que no versa sobre el fracaso del sector privado dirigido por las finanzas para evaluar el riesgo sistémico, sino sobre los gastos del Estado "irresponsable"?

Parte de la respuesta la tenemos por supuesto en que, *de facto*, las deudas privadas malas (en poder de los bancos) fueron y siguen siendo nacionalizadas. Y a ello debe unirse el coste social de la recesión que siguió a la crisis financiera, lo que conjuntamente no ha permitido a algunos estados evitar un alto nivel de deuda. Pero esto no explica cómo es que no se hacen responsables de esta deuda a los que la causaron, sino al propio Estado y con él, "al pueblo". El reembolso de la deuda hoy no significa mayores impuestos sobre las empresas o la riqueza, sino recortes radicales en la calidad de vida de las personas que *no* fueron responsables. Otra parte de la respuesta es que aquellos que mandaban antes de 2008 y que lo siguen haciendo ahora, tienen un proyecto político. Por ahora, sólo en el Reino Unido este proyecto tiene un nombre: "Gran Sociedad. No Gran Gobierno". Pero así como el capitalismo de accionistas a menudo se consideraba una cuestión puramente anglosajona cuando en realidad ya era global desde hace tiempo, también la "Gran Sociedad" puede seguir el mismo camino a menos que tropiece con una resistencia decisiva.

¿Cuál es la idea central que está detrás de la "Gran Sociedad"? Privatizar el ámbito regional y local de la organización colectiva, así como las funciones básicas del Sector Público. Tanto si se basan en el derecho privado o público como si son organizaciones benéficas, consejos locales o regionales o se trate de organizaciones no gubernamentales, todas ellas siempre se han basado en gran medida en la financiación pública. En la 'Gran sociedad' serán sustituidas por 'empresas sociales' sin financiación del estado y gestionada por voluntarios no remunerados. El núcleo fundamental de las reformas del sector público anunciadas el 18 de noviembre de 2010 en el RU es el 'derecho a la provisión', es decir, el derecho de la iniciativa privada a proporcionar servicios que actualmente proporciona el sector público, basándose en que la población puede excluirse voluntariamente de los servicios que presta el sector público y sustituirlos por todo tipo de organizaciones mutuas. Cualquiera que crea que puede hacerlo mejor tiene el derecho de sustituir a los servicios públicos.. Un primer ejemplo es el plan de la "Escuelas Libres". Significa escuelas dirigidas sólo por padres y voluntarios, sin ninguna otra aportación externa que la del personal docente que ellos contraten. La financiación inicial para los gastos fijos, tales como edificios, se desvían de la financiación de las escuelas estatales. Y el personal docente que los padres y voluntarios contraten se habrá graduado, probablemente, en universidades privadas cuya única fuente de ingresos sean los honorarios que cobran a su alumnado

El proyecto "Gran Sociedad" se establece bajo el lema de "Poder para el Pueblo", haciendo hincapié en la transferencia prevista del "poder" desde un Estado central a la iniciativa local de voluntariado. Pero este "poder" viene sin recursos. De hecho, se trata de una expropiación de recursos de la infraestructura social local y regional para cubrir una deuda contraída por cualquier tipo de responsabilidad que se considere que tienen los ricos, y así financiar los recortes en los impuestos sobre los impuestos de sociedades y la riqueza. Un buen ejemplo de ello es que los fondos previstos para las 'inversiones previstas' para las mutuas que proporcionen servicios públicos en el Reino Unido suponen la irrisoria suma de 10 millones de libras esterlinas desde la primavera de 2011.

Este proyecto ha adoptado el terminología anti-estadista de los movimientos progresistas de base. Juega con la justificada insatisfacción de la gente con la clase política. Pero lo hace con el fin de fortalecer la influencia de esas mismas clases políticas y empresariales sobre la organización colectiva, y para destruir cualquier infraestructura social que podría convertir esa organización colectiva en una expresión genuina de las opiniones y aspiraciones de la gente. Si Thatcher y Reagan hicieron retroceder el Estado del bienestar, la "Gran Sociedad" va mucho más allá: Se trata de destruir las bases materiales y de organización de cualquier tipo de emancipación "del pueblo". ¿Alguien duda de que las "empresas de voluntariado social" de la Gran Sociedad serán finalmente absorbidas por las grandes corporaciones? Sólo un día después del anuncio del "derecho a prestar servicios públicos" por parte de las organizaciones mutuas voluntarias se publicaron registros del gobierno del Reino Unido para demostrar que una sola gran empresa - Capita S.A. - ya se encarga de hecho de gran parte de la provisión de bienes del Sector Público en prácticamente todas las ramas de los servicios públicos. El nuevo nombre para el Estado británico acuñado por los medios de comunicación y no por los grupos de presión de izquierda, es Reino Unido S.A.

### **1.6 Estancamiento en la política global de sostenibilidad.**

La política europea sobre el clima no ha contribuido de ninguna manera efectiva a evitar el fracaso de la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2009, ni ha tenido un impacto constructivo en las negociaciones que la siguieron destinadas a encontrar una salida global al actual impasse en política ambiental. Al mismo tiempo, la política energética de la UE ha realizado un giro explícito para asegurar el acceso privilegiados de la UE a las reservas de energía, alimentando las rivalidades económicas y políticas en lugar de crear asociaciones basadas en la confianza mutua y el interés común a largo plazo con sus vecinos del Este y del Sur, y con los países emergentes y en desarrollo. Al igual que en las principales áreas de gestión de la crisis económica, también en la política global de sostenibilidad la UE ha visto limitado su papel al de espectador por los estados nación más fuertes que lideran el G-20 (incluidos los Estados miembros de la UE que no consultan con el resto de la UE). La Cumbre de Copenhague ha puesto de relieve el hecho de que ni la UE ni ninguno de sus Estados miembros ejercen una influencia política efectiva a nivel internacional, si no hablan con una sola voz..

El tiempo apremia: Si el calentamiento global debe limitarse a 2 ° C de media en relación a las temperaturas preindustriales, las emisiones globales deben alcanzar su punto máximo en el 2011 y luego disminuir rápidamente (en un 3,7% anual). Para ello será necesario que las sociedades humanas reduzcan de forma decisiva el uso del carbón, cortando la emisión de los gases del carbón y otros gases que afectan el clima hasta llegar a cero antes de que finalice el siglo. Para el año 2050 las emisiones per cápita deben estar por debajo de las dos toneladas de CO<sub>2</sub>, es decir, a un nivel de entre el 80 al 95% por debajo de las emisiones de los países industrializados en el año 2000.<sup>18</sup> Estas reducciones rápidas y sustanciales siguen siendo difíciles, y las tendencias actuales de emisión así como las políticas actuales indican que alcanzar esta escala de reducciones es menos probable que el seguir trayectorias más destructivas.

---

<sup>18</sup> <http://www.copenhagendiagnosis.org>

La crisis climática está vinculada a la crisis de la biodiversidad: Aunque el límite de 2 ° C se logre, el cambio climático todavía puede tomar un giro catastrófico si la reducción de la biodiversidad --que sigue proporcionando importantes frenos frente al desequilibrio climático-- continúa<sup>19</sup>. El resultado de la Cumbre sobre la Biodiversidad de Nagoya de octubre del 2010 ofrece una cierta esperanza de que pueda conseguirse alguna acción decisiva, aunque sea más bien limitada,

Esto es parte de un panorama más amplio: Hoy en día todos los escolares de Europa saben que los recursos fósiles son limitados y que sólo las fuentes de energía renovables tienen un futuro sostenible, o que los residuos están contaminando el medio ambiente, y que todos los flujos materiales deben ser cíclicos y que las tecnologías de producción y consumo deben adaptarse a las exigencias ecológicas. No obstante, la ilusión acerca de “soluciones tecnológicas” parece haber desplazado cualquier debate serio sobre los cambios estructurales necesarios en nuestro modo de vida y en la organización de la producción con el fin de lograr la sostenibilidad básica para la humanidad. Treinta y cinco años después de la primera crisis energética y casi 30 años después del primer debate mundial sobre los límites de crecimiento, todos los debates a fondo sobre las estructuras sociales - las desigualdades, la discriminación, el consumismo, las relaciones patriarcales de género y las relaciones de dependencia internacional – parecen haber quedado relegadas a nichos académicos, mientras que los gobiernos y los grupos de interés se han concentrado cada vez más en el cambio tecnológico y la ampliación del papel de los mecanismos de mercado para todas las esferas de la vida, un enfoque que supone un proceso de mercantilización. Sin embargo, ya ha sido desacreditada la promesa de que el mercado puede aumentar la eficiencia y estimular la tecnología verde, y con ello reducir el impacto ambiental sobre la humanidad. El crecimiento de la eco-tecnología no ha logrado una reducción significativa en la huella global de la humanidad. Los instrumentos de mercado - como permisos negociables de emisiones, o impuestos ecológicos - no han logrado ninguna reducción significativa hasta la fecha, y han demostrado ser más un campo de juego para la delincuencia económica organizada que un instrumento de política ambiental.<sup>20</sup>

En el Año de la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas, la UE ofrece un ejemplo preocupante de la tendencia general del Norte global: participa en los rituales oficiales para expresar preocupación, mientras hace caso omiso de la cuestión en la práctica. Esto es especialmente notable en la política comercial de la UE, donde la estrategia de la *Europa Global* contempla una agresiva política de expansión de las exportaciones, además de su política de monopolio agrario y correspondiente orientación de las tecnologías agrícolas, la UE se ha convertido en un importante actor global en la destrucción de la biodiversidad.

La dimensión ecológica de la injusticia mundial se pone de manifiesto con el flujo de material global desde el Sur hacia el Norte que sigue creciendo, acompañada por una expansión de la biopiratería por parte de los países del Norte en nombre de los derechos de propiedad intelectual. Por el lado del Sur Global, la *Declaración Final de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra*, de Cochabamba, Bolivia, invocó el artículo 2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que busca la "estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero

---

<sup>19</sup> cf. J. Spangenberg, *Climate Change and Conflict*, Ms. 2009.

<sup>20</sup> EUROPOL (2009) informa que casi un 90% de todas las transacciones de mercados de ETS forman parte de esquemas delictivos.

en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas con el sistema climático”. Se pidió específicamente, que "los países desarrollados, como principal causa del cambio climático, asumieran su responsabilidad histórica, reconocieran y honrasen su deuda climática en todas sus dimensiones como la base para una solución justa, efectiva, y científica del cambio climático”.

Los Estados nacionales principales son, evidentemente, incapaces de responder con eficacia a la crisis ecológica mundial. No han hecho ningún progreso, ni siquiera en cuestiones relativamente simples sobre el clima, la energía, y la política de recursos, por no hablar de las cuestiones más complejas como la disminución de políticas de biodiversidad y el aumento del agotamiento suelo del suelo. Para poner fin a décadas perdidas en la política de sostenibilidad desde las Conferencias de Estocolmo, Río de Janeiro y Johannesburgo es preciso tomar una nueva iniciativa. A fin de evitar un inminente giro catastrófico, se necesita con urgencia una iniciativa importante y sustancial que reduzca de forma considerable la huella global de la humanidad y haga frente a la brecha que sigue creciendo entre el "Norte" y el "Sur" .<sup>21</sup> Europa podría tomar la iniciativa asumiendo un compromiso político claro para reducir rápidamente su propia huella ecológica, Con ello obtendría rápidos beneficios, no sólo en liderazgo tecnológico, como destacan los partidarios del "crecimiento verde", sino también como el primer agente motor en términos de cambio estructural.

Teniendo en cuenta el grado de conversión ecológica y los trabajos de reparación necesarios, con el giro hacia la mejora de la sostenibilidad, se abren al mismo tiempo nuevas oportunidades para un empleo sólido que puede ser desarrollado y estabilizado de manera relativamente independiente del ciclo industrial. Se requeriría para ello la integración de las políticas de recursos internos y las políticas exteriores destinadas a la paz y la cooperación.

### **Recuadro 3: La Estrategia *Europa 2020* – La repetición de la estrategia de Lisboa**

*Europa 2020* será la estrategia de la UE para creación de empleo y crecimiento en la próxima década. Existe un amplio consenso de que su predecesora – la *Estrategia de Lisboa* del 2000 al 2010 –ha fracasado. Pero no ha habido ni un debate a fondo en el Consejo de Europa ni entre un público más amplio sobre los motivos de su fracaso y las conclusiones que deberían obtenerse de dicho fracaso para una nueva estrategia. La Comisión sólo señala que a pesar de que no haberse alcanzado los objetivos de la *Estrategia de Lisboa*, Europa estaría en una situación mucho peor sin la misma. Las explicaciones que han dado sobre los motivos por los que dichos objetivos no se alcanzaron son los mismos que ya se esgrimieron, a mitad de plazo, en la revisión de la *Estrategia de Lisboa* en el 2005: demasiados objetivos (28 en el 2005, 11 después), falta de enfoque y una implementación inadecuada por parte de los Estados.

En nuestra opinión la *Estrategia de Lisboa* contribuyó en gran medida a la aparición de la crisis financiera y económica. Fue debido a la liberalización y desregulación de los mercados financieros promovidas por la *Estrategia de Lisboa* y por el *Plan de Acción para los Servicios Financieros* del entonces Comisario Bolkestein, que el contagio vía “activos financieros

---

<sup>21</sup> Somos conscientes de que necesitan especificarse estas amplias categorías. En concreto que la mayoría de los pobres del mundo no viven en países pobres sino en economías emergentes. Así, la formulación “Norte” y “Sur” no se refieren a la terminología geográfica, sino a grupos sociales. La clase consumidora global constituye este “Norte”, a pesar de que un tercio de la misma viva en el Sur geográfico, y cuando hablamos del “Sur” nos referimos a quienes tienen sus bolsillos en los afluentes países del Norte geográfico.

tóxicos" pudo propagarse de manera rápida y amplia en la Unión Europea entre agosto del 2007 y 2009 . Esto está en la raíz de la crisis financiera en Europa. Y la promoción del “espíritu de iniciativa empresarial” y la liberalización del mercado consagrado en la *Estrategia de Lisboa* dio lugar a burbujas especulativas que aparecieron por primera vez en la "nueva economía" de internet y más adelante en la de la construcción, vivienda y bienes raíces. Cuando las burbujas estallaron, la economía real voló en pedazos. Ahora, la Comisión admite que "con la ventaja de la retrospectiva, la *Estrategia de Lisboa* debía haberse organizado mejor "para centrarse más en los elementos críticos, tales como una sólida supervisión de los mercados financieros, las burbujas especulativas y el consumismo impulsado por el crédito ". Pero en el momento en que estas burbujas especulativas surgieron y se desarrollaron, la Comisión las interpretó como una prueba de que “Lisboa funciona”, y el consumismo impulsado por el crédito se interpretó como un signo de un crecimiento robusto de la economía.

La nueva estrategia *Europa 2020* comparte la vieja obsesión de la *Estrategia de Lisboa* por la competitividad y el crecimiento - ahora bautizado como “crecimiento inteligente, inclusivo y sostenible”. La Comisión propuso cinco objetivos principales, que fueron aprobados finalmente por el Consejo Europeo el 17 de junio de 2010 en Bruselas. Así, el Consejo y la Comisión quisieron demostrar un nuevo "realismo" - menos objetivos y un enfoque más pragmático. Los principales objetivos de la *Europa 2020* se derivan en gran medida de los antiguos objetivos de la *Estrategia de Lisboa*:

- **una tasa de empleo del 75%** de la población de entre 20-64 años (Lisboa: el 70% de la población de entre 15-64 años);
- un **objetivo de innovación** en el sentido que la inversión en **investigación y desarrollo** se incremente hasta el **3% del PIB** (igual que en Lisboa);
- un compromiso con los **objetivos en clima y energía ya acordados de la UE 20/20/20**, lo que significa que las emisiones de gases de efecto invernadero se reducirán en un 20%, la eficiencia energética se incrementará en un 20% y la cuota de las energías renovables en la producción de energía aumentará hasta el 20%;
- un **objetivo en educación** para que la tasa de abandono en la escuela secundaria disminuya por debajo del 10% (igual que el de Lisboa) y conseguir un **40% de graduados en enseñanza superior** (nuevo);
- un objetivo de **inclusión social** para reducir el número de personas en riesgo de pobreza en 20 millones de personas (84 millones de personas estaban en riesgo de pobreza en el año 2008 según Eurostat).

El incremento de la tasa de empleo de la UE hasta el 2008 se debió principalmente al aumento de los contratos atípicos. ¿Es conveniente volver a insistir en el objetivo del empleo sin por lo menos discutir la calidad de los empleos creados? Y se pueden plantear otras preguntas similares acerca de otros objetivos de *Europa 2020*. Tomemos, por ejemplo, el objetivo del 3% de gasto para la investigación y el desarrollo: la inversión pública en Investigación y Desarrollo (I + D) es exactamente la misma - 1% - en la UE, EE.UU. y Japón. Así que la pregunta crucial es ¿por qué no se han incrementado los esfuerzos de las empresas en I + D en los últimos diez años, y qué medidas podrían ser adecuadas para mejorar esta situación?

Recuérdese que al inicio de la Estrategia de Lisboa en el año 2000 se habló mucho acerca de "la erradicación de la pobreza para el año 2010. Mientras tanto, el número de personas en riesgo de pobreza en la UE-27 se ha incrementado y con la crisis, el estancamiento imperante y las medidas de austeridad que se están aplicando en muchos países, la tendencia sigue siendo al alza. La Comisión ya está tratando el tema de otra manera: ahora las políticas de la UE para luchar contra la pobreza sólo deberán "garantizar que los beneficios del crecimiento y el empleo sean ampliamente compartidos de modo que las personas en situación de pobreza

puedan ser parte activa de la sociedad". Esto puede significar quizás un mejor acceso de los pobres a los servicios esenciales, pero en la agenda de la nueva *Europa 2020* no figura ningún esfuerzo decisivo para la erradicación de la pobreza.

La igualdad de género fue un elemento básico de la *Estrategia Europea de Empleo (EEE)* en su primera fase (1997-2002), y se reforzó en la *Estrategia de Lisboa* (2000). Esto se debía a que se consideraba que la igualdad de género contribuía a incrementar la tasa global de empleo de la UE, dado el envejecimiento demográfico, su impacto en el tamaño de la fuerza de trabajo y las necesidades de financiación de los sistemas de protección social. La transversalidad de género se inició en 1996 como una nueva estrategia para la promoción de la igualdad de género. La igualdad de género en el empleo y la transversalidad de género alcanzaron su punto máximo de interés y compromiso políticos a nivel de la UE en el año 2002, cuando el Consejo Europeo de Barcelona adoptó objetivos cuantitativos para la prestación de servicios de atención infantil que debían alcanzarse en el 2010. Con la revisión de la *Estrategia de Lisboa* y la *Estrategia Europea de Empleo* en el 2005, la igualdad de género, junto con la transversalidad, perdieron importancia como objetivo. Ahora son mucho menos visibles. La transversalidad de género y los objetivos cuantitativos de Barcelona no se mencionan en las conclusiones de *Europa 2020* y en las *Directrices Integradas Europa 2020* sólo hay unas pocas referencias muy generales sobre la promoción de la igualdad de género, sin ningún objetivo específico.

El Consejo Europeo acordó unas áreas de política adicionales que debían vincularse a *Europa 2020*: corregir los cuellos de botella del crecimiento mediante la profundización del mercado único, desarrollar una dimensión externa de la estrategia en el espíritu de la *Agenda Europa Global* para la apertura de mercados, y la promoción de los intereses de las empresas europeas en todo el mundo.

En conjunto, *Europa 2020* es una copia edulcorada de la *Estrategia de Lisboa*, y obviamente no se ha aprendido nada de su fracaso. La mera retórica sobre la “ecologización de la economía” y el desarrollo de una "sociedad inclusiva" no ayuda mucho. Por otra parte, la UE ha lanzado su "estrategia de salida fiscal", haciendo más severo el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* e imponiendo duras medidas de austeridad en los Estados miembros para lograr la "consolidación fiscal" tan pronto como sea posible. Todos los Estados miembros, excepto Chipre ya han empezado a aplicar severos recortes al gasto público, servicios públicos, pensiones, asistencia sanitaria, salarios del Sector Público, etc. Muchos de ellos han incrementado los tipos de IVA, las contribuciones de seguridad social para los empleados y la edad legal de jubilación.

La cuestión de fondo de *Europa 2020* debe ser: ¿de dónde puede proceder la inversión necesaria para las medidas de lucha contra la pobreza, innovación, eficiencia de recursos, educación, etc. para poder alcanzar los principales objetivos en el año 2020? Con la dura política fiscal que están siguiendo los estados miembros de la UE es absolutamente imposible, al margen de lo ambiciosos que puedan ser los objetivos de la *Europa 2020*.

## **2 Una crítica a las políticas de la UE: La austeridad no es la solución**

### **2.1 La ausencia de reformas financieras serias**

Desde el comienzo de la crisis financiera, se ha producido una tendencia, ampliamente reconocida, de la política económica de la UE de volver a enfoques mucho más nacionales. Esto fue especialmente destacable en la respuesta europea a la crisis de la deuda griega. En primer lugar, cuando dicha crisis comenzó a desarrollarse en los primeros meses de 2010, se

presentó exclusivamente en términos de problemas internos de Grecia. El foco principal se centraba en el tamaño del déficit fiscal del país, que el gobierno anterior había intentado subestimar, y el déficit se atribuyó a un excesivo gasto público (aunque el gasto está cerca de la media de la UE, pero la base fiscal era muy reducida). No se hizo mención alguna a la estrecha relación entre el déficit exterior de Grecia --o los déficits exteriores de España y Portugal cuando la crisis ya amenazaba con extenderse-- y los superávits generados en el norte de Europa, en particular por Alemania. Dado que el déficit de los países periféricos de Europa había sido financiado en gran medida por los bancos del norte de Europa, y los de Alemania y Francia detentaban alrededor de 500 mil millones de dólares en préstamos pendientes de pago en cada país (cuadro 1), estos países también estaban profundamente involucrados en la crisis a través de la exposición de sus sistemas bancarios.

En segundo lugar, una vez que la crisis en Grecia llegó a su punto álgido en el mes de abril, hubo un período prolongado en el que los gobiernos de la zona euro no dieron ninguna respuesta adecuada. Como consecuencia de este retraso se intensificó la especulación contra los bonos del Estado griego, contra las acciones de los bancos y, lo más crítico, contra el euro. En última instancia, fue la amenaza al euro la que impulsó a los miembros más recalcitrantes de la eurozona a aceptar la necesidad de responder y ponerse de acuerdo para prestar ayuda a Grecia y, cuando resultó insuficiente, crear finalmente el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera por un importe de 440 mil millones de euros. Sin embargo, el efecto de la demora influyó notablemente para que se creara una atmósfera de crisis y las condiciones para que Grecia, España y Portugal se vieran obligadas a adoptar importantes recortes en los salarios y el gasto público. Poco después, los grandes países europeos comenzaron, uno por uno, a anunciar a su vez importantes programas de reducción de su gasto fiscal. De esta manera - y a diferencia de los trabajadores de EE.UU- mientras que muchos trabajadores de la zona del euro estuvieron relativamente protegidos del impacto de la crisis financiera y la posterior crisis económica, la crisis de la deuda de mayo del 2010 significó un punto de inflexión decisivo.<sup>22</sup>

Un tercer aspecto inquietante de la crisis de la deuda es la participación del FMI. Ante la insistencia de Alemania, y en contra de las objeciones iniciales del BCE, el FMI asumió parte de la financiación del crédito de 110 mil millones de euros para Grecia, y desempeña un papel clave en la vigilancia del cumplimiento de Grecia de las condiciones que condicionaban el préstamo. Cuando algunos Estados miembros de la UE, como Hungría y Letonia, que no son miembros de la zona euro, se vieron afectadas por el impacto de la crisis en 2008 ya no tenían ninguna otra defensa posible y fueron obligadas por la UE a dirigirse al FMI en busca de apoyo y, a pesar de que la UE asumió parte de la financiación, dichos países se vieron obligados a someterse a las demandas tradicionales del FMI en lo que a la estricta austeridad fiscal se refiere. De hecho, las condiciones resultaron tan pesadas que en julio de 2010 el gobierno húngaro rompió conversaciones con el FMI sobre la renovación de la ayuda. En todo caso, con Grecia, el FMI participa, por primera vez, en el establecimiento de condiciones para las políticas económicas que se imponen a un miembro de la zona euro, lo que constituye un claro desafío a uno de los objetivos clave de la unión monetaria, a saber, el fortalecimiento de la autonomía para las políticas europeas.

---

<sup>22</sup> El estallido de la burbuja inmobiliaria ha provocado un fuerte crecimiento del desempleo en España y, después de los importantes programas de rescate de los bancos, recortes importantes en los salarios y el gasto público en Irlanda.

Un área distinta de preocupación tiene que ver con las propuestas de reforma de la regulación financiera. En el apogeo de la crisis financiera se aceptó de forma mayoritaria que debían introducirse cambios importantes en la misma. En el curso de las reformas del año pasado se han propuesto o aprobado en la UE, en los EE.UU. y, a nivel internacional, a través del Banco Internacional de Pagos, nuevas propuestas para los requisitos que deben cumplir los bancos, y que se conocen como *Basilea III*. En las tres jurisdicciones los bancos desplegaron importantes operaciones de presión en su contra- con un éxito considerable. Las medidas que se han planteado finalmente son muy modestas, pero llama la atención que las introducidas en la zona del euro son aún más débiles que las que se han puesto en marcha en los EE.UU.

En la eurozona, las propuestas de un nuevo marco de supervisión para las instituciones financieras se propusieron por primera vez en el año 2009, y se aprobaron finalmente en septiembre de 2010. Implican la creación de varios órganos colegiados para coordinar una supervisión prudencial. El Espacio Europeo de Riesgo Sistémico, presidido por el jefe del BCE y con sede en Frankfurt, será responsable de monitorizar los riesgos financieros a nivel macro. El Sistema Europeo de Supervisores Financieros constará de tres nuevas autoridades, formadas por representantes de cada autoridad nacional, para coordinar la supervisión a nivel micro: la Autoridad Bancaria Europea (con sede en Londres), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (en París) y la Autoridad Europea de Pensiones Ocupacionales y Seguros (en Frankfurt). En septiembre del 2010 se hicieron también propuestas de regulación del mercado de derivados y las ventas en corto. Las características principales son que debía informarse de todas las operaciones a un repositorio central con autoridad para suspender la venta a corto (una condición introducida de forma unilateral por Alemania en mayo 2010), y los agentes de derivados debían utilizar una cámara de compensación, aunque finalmente se cedió ante la presión de las grandes compañías y se establecieron exenciones. Por último, en octubre del 2010, los ministros de Finanzas de la UE acordaron finalmente un conjunto de regulaciones para los fondos de cobertura muy débiles y de muy poca entidad.

Los Ley de los EE.UU. Dodd-Frank Wall Street y de Protección al Consumidor que fue aprobada por el Congreso, en junio del 2010, también fue considerablemente diluida en un intento desesperado por ganar el apoyo del partido republicano. Sus características principales son dar responsabilidad a la Reserva Federal para la supervisión de todas las instituciones financieras de importancia sistémica y la creación de un Consejo de Riesgo Sistémico, presidido por el Secretario del Tesoro; restricciones sobre el negocio bancario por cuenta propia (la llamada 'Regla Volcker'); la creación de una Oficina de Protección Financiera al Consumidor; poner las agencias de cualificación bajo supervisión de la Securities and Exchange Commission (SEC); el requisito de que los fondos de cobertura de más de 150 millones dólares se registren en la SEC; restricciones a las operaciones de derivados de los bancos, que tendrán que llevarse a cabo por filiales capitalizadas por separado; y disposiciones para la liquidación de instituciones financieras en quiebra, para eliminar accionistas, despido de los ejecutivos y pago a los acreedores por parte del gobierno, pero recuperando su coste del sector financiero.

Las reformas europeas son mucho más débiles que las ya muy moderadas de EE.UU. en varios aspectos importantes. El Espacio Europeo de Riesgo Sistémico, a diferencia del Consejo de Riesgo Sistémico de los EE.UU., no tendrá poderes vinculantes, y tampoco los tendrán los tres organismos de supervisión, salvo en el caso de que se declarara una emergencia, y aun así serían muy restringidos. Las grandes instituciones financieras que operan en toda Europa, por lo tanto, siguen estando reguladas por las autoridades nacionales.

En segundo lugar, los bancos europeos no estarán obligados a introducir ninguna separación entre sus actividades bancarias comerciales y las de inversión, y por lo tanto no sufrirán ninguna restricción sus actividades especulativas (“operaciones por cuenta propia”). En tercer lugar, el acuerdo sobre regulación de los fondos de cobertura no incluye la administración por la nueva Autoridad Europea de Valores y Mercados de la forma que prevé la ley Dodd-Frank para la Securities and Exchange Commission en los EE.UU.. En cuarto lugar, las propuestas europeas para el control de las agencias de calificación crediticia son extremadamente vagas: consisten en promover mayor competencia entre las mismas, y someterlas a una supervisión más centralizada. Por último, la UE no ha establecido ningún mecanismo claro para actuar frente a los grandes bancos de importancia sistémica en peligro de quiebra; por el contrario, se discute cómo el uso de los llamados bonos convertibles que automáticamente se convierten en acciones en caso de crisis, podrían proporcionar capital adicional para los bancos que tuvieran que hacer frente a la insolvencia.

Los partidarios de las medidas de la UE argumentan que representan un paso hacia una mayor cooperación europea. Pero la banca en Europa - como en los EE.UU. - está ahora mucho más concentrada que antes de la crisis. Los bancos que han sobrevivido se benefician, de hecho, de enormes subsidios, ya que puede pedir prestado muy barato al BCE e invertir en una variedad de activos financieros, incluidos los bonos gubernamentales que proporcionan un beneficio garantizado. Mientras tanto, adoptan posiciones agresivas en los mercados de valores y derivados perfectamente conscientes de que, en ausencia de una política seria para hacer frente a las instituciones que son "demasiado grandes para quebrar", el Estado se verá obligado a intervenir y apoyarlos en caso de pérdidas importantes.

Las nuevas directrices internacionales de la banca, conocidas como Basilea III se acordaron en septiembre de 2010, después de casi un año de discusiones. Se trata de un intento de obligar a los bancos para que sean menos vulnerable frente a la quiebra, pero constituyen de hecho una versión considerablemente edulcorada de las propuestas iniciales, ya que los grupos de presión bancarios argumentaron con éxito que éstas serían un freno al crecimiento económico. Las nuevas directrices incluyen un incremento de las reservas de capital que los bancos deben mantener hasta un 7% de los activos ponderados por riesgo: la reserva básica se eleva del 2% al 4,5%, y un nuevo paquete, que se construirá durante los períodos de prosperidad, exige un 2,5% adicional. Las directrices también incluyen el requisito de que los bancos mantengan una mayor proporción de activos líquidos, algo que resultó ser muy controvertido. Sin embargo, debido principalmente a la presión de las autoridades europeas, estas medidas se irán estableciendo progresivamente a lo largo de un período que se extiende hasta 2018 – periodo durante el cual pueden producirse distintas crisis. Todo el enfoque es en gran medida una ampliación de las directrices anteriores conocidas como *Basilea II*, y que fueron seriamente desacreditadas por la crisis. La dependencia en los requerimientos mínimos de capital ha conducido a arbitrajes reguladores, con negocios que se desplazan a instituciones financieras no reguladas; además, permiten que los bancos más importantes utilicen sofisticados modelos para evaluar su propio riesgo, como se hizo en *Basilea II*, lo cual les proporciona una gran ventaja - por no mencionar el hecho de que los grandes bancos han demostrado claramente su incapacidad para evaluar los riesgos de forma fiable.

El poder del sector financiero no se ha reducido en manera alguna por la crisis financiera, ni se verá seriamente coartado por las recientes reformas de la UE o las directrices internacionales conocidas como la nueva *Basilea III*. Muchos grandes bancos han anunciado

de nuevo beneficios importantes en el último año y su capacidad de manipulación para contrarrestar las autoridades democráticamente responsables se demostró ampliamente con las posiciones especulativas acumuladas en la crisis griega, tanto en contra de la deuda pública como del euro. Aunque desacreditado por la crisis, se ha reforzado el sistema de regulación prudencial basado en los requisitos mínimos de capital y las reformas mínimas realizadas en el mismo poco pueden hacer para proteger contra nuevas crisis en el futuro.

## **2.2 El pacto de estabilidad no puede hacer frente a los desequilibrios macroeconómicos**

La Comisión Europea ha admitido que la crisis y la recesión posterior han acabado con todos los avances en el empleo que se habían logrado desde el cambio de siglo, es decir, durante la vigencia de la 'Agenda de Lisboa', que se suponía iba a transformar y dinamizar la economía de la UE mediante la integración impulsada por el mercado, a través de la desregulación de las empresas en general y de las finanzas en particular, y de las llamadas "reformas estructurales" en el mercado de trabajo que típicamente debilitan la posición de los peor pagados y de los trabajadores en situación más vulnerable. De ello se deduce que las repetidas afirmaciones de la Comisión en el sentido de que la *Estrategia de Lisboa* fue un éxito, en realidad, carecían de todo fundamento - las mejoras efímeras en el empleo que se consiguieron no reflejan, en su mayor parte, ningún mejor funcionamiento de la economía sino un acceso más fácil al crédito por parte de las economías más débiles, con el apoyo de puntos de vista poco realistas por parte de prestatarios y prestamistas, y del funcionamiento de la eurozona y su capacidad para hacer frente a los desequilibrios de manera indolora. Por supuesto, en algunas economías, estos puntos de vista irreales tomaron la forma de burbujas de precios de los activos, prometiendo grandes ganancias de capital para los prestatarios al tiempo que ofrecían avales sólidos para los prestamistas.

De hecho, los líderes europeos fueron en gran medida los responsables de estos desequilibrios. No tomaron medidas, ni llegaron siquiera a considerar la necesidad de tomarlas, para controlar las crecientes disparidades en la zona del euro. El único esfuerzo de coordinación macroeconómica consiste en el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, que, al margen de su tendencia a promover políticas presupuestarias excesivamente restrictivas, no entraba para nada en corregir la ampliación de los desequilibrios. El fracaso global de estas políticas no impide que la Comisión Europea exija su continuidad. En su agenda para la nueva década (*Europa 2020*), la Comisión requiere que se reanude de manera casi inmediata la misma postura restrictiva que ha frenado el desarrollo económico durante más de veinte años:

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento brinda el marco adecuado para poner en práctica las estrategias fiscales restrictivas y los Estados miembros deben establecer dichas estrategias en sus programas de estabilidad y convergencia. Para la mayoría de países, el inicio de la consolidación fiscal deberá producirse en el año 2011. El proceso de conducir los déficits fiscales por debajo del 3% del PIB deberá completarse, como norma, en el 2013.

No dan ninguna justificación para este programa temporal y la fecha límite de 2013 es completamente arbitraria. Con el déficit global del Sector Público de la UE en el 7,2% del PIB en 2010 (6,6% en la zona del euro), la propuesta es totalmente inviable. No tiene ningún sentido contemplar la deuda del Sector Público en el marco del *Pacto de Estabilidad*, que ha quedado claramente demostrado que es disfuncional. Como se ha señalado anteriormente, algunas de las economías más afectadas por la crisis, como las de España e Irlanda, tenían

superávit presupuestario en el año 2007. El déficit presupuestario es consecuencia de la crisis, no su causa. Por lo tanto la sustitución, en muchos de los discursos oficiales, de la reducción del gasto público para la reafirmación del control social sobre las finanzas como elemento clave para la recuperación, oculta las principales cuestiones económicas y políticas.

De hecho, la UE había aprobado un estímulo presupuestario como una medida general de emergencia en toda la UE en su llamado *Plan de Recuperación Económica de 2008*, pero con ello se limitó, esencialmente, a poner una etiqueta de la UE sobre las medidas, la mayoría muy limitadas, que ya habían tomado las principales economías. No se dio ningún apoyo adicional a dichas economías, ni siquiera en Irlanda, donde las limitaciones resultantes de la crisis financiera eran tan graves como para que dicho estímulo fuera difícil o imposible. En la recesión general que empezó a finales del 2008, el BCE también se movió hacia una posición más flexible y adoptó una serie de medidas especiales para incrementar la liquidez, tanto en el sector financiero como para los gobiernos de los estados miembros, pero estas políticas se adoptaron más tarde y fueron de menor extensión que las de la Reserva Federal, a pesar de que la recesión en la Unión Europea resultó ser más profunda y más duradera que en los EE.UU. La nueva Comisión Europea ha revertido ahora profundamente estas medidas de apoyo limitadas y temporales, y convierte la rápida "eliminación" del déficit del Sector Público en un componente clave de su agenda '2020' para la nueva década

En 2010, con Grecia al borde de la quiebra y con otros gobiernos de los Estados miembros sólo capaces de conseguir préstamos a tipos de interés muy altos, adoptaron nuevas medidas de emergencia (ver sección 1.1). En el corto plazo, estas medidas reducen el riesgo de incumplimiento por parte de Grecia o de los demás Estados miembros con graves dificultades financieras, pero tales medidas se limitan a un período de tres años, y hacen muy poco para resolver el problema del endeudamiento crónico.

Se pretende que el *Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF)*, sea sustituido por un mecanismo permanente de resolución de crisis. Ante la insistencia del gobierno alemán, su puesta en marcha debe pasar por una revisión de los Tratados. No se ha determinado todavía la forma en que futuro este mecanismo deberá funcionar. El gobierno alemán ha presionado para que se dicten normas más restrictivas para limitar el gasto público y el endeudamiento y se establezcan sanciones graves y automáticas contra los Estados miembros que infrinjan las normas.

El gobierno alemán, decidido a resistir a las transferencias fiscales, anunció también que procuraría enmendar las normas vigentes que prohíben a los gobiernos de la zona euro no hacer frente a sus obligaciones de pago, y propone instituir un procedimiento para reestructurar la deuda soberana de manera que permita imponer quitas a los acreedores. Este anuncio tuvo consecuencias inesperadas. Los tenedores de la deuda irlandesa, portuguesa y griega –entre los que figuran muchos bancos del norte de Europa—llegaron a la conclusión de que, cuando expirara el FEEF en 2013, la deuda que tenían con ellos sería condonada. Esto condujo a un inmediato incremento de los tipos de interés por parte de los acreedores de los estados más afectados por la crisis. Además, el propio BCE, que había concedido créditos abundantes a los bancos irlandeses, españoles y portugueses, sugirió enérgicamente que ya era hora de que la UE y los Estados miembros asumiesen esta responsabilidad, de manera que se redujese su propia exposición a cualquier futuro impago. Al igual que en caso de una devaluación, una suspensión de pagos es algo difícil - tal vez incluso contradictorio - que se

anuncie por anticipado. Lo que aquí estamos presenciando es que un Estado miembro - sin duda grande y poderoso - anuncia el inminente incumplimiento de las deudas de sus socios más pequeños y débiles. No es un ejemplo edificante de cohesión de la UE.

El Consejo Europeo de octubre de 2010, examinó un informe de un *Grupo de Trabajo sobre la Gobernanza Económica*. Dicho Consejo avalaba la posición alemana, pero en términos tan vagos que dejan muy poco claro hasta qué punto los demás Estados miembros estarían dispuestos a apoyar su posición. El gobierno alemán alega esencialmente que, para evitar que una unión monetaria más cohesionada exija que se realicen transferencias entre los Estados miembros, debe crearse un procedimiento reconocido e institucionalizado para organizar las situaciones de impago de la deuda por parte los gobiernos de la eurozona – ; en situación de crisis profundas los Estados miembro afectados podrían disponer de ayuda de la UE pero tendrían que *default* sus deudas. Esta política no es viable porque privaría a los gobiernos de los estados miembros más débiles del acceso al crédito en las mismas condiciones que sus socios y por lo tanto también aumentaría el coste del crédito para los bancos, empresas y hogares de los países afectados. Estas diferencias pueden falsear la competencia, pueden conducir a continuos intentos de arbitraje financiero y, al mismo tiempo, pueden tender a minar todos los proyectos conjuntos dadas las discusiones que pueden surgir sobre su financiación. La única manera de que la eurozona avance es con una unión presupuestaria que implique transferencias substanciales entre países y, por consiguiente, subordine la política presupuestaria de los Estados miembros a una estrategia común acordada.

Una propuesta totalmente inaceptable es la regla que prohíbe que el gasto público crezca más rápidamente que el PIB. Esto excluiría cualquier movimiento de otros Estados miembros hacia el modelo social escandinavo de elevado gasto público, a pesar de que se reconoce ampliamente que dichos modelos sociales consiguen combinar buenos resultados económicos con altos niveles de protección social y menor desigualdad que el resto de Europa . En general, dicha regla también impide que los países incrementen la inversión pública para atender las necesidades que consideren importantes. El *Grupo Euromemo* ha argumentado de manera consistente que la UE necesita una mayor coordinación en las políticas presupuestarias de los Estados miembro y un mayor presupuesto central, que pueda responder tanto a las fluctuaciones económicas generales como a las necesidades específicas de cada estado. Pero el descarnado control central sobre los presupuestos que está impulsando ahora la Comisión tendrá el efecto contrario - impondrá restricciones perjudiciales a los Estados miembros, negándoles mientras tanto cualquier apoyo de sus socios.

No puede ignorarse la posición del gobierno alemán en cualquier evaluación de la política macroeconómica de la UE, porque el tamaño y la fuerza de su economía convierten las políticas alemanas en una limitación importante para los demás Estados miembros. El superávit por cuenta corriente alemán, del 4,8% del PIB en el 2010 y las previsiones de que se mantenga a este nivel en el 2011 antes de incrementarse hasta el 7% en el 2012, corresponden a los déficit en otro lugar - dentro y fuera de la UE - que obstaculizan los esfuerzos para promover empleo y, en algunos casos, son de cada vez más difícil financiación. Sin embargo, los líderes de Alemania rechazan cualquier responsabilidad para contribuir a una corrección de los desequilibrios globales, y ponen todo el peso de la corrección sobre los países deficitarios. Actualmente Alemania bloquea todas las propuestas para hacer frente a los desequilibrios globales, ya que ello supondría hacer en parte responsables de ello a los países con superávit. En estas circunstancias, las políticas internas que mantienen a la baja a los salarios y el gasto en Alemania ejercen una poderosa influencia contractiva de gran

alcance en la UE en su conjunto, y en la eurozona en particular. Sin embargo, Alemania es uno de los mayores beneficiarios de la moneda única. Durante los años 1970 y 1980, el marco alemán se vio obligado a hacer repentinas y descontroladas apreciaciones cada vez que el dólar se debilitaba. Estos episodios significaron una rápida y drástica reestructuración de la industria alemana con consecuencias sociales y económicas difíciles de controlar. La estabilización del tipo de cambio nominal de Alemania con sus socios de la eurozona puso fin a dichos trastornos e hizo mucho más manejables los cambios económicos y sociales ya que las variaciones en el valor del dólar ya no se convirtieron en cambios drásticos en los tipos de cambio europeos, y toda la eurozona se convirtió en un mercado interno indispensable para los productores alemanes.

Las actuales políticas macroeconómicas de la UE tienen el objetivo de reafirmar las restricciones presupuestarias del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, el de recuperar el empleo con un crecimiento económico más rápido y reducir los grandes desequilibrios entre los Estados miembros, especialmente entre los de la eurozona. Estos objetivos son, sin embargo, incompatibles: implican un gasto totalmente inverosímil de los hogares y las empresas. Si se intenta llevar a cabo la consolidación presupuestaria en la escala recomendada, la economía de la UE se verá empujada hacia la recesión, con niveles de paro más altos todavía.<sup>23</sup>

#### **Recuadro 4: La crisis de la deuda griega**

En la primera mitad del 2010 un ataque especulativo contra los bonos del gobierno griego estuvo a punto de lograr la desestabilización de la eurozona. Al revés que en otros países, no había señales de preocupación financiera en el sistema bancario y los costes fiscales de las intervenciones públicas en el sector bancario griego en el periodo 2008-09 representaban el 11.6% del PIB, en comparación con el 25.3% de la eurozona y el 31.4% de la UE27.<sup>24</sup> Sin embargo, tanto el déficit público como la deuda pública ya eran elevados antes de la crisis (5.1% y 95.7% del PIB, respectivamente, en el 2007) y se incrementaron debido a que con la crisis cayeron los ingresos fiscales y se incrementaron los pagos por transferencias. Grecia presenta un déficit por cuenta corriente muy elevado (14.7% del PIB en el 2007), que refleja el hecho de que no ha conseguido sacar ventaja de su acceso al Mercado de la UE. Este doble déficit es el que expone a Grecia a las presiones de la crisis financiera y a los caprichos de los mercados financieros.

Contrariamente a lo que informan algunos medios, los trabajadores de Grecia tienen una jornada más larga que en Alemania (una media de 2.161 horas anuales por trabajador en el 2009, frente a las 1.382 de Alemania). Además, la productividad por hora trabajada se ha incrementado más del doble en Grecia que en Alemania en los diez años posteriores a la introducción del euro (26.3% en Grecia frente al 11.6% in Alemania). El problema ha sido el establecimiento de los precios y salarios nominales. Los costes laborales unitarios en Grecia se han incrementando en más de un 30% en los diez años que siguen a 1999, y a pesar de de

<sup>23</sup> Para un detallado análisis de la inconsistencias de las propuestas de política macroeconómica de la UE: Michael Brecht, Silke Tober, Till van Treeck, Achim Truger, *Squaring the Circle in Euroland? Some Remarks on the Stability and Convergence Programmes 2010-2013*, Macroeconomic Policy Institute, Hans-Böckler-Stiftung, 2010.

<sup>24</sup> Comisión Europea, 2009, *Driving European Recovery*, Vol. 1, COM (2009) 114 final

que los incrementos en Italia, España, Portugal e Irlanda fueron incluso mayores, el incremento de Alemania fue sólo del 8%.

El 2 de mayo de 2010, Grecia obtuvo un préstamo de 110 mil millones de euros para cubrir su déficit de financiación en el periodo 2010-13, financiado por los gobiernos de la eurozona (80 mil millones) y el Fondo Monetario Internacional (30 mil millones). A cambio se exigió a Grecia que redujese su déficit público del 13,6% del PIB en el 2009 a menos del 3% en el 2013 y mantuviese un superávit en la balanza primaria<sup>25</sup> de bienes y servicios de al menos 5% del PIB hasta el año 2020 con el fin de reducir la deuda pública del país.<sup>26</sup> . Se trata de un programa de austeridad estricta o "devaluación interna" diseñado para reducir el costo de la mano de obra.

- El gasto público debe reducirse en un 5,25% del PIB hasta 2013. Las pensiones y los salarios se reducirán y congelarán durante 3 años, eliminando las pagas Navidad, Semana Santa y Verano (que representan en total dos meses de salario).
- Los ingresos públicos deben aumentar en un 4% anual del PIB hasta el 2013 mediante el aumento del IVA y los impuestos sobre el tabaco y el alcohol.
- Deben reducirse los programas de ayuda social y reformarse ampliamente las pensiones.
- Las reformas estructurales implicarán una mayor liberalización del mercado laboral y la privatización de empresas públicas

A finales de 2010, la economía griega se enfrenta a una profunda recesión y un descontento social creciente. El programa de austeridad hará que sea todavía más difícil que Grecia pueda cumplir sus objetivos financieros y tanto por motivos económicos como sociales es urgente que la eurozona desarrolle una nueva forma de hacer frente a sus desequilibrios internos

### **2.3 Las políticas de oferta no crean puestos de trabajo**

La crisis económica ha supuesto un reto importante para el empleo en la *Estrategia Europea de Empleo (EEE)*, que recoge las principales prioridades y directrices establecidas a nivel de la UE para las políticas de empleo de los Estados miembros de la UE. Debido a su enfoque en las políticas de oferta y las medidas de flexibilidad laboral orientada hacia *el desempleo estructural*, la *Estrategia Europea de Empleo* y sus directrices en política de empleo para el período 2008-2010 han sido incapaces de enfrentar el aumento del desempleo cíclico, es decir, despidos masivos y una fuerte caída de la demanda de mano de obra. Debido a ello, desde 2008 se produjo un intento de limitar las pérdidas de empleo y su impacto sobre la demanda agregada que generaba malestar social mediante un cambio de sentido en la política laboral en la mayoría de los estados miembros de la UE. Esta nueva prioridad de la política laboral, que consistía en el mantenimiento del empleo, se convirtió en el objetivo primordial de los gobiernos para prevenir que la recesión se convirtiera en depresión.

Dada la profundización de la crisis en 2008, se evitó la pérdida de un número considerable de puestos de trabajo mediante una combinación de iniciativas macroeconómicas, industriales y de mercado de trabajo. Prácticamente todos los Estados miembro de la UE adoptaron políticas fiscales y de crédito expansivas, , mientras muchos gobiernos proporcionaban al mismo tiempo ayuda temporal a los sectores desproporcionadamente afectados por la crisis (por

---

<sup>25</sup> Primaria: antes de pagar intereses

<sup>26</sup> Desde que se negoció la cifra del déficit del gobierno griego para el 2009 ha tenido que revisarse al alza hasta el 15.4% del PIB.

ejemplo, la industria del automóvil y el transporte aéreo), infringiendo la normativa comunitaria de competencia. En el ámbito de la política del mercado de trabajo el nuevo elemento fue la aplicación de la flexibilidad interna y planes de mantenimiento del puesto de trabajo (trabajo a tiempo parcial, despidos temporales, reparto del trabajo): estas reducciones que implican tanto el tiempo de trabajo como los salarios - compensadas en parte por subsidios del Estado - a cambio del mantenimiento del empleo. Algunos países de la UE también reforzaron sus "amortiguadores sociales" aumentando las prestaciones por desempleo o los niveles del salario mínimo (Bulgaria, Rumania) o ampliando el tiempo previsto de suspensión temporal de empleo (Bélgica).

Todas estas iniciativas a nivel nacional se legitimaron en el ámbito de la UE y se propagaron desde el Plan Europeo de Recuperación Económica (diciembre de 2008), y por decisión del Consejo Europeo sobre prioridades de política económica para hacer frente a la crisis de empleo. El Consejo Europeo de marzo del 2009 reconoció la importancia de prevenir y limitar las pérdidas de empleo, y permitir que los sistemas de protección social cumplieran con su papel de estabilizadores automáticos. El Consejo Europeo de junio del 2009 aprobó las propuestas de la Comisión Europea sobre nuevas prioridades en política laboral, incluyendo por primera vez el mantenimiento del empleo.<sup>27</sup>

Este corto 'paréntesis keynesiano' fue llevado apresuradamente a su fin en el ámbito de la UE con el aumento de la deuda soberana y el inicio de la crisis de la deuda, primero en Grecia y después en otros países la zona euro. Entre finales de 2009 y la aprobación del informe estratégico *Europa 2020*, el ECOFIN y el Consejo Europeo impulsaron un gradual retorno al orden neoliberal, principalmente a través de la reactivación del *Pacto de Estabilidad*. Este regreso se organiza a través de una estrategia coordinada de terminar con la 'ayuda temporal del estado relacionada con la crisis' (estímulos fiscales, apoyo al desempleo a corto plazo, planes de apoyo al sector, acceso a apoyo financiero, apoyo al sector financiero) y una reversión total de las prioridades de la política económica. Las nuevas prioridades a corto y medio plazo de la UE son: (a) consolidación presupuestaria y reducción del déficit para cumplir con los requisitos del *Pacto de Estabilidad* (b) contención de la evolución de los salarios y los costes laborales para combatir los desequilibrios externos (mejora de la competitividad) y (c) una vigilancia más estricta a nivel de la UE de las políticas económicas de los Estados miembros. Como incluso el FMI ha llegado a advertir, la adopción simultánea de políticas restrictivas en toda Europa supone un riesgo de conducir la economía hacia una recesión o, como mínimo, a un período de bajo crecimiento que exacerbará la crisis del empleo. Al mismo tiempo, el giro en la política supone un nuevo ataque a los derechos de los trabajadores y al Estado del Bienestar en toda la UE, orquestado y coordinado a nivel de la UE. No sólo el empleo y los derechos de los trabajadores se verán afectados por el cambio en la política económica, sino también por la reinterpretación de la *Estrategia Europea de Empleo* en la *Europa 2020*. A primera vista, la nueva *Estrategia Europea de Empleo* es una mera renovación de la estrategia europea de empleo anterior a la crisis en términos de objetivos, idea y contenido, pero un análisis más detallado pone de manifiesto el reforzamiento del ideario liberal.

---

<sup>27</sup> Comisión Europea (2009), *A Shared Commitment for Employment*, COM(2009) 257 final.

El objetivo principal de la *EEE* sigue siendo el mismo, es decir, aumentar la tasa de empleo,<sup>28</sup> mientras que los objetivos intermedios para alcanzar el objetivo principal se repiten, o reformulan de manera explícita.<sup>29</sup> Los objetivos intermedios son: aumentar la participación del mercado de trabajo, la lucha contra el desempleo estructural y la segmentación del mercado laboral, mejorar la calidad del trabajo, y desarrollar nuevas capacidades de la fuerza laboral. El enfoque limitado a la calidad del empleo de la "vieja" estrategia europea de empleo también está respaldado por la nueva estrategia europea de empleo, centrándose en la protección de los trabajadores marginales y de salud y seguridad en el trabajo. Al mismo tiempo, la calidad del empleo se ve socavada por una llamada a la expansión de los contratos de trabajo atípicos - como en los "antigua" *Estrategia Europea de Empleo* -. Asimismo, el documento estratégico *Europa 2020* pide que se limiten los aumentos salariales.

El refuerzo de los fundamentos liberales de la nueva *EEE* se puede deducir del análisis y puesta en contexto de sus diferencias con la "antigua" *EEE*. Éstas se concentran principalmente en dos áreas: las *políticas activas del mercado de trabajo* (PAMT) y la *igualdad de género en el empleo*. Vamos a echarles un vistazo con más detalle. En primer lugar, en la nueva *Estrategia Europea de Empleo*, la flexiguridad ha sustituido la PAMT como piedra angular de la lucha contra el desempleo estructural. La PAMT ha perdido visibilidad e independencia en la *EEE* y se ha convertido en un instrumento más de la flexiguridad. En segundo lugar, el principio de transversalidad de género de las políticas de empleo ha desaparecido de la *EEE*. Estos cambios han ido de la mano con otro cambio muy importante, a saber, la reducción de los objetivos cuantificados de la *EEE* de once a tres, con lo que la *EEE* es mucho menos coactiva para cada país miembro de la UE.<sup>30</sup>

La igualdad de género y la PAMT fueron también dos áreas principales en las que se eliminaron objetivos, y que son:

- El objetivo de proporcionar a todos los jóvenes desempleados y a un 25% de los parados de larga duración un nuevo comienzo mediante la PAMT (formación, aprendizaje, empleo, inserción profesional) antes de cumplir 6 y 12 meses de desempleo, respectivamente;
- La meta de proporcionar servicios de atención infantil a un 90% de niños de entre 3-6 y un 33% para los menores de 3 años.

¿Cuál es la razón de estos cambios en la *EEE*? Obviamente, la consecución de tales objetivos es un coste muy grande para los presupuestos estatales de hoy, teniendo en cuenta que la consolidación fiscal se ha convertido en la máxima prioridad de la política económica en

---

<sup>28</sup> El objetivo cuantitativo para las tasas de empleo es ahora del 75% entre la población de entre 20-64 años para el 2020, siendo del 66% para la población entre los 15-64 años en el 2009.

<sup>29</sup> A pesar de que el desempleo estructural era un supuesto básico en la *EEE* de pre-crisis, sólo se convirtió en un objetivo intermedio declarado con la nueva *EEE*.

<sup>30</sup> Al margen del objetivo de la tasa de empleo global sólo queda de la antigua *EEE* la tasa de abandono escolar a la que se ha añadido un nuevo objetivo en enseñanza superior (40% de la población entre 30-34 años en el 2020).

*Europa 2020*, y dado que la política económica precede en mucho a la política de empleo en los Tratados de la UE (desde el *Tratado de Amsterdam* de la UE 1997). En la actualidad, los más destacados economistas liberales que siempre han preferido el desmantelamiento de los derechos de los trabajadores a una PAMT costosa y marginalmente efectiva, consideran la flexibilidad del mercado laboral un instrumento de menor coste para conseguir mayores tasas de empleo.

En la nueva *EES*, esta postura más marcadamente liberal se cubre bajo el manto de la 'flexicuidad', que siempre ha sido una forma para legitimar (incluso en las negociaciones con los sindicatos) la erosión de los derechos de los trabajadores mediante la reducción de la protección de los trabajadores que están en situación más vulnerable. En su versión más reciente, la estrategia de la flexiseguridad propone negociar la protección del contrato de trabajo estándar (seguridad en el empleo) por una mejora de la protección social y nuevas oportunidades de formación para los desempleados (seguridad del empleo).<sup>31</sup> En la práctica, sin embargo, la prioridad macroeconómica de la consolidación presupuestaria no deja lugar, ni en la actualidad ni en un futuro previsible, para mejorar el sistema de protección social y ampliar el sistema de formación y enseñanza. Por el contrario, existe la evidencia creciente de que las medidas de flexibilidad del mercado de trabajo se acompañan de medidas de reducción de la seguridad incluso en los países donde se elogia el modelo de la flexicuidad. Este fue el caso de la reciente reforma danesa del sistema de prestaciones de desempleo, que ha llevado a una fuerte protesta social.

Una causa importante de preocupación es que la reducción de recursos de la PAMT y los servicios de atención a la infancia que la abolición de los objetivos cuantificados de la *EEE* ha hecho posible, puede dar lugar a: (a) una dependencia más o menos completa en las medidas de flexibilidad del mercado laboral para crear puestos de trabajo, (b) que las políticas de activación para los desempleados se centren en trabajos socialmente regresivos o en medidas que obliguen a los desempleados a aceptar trabajos con baja remuneración por distintos medios (por ejemplo, limitando la cuantía y duración de las prestaciones por desempleo y los beneficios sociales, o incrementando su condicionalidad); y (c) fomentando el empleo a tiempo parcial como único instrumento barato de política económica para aumentar la participación femenina en el mercado de trabajo. A pesar de que el aumento del trabajo a tiempo parcial es una forma de cerrar la brecha de género en las tasas de actividad, reproduce y prolonga al mismo tiempo la situación de las mujeres como asalariadas aportadoras secundarias de ingresos del hogar. En consecuencia, esa situación es incompatible con la promoción de la plena igualdad de género en el empleo, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

En cuanto a las políticas activas de empleo, su éxito ha dependido siempre de la existencia de suficientes puestos de trabajo disponibles para los que están siendo "activados". Incluso antes del estallido de la crisis económica actual en Europa, había 3 personas en paro para cada puesto de trabajo vacante. La crisis produjo tanto una fuerte caída en el número de ofertas de empleo como un fuerte aumento en el número de personas desempleadas. Como resultado, según los últimos datos de Eurostat, el número de personas desempleadas por cada puesto de trabajo vacante pasó de 3,2 en el segundo trimestre de 2008 a 6,6 en el segundo trimestre de

---

<sup>31</sup> Comisión Europea (2007): *Towards Common Principles of Flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*, COM(2007)359 final.

2010. Obviamente, cuando hay un déficit en la demanda de mano de obra, es imposible meter siete trabajadores en un único puesto de trabajo disponible, independientemente de los palos y las zanahorias que se den a las personas inactivas o paradas.

Además de estos problemas con la nueva *Estrategia Europea de Empleo*, uno de sus defectos más graves es que no reconoce que una de las principales causas del desempleo es la insuficiente demanda agregada, especialmente durante los períodos de estancamiento o recesión, y que es preciso que el Estado desarrolle una política activa en este sentido. La *EEE*, por el contrario, se centra en la lucha contra el desempleo estructural, que atribuye a los altos costes laborales que se considera perjudican la competitividad de las empresas de la UE y crean desequilibrios externos.

La tesis defendida en *Europa 2020* es por lo tanto totalmente inadecuada para la lucha contra el desempleo. No consigue proponer una combinación adecuada de políticas macroeconómicas, industriales, de empleo y sociales, ni un medio eficaz para la coordinación de esas políticas a nivel europeo. Por el contrario, aboga por medidas de carácter socialmente regresivo que tendrán un impacto especialmente grave en los Estados miembros más agobiados por déficit fiscales y deudas importantes.

#### **Recuadro 5: Valoración cuantitativa de los objetivos de empleo de Lisboa**

El objetivo general de empleo de Lisboa fue “elevar la tasa de empleo desde el 61% de promedio en la actualidad [2000] hasta lo más cerca posible del 70% en el 2010” es decir un aumento de 9 puntos porcentuales en la población activa. En realidad, la tasa de empleo aumentó en 3,9 puntos porcentuales hasta su punto más alto anterior a la crisis en el 2008 para los Estados miembros de la UE en la UE-15 (3,7 puntos porcentuales para la UE-27), y ha disminuido considerablemente desde entonces, con un aumento general desde el 2000 al 2010 (segundo trimestre) de 2,2 puntos porcentuales.

Sin embargo, debido a la forma de medir el empleo - que incluye a todas las personas que trabajan más de una hora por semana – dicho incremento debe analizarse con mucha más atención. Si tenemos en cuenta que en la UE-15, el 61,1% de la creación neta de empleo entre 2000 y 2008 se debió al *empleo a tiempo parcial*, y que el 49,9% del incremento neto de puestos de trabajo a tiempo parcial corresponden a *trabajo a tiempo parcial involuntario*. En la UE-27 los porcentajes son del 51,5% y del 52,4%.

Dado que gran parte el aumento de trabajo era a tiempo parcial, es útil convertir dicho incremento a su *equivalente en tiempo completo*. Una vez hecho, se observa que la tasa de empleo de la UE-15 equivalente a tiempo completo aumentó en 2,5 puntos porcentuales entre 2001 y 2008, frente a un aumento de 3,9 puntos porcentuales en el mismo período, cuando la tasa de empleo se mide sobre el número de personas.

Esto es antes de que la cuestión de la calidad del empleo se tome en cuenta, sobre todo si tenemos presente que los aumentos en el empleo temporal, la inseguridad laboral y el estrés en el trabajo son reconocidos como indicadores críticos de calidad (datos de los European Foundation Working Conditions Surveys para 2000 y 2005). En cuanto al empleo temporal, los datos de Eurostat indican que 23,2% de la creación neta de empleo en la UE-15 entre 2000 y 2008 se debió a un aumento de puestos de trabajo temporales. Teniendo en cuenta que hay un solapamiento parcial entre el empleo a tiempo parcial y el empleo temporal (18,5% de los trabajadores temporales lo eran también a tiempo parcial en el 2008) y las estimaciones de la contribución del empleo a tiempo parcial en la creación neta de empleo presentadas anteriormente, puede argumentarse de forma convincente que alrededor del 80% de la creación neta de empleo en la UE-15 entre el 2000 y el 2008 se debe al aumento de empleo a

tiempo parcial y temporal.

Por lo tanto, cualquier progreso que se haya hecho hacia los objetivos de Lisboa en las tasas de empleo entre 2000 y 2008, fue a expensas de la calidad del empleo. La actual crisis económica ha eliminado prácticamente dichos avances cuantitativos y ha deteriorado aun más la calidad en el empleo.

## 2.4 Mayor desigualdad en la fiscalidad Europea

La última encuesta de la UE sobre *Tendencias de la Fiscalidad en la Unión Europea* reconoce la mayor dependencia de los países de la Europa Central y del Este en los impuestos sobre el consumo, así como la tendencia a la disminución del impuesto de sociedades y el impuesto sobre la renta en esta región y la UE-27 en su conjunto.<sup>32</sup> Sin embargo, no reconoce el carácter regresivo de las recientes tendencias fiscales. Por el contrario, en un párrafo extraño y muy breve sobre "justicia impositiva", el estudio incluso sugiere un cambio hacia una mayor progresividad:

‘La equidad del sistema tributario ha sido preocupación fundamental. Varios países han adoptado medidas para salvaguardar los ingresos más bajos, por lo general mediante el aumento de desgravaciones o, en algunos casos, elevando los tipos superiores del IRPF. Esto parece apuntar hacia un cierto aumento de la progresividad en los próximos años’ (p. 26)."

Esta conclusión es totalmente engañosa. Cuatro de los 27 países de la UE han subido realmente los tipos del IRPF como parte de su respuesta a la crisis (Grecia, Letonia, Hungría y el RU), pero se han reducido en dos países (Dinamarca, Finlandia), mientras que siete países han reducido los tipos del impuesto de sociedades durante la crisis y ocho países han hecho reducciones netas en el impuesto sobre la renta personal, en gran medida a través de desgravaciones o con subsidios concretos a pequeñas y medianas empresas y a los trabajadores por cuenta propia. De la misma manera, la UE ha registrado incrementos de los tipos del IVA estándar en ocho países, su reducción en tres (temporal en el RU) y la subida de los impuestos especiales en dieciséis estados de la UE-27. La tipo promedio máximo del impuesto sobre la renta personal en 2010 sigue siendo casi diez puntos porcentuales menor que en 1995. Es un misterio cómo puede extrapolarse un "incremento de la progresividad en los próximos años" a partir de estos indicadores, ya que la tendencia sigue yendo evidentemente en la dirección opuesta, es decir, hacia un aumento de la "regresividad" y la injusticia en la distribución de las cargas fiscales.

El informe fiscal de la UE también pone de manifiesto la disparidad entre las respuestas a la crisis fiscal en los antiguos Estados miembros y los de los nuevos miembros de Europa Central y Oriental. En los antiguos Estados miembros, los cambios en el IRPF y el impuesto de sociedades tuvo un efecto estimulante sobre la economía, representando el 1,6% del PIB en Dinamarca, el 1,5% en Francia, 1,4% en Alemania, el 1,2% en Austria y el 1,1% en Suecia. Por el contrario, en los nuevos estados miembros las medidas fiscales tuvieron un efecto contractivo, representando el -0,5% del PIB en Hungría, -3,1% en Estonia, y -4,6% en Letonia.

El informe de 430 páginas de la Comisión Europea sobre asuntos fiscales adolece de reflexión y carece de rigor científico a un nivel asombroso. El fracaso de la UE para desarrollar un

---

<sup>32</sup> Comisión Europea, *Taxation Trends in the European Union*, 2010.

programa fiscal coordinado y armonizado, y su ceguera subyacente a las colosales diferencias del sistema y la cultura fiscal en la UE, suponen un fuerte contraste con la obsesión de la Comisión por el cumplimiento estricto de los objetivos especificados de otras variables fiscales, en particular los límites máximos de endeudamiento y deuda pública consagrados en el Tratado de Maastricht y en el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*. Este enfoque unilateral ha dejado de lado otros objetivos, como la creación de empleo, un medio ambiente sostenible y saludable y el bienestar social.

El fracaso en tratar adecuadamente la política fiscal en Europa se ha puesto especialmente de relieve con la crisis de la deuda soberana en 2010. Antes de la crisis se proporcionaba muy poca atención a la baja fiscalidad que provocaba una debilidad fiscal crónica en Irlanda, Grecia y la mayoría de países de la Europa Central y Oriental. Las autoridades europeas tampoco tenían nada que decir acerca de la gran pérdida de ingresos fiscales potenciales a causa de las prácticas de evasión fiscal, la falta de inspección sobre los ingresos, el incumplimiento de los contribuyentes ricos, la corrupción y la evasión fiscal, por no mencionar la existencia escandalosa de los paraísos fiscales dentro de la propia Europa. El celo con el que se denuncia y critica el endeudamiento supuestamente excesivo del sector público contrasta fuertemente con la negligencia con la que se trata las operaciones extraterritoriales ('off-shoring') de bancos y las empresas de gestión global en nombre de sus clientes, y la hemorragia consecuente de los ingresos fiscales en las jurisdicciones internas ('on-shore'). Como resultado de la crisis se ha puesto mayor atención en los paraísos fiscales y la evasión fiscal, pero las pocas medidas que se han tomado no están coordinadas ni son eficaces. La arbitrariedad fiscal no ha disminuido, como lo demuestran las recientes decisiones de algunas corporaciones de trasladar su sede financiera fuera del RU con el fin de evitar los tipos más altos del impuesto personal sobre la renta.<sup>33</sup>

## 2.5 Un paso atrás en la lucha contra la pobreza

Diez años después de la adopción de la *Estrategia de Lisboa*, que incluía el compromiso de conseguir mayor cohesión social, no han mejorado en absoluto las condiciones de vida de gran parte de la población. Todo lo contrario: han aumentado la inseguridad, la precariedad y la pobreza. A pesar de que la UE ha asumido compromisos retóricos añadiendo la inclusión social en su agenda política, en la práctica no se han adoptado medidas decisivas. La UE ha convenido en considerar 2010 como *Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social*, pero el nuevo documento de la Comisión *Europa 2020* carece tanto de objetivos concretos como de medios para lograrlo. El único objetivo cuantificado es reducir el número de personas que viven en la pobreza en alrededor de 20 millones de personas.<sup>34</sup> Si esto se evalúa con la propuesta del propio Consejo Europeo para medir la pobreza con un total de tres indicadores (tasa de riesgo de pobreza, privación material y hogares con desempleados), entonces la reducción de 20 millones de pobres representa una disminución de sólo el 16,7% de personas en situación de riesgo (y no del 20% como se afirma en *Europa 2020*). Por otra parte, la estrategia *Europa 2020* tiene por objeto garantizar la “participación activa” de las personas en situación de pobreza y exclusión social en la sociedad para que puedan “vivir

---

<sup>33</sup> La empresa de fontanería británica *Wolsey* anunció el cambio de su base fiscal a Suiza, siguiendo los pasos de la empresa de comunicación *Informa* a principios de año. *United Business, Media* y *WPP* han trasladado su sede fiscal a Irlanda. (Véase el *New Statesman*, 27 de septiembre de 2010 y el informe del British Institute of Directors, *How Competitive is the UK Tax System?*, Londres, 2010).

<sup>34</sup> No se contemplan objetivos más precisos, como por ej., el crecimiento más preocupante de la pobreza infantil.

con dignidad” a pesar de su estado de pobreza - pero no erradicar la pobreza y la exclusión social como tal. Para lograr este objetivo muy limitado, la estrategia no propone medidas específicas. En su lugar, propone poner en marcha una iniciativa llamada 'plataforma europea contra la pobreza', pero no se han determinado todavía las bases de esta plataforma.. Sin embargo, podemos sacar algunas lecciones del *Método Abierto de Coordinación* (MAC) en el ámbito de la inclusión social<sup>35</sup>. Estos instrumentos de política flexible valen para fomentar el intercambio entre los Estados miembros acerca de las "mejores prácticas" y establecer objetivos concretos que sirven como puntos de referencia para medir hasta qué punto las políticas de la UE alcanzan sus objetivos. Sin embargo, no son suficientes para contrarrestar eficazmente la tendencia a un nivel de pobreza cada vez mayor en la UE.

## **2.6 Europa 2020 no está a la altura de su deber con el medio ambiente**

La estrategia *Europa 2020* puede parecer una mejora con respecto a la agresiva estrategia de expansión global preconizada en el documento sobre estrategia comercial de la UE llamado *Europa Global* y publicado en el 2006. En vez de promover de manera explícita la apuesta europea por la hegemonía mundial a costa de sus socios globales de *Europa Global*, la Agenda Europea 2020 vuelve a la ambivalencia política al no formular de hecho ninguna estrategia para la UE. En su lugar, destaca cinco llamadas estrategias de competencia, y deja sus contornos estratégicos y sus respectivas relaciones y prioridades para que se decidan en el futuro

Por lo tanto, cualquier evaluación del estado actual de las políticas de sostenibilidad de la UE tiene que ser ambigua. Por un lado, es evidente que continua una línea de argumentación que era también dominante en la estrategia de la *Europa Global*: la orientación primordial neo-mercantilista encaminada a fortalecer la competitividad que supone que la UE necesita un acceso privilegiado a recursos naturales y a una influencia geo-política reforzada (especialmente en relación con las antiguas colonias de los Estados miembros), lo cual representa una amenaza significativa para los objetivos de justicia social, igualdad de género y desarrollo sostenible. Por otra parte, existen importantes tendencias contrarias en las formulaciones de su estrategia, especialmente en el ámbito del medio ambiente por lo que respecta a reservas naturales y temas relacionados.

Por desgracia, las ideas subyacentes de *Europa Global* no se han superado. En su práctica actual la UE mantiene sus ideas clave imponiendo tratados desiguales a los Estados del Hemisferio Sur y tratando de garantizar que la UE obtiene unilateralmente acceso a las materias primas estratégicas, en lugar de desarrollar acuerdos de cooperación basados en los intereses sostenibles comunes a largo plazo. La nueva agenda que acordó la UE no debe ser criticada por el enfoque a largo plazo de su visión subyacente. Esta visión era desde hace tiempo necesaria para generar debate político y un posible acuerdo sobre un futuro sostenible para la UE. Aquellos críticos que subrayan la necesidad de soluciones a corto plazo en lugar de perspectivas a largo plazo, de hecho, se oponen a cualquier esfuerzo dirigido a que la UE y sus Estados miembros realicen los cambios estructurales necesarios.

Los problemas que deben abordarse con urgencia en relación a *Europa 2020* se encuentran a dos niveles. El primero se refiere al nivel del contenido sustantivo de esta visión a largo plazo que aún se basa esencialmente en negar la necesidad de un cambio estructural en el actual

---

<sup>35</sup> El marco de la *OMC* permite que tanto los Estados miembros como la Comisión Europea formulen posiciones políticas y desarrollen propuestas por áreas políticas, incluso sin competencias formales europeas.

modelo de 'crecimiento económico' ilimitado de la producción. El segundo nivel es la falta de claridad en los programas y estrategias a medio plazo que puedan traducirse en enfoques al actual conjunto de hechos críticos. Es urgente abordar la cuestión de "ecologizar" este conjunto de estrategias, y está indisolublemente vinculado a la importancia de llevar a cabo discusiones explícitas y tomar las medidas de políticas necesarias sobre prioridades que deben establecerse en lugar de abandonarlas al juego incontrolado de las fuerzas del mercado.

A pesar de su orientación primordial hacia la priorización de las fuerzas del mercado y la competitividad, la UE no es totalmente inactiva con respecto a la biodiversidad: En marzo de 2010 se fijó un nuevo objetivo - detener el declive en 2020 y restaurar la pérdida de la biodiversidad cuando sea posible. Como la Oficina Europea de Medio Ambiente señaló recientemente: “La pérdida continua de diversidad biológica, en un escenario económico habitual, representaría un coste de cómo mínimo el 7% del producto interno bruto mundial en el 2050. Los costes de la inacción política se estiman para Europa de al menos 1,1 billones de euros anuales en el 2050 (en relación al 2000). Muchos de estos costes tendrán repercusión mucho antes del 2050.”<sup>36</sup> La cuestión es, sin embargo, si la UE va a seguir esta política de manera efectiva e imponer sus prioridades en otras áreas políticas y objetivos – especialmente en relación con la Política Agrícola Común y las políticas de la UE relativas al comercio mundial y el desarrollo, y que actualmente empujan en direcciones opuestas y no están explícitamente incluidas en la política de sostenibilidad de la UE.

Este requisito está vinculado a la necesidad de un acuerdo ambicioso y vinculante -Séptimo Programa de Acción sobre el Medio Ambiente-, capaz de ser implementado en todos los Estados miembros y ser llevado a todas las áreas de las políticas de los Estados miembros de la UE. Es un problema serio que la Comisión Europea vaya retrasando el proceso de elaboración del programa y su aplicación a las Políticas Agrícola y Pesquera comunes de la UE, a su política de cohesión (Fondos Estructurales y de Cohesión), así como a la orientación de la investigación comunitaria y los fondos para el desarrollo.

### **3 Alternativas: Hacia una mayor solidaridad**

#### **3.1 La necesidad de reformas radicales en el sistema financiero europeo**

Ni la crisis ni las recientes reformas ha reducido el poder de las finanzas. Por el contrario, la industria financiera es más poderosa ahora de lo que nunca lo ha sido. Las recientes reformas, como dijo hace poco Simon Johnson, ex-economista en jefe del FMI, son ‘Una victoria de los bancos’. Las reformas no contemplan de hecho ningún cambio radical en la regulación financiera. Intentan más bien reducir el potencial impacto de una nueva crisis que prevenir que ésta se produzca. Por tanto, existe la necesidad urgente de que se tomen medidas más severas.

##### ***i) Reforma de los principios operativos del Banco Central Europeo***

El BCE ha sido el auténtico centro de las políticas neoliberales europeas y es necesario que se produzca un cambio radical de su status y sus políticas. A raíz de la crisis, el BCE se ha mantenido apegado a su ideología monetarista y su enfoque obsesivo por mantener la

---

<sup>36</sup> European Environmental Bureau (EEB): *Letter to the Belgian Presidency*, Bruselas 2010, p. 8.

inflación de precios al consumo en torno al 2%. Una alternativa progresista debe cambiar tal enfoque hacia el empleo, el mantenimiento del poder adquisitivo y la estabilidad del sistema financiero. La necesidad de poner la estabilidad financiera como uno de los objetivos principales de los bancos centrales es una de las lecciones clave que debemos aprender de la crisis. El BCE, por tanto, debe asumir la supervisión macro-prudencial, es decir, el proporcionar la estabilidad general del sistema financiero en la zona del euro. Al igual que todos los bancos centrales, el BCE tendrá que supervisar la expansión del crédito y cualquier tendencia a la creación de burbujas. Además, el BCE debería responsabilizarse de garantizar la liquidez de la deuda pública y, actuar como comprador de último recurso en este mercado. Las reformas recientes, con base en el Informe Larosière 2009, llevaron a la creación del Consejo Europeo de Riesgo Sistémico, pero esta nueva institución adolece de una debilidad fundamental, ya que no cuenta con poderes vinculantes.

Con el fin de cumplir su nueva función de salvaguardar la estabilidad financiera, el BCE tendrá que aumentar su coordinación con otras autoridades de la UE, en particular, los gobiernos nacionales, así como con otros bancos centrales. Para ello es necesario cuestionar la idea de que el BCE requiere la independencia completa y, en cambio, garantizar que se somete a una mayor rendición democrática de cuentas.

**ii) Reforzar el control de los bancos** Una característica clave de las nuevas directrices internacionales de Basilea III consiste en aumentar los requisitos mínimos de capital para los bancos. Esta no es la forma más adecuada para asegurar una mayor regulación de los bancos. Al aumentar el nivel de exigencias de capital se reforzarán los efectos perversos de Basilea II. En particular, se reforzará la dependencia de los bancos de los mercados financieros, y la tendencia de los bancos a externalizar los riesgos desplazando sus operaciones a instituciones no bancarias que no están sujetos a regulación prudencial (el llamado sistema bancario en la sombra). En cambio, son precisas normas más estrictas para evitar que los bancos tomen riesgos excesivos y externalización los riesgos. Deben establecerse nuevas medidas reguladoras como el aprovisionamiento dinámico para amortiguar los efectos procíclicos, limitar el valor de los préstamos para reducir el apalancamiento, y hacer progresivos los requisitos sobre los préstamos bancarios para reducir el crecimiento del crédito bancario cuando pueda ser excesivo. Deben prohibirse las operaciones fuera de balance (“off-balance”) que se han estado en el núcleo de la reciente crisis. Debe restringirse el proceso de titulización y estar sujeto al estricto control de las autoridades. Debe introducirse una clara separación entre los servicios de la banca de inversión y la banca comercial - incluso los EE.UU. han adoptado una forma de "regla Volcker" que impide a los grandes bancos que se benefician del acceso a préstamos del banco central, que inviertan en fondos de cobertura y fondos de capital privado, así como comprometerse inversiones financieras por cuenta propia (“proprietary trades”). Debe reforzarse el sector de la banca pública y cooperativa y, por lo menos, el sector público debe poseer uno de los principales bancos con el fin de asegurar que haya financiamiento disponible para los proyectos de inversión social y ecológicamente deseables.

**iii) Eliminar los 'agujeros negros' del sistema regulador internacional**

El control de las finanzas requiere que todos los actores financieros estén regulados por autoridades públicas. No es eso lo que sucede en la actualidad, ya que son varios los sectores estratégicos que evaden la regulación insertándose en lo que son, de hecho, 'agujeros negros'.

**Las agencias de evaluación** - que fracasaron estrepitosamente en la crisis reciente, así como en casi todas las crisis de las últimas décadas - deberían estar bajo control público. Esta es otra área en la que la UE se está quedando por detrás de los EE.UU., ya que allí dichas agencias se pondrán bajo control de la Comisión del Mercado de Valores (SEC). Como mínimo, las agencias de evaluación no deben ser pagadas por las empresas que cualifican, sino ser retribuidas con cargo a un fondo financiado por todos los usuarios de las evaluaciones y los emisores de los productos financieros.

**Las instituciones altamente apalancadas** como los fondos de cobertura/especulación son una amenaza a la estabilidad financiera, como lo demuestra la reciente crisis. A través de la práctica del apalancamiento, transfieren el riesgo a los bancos a los prestan el dinero. Por tanto, no debe permitirse instituciones no bancarias que estén altamente apalancadas, y debe prohibirse a los bancos que hagan negocio con fondos de especulativos e instituciones similares.

**Los centros financieros extraterritoriales y los paraísos fiscales** sólo benefician a los más ricos, inversores institucionales y empresas transnacionales que quieren ocultar sus activos a las autoridades fiscales, por no hablar de la delincuencia organizada que quiere blanquear su dinero. No hay justificación económica para la existencia de territorios que operan al margen de la normativa internacional, y deberían prohibirse. El G-20 acordó nuevas propuestas sobre los paraísos fiscales en 2009, pero han sido totalmente inadecuadas. Se referían a la publicación de la lista de paraísos fiscales de la OCDE clasificándolos en cuatro categorías según el grado en que se hubieran adherido a los estándares internacionales sobre intercambio de información. Pero los paraísos fiscales más importantes han aceptado este requisito mínimo, y la medida por tanto no restringe las actividades de los paraísos fiscales clave, tales como Londres, Luxemburgo, Mónaco y Andorra. Un requisito mínimo debe ser el fin del secreto bancario y la fuga de capitales bajo un enfoque multilateral, con un amplio intercambio multilateral de información entre los miembros de la UE.

**Los mercados de derivados (por encima del mostrador, OTC)** son una fuente importante de especulación, como se demostró durante la reciente crisis griega. En septiembre del 2010, la Comisión Europea propuso una legislación sobre los derivados OTC con el fin de aumentar su transparencia. Exige que se dé una información detallada sobre contratos y posiciones de derivados OTC al centro de repositorios y a disposición de las autoridades. Sin embargo, sería preciso adoptar un enfoque más radical. Debería prohibirse todo el comercio de OTC's y permitirse el de derivados sólo en Bolsas reguladas, con productos estandarizados que hayan sido autorizados por un organismo de control.

#### **iv) Impuesto a las transacciones financieras**

A consecuencia de la reciente crisis, la introducción de una tasa sobre las transacciones financieras (ITF) ha conseguido un considerable apoyo. Líderes políticos de distintos países europeos han expresado su apoyo a dicho impuesto, e incluso el FMI ha publicado algunas propuestas al respecto, a pesar de que se inclina más por gravar los balances de los bancos

que las transacciones. Pero no se han tomado medidas. Por tanto, es hora de lanzar un ITF en los 27 países de la UE, una propuesta que se ha presentado en el Parlamento Europeo. Un ITF europeo es técnicamente viable y concuerda con los requisitos de la legislación de la UE. Dicha ITF debe abarcar a la mayoría de los productos financieros de los mercados de la UE (incluidos los derivados), y generar con ello una importante y estable fuente de ingresos. Esta ITF de la UE contribuirá a frenar los perjudiciales comportamientos especulativos de los mercados financieros y los fondos que se recauden se podrían utilizar para aumentar el presupuesto de la UE y promover un programa progresista de transformación social y ecológica.

### **3.2 Reactivación macroeconómica a través de la inversión pública**

La base de una estrategia macroeconómica alternativa debe ser la expansión de la demanda agregada para mantener el empleo y la actividad. Para ello, son necesarias nuevas estructuras a nivel de la UE., ya que será muy difícil conseguir una estrategia coherente únicamente sobre la base de acuerdos intergubernamentales. A medio plazo, son necesarias nuevas instituciones con control efectivo sobre el presupuesto agregado de la eurozona y suficiente influencia sobre la asignación del gasto y los ingresos fiscales entre los estados miembros. Sin embargo, en el futuro inmediato, se pueden adaptar las estructuras existentes: en particular, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) se puede utilizar para llevar a cabo un nivel mucho más alto de gasto de inversión como parte de un estímulo importante y permanente. El mandato otorgado al BEI en 1997 incluye la inversión en salud, enseñanza, renovación urbana, medio ambiente urbano, tecnología verde y financiación de las pequeñas y medianas empresas, así como el transporte transeuropeo y redes de comunicaciones. Lo que se corresponde estrechamente con los principales objetivos de un programa de inversión pública<sup>37</sup>. También debería ponerse en práctica la propuesta hecha por la Confederación Europea de Sindicatos (CES), para adaptar el EFSF.<sup>38</sup> Este organismo controla 440.000 millones de € que están dispuestos para emergencias financieras de los miembros más débiles de la zona euro. Es mucho mejor usar los mismos fondos en apoyo de un programa de inversiones públicas en toda la UE: si los gastos se asignan adecuadamente, también aliviará la presión sobre los respectivos gobiernos.

Si los países actuaran de modo conjunto no sería difícil financiar un paquete de estímulo importante para toda la UE a través de las propias estructuras de la UE, y siempre que se diera una asistencia eficaz a los países cuyos presupuestos se han visto seriamente afectados por la crisis financiera y la recesión. La eurozona en su conjunto y los Estados miembros más fuertes, pueden, de hecho, endeudarse a largo plazo a tipos históricamente bajos. En la actualidad hay abundancia de ahorro y los inversionistas son particularmente cautelosos. El programa de compra de bonos de la Reserva Federal también pone las cosas más fáciles a las finanzas públicas de la eurozona, y el BCE podría, sin mayores dificultades, llevar a la práctica un programa similar. Por otra parte, un programa de inversión pública efectiva y sostenida contribuiría a reforzar los mercados de crédito denominados en euros, ya que aumentaría también la confianza de los inversores en la economía de la UE.

---

<sup>38</sup> ETUC, ‘A Major Investment Stimulus to Get Europe into Jobs and out of Debt’, Economic Discussion Note 2010/13.

La tabla 8 muestra las condiciones en que las que los prestatarios solventes (como los gobiernos de Francia, Alemania, Holanda, etc., así como el BEI) puede emitir bonos a diez años: los tipos de interés preferentes son ahora un 1,7% más bajos que antes la crisis de las hipotecas de alto riesgo - la idea de una crisis general de las finanzas públicas en Europa es un pánico moral, patrocinado por los líderes políticos para evitar programas y reformas democráticas que pueden debilitar los intereses dominantes, especialmente los de la empresas globalizadas para las cuales el crecimiento del mercado de la UE se ha vuelto menos importante que la disminución de los impuestos y los costes salariales en la misma.

Sobre la cuestión de financiación de un programa de inversión pública, el CES hace de nuevo una importante propuesta – la creación de un bono garantizado por parte de todos los gobiernos de la UE. Esta sería una señal de que la UE está dispuesta a alcanzar una solución colectiva y solidaria de la crisis y también haría posible que se pudiera disponer de recursos para una amplia gama de proyectos de inversión.<sup>39</sup>

**Tabla 8: rendimientos de los bonos a diez años denominados en euros con calificación AAA**

<b>2007</b>	4.38
<b>2008</b>	3.69
<b>2009</b>	3.76
<b>2010 Q1</b>	3.46
<b>2010 Q2</b>	3.03
<b>2010 Q3</b>	2.67
<b>2010 Q4</b>	2.75

Fuente: Banco Central Europeo.

De ahí la importante necesidad de un programa de inversión pública a gran escala, constante y que abarque toda la UE. Los principios que deben informar a este programa son la **coordinación, la solidaridad, la justicia fiscal, la sostenibilidad y la responsabilidad internacional**.

A plazo más largo, el requisito más básico para la provisión del empleo necesario y de alta calidad en la UE consiste en abandonar las reglas arbitrarias y disfuncionales del *Pacto de Estabilidad* y establecer una **coordinación efectiva** de las políticas macroeconómicas con el fin de ampliar la demanda interna en la UE y especialmente en la eurozona. Con el tiempo, será más fácil adaptar las políticas presupuestarias a las necesidades globales de la UE si se crea una centralización limitada de los recursos fiscales y el correspondiente traslado de una parte de los gastos públicos a la UE.<sup>40</sup> Incluso con este crecimiento del presupuesto de la UE, seguiría siendo necesario coordinar las políticas presupuestarias nacionales con el fin de evitar daños en los efectos externos negativos de las políticas nacionales que, en la actualidad, se formulan por parte de los Estados miembros sin tener para nada en cuenta los intereses de otros países. De hecho, siempre ha sido un requisito de la legislación de la UE que la política macroeconómica deba considerarse un asunto de interés general. Esta disposición, que raramente se respeta en la práctica, debe convertirse en una realidad para evitar que se prolongue de manera indefinida el estancamiento económico y la regresión social en Europa. No recomendamos que se impongan sanciones a los Estados miembros que no respeten dicha norma - es necesario alejarse de la mentalidad del Pacto de Estabilidad, que ve las medidas

<sup>39</sup> ETUC Resolution on: The Economic Crisis: New Fuentes of Finance, Adopted at the Executive Committee on 9-10 March 2010.

punitivas como la única base para la acción colectiva disciplinada. Pero tendría mucho más sentido que se dispusieran sanciones para los países que incurren en un superávit excesivo por cuenta corriente, que castigar a los países con una deuda pública "excesiva".

A nivel institucional, la coordinación implica un fuerte mecanismo de gobernanza económica en la UE que reemplace el desacreditado *Pacto de Estabilidad* y el ineficaz *Diálogo Macroeconómico*. El principio de coordinación en el futuro próximo debe ser de responsabilidad conjunta y ocuparse del ajuste de desequilibrios por cuenta corriente con los países con superávit, sobre todo Alemania, para la expansión de su demanda interna tanto para complementar como incluso, en las circunstancias actuales, reemplazar en parte las correcciones de los países deficitarios que deberan ser necesariamente de carácter restrictivo.

El tema de la **solidaridad** afecta tanto la justicia social en el seno de los estados miembros como las relaciones entre los estados más ricos y los más pobres. Es una característica esencial de la política macroeconómica eficaz, ya que, sin medidas solidarias, las políticas expansivas pueden tender a aumentar los beneficios empresariales y las rentas altas con sólo beneficios muy limitados para la población en su conjunto. Esta ha sido la situación en los EE.UU. en las últimas décadas. En la UE las estrategias promovidas por la Comisión y adoptadas por la mayoría de los estados miembros han sido, de hecho, restrictivas y han ido destinadas, de forma deliberada, a debilitar la posición de los trabajadores más vulnerables a través de las llamadas reformas del mercado de trabajo. El escaso incremento del empleo alcanzado con esta estrategia ha ido a expensas de la productividad y ahora demuestra ser efímero, mientras el crecimiento continuo de la participación en los beneficios en la renta nacional sólo ha alentado la especulación y agravado la inestabilidad macroeconómica.

#### **Recuadro 6: Las transferencias internacionales: Racionales, justas y necesarias**

Es necesario incrementar los pagos por transferencias horizontales y verticales en la UE y entre los miembros de la eurozona. Desde la introducción de la moneda única, los Estados miembros de la eurozona son - en términos de teoría económica y economía regional - regiones de esta zona económica, y no estados nacionales totalmente independiente, a pesar de contar con instrumentos económicos fuertes, como la política fiscal, las políticas sociales y de distributivas. Los desequilibrios por cuenta corriente entre los Estados miembros no pueden corregirse con revaluaciones o devaluaciones, sino en el largo plazo sólo por políticas de salarios y productividad. En los períodos de transición, deben hacerse transferencias desde las regiones (naciones) de alta productividad a las de menor productividad. Las regiones más débiles tienen que recibir apoyo para poder aumentar su productividad, mientras que las más fuertes tienen que aumentar sus transferencias y su consumo interno. Parece que hay una analogía con el ajuste de los desequilibrios de los tipos de cambio en un sistema de tipos de cambio fijos como Keynes explicó. Se trata de crear un sistema de cooperación y solidaridad entre los ricos y los pobres. Necesitamos este enfoque también para la zona euro. De lo contrario, los ajustes tomarán la forma de grandes crisis financieras y monetarias, como está sucediendo en la actualidad.

En Alemania, por ejemplo, existía y aún existe un sistema financiero desarrollado de transferencias horizontales y verticales, y después de la unificación que creó una unión monetaria sin ningún tipo de condiciones de productividad adecuadas en el este de Alemania,

<sup>40</sup> Este tema se trató con detalle en anteriores *EuroMemoranda* ([www.euromemo.eu](http://www.euromemo.eu)); ver también el recuadro 6.

tuvieron que hacerse transferencias por miles de millones en las dos últimas décadas, y seguirán haciéndose por lo menos durante diez años más.

En la UE existe la transferencia de fondos regionales (objetivo 1 y objetivo 2). No se trata de pagos de tipo general, sino que sirven para apoyar las inversiones en actividades de desarrollo económico, infraestructuras, innovación, investigación y desarrollo, educación, capacitación y consultorías regionales, en definitiva, destinadas a aumentar la productividad y promover la innovación de productos. El problema es que sólo el 0,4% del PIB de la UE se utiliza para estos fines. Tienen que utilizarse también transferencias para ajustar los presupuestos públicos y aumentar las condiciones mínimas de vida en los Estados miembros más pobres. Con este fin debe crearse una partida concreta en el presupuesto de la UE bajo control del Parlamento Europeo, y no de los distintos Estados miembros. Esto es perfectamente compatible con la necesidad de ampliar el presupuesto de la UE con fines anticíclicos. En una perspectiva a diez años, el presupuesto de la UE debería ampliarse a un 5% del PIB de la UE.

Una tercera forma de transferencia de dinero es a través de las inversiones directas. Estas las llevan a cabo, por ejemplo, empresas industriales alemanas en España (SEAT), República Checa (Skoda) o empresas francesas en Rumanía (Dacia). El problema es que este tipo de transferencias crean regiones y economías dependientes en la esfera productiva. Se tienen que encontrar formas de importar capital que no signifiquen la completa dependencia de las regiones (por ejemplo, a través de participaciones minoritarias).

Así, la necesaria expansión de la demanda en la UE debe ser liderada por los países con superávit y depender esencialmente del gasto público. Al mismo tiempo, debe servir para que revierta el desigual crecimiento de la renta que se ha producido en los últimos años. Esto atañe de nuevo con especial fuerza a Alemania, donde se ha producido una continua ampliación de las desigualdades desde 1990, agravadas por las recientes reducciones en la provisión de los servicios públicos y un intento deliberado de reducir los salarios más bajos.

La eficacia de las políticas macroeconómicas debería también reforzarse mediante mayores transferencias internacionales, ya que irían dirigidas a aumentar el gasto hacia las economías más débiles, donde el impacto sobre el empleo sería mayor. Existe una profunda desconfianza hacia las transferencias internacionales en Alemania y otros países de mayores ingresos, pero son económicamente necesarias para que la unión monetaria funcione correctamente y políticamente para mantener la cohesión de la UE en su conjunto. Esta es una razón importante para complementar la coordinación presupuestaria con una centralización limitada a través del presupuesto de la UE, ya que esto permitirá que las transferencias flexibilicen las muy duras restricciones a las que hacen frente los estados miembros más débiles. La aguda crisis de las deudas soberanas que ha surgido en algunos Estados miembros también requiere una solución basada en la solidaridad. Las presiones sobre Grecia y algunos otros Estados miembros puede llegar a ser tan intensas que sus gobiernos pueden optar por dejar de pagar su deuda - lo cual, a su vez, puede provocar una nueva crisis financiera en los bancos del Norte europeo y las sociedades de inversión que detentan bonos emitidos por dichos gobiernos. La ampliación temporal de los créditos al gobierno griego pospone el momento en que tal decisión podría ser tomada, pero no hace nada para restaurar la solvencia de los gobiernos afectados.

Podría encontrarse una solución duradera si se fortalecieran en parte las instituciones de la UE. La UE debe asumir un porcentaje de la deuda de cada Estado miembro, transformarla en deuda de la UE en su conjunto y garantizarla colectivamente por todos sus miembros. Con ello se restauraría la solvencia de los Estados miembros más seriamente endeudados, se reducirían radicalmente los costes del servicio de la deuda pendiente, y permitiría el reembolso gradual en base a los ingresos futuros de la UE en su conjunto. La cuestión de estos ingresos está relacionada con el tema de la **justicia fiscal**.

A pesar de las graves dificultades a las que deben hacer frente algunos Estados miembros, como Grecia e Irlanda, y como se ha demostrado anteriormente, no existe una crisis general de las finanzas públicas en la UE. Por el contrario, la capacidad de los gobiernos para conseguir grandes sumas a tipos de interés históricamente bajos demuestra la abundancia de recursos para inversión y para los que existe una falta de oportunidades de inversión rentable. Las exigencias de la Comisión en el sentido de una rápida consolidación fiscal son, por lo tanto, completamente ilógicas; además de ser un peligro, ya que amenazan con retardar o incluso bloquear la recuperación económica.<sup>41</sup>

Está, además, la cuestión de la recapitalización de los grandes bancos llevada a cabo por muchos gobiernos de los estados miembros durante la crisis financiera. Estas inyecciones de capital a menudo requirieron de los gobiernos el comprar activos por un valor muy superior a su valor real. Es totalmente injusto que la ciudadanía tenga que pagar esta socialización de las pérdidas privadas cuando en los años anteriores a la crisis se han ido acumulando enormes fortunas privadas - fortunas que siguen en poder de la banca y una élite de empresas responsables de la crisis. Así, la deuda pública en la que se ha incurrido por reflotar los bancos y las corporaciones financieras debe cancelarse con activos privados, y la mejor manera de conseguirlo es mediante un amplio impuesto sobre la riqueza en el conjunto de la UE.

Un aspecto de la imposición sobre la riqueza tiene que ver con la utilización de los paraísos fiscales. A pesar de que el aumento de los déficits del sector público ha llevado a muchos gobiernos a endurecer su postura contra la evasión y elusión fiscal, aún estamos lejos de conseguir el amplio y automático intercambio de información bancaria que necesitamos para enfocar el problema de manera convincente. Hay que recordar que la crisis fue provocada por los bancos y compañías financieras sin regulación bajo control de unas élites irresponsables; en este contexto, debería pensarse en otras dos formas de impuesto sobre la riqueza: en primer lugar, un impuesto a tipos punitivos sobre las altas remuneraciones que se pagan a sí mismos los ejecutivos del banco y sus agentes; en segundo lugar, nuevos impuestos sobre el sector financiero - en particular, un impuesto sobre las transacciones financieras para contener el crecimiento excesivo del sector.

Las cuestiones fiscales también tienen que ver con el tema de la **sostenibilidad**. Cuando son precisos ingresos adicionales, la fiscalidad ecológica debe ser un primer recurso, por ejemplo, con una imposición adecuada sobre el combustible de aviación en toda la UE. De hecho, la sostenibilidad debe informar tanto la dimensión de los ingresos como del gasto de la política macroeconómica. El ahorro de energía y el desarrollo de fuentes renovables, el control de la

---

<sup>41</sup> Probablemente sea necesario incrementar los ingresos fiscales a medio plazo para poder mantener el gasto público. La recuperación económica por sí misma incrementará los ingresos por impuestos, pero puede ser necesario incrementar los tipos impositivos o crear nuevos impuestos (ver nuestras propuestas en 3.4).

contaminación y la conversión de procesos industriales sucios van a ser formas críticas de inversión en el futuro. Cada vez es más urgente abandonar el dogma de que la inversión del sector privado puede garantizar un nivel de empleo adecuado para las poblaciones de la UE - incluso los flujos de beneficio incrementados por décadas de redistribución desde los pobres a los ricos no han dado lugar a un gasto privado suficiente que preserve ni la cantidad ni la calidad del empleo. En la medida que se reconoce esta realidad, deben ampliarse los programas de inversión pública como la única base para una política de pleno empleo.

Por último, la política macroeconómica de la UE debe responder a los desequilibrios mundiales. Esto tiene que ver con el tema de la *responsabilidad internacional*. Los actuales Programas de Estabilidad y de Convergencia son profundamente irresponsables, dado que prevén un aumento sustancial del superávit comercial de Alemania y un desplazamiento de toda la zona euro en su conjunto hacia superávits en cuenta corriente. Estas políticas sólo pueden agudizar las tensiones entre las principales economías y aumentan el peligro de acciones unilaterales perjudiciales de los EE.UU. o China. La UE, de hecho, está en una posición ideal para reducir tensiones incurriendo en un déficit limitado en la balanza de pagos en el medio plazo (en todo caso, se trataría de una consecuencia probable de la expansión macroeconómica necesaria para hacer frente al desempleo en la UE). En términos de instituciones y procedimientos, la UE debe poner fin a su abdicación de responsabilidades económicas globales y trabajar para conseguir acuerdos y enfoques compatibles de los tipos de cambio y los flujos comerciales entre las mayores economías del mundo.

### **3.3 Pleno empleo y ‘buen empleo’ en lugar de la flexiseguridad y "activación"**

Una política europea de empleo sostenible debe centrarse en la creación de empleo como objetivo económico y social, en lugar de confiar en el efecto goteo (trickle down effects) del crecimiento para proporcionar nuevos puestos de trabajo. Lo que se necesita frente a niveles de paro cada vez más elevados es una estrategia de pleno empleo y ‘buen trabajo’. Para ello será necesario:

- Una política macroeconómica favorable al crecimiento;
- La reducción de las desigualdades en los ingresos para potenciar la demanda agregada;
- Gasto público y creación de empleo en el sector público;
- Una política industrial activa, y
- Reducción de la jornada de trabajo.

Esta estrategia debe apoyar el crecimiento ecológicamente sostenible y la plena igualdad de género. Con este fin, la inversión pública, el empleo y las políticas industriales deben promover la transformación de los actuales modelos de producción y consumo hacia una economía "verde", y facilitar las reivindicaciones de las mujeres en el sentido de una participación plena e igualitaria en la vida económica, con prestación equitativa de las necesidades de cuidados en una sociedad que envejece.

Las políticas de empleo que se centran en la activación y confían en las políticas activas del mercado de trabajo son totalmente incapaces de hacer frente al creciente desempleo en Europa. Las políticas de activación pueden incluso agravar el desempleo al aumentar la oferta de trabajo en mercados laborales que ya no ofrecen suficientes oportunidades de empleo para las personas que actualmente están paradas. Las políticas activas del mercado de trabajo (sobre todo los subsidios al empleo y formación) son capaces de mantener a los parados en activo por un tiempo, pero no pueden ofrecer perspectivas de empleo a largo plazo si la

economía no crea suficientes puestos de trabajo estable. El éxito de las políticas depende del contexto macroeconómico general. La gran diferencia entre puestos de trabajo por cubrir y las cifras del paro demuestra claramente que la política de empleo debe centrarse en la creación de empleo sin poner en peligro la calidad del mismo, como sucede actualmente con la Estrategia Europea de Empleo, bajo el manto de la flexiguridad. Con el fin de evitar la posibilidad de un período prolongado de bajo crecimiento es preciso aumentar la demanda agregada con una política macroeconómica expansiva y una redistribución de la renta hacia los que reciben menores ingresos. La creación de empleo debe promoverse a través de inversión pública, especialmente en servicios sociales y en las políticas de mejora medioambiental, así como en los programas de creación de empleo para las personas más jóvenes, las que padecen un desempleo de larga duración, y las que pertenecen a otros grupos vulnerables.

Como se indica en el EuroMemorandum,<sup>42</sup> del año pasado, es necesaria una nueva jornada de trabajo europea destinada a reducir el tiempo de trabajo total en todos los casos. Implica limitar la jornada semanal máxima en toda la UE de las actuales 48 horas semanales a 40 horas como primer paso, así como la abolición de todas las excepciones y las lagunas existentes en la *Directiva sobre Jornada de Trabajo* de la UE. También es necesario legislar con el fin de limitar el empleo a tiempo parcial y el empleo temporal así como la conversión de contratos a tiempo completo en contratos parciales a nivel de empresa, así como desincentivar la creación trabajos de jornadas parciales muy cortas. Por último, pero no menos importante, el aumento de la edad de jubilación introducido en muchos países de la UE con las últimas reformas de pensiones debe revertirse. No sólo representa un ataque a los derechos sociales, sino que también tiene efectos adversos sobre el empleo, máxime en un contexto de aumento del paro.

### **3.4 La inclusión social a través de la imposición efectiva y las estrategias de lucha contra la pobreza**

Una condición previa importante para el fortalecimiento de la dimensión social del proceso de integración en Europa es lograr que el ámbito social deje de estar subordinado al objetivo estratégico de mejorar la competencia económica. La reducción de la desigualdad de la renta y la lucha contra la exclusión social debe convertirse en una prioridad de la agenda política europea. En este sentido, la tributación eficiente y justa no sólo proporciona la base financiera para una infraestructura estatal sólida, con buenos servicios públicos y amplia seguridad social, sino que también sirve como instrumento específico para la disminución de las desigualdades en la distribución de la renta.

Con el fin de contrarrestar el aumento de las disparidades entre los Estados miembros de la UE y las desigualdades dentro de los mismos, la política fiscal debe reconocer la necesidad de la armonización fiscal. En particular, deben introducirse unos límites impositivos mínimos a los impuestos sobre la renta y de sociedades con el fin de detener la espiral descendente en curso que ha desencadenado la competencia fiscal. Por otra parte, debe establecerse una mayor equidad en la tributación con el fin de fortalecer la progresividad de los sistemas fiscales y dejar sin efecto la “industria de la evasión fiscal” mediante el bloqueo multilateral

---

<sup>42</sup> EuroMemorandum 2009/10: *Europe in Crisis – A Critique of the EU’s Failure to Respond*; puede consultarse en <http://www.euromemo.eu/euromemorandum/index.html>.

de los paraísos fiscales y una acción legislativa concertada que persiga la evasión de impuestos. Medidas concretas a tomar en este sentido:

- Restaurar los tipos marginales más altos y a una mayor progresividad en el impuesto sobre la renta de las personas en todo el territorio de la UE, y la supresión de los sistemas de impuestos con tarifas ‘planas’ en el impuesto sobre la renta de las personas;
- Hacer converger los principales tipos de impuesto sobre la renta personal y de sociedades para evitar desplazamientos de rentas;
- Armonización a escala comunitaria de los impuestos sobre la riqueza;
- Armonización a escala comunitaria de la base imponible para corporaciones y empresas no constituidas en sociedad junto con tipos impositivos mínimos;
- Introducción a escala comunitaria de una tasa sobre combustible de aviones y ampliación de los actuales impuestos sobre el carbón;
- Bloqueo multilateral de los paraísos fiscales y eliminación del arbitraje fiscal por parte de las corporaciones.

Además de estas medidas que están orientadas a poner fin a la peligrosa competencia fiscal, existe la urgente necesidad de poner en práctica estrategias decisivas para combatir la pobreza tanto a nivel europeo como nacional. La estrategia que actualmente se sigue para hacer frente a las necesidades más urgentes de los 80 millones de personas que viven en la pobreza en Europa es totalmente inadecuada. Las iniciativas europeas de lucha contra la pobreza deben ir más allá de los recuentos, las declaraciones y los llamamientos. Como primer paso para reducir las crecientes disparidades en la UE, los Estados miembros deben elaborar y aplicar estrategias nacionales eficaces de lucha contra la pobreza. Dichas estrategias deberían incluir objetivos específicos para los diferentes grupos de población (niños, mujeres y hombres, personas mayores, parados, sin hogar, trabajadores-pobres, etc.), y proponer las medidas adecuadas que aborden las causas fundamentales de pobreza de cada grupo en cuestión. Por ejemplo, para superar lo que se conoce como “trabajadores-pobres” en la UE, debería llevarse a cabo una estrategia macroeconómica para el pleno empleo con inversión pública, reducción de la jornada laboral y una ampliación del empleo público para contrarrestar la tendencia hacia una mayor precarización de las condiciones de trabajo y salarios con baja remuneración. Las medidas para luchar contra la pobreza y la exclusión social deberán ser financiadas por los estados y, por tanto, los presupuestos públicos se deberán fijar en consonancia con ello. Es posible ganar la lucha contra la pobreza, pero requiere voluntad política y una acción decisiva, así como recursos financieros. No es una coincidencia que los países europeos con las tasas más bajas de la pobreza –y de pobreza infantil en particular -- sean aquellos en los que la presión fiscal es más elevada.

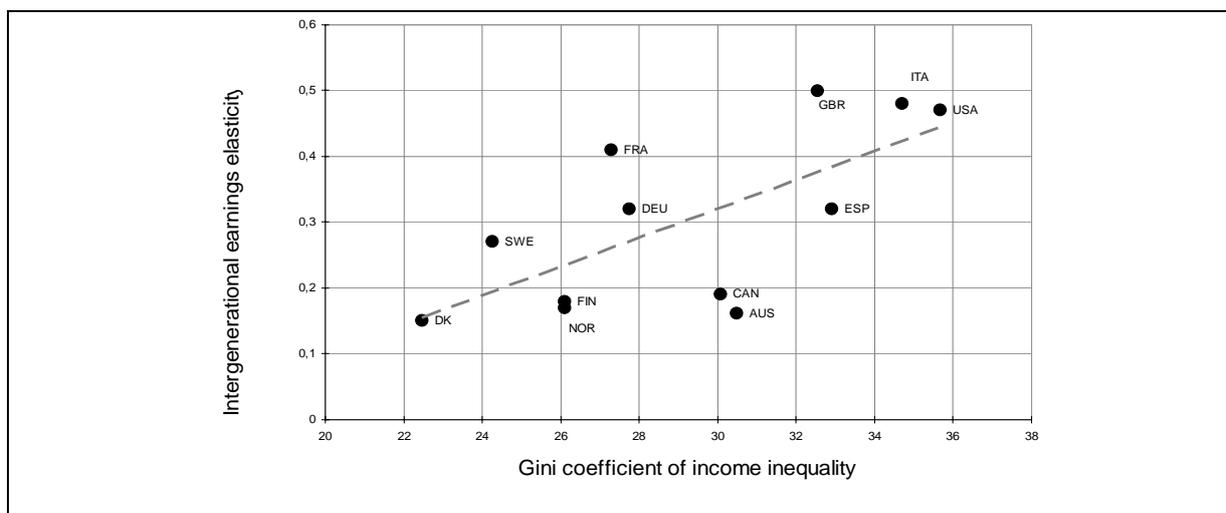
#### **Recuadro 7: ¿Cómo romper con las desigualdades heredadas?**

Las disparidades de ingresos cada vez mayores en casi todos los países de la UE-27 durante las dos últimas décadas llaman nuestra atención acerca de cómo se transmiten las (des)ventajas entre generaciones. Cuando los niños "heredan" un grado sustancial de la situación económica u otras características sociales de sus padres, no sólo se produce un aumento de las desigualdades, sino que también se puede producir una pérdida de habilidades y talento, dificultando con ello las perspectivas de crecimiento general. Por lo tanto, una baja movilidad social significa no sólo una falta de oportunidades a nivel individual, sino también

a nivel social. El término "movilidad social" o "intergeneracional" se refiere a la relación entre los ingresos de los padres y sus hijos; puede medirse como la elasticidad resultante entre las rentas de los padres y de sus hijos y puede tener un valor entre 0 (ninguna relación) y 1 (persisten sin variaciones). El grado de movilidad intergeneracional refleja numerosos factores tales como los recursos de los padres y las políticas públicas. Los padres proporcionan a sus hijo de diferentes oportunidades, distintos tipos de capital, financian su educación y les transmiten valores y creencias. El vecindario y las condiciones sociales, el origen étnico, la raza y el tamaño de la familia son otros factores importantes que también interactúan.

Las tres conclusiones principales del importante conjunto de estudios que comparan la herencia de desigualdades a través de generaciones para distintos países son (OCDE, 2008: Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries, Paris ):

- i) la movilidad intergeneracional de los ingresos varía significativamente entre países. Es mayor en los países nórdicos, Canadá y Australia, y menor en Italia, Estados Unidos y el Reino Unido.
- ii) Los países con una distribución más equitativa de la renta en un punto dado en el tiempo muestran mayor movilidad de la renta entre generaciones. Cuanto más desigual es una sociedad, más difícil es ascender en la escala social, simplemente porque los niños tienen que compensar una mayor diferencia.



iii) El alcance de la movilidad intergeneracional de los ingresos varía con la distribución de la renta (es decir, la movilidad es menor en la parte inferior y, en particular en la parte superior de la distribución en muchos países). Este es también el caso de Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca.

Casi todos los estudios muestran que la enseñanza y los ingresos están altamente correlacionados. Por lo tanto la correlación aparentemente alta de las rentas de los padres y sus hijos pone sobre todo de manifiesto una fuerte correlación entre el nivel educativo de los padres y de sus hijos. Sin embargo, no es sólo la capacidad de los padres y sus características socioeconómicas y culturales las que conforman el desarrollo de sus hijos. También las políticas pueden determinar en gran medida las diferencias de movilidad intergeneracional entre países. Por ejemplo, la estratificación de los alumnos sobre la base de sus capacidades parece reducir considerablemente la movilidad a través de generaciones. La educación en la primera infancia juega un papel fundamental, seguido por la enseñanza pública, los cuidados

y la salud públicos. En particular, servicios en especie como el cuidado infantil, la educación y la atención a la salud (¡de alta calidad y acceso gratuito!) son determinantes importantes de la movilidad social. La pobreza infantil puede también reducirse con una estrategia basada en una mayor inversión en los niños que contribuya a su desarrollo y rompa por tanto el ciclo de la desventaja intergeneracional (por lo menos hasta cierto punto). Dado que los primeros años determinan de forma crucial las posteriores oportunidades que se presentan en la vida, este tipo de inversión puede tener múltiples repercusiones (positivas o negativas) en etapas posteriores del ciclo vital. El hecho de que los seres humanos entren, desde sus primeros años, en un círculo *vicioso* o *virtuoso*, no sólo viene determinado por la capacidad financiera de los padres, sino que depende también, en gran medida, de la existencia, precios y calidad de los servicios públicos.

Para fomentar la realización de los objetivos de igualdad y movilidad social sería necesario hacer un informe anual (o bianual) que evaluara todos los países miembros con compromisos vinculantes. Aunque las políticas no puedan compensar las enormes desigualdades de los ingresos del mercado, pueden ayudar (al menos en parte) a conseguir un mejor desarrollo intelectual para los hijos de las familias de menores ingresos. Además hay que tener en cuenta - como demuestran los países escandinavos de forma impresionante – que las altas tasas de acceso de los niños a los servicios de cuidado de día (garantizados para todos los niños desde el final del permiso de maternidad o paternidad en Finlandia y en Suecia desde el primer aniversario) ayudan a lograr altas tasas de participación femenina. Por último, tanto las altas tasas de empleo como el acceso garantizado a instalaciones (de alta calidad) de cuidado de niños, fomentan las altas tasas de fecundidad.

### **3.5 Hacia un *Plan Europeo de Desarrollo Sostenible***

La alternativa a la actual situación de insostenibilidad creciente y fracaso generalizado de las políticas de la UE para invertir esta tendencia es a la vez fácil de entender y difícil de aplicar. La UE y sus Estados miembros deberían aprovechar la oportunidad que ofrece la necesidad de responder a la crisis financiera y la recesión económica posterior para abordar la cuestión de los «ajustes estructurales» en el Norte e iniciar el proceso que ponga la sostenibilidad en el orden del día. El objetivo de la reducción de la “huella ecológica” de Europa debe manifestarse de forma explícita, vinculante e insoslayable a todos los niveles de la formación y realización de políticas en Europa.

El compromiso político con la sostenibilidad en las políticas económicas, sociales y medioambientales de la UE podría conseguir dos objetivos urgentes. En primer lugar, contribuiría de forma inmediata a una notable reducción en la huella ecológica global de la humanidad, y ayudaría a compensar décadas perdidas de políticas de sostenibilidad ineficaces y desorientadas a nivel mundial, desde la Cumbre de la Tierra de Río y, en Europa, desde la cumbre de Gotemburgo. En segundo lugar, significa la formulación de un objetivo vinculante para las políticas de todos los Estados miembros de la UE y supondría una contribución decisiva para desbloquear el estancamiento en el que se encuentran actualmente las negociaciones mundiales sobre cómo alcanzar objetivos más ambiciosos pero absolutamente necesarios para evitar los niveles catastróficos del calentamiento global.

Esto no pueden lograrlo por sí solos ni el Consejo Europeo ni el Consejo de Ministros en sus distintas configuraciones políticas. Sin embargo, un enfoque concertado de estos organismos puede cambiar de forma decisiva las actuales tendencias europeas y las políticas de los estados miembros, y ayudar a superar la tendencia de los debates públicos que se mueven entre el cinismo y la desesperación con respecto a la indudable crisis ecológica de la humanidad. Lo que se requiere es una postura política clara sobre la necesidad de reducir de

forma rápida y sustancial el impacto global europeo en la ecología global: debe reducirse el consumo de energía, hay que disminuir los flujos de materiales en los países europeos; debe eliminarse el transporte evitable, debe tenerse muy en cuenta el impacto internacional de las políticas de la UE sobre estrategias de desarrollo sostenible en los países en desarrollo.

A fin de evitar los frecuentes bloqueos burocráticos de las decisiones políticas, la UE y sus Estados miembros deberían poner en marcha, desde el principio, un amplio proceso de consulta que proporcione protagonismo a las redes activas de la sociedad civil europea. Deberían participar los dos lados de la industria, las ONG y los movimientos sociales, e implicar el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros en la deliberación política, tanto entre sí, como con los ciudadanos de la Unión. Es esencial abrir el debate sobre la política económica sostenible y la suficiencia ecológica a una mayor participación democrática para garantizar que la ciudadanía europea participe en la formación de los cambios en el modelo de consumo y los estilos de vida necesarios para el desarrollo de la sostenibilidad en Europa.

El argumento de la disponibilidad financiera no puede utilizarse de manera convincente para frenar esta iniciativa de desarrollo de la sostenibilidad en Europa. Por supuesto, cualquier cambio importante exigirá una inversión significativa, pero se compensará con el ahorro en costes futuros y la generación de ingresos. Los costos serían adecuadamente administrados por los bancos públicos europeos, como el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Pero aun en el caso de que todos los costes de desarrollo de la sostenibilidad no queden cubiertos por el ahorro y las nuevas fuentes de ingresos, también se justifica por dos factores adicionales. En primer lugar, por el dividendo de paz generado en la prevención de todo tipo de conflictos, enfrentamientos militares incluidos, entre la Unión y sus socios globales. En segundo lugar, porque contribuiría a reducir la creciente polarización que se genera en la Unión entre grupos sociales, entre regiones y entre Estados miembros. Aunque no es posible calcular los beneficios financieros exactos de la reducción de dichas tensiones, vale la pena asumir los costes que comporte llevarlo a la práctica.

Confiar en los instrumentos de mercado para alcanzar objetivos de política ambiental ha demostrado ser una estrategia poco fiable y despilfarradora. Por tanto, la política europea debe reorientarse en el sentido de incluir un fuerte componente público. Se debe dar prioridad al desarrollo de la infraestructura pública, a la expansión y reforma de los servicios públicos, y a la creación de empleo público que apoye el desarrollo de la sostenibilidad local y regional.

La pieza central de una nueva política debe ser un *Plan Europeo de Desarrollo Sostenible* que se dote de los instrumentos necesarios para aplicar las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible de forma efectiva en todos los ámbitos de la política de la UE y sus Estados miembros. Dicho plan debe servir para integrar la sostenibilidad en todos los programas y políticas, desde su inicio. La existencia de relaciones de competencia mal definidas en *Europa 2020* deben reorientarse de forma clara con el objetivo de una reducción rápida y sustancial en la huella ecológica europea. Deben eliminarse las actuales exenciones de facto de cumplir los requisitos de sostenibilidad en las áreas de comercio exterior, agricultura, investigación y políticas de energía nuclear. Con el fin de financiar el tipo de inversiones necesarias para reducir la huella ecológica en la producción y el consumo en Europa, y para evitar que los Estados miembros, las regiones y los municipios más pobres no puedan actuar al respecto, dicho Plan debe financiarse con la creación de un nuevo fondo europeo, sujeto a control parlamentario, pero sin estar limitado ni integrado en el presupuesto europeo. Con el fin de evitar el despilfarro y la corrupción, debe crearse a su vez un servicio público competente con plenos poderes de control y verificación, que combine el control de

los presupuestos europeo y los de los estados miembros presupuesto y la transparencia administrativa.

### **Anexo: Los proyectos de reformas estructurales de la UE.**

El 29 de Septiembre del 2010, más de 100.000 personas movilizadas por la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y sus afiliados desfilaron en Bruselas contra la política de austeridad de la UE– la llamada “estrategia de reducción fiscal” que ya había acordado el Consejo Europeo en el año 2009. En España los sindicatos organizaron una huelga general contra la política de austeridad del gobierno español, y hubo acciones de protesta en distintos Estados de la UE – y todas confluyeron en el “Día Europeo de Acción contra la Austeridad”.

En la misma fecha, la Comisión Europea presentó su *Paquete de Gobernanza Económica* que endurecía el infame Pacto de Estabilidad y Crecimiento e intentaba corregir los desequilibrios macroeconómicos y los “problemas de competitividad” en la eurozona por medio de un Nuevo “Procedimiento de Desequilibrio Excesivo”. Con ello quedaba demostrado que la Comisión no pretendía hacer la más mínima concesión a las críticas y exigencias de los sindicatos y los movimientos sociales para una estrategia alternativa de salida de la crisis. Los requisitos de la Comisión y el Consejo –apoyados por la gran mayoría del Parlamento Europeo—para las medidas de austeridad en los países con las mayores dificultades implicaban importantes recortes en los presupuestos públicos con serias consecuencias sobre la capacidad del Sector Público para seguir ofreciendo servicios públicos importantes. Los países más afectados fueron los que constituyen la periferia de la eurozona (Grecia, España, Portugal), pero también los países del Este de la UE, el RU e Irlanda. Las políticas de austeridad de la UE se han utilizado de hecho para justificar las “reformas estructurales” que mencionamos más adelante.

Es decir, las élites de la UE volvieron a su senda neoliberal tradicional: la austeridad fiscal debe asegurar el retorno hacia “las finanzas públicas sólidas”, y las reformas estructurales (seguridad social y mercados laborales, liberalización de los mercados de bienes y servicios, etc.) darán un nuevo impulso el crecimiento económico en la Unión Europea.

Además, las llamadas "reformas estructurales" ya se están aplicando o se proponen en el marco de las políticas de austeridad de los Estados miembros: los recortes en las pensiones, el aumento de las edades de jubilación que retrasan el cobro de la pensión y penalizan la jubilación anticipada, los cambios en el cálculo de la pensión desde los ingresos de los mejores años hacia un derecho de pensión basado en los ingresos medios de todo el tiempo de trabajo, el aumento de los períodos de cotización y el cierre o restricción de las vías de salida anticipadas, los recortes en la asistencia sanitaria y la introducción de más mecanismos de mercado en la prestación de servicios de salud, los recortes en los salarios del Sector Público y la privatización de servicios públicos, el aumento de las aportaciones a la Seguridad Social por parte de los empleados, las "reformas del mercado de trabajo" para facilitar la "flexibilidad" laboral, la reducción de la protección de los trabajadores contra los despidos, para que "contratar y despedir" sea más fácil, la restricción de los derechos sindicales a la negociación colectiva (Grecia) y así sucesivamente. Hasta ahora, los planes y medidas han encontrado una resistencia notable de los sindicatos y movimientos sociales, por lo menos en algunos estados miembros de la UE, como Grecia, Francia, Italia, España, Portugal y Rumanía.

En opinión de la Comisión Europea, las actuales "reformas" de los sistemas de pensiones y de cuidado de los Estados miembros, a largo plazo, siguen siendo insuficientes para lograr la

"sostenibilidad financiera". En su *Libro Verde hacia sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*, la Comisión afirma:

En muchos Estados miembros podrían ser necesarias reformas adicionales dada la magnitud de los cambios demográficos que deberán asumir y para poder asegurar un éxito duradero de las reformas que se llevan a cabo. Para los Estados miembros donde el proceso de reformas no esté suficientemente avanzado, sigue existiendo la urgente necesidad de revisar las pensiones esperadas en relación a lo que pueda aportar el resto de la economía– y los presupuestos públicos.

En un primer borrador del *Libro Verde*, la Comisión había recomendado que los Estados miembros subieran la edad legal de jubilación a los 70 años en promedio, para poder hacer frente al "envejecimiento demográfico".

La Comisión admite que la crisis financiera y económica ha afectado severamente los fondos privados de pensiones, que antes de la crisis se consideraban la mejor solución para asegurar que se recibiera una pensión por jubilación conjunta formada por los “tres pilares del sistema de pensiones” (pensiones básicas de la seguridad social, pensiones privadas de las cotizaciones de los asalariados en las empresas (ocupacionales) y fondos privados de pensiones):

En el corto plazo, las tasas de retorno y solvencia de los sistemas de capitalización se han visto afectadas por las caídas en los tipos de interés y el valor de los activos: los fondos privados de pensiones perdieron más del 20% de su valor durante el año 2008. Por otra parte, varios patrocinadores de fondos de pensiones ocupacionales se vieron en la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones.

Pero en lugar de fortalecer y renovar los sistemas de seguridad social de pensiones con una re-integración paso a paso de los activos de los sistemas de capitalización en los públicos, la Comisión-insiste en "orientar la elección y la responsabilidad en las personas».

A este respecto, el mensaje de la Comisión es claro: la "adecuación" de las pensiones de los regímenes públicos pueden tener que adaptarse a la baja en base a los déficits presupuestarios, las tendencias demográficas y el más lento crecimiento que se espera en los próximos años. Pero los sistemas privados de capitalización deberían recibir un nuevo impulso «reforzando el mercado interior para pensiones" - no sólo para los planes de pensiones de los asalariados (en las empresas), sino para una gran variedad de fondos de pensiones privados, seguros de vida y similares. Así, el "remedio" para la supuesta «crisis demográfica» es el mismo de antes: ¡los mercados financieros al rescate! "Trabaja más, ahorra más, consigue menos" éste es el verdadero mensaje de la Unión Europea a los futuros pensionistas.

Con sus propuestas acerca de la *Vigilancia sobre Competitividad y Desequilibrios internos en la eurozona*, la Comisión por lo menos reconoce algunos de los problemas reales de la zona del euro: las tensiones creadas por las agresivas políticas de exportación de algunos Estados miembros - especialmente Alemania, Austria y los Países Bajos - que conducen a un excesivo superávit por cuenta corriente para ellos, con un incremento de los déficits por cuenta corriente para muchos otros Estados miembros, sobre todo del sur y el este de Europa. Sin embargo, el resultado final de las propuestas de la Comisión es que el problema no radica en la política de Alemania de mantener los costes laborales unitarios muy por debajo del crecimiento de la productividad y el objetivo de inflación del BCE a la vez, sino en la necesidad de que los países deficitarios se comprometan a realizar “reformas estructurales”

más radicales (de los mercados de trabajo, productos y servicios) para lograr un grado suficiente de "reducción de costos" que consigan que sus economías sean de nuevo "competitivas"..

Los viejos mantras neoliberales se repiten de nuevo (Comisión Europea: *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*, European Economy 1/2010):

La economía de muchos Estados miembros de la zona euro se caracteriza por un nivel relativamente alto de rigideces en el mercado laboral y de productos que, en ausencia de las adecuadas reformas, es probable que alargue los períodos de ajuste y sea más costoso en términos de desempleo. (...) En el período de muy baja inflación inducido por la crisis, las rigideces nominales tienden más a obstaculizar los ajustes a la baja en los costes de la mano de obra y los precios. Las rigideces nominales son altas en la mayoría de los Estados miembros con problemas de competitividad (...)

En particular son precisos grandes ajustes en precios y costes en los Estados miembros que han acumulado grandes pérdidas en competitividad y grandes déficits por cuenta corriente en los años anteriores a la crisis. Esto exige una acción política que fomente el aumento de la productividad laboral y mejore la flexibilidad de los salarios. (...) Los responsables de las políticas pueden intervenir en los procesos de fijación de salarios de diversas maneras, incluyendo el proporcionar información o establecer reglas salariales, cambios en las normas de indexación de los salarios y el destacado papel indicador que juegan los salarios del Sector Público. Además, las reformas de los mercados de trabajo deben contribuir también a que los procesos de determinación de salarios sean más eficientes. (...)

De acuerdo con las últimas decisiones en PDD (procedimientos acerca del déficit), hay un cierto margen de gradualismo en los países con superávit, pero la reducción del déficit fiscal rápida y decidida es imperativa para restaurar la confianza del mercado en los países deficitarios. Por el lado de la oferta, las medidas adoptadas en el contexto de las estrategias de disminución del déficit deben contribuir al reequilibrio de la competitividad en la zona del euro y facilitar la necesaria reasignación de trabajo y capital.

Las 'soluciones' recomendadas para los países con superávit son también muy interesantes:

En los Estados miembros que acumularon grandes superávits por cuenta corriente en los años anteriores a la crisis, es necesario identificar y hacer frente a las fuentes de debilidad persistente en algunas partes de la demanda del sector privado, incluido el posible papel de la falta de competencia del sector servicios, del sistema tributario y de las limitaciones al crédito.

Así que el problema no es el 'dumping salarial' alemán (exceso de presión para mantener el crecimiento de los costes laborales unitarios cerca de cero), sino más bien la débil demanda interna de Alemania que debe corregirse con una mayor desregulación del sector servicios, reducción de los impuestos, y así sucesivamente.

La canciller de Alemania, Angela Merkel, debería estar muy contenta con las propuestas de la Comisión para hacer frente a los desequilibrios por cuenta corriente dentro de la Unión Europea, ya que están completamente en línea con el "enfoque asimétrico" de su gobierno, que pone todo el peso del "ajuste" en los países deficitarios - sin exigir nada de los países con superávit, cuyas cuotas de mercado podrán seguir ampliando cueste lo que cueste. Si sigue estas recetas, la Unión Europea estará cada vez más dominada por los intereses del capital

alemán y su tendencia a fortalecer más aún su maquinaria exportadora a escala global con la reorientación de las exportaciones hacia China, India, Rusia y las más prósperas de las economías emergentes de América Latina. La Unión Europea se orientará en un camino hacia la deflación en la medida que los duros ajustes fiscales y el freno al crecimiento de los salarios, debiliten su demanda interna y los ingresos fiscales en la UE. Esto a su vez puede agravar los desequilibrios en la UE y la zona del euro, que puede resultar en una implosión final de la eurozona.

La *Estrategia 2020* supone una vuelta de tuerca más en la aceleración de las "reformas estructurales". El 17 de junio de 2010, el Consejo Europeo concluyó: "Los esfuerzos deben tratar de abordar los principales cuellos de botella que limitan el crecimiento en la UE, incluidos los que tienen que ver con el funcionamiento del mercado interior y las infraestructuras (...) En particular, el Mercado Único Europeo debe ser conducido a un nuevo estadio mediante un conjunto amplio de iniciativas".

El Comité de Empleo (EMCO) - un órgano consultivo de la Comisión y el Consejo - ya había recomendado a los Estados miembros que trataran con detalle los llamados "cuellos de botella del mercado laboral", con un fuerte énfasis en la fijación de salarios y costes laborales (EMCO/54 / 051010/EN-anexo II). Con respecto a la aplicación y seguimiento de la 'parte del empleo' de las *Directrices Integradas Europa 2020*, el Comité de Empleo, entre otras cosas, llamó a intervenir en relación a la evolución de los salarios no acordes con la productividad, el desequilibrio entre la coordinación de salarios a nivel nacional y el ajuste de los salarios a nivel descentralizado, los rígidos mecanismos de ajuste de los salarios; los 'insuficientes incentivos o desincentivos a incrementar las horas de trabajo, incrementar el tiempo necesario de vida laboral, o apoyar la participación de "los segundos ingresos" en el mercado de trabajo"; en "la legislación de protección del empleo demasiado estricta; en los convenios demasiado «rígidos sobre la jornada (tiempo de trabajo) ; en "los altos costes laborales no salariales", en "la falta de condicionalidad de las prestaciones por desempleo en relación a asumir medidas de activación" y en los "rígidos sistemas de seguro de desempleo en relación al ciclo económico".

Con el principal órgano asesor de la Comisión y del Consejo en política de empleo tan obsesionado con la idea de "trabajar más horas y ampliar la longitud de vida laboral", será interesante ver las nuevas propuestas de la Comisión sobre la revisión de la *Directiva sobre tiempo de trabajo* ya anunciada para el 2011 y la reacción del Parlamento europeo a la misma. La revisión de dicha Directiva, promovida por la Comisión y el Consejo, fracasó en 2009 debido a que el Parlamento Europeo no se atrevió a aceptar todas sus propuestas que debilitaban el nivel de protección consagrado en la actual *Directiva sobre Tiempo de Trabajo*, que es anterior a las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009.

“Los cuellos de botella del mercado de trabajo” se abordan también en un paquete legislativo de la Comisión sobre política de inmigración (permiso único de residencia y de trabajo para los nacionales de terceros países). La *Iniciativa de la Tarjeta Azul* (los inmigrantes altamente cualificados) ya se había adoptado en el 2009, en el marco de la *Directiva sobre Permiso Único* aún en fase de negociación, y la Comisión propuso recientemente dos nuevas iniciativas para los trabajadores temporales y las transferencias de trabajadores dentro de la propia empresa. Todas estas iniciativas se basan en el concepto de "migración circular".

Esto implica que los inmigrantes procedentes de países no comunitarios no cuentan con los mismos derechos socioeconómicos que los trabajadores de los países de la UE. Se vincula su

derecho de residencia a tener un trabajo con un determinado empresario por un período fijo, y las prestaciones de seguridad social acumuladas durante el empleo en la UE no pueden reclamarse, en la práctica, cuando se retorne a su país de origen, y tampoco los derechos de participación en el trabajo y acceso a la formación y cualificación están totalmente garantizados, y así sucesivamente. Así, la migración sirve únicamente a los intereses a corto plazo de los empresarios para hacer frente a “cuellos de botella” y no ofrece ninguna perspectiva estable para la integración. La UE sólo está interesada en el inmigrante que, temporalmente, es “útil para la economía”, pero lo priva de los derechos sociales y laborales más importantes. La propuesta de la Comisión sobre transferencias de trabajadores dentro de la empresa se basa nuevamente en el “principio del país de origen” como ya se había promovido inicialmente en relación con el desplazamiento de trabajadores en el proyecto de la *Directiva de Servicios*. El espíritu de Bolkestein revive con la nueva Comisión.

Con respecto a “llevar el Mercado Único Europeo a una nueva etapa”, la Comisión confirma sus viejas convicciones de que un comportamiento más flexible en la determinación de precios y salarios, un mejor funcionamiento del mercado único para los servicios, así como la clara emergencia de mercados de trabajo más flexibles, tendrán una importante influencia en este sentido. La Comisión publicó su comunicación sobre la *Ley del Mercado Único* el 27 de octubre del 2010. La *Directiva de Servicios* ha de aplicarse literalmente y la *Directiva de Servicios de Salud* (mal llamada “Derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza”) – y que está a la espera de una segunda lectura del Parlamento en enero del 2011 – debe finalizarse tan pronto como sea posible. La Comisión propone 50 iniciativas legislativas y no legislativas para revitalizar y completar el Mercado Único que se presentarán en 2011.

La *Ley del Mercado Único* contempla cuestiones tales como el apoyo de la UE para fondos de capital de riesgo, creación de bolsas regionales para las PYME y la simplificación de las normas comunitarias sobre contratación pública. Se prevén medidas para reducir la burocracia, especialmente - aunque no exclusivamente - para las actividades transfronterizas, incluso en el ámbito de la fiscalidad y la política de normalización. La UE está a favor de promover las políticas exteriores y comerciales con el fin de garantizar que las empresas europeas puedan obtener “accesos equitativos” a los mercados de terceros países, en especial a los procesos de contratación pública.

La Comisión no tiene intención de proponer la revisión de la *Directiva sobre desplazamiento de trabajadores*, como solicitan muchos sindicatos en Europa. En cambio, en su programa de trabajo para el año 2011 la Comisión anunció su intención de proponer un “reglamento de aplicación” de dicha Directiva en otoño del 2011, teniendo en cuenta las sentencias del Tribunal de Justicia Europeo (TJCE) en los casos Viking Line, Laval, Rüffert y Luxemburgo. Será interesante ver qué propone la Comisión para conseguir un “equilibrio” entre los derechos sociales fundamentales y las libertades económicas del mercado único, ya que el Tribunal de Justicia restringió abiertamente el derecho de huelga y el derecho de los sindicatos a acciones colectivas con el fin de obligar que los proveedores de servicios se sentaran en la mesa de negociaciones para negociar convenios colectivos.

Otra área vinculada al Mercado Único de la UE consiste en diferentes iniciativas sobre el Derecho de las empresas. En el año 2004 entró en vigor el reglamento de la UE sobre el *Estatuto de la Sociedad Europea* (Societas Europaea, SE). Los sindicatos se quejan de las

lagunas del presente Reglamento que permiten que las grandes empresas eludan las normas más estrictas sobre participación de los empleados y cogestión.

En el 2008, la Comisión Europea presentó una propuesta en el marco de la *Ley de Pequeños Negocios* (SBA) para Europa que prevé un *Reglamento para el Estatuto de la Empresa Privada Europea* (Societas Privata Europaea o SPE/EPC). Sin embargo, la propuesta transaccional de la Presidencia sueca en el *Reglamento del Consejo* en diciembre de 2009 no logró la unanimidad exigida para que fuera aprobada. El Parlamento Europeo sólo tuvo el derecho de emitir un dictamen al Consejo, donde proponía unas pocas enmiendas que contenían algunas modificaciones. No hay co-decisión sobre este asunto, y el Consejo puede decidir sobre los Estatutos del EPC por su cuenta.

La Comisión alega que el objetivo de su propuesta original –EPC– es facilitar los negocios transfronterizos para las pequeñas y medianas empresas, proporcionándoles una forma jurídica europea, uniforme en cada Estado miembro. El EPC podría ser formado con un capital social de carácter meramente simbólico de 1 euro, y no se establece ningún procedimiento especial de registro. Se puede establecer en un solo Estado miembro, así que no hay verdadera dimensión europea necesaria. Se permite que tenga el domicilio social de la empresa en un Estado miembro distinto de aquél en que esté situado su oficina central o centro de actividad principal y tendrá el derecho de transferir su sede oficial. También las grandes empresas podrían formar una EPC, no hay un número máximo de empleados de una EPC. La Presidencia sueca propuso elevar la exigencia de capital mínimo a 8.000 euros y obligar al EPC a tener su domicilio social y su domicilio social en el mismo Estado miembro durante al menos dos años y que debe demostrar tener un componente transfronterizo. Sobre la participación de los empleados, es conveniente establecer normas estándar y una "comisión negociadora" que figura igualmente en la Directiva SE.

Sin embargo, incluso con los cambios en el *Estatuto del EPC* es muy fácil para las empresas pequeñas y grandes por igual crear “empresas buzón” y evadir las formas jurídicas nacionales, requisitos, normas y en especial la legislación nacional sobre la participación de los trabajadores o de la codecisión. Esto sería un retorno del infame principio del país de origen de la era Bolkestein. Se espera que la Presidencia belga "resuelva" el bloqueo en el Consejo.

En estrecha relación con el Acta del Mercado Único están las actividades de la Comisión para profundizar en un proyecto para la "mejor regulación" recién bautizado como "regulación inteligente" en el marco de la Estrategia de Europa 2020. Durante una década 'Legislar mejor' ha sido promovido como un componente de la Estrategia de Lisboa, dando especial énfasis desde el año 2008 “a varios planes de acción estratégicos para reducir las cargas administrativas en la UE”. Según los críticos (Eric Van den Abeele: *The European Union Better regulating agenda*, European Trade Union Institute, Report 112, 2010),

los resultados obtenidos son escasos: falta de resultados concluyentes en la práctica, dificultades metodológicas, proliferación de organismos intermedios para fortalecer la evaluación del impacto o reducir la carga administrativa. Tal como están las cosas, el programa «Legislar mejor» parece haber complicado aún más la labor preparatoria. A pesar de todos los esfuerzos, las propuestas para simplificar el acervo comunitario rara vez han simplificado las cosas en la vida real de las empresas, las autoridades públicas o el público. Cabe señalar que la encuesta realizada en los Países Bajos - pioneros en este campo - mostró

que el 70% de los empresarios holandeses no han sentido los efectos de Regular Mejor. Desde esta perspectiva, el programa «Regular mejor» es un completo fracaso.

Pero, y eso es más importante, la agenda ha sido continuamente distorsionada para promover el objetivo de la “competitividad”:

Al favorecer un enfoque basado exclusivamente en la minimización de costes para las empresas (los objetivos netos basados en el Modelo de Costes Estándar), la Unión se arriesga a alterar el equilibrio tradicional entre la eficiencia, la competitividad y la productividad, por una parte, y la seguridad global, el desarrollo sostenible y la cohesión social en sentido amplio, por el otro. Mejorar la calidad de la regulación, el acceso a la seguridad jurídica y legal no son cosas poco importantes, y deben apreciarse en función de la finalidad de cada ley sin dejar de lado los costes sociales y ambientales, los costes indirectos y el coste de la no-regulación. Algunos de los costes administrativos son útiles - supervisar el paquete de clima y energía, la trazabilidad que es esencial a la salud pública, y la responsabilidad de los proveedores de servicios financieros son ejemplos de lo que estamos diciendo.

El Modelo de Costes Estándar (SCM) aplicado por la UE como herramienta para calcular las “cargas administrativas para las empresas” no tiene para nada en cuenta los beneficios y sólo mide los costes. Arroja resultados imposibles de verificar. El SMC por lo general consiste en el muestreo de una pequeña selección de los empresarios y extrapola un coste estimado sin ningún control real a posteriori. Desde el inicial SMC holandés hasta el SMC de la Comunidad, se han ido produciendo datos cada vez menos fiables. La Comisión ni siquiera ve la necesidad de hacer una encuesta en todos los estados miembros. Un número limitado de Estados parece ser "suficiente" para llegar a resultados aplicables a la UE en su conjunto. Los documentos escritos por la Comisión o sus consultores sobre las supuestas cargas administrativas y sus costes para las empresas revelan variaciones inexplicables en la medición de coste según versiones del mismo documento.

La Comisión parece estar dispuesta a aceptar, al menos en parte, algunas propuestas muy preocupantes del High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, presidido por el ex primer ministro del Estado de Baviera Edmund Stoiber, que ha estado trabajando desde 2008. Este grupo propone, entre otras cosas, eximir a las pequeñas y medianas empresas (PYME) de algunas de las cláusulas más importantes (especialmente en lo que respecta a la documentación) de las principales directivas de la UE sobre la salud y seguridad en el trabajo. La Comisión aboga por eximir, al menos en parte, a “las empresas muy pequeñas” de tales obligaciones.

Los requisitos de salud ocupacional y de seguridad representan sólo el 3% de los "costos administrativos" de la regulación a las empresas. La aplicación de esta propuesta afectaría en realidad a un 80% de todas las empresas europeas, o sea las llamadas microempresas con menos de 10 trabajadores de Europa. Dado que la inmensa mayoría de los trabajadores en Europa tienen su puesto de trabajo en PYMEs, serían discriminados negativamente con esta propuesta y sólo una pequeña minoría de trabajadores seguiría beneficiándose de la cobertura completa de las normas mínimas establecidas en las directivas sobre salud y seguridad de la UE.

El resultado final de la *Agenda de Reformas Estructurales de la UE* es que los trabajadores, los pensionistas, los jóvenes, los inmigrantes, y la “gente corriente” en general no sólo tienen

que asumir la carga de los costos fiscales de la crisis, sino que también pierden muchos derechos y gran parte de la protección social que se conquistó después de décadas de lucha y que se consagraron en el compromiso de clase que significó el estado de bienestar después de la Segunda Guerra Mundial (un compromiso que de ninguna manera es tan favorable a los trabajadores como lo fue para el capital). Si las actuales luchas defensivas contra las políticas de austeridad y contra las "reformas estructurales" se pierden, viviremos en una sociedad muy diferente y mucho peor que el "capitalismo de posguerra tal como lo conocimos".

-----

