

7. ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE ECONOMIA POLITICA PARA AFRONTAR LA CRISIS²⁰

La UEM ha puesto en serias dificultades a los países periféricos, sobre todo a Grecia, Portugal, España e Irlanda. No ha sido menos problemática para los trabajadores de los países del núcleo, especialmente los alemanes. Sin embargo, Alemania también se ha beneficiado a costa de los países periféricos, en su mayor parte mediante avanzados superávits por cuenta corriente que se han traducido en flujos de capital al resto de la eurozona.

La crisis de la deuda soberana es el resultado, en primer lugar, de la inestable integración de los países periféricos en la eurozona y, en segundo lugar, de la crisis de 2007-2009. En los países periféricos, el sector público se ha enfrentado a una creciente necesidad de endeudamiento pues ha rescatado a las finanzas a la vez que intentaba impedir una recesión profunda. Los puntos débiles de la integración proporcionaron posteriormente un campo para los ataques especulativos por parte del capital financiero. El BCE no ha tenido ni los medios ni la disposición para hacer frente a los especuladores.

Se trata ahora de analizar cuáles son las estrategias disponibles para los países periféricos. Es un tema fundamental que merecería un estudio aparte. Sin embargo, partiendo del análisis anterior, es posible dibujar a grandes trazos las alternativas. Estas se podrían dividir en tres posturas: primera, imponer austeridad sobre los países periféricos; segunda, intentar alterar la estructura institucional de la eurozona; y tercera, salir de la eurozona.

Austeridad, o el traslado de los costes a los trabajadores en los países periféricos

Hoy en día, la imposición de austeridad es la política predominante en Grecia y en el resto de países. Después de todo, se corresponde con la respuesta habitual a las crisis financieras durante las últimas tres décadas, supervisadas generalmente por el FMI. Las condiciones normales de intervención del FMI incluyen el adelanto de un préstamo de rescate para estabilizar el mercado financiero y el de divisas, junto con una *condicionalidad*. El contenido de esta última ha cambiado a lo largo de los años, y existen indicios de que el FMI está incluso empezando a permitir cierta relajación de sus normas.²¹ Pero, en términos generales, la política del FMI todavía significa austeridad complementada con liberalización de la economía.

El problema de solicitar al FMI que se ocupe de Grecia —y, en potencia, de otros— es que la eurozona es la encargada de emitir el euro, divisa que pretende ser una alternativa al dólar como moneda internacional. El perjuicio al prestigio del euro como resultado de una intervención del FMI sería evidente. La primera opción para los países de la zona central, por tanto, ha sido fomentar la austeridad en la periferia e intentar dirigir el proceso de ajuste desde dentro. Sin embargo, la zona euro no ha tenido mecanismos sólidos mediante los cuales reproducir el enfoque del FMI. En primer lugar, los tratados que establecieron el euro prohibían expresamente la concesión de préstamos de rescate. En consecuencia, al principio la eurozona ejerció una persistente presión política sobre los países periféricos para que adoptaran políticas de austeridad, pero sin adelantar los fondos necesarios. Los costes del ajuste se han trasladado de manera desproporcionada a los países periféricos, lo que ha llevado inevitablemente a conflictos entre intereses nacionales.²²

²⁰ Esta parte del trabajo refleja también el momento en el que fue escrito (marzo de 2010). Pero el análisis ha resultado válido en todos los puntos imprescindibles y solo ha hecho falta cambiar mínimamente su redacción.

²¹ O. Blanchard, G. Dell'Arciccia y P. Mauro, «Rethinking Macroeconomic Policy», *IMF Staff Position Note*, 12 de febrero de 2010, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1003.pdf>.

²² La intervención del FMI, el adelanto de préstamos de rescate y la imposición de la condicionalidad tuvieron lugar, por supuesto, en mayo de 2010 en Grecia y

En este contexto, los gobiernos de los países periféricos han empezado a introducir políticas de austeridad con la esperanza de reducir los costes de endeudamiento en los mercados abiertos. Irlanda fue el primero en adoptar esta estrategia, seguida de Portugal, España y, con prontitud, Grecia a principios de 2010. A todos los efectos, los países periféricos fueron obligados a aceptar la condicionalidad del FMI, sin obtener préstamos obligados a aceptar las finanzas públicas podían controlarse a través de las acciones de los gobiernos periféricos.

De este modo, el Gobierno de Yorgos Papandréu, recién elegido en octubre de 2009 en Grecia, introdujo medidas de austeridad incluso más duras, que incluían una disminución general del gasto público, recortes directos de los salarios del sector público y un empeoramiento de los derechos a las pensiones. El impacto de estas medidas se extendió inevitablemente al sector privado y un los empresarios aprovecharon la oportunidad para imponer peores condiciones de trabajo. Además el Gobierno subió los impuestos indirectos la vez que tomaba medidas para reducir la defraudación fiscal.

Esta estrategia ya se había intentado en Irlanda en 2009, donde se consiguió reducir los costes de endeudamiento hasta cierto punto, como muestran los diferenciales de los CDS en la figura 32. Sin embargo, en Grecia este enfoque tuvo que hacer frente a muchos más problemas. La necesidad de endeudamiento del país era muy superior y existía una profunda pérdida de credibilidad del Gobierno griego en los mercados financieros. Además, la fiere especulativa estaba mucho más avanzada a principios de 2010 que en 2009, por lo que era probable que los especuladores no tardaran en atacar los bonos del Estado griego, pero con buenos motivos, pues el objetivo que declaró el propio Gobierno griego no de reducir su déficit presupuestario en un 4% a lo largo de 2010 parecía inverosímil. Y lo que era incluso peor, las medidas de austeridad probablemente intensificarían la recesión, poniendo

Finalmente se aplicaron a Irlanda y Portugal. Las consecuencias se analizan con detalle en las Partes II y III.

los ingresos fiscales bajo una presión aún mayor y haciendo que los objetivos fueran aún más difíciles de cumplir.

Así pues, a principios de 2010 Grecia se encontraba en una posición muy complicada: imponiendo recortes y aumentando los impuestos para pagar los elevados tipos de interés a los compradores de su deuda pública. El país pudo tener acceso a los mercados en enero y marzo de 2010, pero en ambas ocasiones el tipo de interés era alto, por encima del 6%. Esto representaba una transferencia de renta a gran escala de muchos hacia unos pocos. Para el resto de 2010, Grecia aún tenía que refianciar un volumen considerable de deuda; si los tipos de interés de préstamos comerciales no bajaban, era evidente que la política no podía durar mucho, dados los elevados costes sociales que conllevaba. Lo que el Gobierno pudiera recortar de los ciudadanos iría directamente a los prestamistas. Bajo estas circunstancias, sería necesaria la ayuda externa, que tendría que provenir de la zona euro o del FMI.²³

Las opciones de economía política de un préstamo de rescate a la eurozona, no obstante, no serían nada fáciles. En primer lugar, la constitución de la zona euro prohíbe un adelanto formal de tales préstamos. Sin embargo, en el pasado, la UE ha desarrollado bastante la inventiva cuando se ha visto bajo presión. Se podría, por ejemplo, conceder préstamos bilaterales a Grecia, posiblemente en forma de garantías de deuda griega. La dificultad real no sería los acuerdos formales sino las relaciones políticas dentro de la zona euro. Alemania, que seguramente soportaría la mayor parte de la carga, ha pasado por un prolongado periodo de austeridad de casi dos décadas. También se ha opuesto expresa y repetidamente a la idea de un rescate de los países pertenecientes a la zona euro. Serían significativos los costes políticos para cualquier gobierno alemán que pusiera dinero a disposición de otros estados. Además, la concesión de préstamos a Grecia podría abrir las puertas a otros países periféricos.

²³ Estos acontecimientos tuvieron lugar en mayo de 2010. La austeridad que siguió fue incomparablemente más dura que las medidas impuestas por el Gobierno de Papandréu en el periodo previo.

Por otro lado, el hecho de evitar un préstamo europeo y obligar así a Grecia a acudir directamente al FMI supondría unos riesgos importantes. En teoría, el país permanecería dentro de la unión monetaria, especialmente porque no existen mecanismos legales para obligarlo a abandonarla. Pero pasaría a ser de hecho un miembro de segundo nivel, y las consecuencias a largo plazo con respecto a su capacidad para endeudarse a los tipos vigentes para la deuda soberana dentro de la eurozona serían totalmente dudosas. De manera más significativa, el hecho de recurrir al FMI crearía un precedente para otros países periféricos, y podría ocasionar más ataques especulativos. Los riesgos que se le plantearían al euro como moneda internacional se multiplicarían, dada, sobre todo, la elevada exposición de los bancos del núcleo con respecto a los países periféricos.²⁴

La clase dirigente griega se daba perfecta cuenta de estas complicaciones. Aunque su opción preferida era aferrarse a una solución «europea», también amenazó con acudir unilateralmente al FMI. En conjunto, la opinión dominante ha sido que el país necesita hacer lo que sea necesario para permanecer dentro de la unión monetaria. Sin embargo, se corre el riesgo de que la austeridad impuesta desde arriba genere una resistencia firme por parte de los sindicatos, organizaciones populares y partidos políticos. Grecia veía por delante un periodo de conflicto político. Aun así, el Gobierno podía esperar obtener algo de respaldo del miedo popular generalizado a una quiebra nacional así como del (inapropiado) orgullo nacional por permanecer siendo miembros del «club de los ricos» del euro.

No obstante, el punto más débil de la estrategia de austeridad no es ni la imposición de esta a los trabajadores ni la dificultad de asegurar los préstamos de rescate de la eurozona. Era más bien que las perspectivas de que sirviera para ocuparse de las causas subyacentes de la crisis eran mínimas. Tal como se ha mostrado anteriormente, el principal problema estructural de la zona euro es que la competitividad alemana se ha disparado durante la última década.

Grecia y otros países periféricos no han conseguido aumentar la productividad lo suficiente como para superar la presión que Alemania ha ejercido sobre sus trabajadores.

Una política de austeridad ayudaría muy poco a la hora de abordar el problema esencial de competitividad. Podría conseguir disminuir los salarios nominales y reales durante un tiempo, pero es evidente que esta no puede ser una estrategia de competitividad a largo plazo para aquellos países que ya tienen unos salarios considerablemente inferiores a los de Alemania. Dado el carácter iliberal de la remuneración en términos nominales en este país, la austeridad solo implicaría unos salarios decrecientes en los años siguientes. La respuesta debería ser entonces una política que aumentara la productividad y, a este respecto, las ideas que por lo general acompañan a los paquetes propuestos por el FMI son igualmente desastrosas.

La receta clásica, que se persigue a pesar de años de constante fracaso, es la liberalización. En el contexto de la zona euro, la liberalización equivaldría a un desarrollo gradual y completo, incluso una intensificación, de las ideas que subyacen a la Estrategia Europea de Empleo. Los elementos clave podrían ser: mayor debilitamiento de la protección al trabajo, a través sobre todo de la disminución del poder de los sindicatos; la abolición de la negociación colectiva de los salarios; el fomento de la incorporación de la mujer al mercado laboral, especialmente mediante contratos eventuales y a tiempo parcial; eliminación de barreras en ciertas profesiones de ámbito cerrado; reducción de la carga fiscal sobre el capital gracias a la introducción de impuestos indirectos más onerosos; instauración de la privatización en el sistema educativo; y un aumento significativo de la edad de jubilación junto con la promoción de un sistema de financiación que respalde las actividades de las instituciones financieras.²⁵

No hay razón para pensar que dichas medidas, u otras similares, llevarían a un crecimiento sostenido de la productividad y permitirían, por tanto, una auténtica convergencia con los países

²⁴ Al final, por supuesto, en el periodo 2010-2011 hubo un préstamo de rescate de la eurozona y se produjo la intervención del FMI.

²⁵ La mayoría de estas medidas han sido adoptadas de hecho por los países periféricos, entre otros, en el periodo 2010-2011.

del núcleo. El aumento de la productividad requiere inversión, nuevas tecnologías y la apertura de campos de actividad novedosos. En el caso de Grecia, también supone alejar al país de un patrón de crecimiento que se ha basado en el consumo junto con un aumento de la deuda de los hogares. Es poco probable que estos cambios provengan de la liberalización de los mercados y tampoco hay evidencia de que los capitalistas griegos sean capaces de realizar el milagro que se necesita. A medio plazo, las medidas de liberalización llevarían probablemente al estancamiento, con transferencias sistemáticas de renta del trabajo al capital. Mientras tanto, la sociedad griega —la segunda más desigual de la eurozona— se volvería incluso más polarizada e insensible hacia la privación social. La política de permanecer en la zona euro a toda costa mediante la austeridad y la liberalización tendría probablemente resultados nefastos.

Reforma de la eurozona: un «euro bueno» como objetivo

La segunda alternativa supone la realización de cambios estructurales en los acuerdos institucionales de la zona euro. Se debe distinguir aquí entre, por un lado, reformas que no alterarían el carácter fundamental de la zona euro y, por otro, reformas que irían contra las relaciones económicas y sociales que se encuentran en el corazón de la unión monetaria.

Las primeras han sido ampliamente analizadas en las publicaciones académicas así como en la prensa popular.²⁶ Después de todo, se ha producido un evidente fracaso de las instituciones de la eurozona, como se ha tratado ampliamente en el inicio de la

²⁶ Para una perspectiva crítica, véase: P. Arestis y M. Sawyer (eds.), *Alternative Perspectives on Economic Policies in the European Union*, Palgrave/Macmillan, 2006. Para una reforma que pretende mantener el *status quo* de la eurozona, véase D. Gros y T. Mayer, «Towards a Euro(Dean) Monetary Fund», Centre for European Policy Studies, 8 de febrero de 2010, <http://www.ceps.eu/book/towards-eurodean-monetary-fund>. Los argumentos de Gros y Mayer fueron plasmados en un artículo en *The Economist* de 18 de febrero de 2010.

Parte I. Especialmente, ha habido una separación entre la unitaria política monetaria y la fragmentada política fiscal. Las reglas bajo las que opera el BCE han sido innecesariamente restrictivas, incluyendo el hecho de centrarse exclusivamente en objetivos de inflación y la prohibición de adquirir deuda pública. Además, no ha habido una reserva para las transferencias fiscales centralizadas que pudieran aliviar parte de las tensiones creadas por la política monetaria única. Ha faltado también un mecanismo sólido de intervención fiscal en las crisis, como se dejó meridianamente claro en 2007-2009, donde cada estado-nación tuvo que arreglárselas con la economía interna de su país. La ausencia de dicho mecanismo se hizo patente cuando Grecia estuvo a punto de quebrar en 2010.

En principio, no hay obstáculo para la introducción gradual de algunas de estas reformas en el futuro. Sería posible, por ejemplo, que la euro zona desarrollara una Oficina de Deuda Pública que funcionara correctamente y que pudiera coordinar la emisión y gestión de la deuda pública en colaboración con el BCE. También sería factible relajar las normas aplicables al BCE, por ejemplo, permitiéndole que adquiriera directamente deuda del Estado y se pareciera así más a un banco central tradicional. Quizá se podría constituir un Fondo Monetario Europeo que complementara al BCE y que concediera préstamos a los estados de la eurozona que se enfrentan a las crisis, de acuerdo con unos derechos proporcionalmente establecidos. Se podría concebir incluso la creación de un sistema centralizado de transferencias fiscales dentro de la zona euro.²⁷

Sin embargo, es poco probable que la política fiscal se unifique pues ello supondría una completa reestructuración de la soberanía en toda la eurozona, en la que existe una jerarquía de estados y un cuidadoso cálculo de los intereses nacionales. La legitimidad de cada estado deriva de su propia historia, pero también de las estructuras de poder y del consentimiento popular, que incluye elecciones

²⁷ De hecho, en 2010 se permitió al BCE adquirir deuda pública en los mercados secundarios. Otras reformas con respecto a la deuda pública han resultado mucho más difíciles por las razones analizadas con detalle en la Parte III.

democráticas. No hay expectativas de un estado único europeo y, por tanto, de una política fiscal unificada. Las reformas que podrían tener lugar deberán darse dentro de la jerarquía de poder existente, dominada por los países de la zona central y Alemania.

En consecuencia, dichas reformas equivaldrían, a lo sumo, a unos ajustes paliativos de la política fiscal y una mejora de la articulación entre la política fiscal y la monetaria. Por la misma razón, no es probable que las reformas supongan un reto directo a los principios que encierran el Tratado de Maastricht, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Estrategia de Lisboa, o sea, el conservadurismo fiscal y monetario que traslada la presión del ajuste competitivo a los trabajadores.

Aun así, existe el riesgo de que unas reformas suaves llevaran a una menor aceptabilidad del euro en el nivel internacional lo que implicaría, por tanto, una caída de su valor con relación al dólar. Pero si no se desafían los principios subyacentes a la unión monetaria, puede que el núcleo de la eurozona considerase aceptable un descenso del valor del euro durante un tiempo. Es concebible el hecho de que un euro ligeramente más débil, respaldado por unos mecanismos modificados pero aún firmes de control fiscal y monetario, pudiera resultar atractivo a Berlín y a otros responsables de tomar decisiones. Si se lograra una configuración así, Alemania todavía mantendría su superávit por cuenta corriente dentro de la eurozona, los términos externos de comercio mejorarían y el papel del euro como divisa mundial de reserva no quedaría comprometido.

Para los países periféricos y los trabajadores de toda la zona euro, dicha perspectiva no resulta atractiva. Los trabajadores alemanes continuarían siendo exprimidos, y los países periféricos seguirían generando déficits. Alemania no se saldría de su trayectoria de estancamiento mientras que las economías de los países periféricos permanecerían precariamente integradas en la eurozona. La diferencia sería alguna limosna fiscal para aliviar las tensiones y quizás una mejor gestión de las crisis.

Por tanto, no resulta sorprendente que se haya producido una búsqueda de reformas más drásticas, especialmente entre las secciones de la Izquierda Europea en los países tanto de la periferia como del núcleo de la zona euro. Una pretensión importante ha

sido una mayor transformación fiscal que busca la abolición del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Lo que sucedería a continuación no está del todo claro, pero se cree que se conseguiría una mayor independencia fiscal de cada estado que incluiría la capacidad de fijar los presupuestos y la deuda nacional, pero aún coordinada por nuevos acuerdos institucionales europeos.

Dicha coordinación se podría ver reforzada por el presupuesto europeo, que se ampliaría de su diminuto tamaño actual a quizás un 5-6% del PIB de la UE. La coordinación también se podría beneficiar presuntamente de una intervención prolongada del Banco Europeo de Inversiones. Así se podría dar cabida a la promoción de programas de inversión pública ecológicamente sólidos, socialmente inclusivos y redistributivos que podrían compensar las desigualdades existentes en el desarrollo europeo.

También se abandonaría la Estrategia Europea de Empleo con preferencia por políticas coordinadas que protegerían las condiciones y rentas del trabajo. Se podría promover una política de salario mínimo europeo (que se correspondiera con al menos el 60% del salario medio de cada país). Esto se combinaría con una legislación que estableciera una regulación sobre el tiempo de trabajo progresivo en toda Europa. Podrían constituirse también mecanismos de coordinación del salario europeo que tuvieran en cuenta los aumentos de productividad, la inflación y el desempleo. La estabilización de la participación del trabajo en la producción (de abajo arriba) podría reducir los diferenciales en competitividad que subyacen a la crisis actual. Por último, se podría crear un seguro de desempleo en el ámbito europeo, quizá financiado por unos impuestos sobre la renta progresivos. Se esperaría que estas medidas promovieran una integración de la economía europea que sería beneficiosa para los trabajadores.

Un rasgo destacado de dichas propuestas es que no se enfrentan directamente a la cuestión de coordinar una política fiscal fragmentada con una política monetaria única ni tienen en cuenta las implicaciones de este enfoque de la política para las prácticas del BCE. La suposición general es que la unión monetaria se mantendría, pero los estatutos del BCE cambiarían, poniendo fin a su poco democrática independencia política y permitiendo una mayor

facilidad de concesión de crédito a los estados y sistemas financieros.

Así, este enfoque puede ser calificado como el del «euro bueno». La unión monetaria se vería complementada con reformas institucionales que harían que la moneda funcionara en favor de los trabajadores, especialmente en economías pequeñas donde el margen para una política económica autónoma es muy estrecho. Esta estrategia también parece proporcionar una plataforma política para unir a los trabajadores de los países del núcleo y de la periferia. Sin embargo, el «euro bueno» también se enfrenta a problemas intrínsecos para alcanzar sus objetivos.

Si por un momento se dejan a un lado las dificultades políticas de coordinar la presión popular de varios países de la eurozona para abolir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento frente a la amarga oposición del orden existente, un problema económico subyacente sería que las reformas abandonarían la disciplina fiscal a la vez que seguirían intentando mantener el euro como moneda nacional e internacional. Esto sería inverosímil para una moneda que intenta competir con el dólar. Como resultado probablemente se produciría una caída del valor del euro, hecho que imposibilitaría a los grandes bancos de la zona euro a operar internacionalmente. También se fomentarían los ataques especulativos a la deuda de los países que tuvieran los mayores déficits dentro de la eurozona.

Un área con una moneda común, sobre todo si dicho territorio pretende emitir moneda internacional, no podría soportar amplios y variables déficits fiscales entre sus miembros constituyentes. No está claro que la zona euro pudiera continuar emitiendo un tipo de moneda internacional mientras permite una considerable independencia fiscal entre sus Estados miembros. Un mayor presupuesto europeo no sería la solución al problema, por mucho que pudiera contribuir a las políticas redistributivas. La auténtica respuesta sería contar con un presupuesto europeo gestionado por un estado unitario o federal con una presencia suficientemente integrada en toda la eurozona como para dar respaldo a una moneda común. Pero para que eso sucediera, se

tendrían que anular los acuerdos institucionales y políticos actuales de la zona.

No existe un paralelismo entre Estados Unidos y la eurozona en este sentido. Es cierto que Estados Unidos tiene una estructura federal que permite a los estados individuales manejar sus propios asuntos fiscales con diferentes grados de libertad. Pero el estado federal de Estados Unidos es una entidad que proporciona la garantía final de toda la deuda pública. Ningún estado podría desengañar ese papel dentro de la eurozona, y no hay perspectivas de que vaya a surgir tal estado. Además, Estados Unidos es una excepción bien conocida en las transacciones internacionales. El dólar ya es una moneda internacional y, por tanto, puede soportar caídas de su valor sin necesariamente perder aceptabilidad —siempre dentro de unos límites—. El euro está intentando conseguir un papel similar y no tiene unos antecedentes comparables.

Es decir, la estrategia de unas reformas radicales con vistas a un «euro bueno» no solo tiene que hacer frente a problemas políticos, concretamente las enormes dificultades de construir una alianza que pudiera alterar la estructura de la zona euro, sino que se enfrenta a un problema más básico: la compatibilidad de los medios con los fines. Una reforma drástica en la esfera fiscal llevaría probablemente a un fracaso de la unión monetaria en su totalidad, pues el papel internacional del euro se vería bajo una fuerte presión.

Los que abogan por dichas reformas deberían darse cuenta de lo que propugnan y confeccionar sus propuestas en consecuencia. El meollo de la cuestión no es la abolición del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ni la implantación de un mayor presupuesto europeo con un mandato redistributivo, sino más bien la compatibilidad de la independencia fiscal, y de un posible aumento de la deuda pública, con el papel internacional del euro. Una reforma drástica podría llevar a un colapso de la unión monetaria. Si no se trata de crear un caos, por tanto, dicha reforma requeriría una coherente transformación económica y social de las economías nacionales y del sistema monetario. Dicho de otra manera, un «euro bueno» bien podría conducir a «ningún euro» exigiendo de este modo una profunda transformación de la economía y sociedad europeas.

Salida de la zona euro: un drástico cambio social y económico

La alternativa final de salida de la eurozona es la gran cuestión que no se puede mencionar en los países periféricos o que suele ser calificada por gobiernos y prensa como el terror absoluto. No hay duda de que tendría graves consecuencias, pero cabe destacar que influyentes economistas del mundo anglosajón ya han planteado la cuestión en la prensa. Así, Goodhart ha propuesto de hecho la reintroducción de la dracma a efectos internos, lo que en la práctica resultaría en una devaluación.²⁸ Feldstein ha recomendado que Grecia se tome unas breves «vacaciones» de la zona euro, para que vuelva a un tipo de cambio más bajo.²⁹ El razonamiento que sustenta estas propuestas está claro: el origen del problema es la pérdida de competitividad, que puede ser abordada en parte mediante la devaluación.

Las recomendaciones sugeridas por Goodhart y Feldstein se podrían denominar la «salida conservadora». En realidad, una salida conservadora funcionaría como complemento del paquete habitual del FMI al permitir también una devaluación, que resulta imposible dentro de la unión monetaria. Aún se impondría la austeridad, pero con la caída del tipo de cambio se eliminaría parte de la presión del ajuste. Se recuperaría parte de la competitividad, lo que fortalecería las exportaciones. Se supone que a estas les seguirían unas medidas de liberalización con el fin de mejorar la competitividad a largo plazo.

La devaluación tendría unos costes para los trabajadores puesto que los salarios reales caerían en la medida en que los valores negociables formarían parte de la cesta salarial. Pero también habría costes para sectores de la clase capitalista, en especial aquellos que deben hacer frente a deudas en el extranjero, incluidos bancos y sociedades. La suspensión de pagos y la reestructuración de la

deuda internacional se volverían necesarias. Por tanto, no es de extrañar que las clases dirigentes de los países periféricos sean reacias a considerar esta opción.

La perspectiva es particularmente amenazadora para países «pequeños» como Grecia y Portugal, pues las clases dirigentes son conscientes de su impotencia para afrontar el problema en toda su complejidad. La salida conservadora no soluciona por sí misma el reto a largo plazo de aumentar el crecimiento de la productividad y modificar unas estructuras económicas deficientes. Únicamente modificaría la relación de intercambio, fomentando la producción de bienes negociables y desplazando potencialmente la economía dejando fuera a aquellos no negociables. Dependería entonces de las fuerzas capitalistas nacionales que supieran aprovechar esta oportunidad para reestructurar la producción, incrementar la inversión y desarrollar nuevos campos de actividad. El mercado libre tendría que generar un estallido de dinamismo productivo, si se quiere resolver el problema subyacente.

No hay señales de que los capitalistas privados de los países periféricos sean capaces de tal actuación. Se trata de una tarea especialmente complicada debido a que dichos países normalmente tienen estructuras productivas de tecnología intermedia, mientras que los salarios reales están por encima de sus competidores en Asia y otros lugares. Por tanto, existe el riesgo de que una salida conservadora sumada a una liberalización conduzca a un estancamiento prolongado acompañado de episodios de inflación, devaluaciones sucesivas y una lenta erosión de las rentas del trabajo. De ahí que, en la periferia, las clases dirigentes hayan preferido por lo general la opción de permanecer en la eurozona y trasladar los costes a los trabajadores.

Solo queda la opción de una «salida progresista» de la zona euro, o sea, una salida sujeta a una reestructuración drástica de la economía y la sociedad. Como ya se ha apuntado, la salida supondría un importante choque económico. Se produciría una devaluación, la cual descargaría parte de la presión del ajuste al mejorar la balanza comercial, pero también dificultaría sobremanera el hacer frente a la deuda exterior. Serían necesarias la suspensión de pagos y la reestructuración de la deuda. El acceso a los mercados internacionales

²⁸ C. Goodhart, «The Californian Solution for the Club Med», *Financial Times*, 25 de enero de 2010.

²⁹ M. Feldstein, «Let Greece take a Eurozone "holiday"», *Financial Times*, 16 de febrero de 2010.

se volvería extremadamente complicado. Los bancos se encontrarían bajo una fuerte presión y teniendo que hacer frente a la quiebra. La cuestión es, sin embargo, que estos problemas no tienen que ser afrontados de la habitual manera conservadora.

Siempre y cuando hubiera una drástica transformación económica y social se podría asegurar la supervivencia económica y se podría conseguir una trayectoria sostenible de crecimiento. Para ello sería necesario movilizar fuerzas sociales más extensas capaces de tomar las medidas económicas que trasladaran el equilibrio de poder en favor del trabajo. Este no es el lugar para analizar en detalle la política que podría provocar dicha transformación, pero varios de los pasos estratégicos necesarios, entre los que se menciona alguno a continuación, están claros.

Para proteger el sistema bancario haría falta que se produjera una nacionalización y se creara un sistema de bancos públicos. En los países maduros, la banca privada ha fracasado sistemáticamente en el periodo 2007-2009. La quiebra de los bancos supone una amenaza para la provisión de liquidez en todos los sectores económicos. Más aún, los grandes bancos privados —o instituciones financieras grandes y complejas (LCFI, por sus siglas en inglés)— han resultado ser «demasiado grandes para caer» en la Unión Europea y Estados Unidos. Esta circunstancia ha ocasionado grandes problemas de riesgo moral, pues se está subvencionando de hecho el coste del capital de los grandes bancos. Actualmente estos ofrecen crédito a un elevado coste para los hogares, a la vez que están reduciendo los préstamos a medianas y pequeñas empresas. Los grandes bancos participan también en operaciones complejas y a menudo especulativas en los mercados abiertos, con un valor económico y social ínfimo.

Colocar a los grandes bancos bajo los bancos públicos garantizaría los depósitos. Además, se concederían créditos en condiciones razonables a pequeñas y medianas empresas, lo que ayudaría a proteger el empleo. Los bancos públicos también contribuirían a lograr un crecimiento sostenido así como a comenzar a revertir la financiarización de las economías actuales. Las sociedades cooperativas y sin ánimo de lucro han formado parte toda la vida de los sistemas financieros avanzados. El

control y la propiedad pública de los grandes bancos es una etapa en la que se podría utilizar el amplio conocimiento público y la experiencia.

También harían falta controles de capital, en primer lugar, para evitar el flujo de salida de fondos líquidos y proteger el sistema bancario. En líneas más generales, se requeriría una regulación de los flujos externos de capital para movilizar los recursos nacionales. La gestión de dichos flujos es necesaria también para evitar la importación de inestabilidad del extranjero, como incluso el FMI parece haber reconocido últimamente.³⁰ La política de liberar la cuenta de capital en las últimas décadas no ha ofrecido ventajas de crecimiento, sino que con frecuencia ha generado crisis.

La combinación de banca pública y controles sobre la cuenta de capital plantearía inmediatamente la cuestión de la propiedad pública sobre otras áreas de la economía. Los puntos débiles subyacentes a la productividad y la competitividad económica en los países periféricos. La propiedad pública sería necesaria para evitar el colapso. Los ámbitos específicos que se colocarían bajo propiedad pública e incluso la forma que esta tomaría dependerían de las características de cada país. Pero los servicios públicos, el transporte, la energía y las telecomunicaciones serían los principales candidatos, por lo menos con el fin de respaldar al resto de la actividad económica.

Una vez estuvieran las áreas significativas de actividad económica bajo la propiedad y el control públicos, el resto de la economía se podría trasladar a una trayectoria de crecimiento diferente. Para ello sería necesario introducir la política industrial. Los mecanismos e instituciones públicas para promover el desarrollo, que han sido continuamente abolidas en el periodo sucesivo al Tratado de Maastricht, tendrían que ser reconstruidas sobre una nueva base. En colaboración con un sistema bancario público, posibilitarían la implementación de un programa nacional de inversión pública y privada. Existe un potencial de crecimiento en todos los países

³⁰ J. Ostry et al., «Capital Inflows: The Role of Controls», IMF Staff Position Note, 19 de febrero de 2010, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spnl/2010/spn11004.pdf>.

periféricos para la producción de energía limpia, un aumento del transporte y los hogares energéticamente eficientes y una mejora de la calidad del agua y la eliminación de residuos. Existe margen también para la inversión pública en vivienda, desarrollo urbano, carreteras, ferrocarriles, puentes y aeropuertos. Por último, también se puede incluir la tarea mucho más difícil de mejorar la tecnología así como la inversión y el desarrollo.

La salida progresista para los países periféricos se afirmaría sobre una auténtica reforma estructural de la economía y la sociedad. Dicha modificación no tiene nada que ver con los gastos lemas de la liberalización. Si se quiere que la productividad tome una trayectoria ascendente, las economías periféricas deben alejarse del consumo, el bajo nivel de ahorro e inversión, el endeudamiento individual y las burbujas especulativas. Un cambio estructural requiere mecanismos públicos que puedan movilizar los recursos disponibles para la inversión. También exige una transformación de la educación asignando recursos adicionales y extendiendo su alcance a los más desfavorecidos. Una mejora de la educación produciría, a la larga, un aumento de la cualificación de la mano de obra que de esta forma beneficiara a la productividad.

Es evidente que un cambio estructural de este tipo no se puede llevar a cabo utilizando los actuales mecanismos de gobierno, que han resultado ineficientes y corruptos. Son necesarias alianzas políticas y sociales amplias para reconstruir las estructuras de estado a partir de la contabilidad, la transparencia y el control desde la base. Con estos fundamentos, la base imponible se ampliaría al gravar la renta, la riqueza y el capital y reducir los impuestos indirectos. Se tomarían los pasos necesarios para mejorar las prestaciones sociales para la salud y reorganizar el sistema público de pensiones. Los pagos de transferencia se utilizarían también directamente para hacer frente a la desigualdad en los países periféricos, que representa ya el peor problema de la eurozona.

Actualmente, las alianzas políticas y sociales que podrían producir tal cambio solo existen de manera potencial en los países de la zona euro. No sería nada fácil hacerlas realidad, especialmente porque el hecho de trasladar el equilibrio de poder en favor del

trabajo se afirma bajo una organización democrática de la economía y la sociedad. Pero no hay razón para pensar que, si una fuerza política con la suficiente credibilidad propusiera la política de una salida progresista de los países periféricos, sería imposible obtener un amplio respaldo.

Dejando a un lado las dificultades políticas, la estrategia debería afrontar también el problema, más profundo, de conseguir el desarrollo de cada país en una economía globalizada. La salida progresista no puede consistir en una autarquía nacional. Sería necesario que los países periféricos continuaran manteniendo el acceso al comercio internacional, particularmente dentro de la UE. También necesitarían seguir obteniendo transferencias de tecnología y capital del extranjero. No existen garantías de que dichos flujos estuvieran disponibles, sobre todo porque el orden establecido en Europa sería hostil al cambio radical. Pero la salida progresista ofrece también la posibilidad de un desarrollo diferente para los trabajadores de los países del núcleo, que han estado bajo una fuerte presión durante las dos últimas décadas. La mano de obra de dichos países se convertiría en un aliado natural de los países periféricos si estos intentaran una transformación drástica de la economía. Y si se desmoronara la periferia de la zona euro, también podría disolverse el núcleo, lo que daría lugar a unas auténticas relaciones de cooperación entre los países europeos.

En resumen, los países periféricos se enfrentan en este momento a una dura elección debido a la crisis de 2007-2009 y a las debilidades estructurales de la zona euro. La crisis actual se podría resolver de forma que sirviera a los intereses de las capas sociales que crearon el desastre en primer lugar. Esta solución implicaría austeridad en un intento de permanecer dentro de la eurozona. No sería equitativa e impondría elevados costes a los trabajadores, que no son culpables de la agitación actual. También llevaría a un endurecimiento de la sociedad a la vez que probablemente disminuiría la posibilidad de crecimiento y aumento de los ingresos reales en el futuro.

Como alternativa, podría haber una solución que modificaría el equilibrio actual de las fuerzas sociales en Europa implicando una transformación institucional y social. En este sentido existe

un debate entre aquellos que intentarían cambiar los acuerdos institucionales de la zona euro y aquellos que abogan por una salida de la misma acompañada de una transformación de la economía y la sociedad. Cualquiera forma de estrategia drástica supondría unos costes, sin lugar a dudas, pero los costes se soportarían de forma equitativa. Además, a diferencia de la opción de austeridad, un cambio radical ofrecería la posibilidad de poner a la economía en una trayectoria sostenible de desarrollo que beneficiaría a todos. La elección corresponde a la sociedad y, como siempre, depende de la lucha.

Parte II

La eurozona entre la austeridad y el impago¹

C. Lapavistas, A. Kaltenbrunner, G. Labrinidis, D. Lindo, J. Meedway,
J. Mitchell, J.P. Painceira, E. Pires, J. Powell, A. Stenfors, N. Teles
Septiembre de 2010

8. INTRODUCCIÓN

La crisis de la eurozona tiene muchos aspectos, pero es también sin duda una crisis de deuda. Esta Parte del libro analiza las fuentes, la naturaleza y las razones de la acumulación de deuda en la eurozona, especialmente después del comienzo de la crisis financiera global. Se argumenta subsecuentemente que, ante una montaña de deuda creciente, los gobiernos tienen dos opciones: dejar de pagar los servicios públicos y reducir el gasto público (austeridad) o dejar de pagar a los tenedores de bonos. La última alternativa significa el impago, que además podría producirse según las condiciones dictadas por el acreedor o el deudor.

Ninguna de estas opciones presenta una ruta fácil de salida de la crisis, y cada una conlleva distintos costes y beneficios para diferentes sectores de la sociedad. Esta Parte trata sobre ambas y concluye que la elección que favorece los intereses de los trabajadores es la última. Las autoridades soberanas fuertemente endudadas de la periferia de la eurozona deberían tomar la iniciativa e incumplir en sus propios términos. A continuación deberían liberarse también de la trampa del euro.

¹ Este texto ha sido traducido por Pablo Aguirre Carmona para la Revista de Economía Crítica, n. 11, primer semestre 2011, con el título original de «Eurozone crisis: the prospect of peripheral default ADN exit». Dicho artículo no incluía muchos párrafos que sí aparecen en el libro original ni ninguno de los anexos y se han cambiado términos y expresiones del mismo, por lo que no está exactamente igual. (N. del E.)