

De la vieja Europa keynesiana a la nueva Europa alemana

Francisco Cabrillo*

1. Virtudes privadas y beneficios públicos

¿Es posible vivir en concordia con un país cuyos habitantes tienen la mala costumbre de trabajar? Y, además, por si esto no fuera bastante problema, resulta que ahorran, que consumen por debajo de sus posibilidades, que son competitivos y que exportan buena parte de lo que producen. Algunos creen que esto no solo es injusto; también es antieuropeo.

Me temo que no exagero un ápice si afirmo que esto es lo que piensa, en estos momentos, mucha gente, empezando por bastantes políticos que han dejado claro que no les gusta nada que los alemanes digan claramente que las normas están para cumplirlas y que, cuando tomaron la decisión de renunciar al marco y pasar a integrarse en la zona euro, lo hicieron con unas determinadas condiciones, establecidas con el objetivo de garantizar la estabilidad de la nueva moneda; y que no están dispuestos, por tanto, a que se modifiquen para solucionar los problemas de quienes no han cumplido aquello a lo que se comprometieron en su día.

Desde hace bastante tiempo se viene criticando a Alemania, también, por el hecho de tener un superávit sustancial en su balanza comercial. Tal como están las cosas resulta inevitable que este razonamiento implique una comparación de Alemania con China; y no tanto para destacar el importante papel que desempeñan en

la economía mundial, como para acusar a los alemanes de ser los malos de la historia, egoístas insolidarios que solo miran por sus propios intereses. A los chinos se les ha atacado, durante mucho tiempo, por negarse a reevaluar su moneda, medida que sería equivalente a poner un freno a sus propias exportaciones y a incrementar sus importaciones. Como a los alemanes no se les puede pedir que revalúen, ya que no tienen moneda propia, se les exige, al menos en Europa, que consuman e importen más. En pocas palabras, los alemanes parecen haberse convertido en las abejas laboriosas de Mandeville, cuya austeridad y espíritu de trabajo están llevando a la pobreza a todo el mundo. En el fondo, nos encontramos, una vez más, con un debate muy antiguo en la historia del pensamiento económico, que no parece que haya encontrado una solución generalmente aceptada tras dos siglos y medio de controversia.

2. La política económica europea: una visión institucional

Resulta claro que estas críticas reflejan una forma de entender la economía muy alejada de los principios básicos que constituyen el fundamento de la economía de mercado. Y poca duda cabe de que en Europa están muy extendidas las opiniones críticas a la economía liberal que resaltan la importancia de las decisiones colectivas y consideran que sólo desde el poder público se pueden ofrecer soluciones a los problemas que plantea una crisis como la que hoy vivimos. Un especialista en historia económica, David Todd, publicó, hace poco tiempo, un libro muy interesante sobre lo que él de-

* Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid.

nomina la “identidad económica” de Francia. Aunque el estudio se centra en el siglo XIX, muchas de sus conclusiones tienen una sorprendente actualidad. De especial interés es la idea de que una sociedad bien organizada no puede someterse a la incertidumbre de los mercados internacionales. Y por sociedad bien organizada se entiende aquella que está compuesta no por personas individuales que actúan en la búsqueda de sus propios intereses, sino por grupos interdependientes, cuyas relaciones deben ser coordinadas por el poder político. En el Antiguo Régimen esta función era desempeñada por el monarca absoluto; pero el paso del tiempo y la democracia no habrían introducido cambios sustanciales en esta visión de la sociedad, ya que lo único que habrían hecho sería atribuir tal responsabilidad a gobiernos elegidos por los ciudadanos. En todo caso, en este modelo no es fácil encajar ni un gobierno que se limite a diseñar unas reglas de juego que partan de la neutralidad del sector público, ni la apertura de la economía al exterior, ya que, en ambos casos se estaría dejando fuera del control político lo fundamental de la actividad económica. No se trata de que el resultado final sea necesariamente una economía planificada o aislada del exterior. Pero no cabe duda de que esta actitud contribuye a que se vean con mucha desconfianza unas actividades de producción, comercio y consumo que no pueden explicarse desde una interpretación de la sociedad que tiene como protagonistas no las personas sino el grupo, la nación o la democracia.

Si se aplican estas ideas a una estructura política como la Unión Europea, hay que atribuir la función de coordinación a las instituciones comunitarias, que deberían tener poder para obligar a cada uno de los grupos que integran la Unión a adaptarse a los intereses generales de la colectividad, pese a lo difícil que pueda resultar la definición de estos. Si se parte de la idea de que la integración económica exige que todos y cada uno de los países miembros apliquen políticas macroeconómicas coordinadas, el modelo actual plantea, sin duda, muchos problemas. Y ni siquiera actitudes que siempre se han considerado encomiables, como las que hoy caracterizan a la economía alemana, son aceptadas si ponen en cuestión políticas más laxas y acomodaticias que algunos gobiernos consideran necesarias para salir del estancamiento o la recesión.

La idea de que la coordinación entre gobiernos es siempre superior a políticas competitivas no se limita a Europa, ciertamente. En las primeras etapas de la crisis Obama, ya presidente de los Estados Unidos, y el entonces primer ministro británico Gordon Brown propusieron un gran plan internacional para salir de la recesión basado precisamente en las políticas contrarias a las que hoy defiende Alemania: un programa de fuerte creci-

miento del gasto coordinado por los gobiernos de los principales países del mundo. En términos del análisis económico, lo que se pedía era que los Estados actuaran como un oligopolio, evitando que quienes mantuvieran políticas ortodoxas fueran favorecidos por los mercados que, en cambio, penalizarían a los que menos atención prestaran a la solidez de sus finanzas públicas y presentándose como la solución de la crisis, aunque mucho hayan tenido que ver en su desencadenamiento.

3. Una crisis con unión monetaria o lo que va del partido Mitterrand—Schmidt al partido Hollande—Merkel

Aunque haya pasado mucho tiempo, no es ocioso recordar hoy cómo se diseñó la Unión Monetaria Europea, que marca, para bien o para mal, las restricciones en las que se mueve la política económica de los países de la zona euro. Para ello hay que retroceder a la crisis del sistema monetario internacional, en los años setenta, con la devaluación del dólar y el abandono del sistema de tipos de cambio fijos, para pasar a un sistema de tipos de cambio flotantes, aún vigente. No muchos años después de la crisis, los europeos se plantearon volver, de alguna manera, a un sistema de tipos de cambio fijos; pero en este caso, referidos a sus propias monedas. La idea era crear un sistema de estabilidad cambiaria interna, aunque en su conjunto las monedas europeas estuvieran flotando con respecto a las monedas externas, el dólar, el yen o el franco suizo. Era la llamada “serpiente monetaria”, de acuerdo con la cual las monedas fluctuaban frente al exterior, pero estaban ligadas entre sí. Y esta fue la base del primer sistema monetario europeo, el que se lanzó en el año 1979; y sería también la base de la actual unión monetaria. Pero antes de llegar a esta, hubo que pasar por diversas etapas. La primera mitad de los años ochenta, fue un desastre sin paliativos. En 1981 ganó las elecciones en Francia, François Mitterrand, e intentó aplicar una política socialdemócrata, con una fuerte expansión del gasto público, apoyada en una política monetaria laxa. Mientras, en Alemania, aunque su gobierno fuera socialdemócrata también, se aplicaba una política monetaria ortodoxa. ¿Qué ocurre cuando un país aplica una política monetaria ortodoxa y otro país sigue una política monetaria muy expansiva para financiar su gasto? La respuesta es clara: el tipo de cambio no puede ser fijo. O se aplican políticas monetarias similares, o los ahorradores y las empresas tenderán a desprenderse de la moneda del país que esté emitiendo mucho -Francia en este caso- y comprarán la moneda del país ortodoxo, es decir, Alemania. El resultado fue que en dos años, hubo tres devaluaciones del

franco y una huida de capitales hacia Alemania. Se había intentado crear un sistema de cambios fijos en un mundo de cambios flotantes y en solo tres años el modelo se había venido abajo.

Sin embargo, este panorama bastante desolador cambió en la segunda mitad de la década de 1980. Y cambió porque, en general, en todo el mundo había una mayor preocupación por la estabilidad de los precios y la lucha contra la inflación. Si la primera mitad de los años ochenta se caracterizó en Europa por fuertes desequilibrios en los mercados de divisas, en la segunda mitad prevaleció, por el contrario, la estabilidad; y esto es lo que explica, entre otras cosas, los aspectos monetarios del Tratado de Maastricht y el lanzamiento de la Unión Económica y Monetaria que tenemos hoy. El instrumento fue el denominado informe Delors, en el que se diseñó un modelo de integración monetaria basado en tipos de cambio fijos entre las monedas europeas, con unas bandas de fluctuaciones cada vez más estrechas, que llevarían a la unificación.

Una vez firmado el tratado de Maastricht, ocurrió algo parecido a lo que había pasado la década anterior. Diez años después de la crisis del franco y el marco, se produjo una nueva crisis monetaria en Europa, en 1992 y 1993. Un sistema que se había diseñado para lograr la unión monetaria con tipos de cambio fijos pasó a convertirse en un modelo en crisis desde el momento en que varios de los países se encontraron en serias dificultades para mantener su tipo de cambio. De hecho, en la crisis de 1992 Inglaterra salió del sistema monetario europeo, al que nunca ha regresado y al que, desde luego, no se planteará incorporarse en mucho tiempo. Italia quedó fuera del sistema monetario europeo, pero volvió unos años después. España permaneció en el sistema monetario, pero tuvo que devaluar varias frente al marco alemán, y probablemente ésta es una de las razones por las que acabamos entrando en la Unión Monetaria Europea con una moneda ligeramente devaluada, lo que, pasado un tiempo, tuvo efectos positivos al hacer la economía española relativamente más competitiva. Después de esta crisis, se reformó de nuevo el sistema. Finalmente, tras establecerse tipos de cambio irrevocablemente fijos entre las monedas europeas, el uno de enero de 2002 fue el primer día de circulación de la moneda única europea, el euro.

Para intentar garantizar la estabilidad de la nueva unión monetaria, se plantearon, desde el primer momento, una serie de restricciones a las políticas económicas de los estados miembros, recogiendo unas condiciones que se habían establecido en Maastricht para que los países que formaran parte de la unión monetaria

entraran con una economía sólida. En el tratado que creó la unión monetaria se trataba de fijar condiciones de tasas de inflación, de estabilidad de tipos de cambio, de tipos de interés, de deuda pública y de limitaciones al déficit presupuestario. Una vez alcanzada la última fase de la unión, los objetivos monetarios carecían de sentido. No así, sin embargo, las restricciones a la política fiscal; por lo que estas se incorporaron a un nuevo acuerdo, el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que debería garantizar la solvencia de las finanzas públicas de los países miembros y que hoy, además de no ser cumplido por varios Estados, es objeto de críticas por parte de quienes defienden una política de expansión del gasto sin restricciones.

Las recientes elecciones francesas, que han permitido el acceso de Hollande al poder y han renovado las cámaras, dando la mayoría al partido socialista, pueden dar pie a nuevas tensiones entre Francia y Alemania. Es cierto que, en este momento, la posición de Alemania es mucha más sólida que la de Francia, por lo que el nuevo gobierno francés va a tener una capacidad de influencia limitada en lo que a la política económica de Europa hace referencia. Pero Hollande ha hecho muchas promesas electorales, que le van a obligar —aunque sea solo parcialmente— a adoptar una estrategia diferente de la austeridad defendida por los alemanes.

Y el nuevo presidente no va a poder ajustar su economía como lo hizo Mitterrand hace treinta años, por lo que se verá obligado a practicar también algún tipo de devaluación interna, que iría directamente en contra de muchas de sus promesas electorales. Es posible que, en el momento actual, los principales problemas para el euro estén en España y en Italia. Pero, en el medio plazo, Francia puede ser un país clave. El problema, en el largo plazo, no es tanto si algún país se va a ver forzado a abandonar el euro por sus dificultades económicas, como el hecho de que sean los alemanes los que decidan volver al marco y abandonar una aventura que, hasta la fecha, les ha creado muchos más problemas de los que, hace doce años, pudieron suponer que surgirían.

4. Austeridad frente a gasto en el marco de una unión monetaria

Reconocida la gravedad de la crisis, las dificultades que ha creado la unión monetaria y los perniciosos efectos que para algunos de los países miembros podría suponer el abandono del proyecto del euro, la cuestión más relevante en el momento actual es el diseño de la política económica adecuada para su mantenimiento.

Entre las ideas más repetidas y que, para muchos, parecen haberse convertido en dogma está la afirmación de que solo se podrá salir adelante con la “profundización” de la unión; lo que, con un terminología curiosa, se denomina “más Europa”. Aunque el término resulte bastante vago y pueda entenderse de muchas maneras, la interpretación más habitual es la que sostiene que la unión monetaria no es viable sin la unión bancaria y un grado significativamente mayor de integración fiscal. Con el primer punto se hace referencia al hecho de que, en el modelo diseñado en Maastricht, el Banco Central Europeo asumía las competencias referidas a la política monetaria, pero dejaba en manos de los bancos centrales nacionales –o de los organismos que en cada país pudieran crearse– la supervisión bancaria. La mayor integración fiscal vendría, por su parte, a responder al fracaso del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y a dar mayor control de las cuentas públicas nacionales de los países miembros a la Unión Europea, dado que algunos gobiernos han mostrado no ser dignos de la menor confianza en la gestión de su propia política fiscal.

Sin embargo, la idea de que una unión monetaria necesita de forma ineludible una supervisión bancaria unificada y una política fiscal integrada es equivocada. Y la historia monetaria de los dos últimos siglos lo demuestra. Se ha dicho muchas veces que, especialmente para países como el nuestro, la pertenencia al euro tiene efectos similares a los que habría tenido el restablecimiento del patrón oro. Por una parte, porque retira de las autoridades nacionales el control de la política monetaria. Y, por otra, porque, al no existir posibilidad de devaluar la moneda, si las tasas de inflación se mantienen reducidas, los ajustes hay que realizarlos mediante la adaptación de los precios y salarios monetarios a la productividad de la economía española. Aunque existan algunas diferencias importantes entre el patrón oro y el sistema del euro, estos dos argumentos son válidos. Y algunos países –entre ellos España– están empezando a experimentar ahora sus verdaderos efectos. Pero en los casi cien años que duró el patrón oro clásico no existió ni unión bancaria ni integración fiscal. Y ningún economista se planteó, por cierto, que tales cosas fueran necesarias.

La estabilidad de un sistema de moneda única –como de hecho fue el patrón oro– se fundamentó en dos condiciones diferentes. La primera, unos Estados con “santo temor al déficit”, que no consideraban, en ningún caso, que una recesión exigiera incrementar el

gasto público e incurrir en déficit presupuestarios. La segunda, un mercado de bienes y un mercado de trabajo con un grado elevado de flexibilidad, que permitían que tanto los precios como los salarios monetarios pudieran ajustarse a la baja si la situación así lo requería.

Cuando se impusieron en Maastricht –y posteriormente en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento– las condiciones de estabilidad fiscal, lo que se intentó fue forzar a los países miembros –mediante acuerdos internacionales– a hacer algo que los gobiernos de la época del patrón oro tenían perfectamente asumido como una condición básica de la política económica de todo Estado solvente. Y las propuestas actuales de austeridad que defiende Alemania y las nuevas formas de control europeo a las finanzas de los países miembros no buscan otra cosa.

En este sentido la política que se defiende desde Alemania tiene perfecta lógica. Pero no puede olvidarse que plantea también algunos problemas. El primero es que no toca la cuestión de la flexibilidad de los mercados de bienes de servicios y, en especial, del mercado de trabajo, cuya rigidez está haciendo mucho más lento y penoso el ajuste en algunos países. Y hay que recordar que la propia Unión Europea lleva muchos años estimulando reformas legislativas poco favorables a la desregulación de las economías de los estados que la forman. El segundo es que en las propuestas alemanas está presente, desde hace muchos años, la idea de que conviene armonizar en mayor grado la tributación y oponerse, por ejemplo, a las políticas de aquellos países que han reducido de forma significativa sus impuestos sobre sociedades como estrategia para atraer inversiones y fomentar la actividad económica. No parece que este tipo de acuerdos, dirigidos a limitar la competencia institucional en el seno de la Unión Europea sea, en ningún caso, una buena idea. Pero menos aceptable aún sería que se tratara de introducir como parte de un proceso cuyo objetivo sería crear un instrumento para el saneamiento de las finanzas nacionales de los países miembros.

Estas son las cartas que están sobre la mesa. Todos tenemos una responsabilidad que asumir. Pero no cabe duda de que la de Alemania es la mayor en estos momentos. Al fin y al cabo, las naciones que formamos la Unión Europea somos como los animales de la granja de Orwell: todos iguales..., pero unos más iguales que otros.