

# NOTA CRÍTICA

## REESCRIBIR LAS REGLAS DE LA ECONOMÍA EUROPEA

Propuestas para el crecimiento y la prosperidad compartida

Joseph E. Stiglitz

Antoni Bosch Editor, 2021, 372 pp.



El futuro del proceso de integración europea es uno de los grandes retos económicos, políticos, geoestratégicos y sociales del siglo XXI. En particular, el proceso de integración monetaria europea se encuentra en el centro de todas esas perspectivas. Hoy en día, el «euro» es considerado un elemento cohesionador, identitario y vertebrador de muchas sociedades europeas.

El proyecto de integración europea cuenta con fundamentos sólidos y consolidados. Ahora

bien, es un proceso dinámico, en constante evolución y construcción. En los últimos años han surgido numerosas tensiones internas (Brexit, crisis de refugiados, dificultad de alcanzar consensos internos...) y externas (guerra comercial, auge de China, incertidumbre creciente en Ucrania...), así como distintos retos globales, como el cambio climático, la digitalización de su economía, envejecimiento poblacional, su posicionamiento geopolítico a nivel internacional, entre otros. Todo ello sin olvidar la crisis financiera global y la crisis de deuda soberana. Es razonable pensar que una gestión inadecuada e inconsistente de todos los anteriores podría dañar el futuro del proyecto europeo o, al menos, desviarlo de su esencia inicial.

Joseph E. Stiglitz, Premio Nobel de Economía y profuso escritor en este ámbito, plantea en esta obra una crítica constructiva sobre la situación actual de la Unión Europea (UE) y la eurozona (EZ). Se trata de una aportación más en una extensa línea de publicaciones, que se presenta en un momento de especial oportunidad, considerando todos los retos y tensiones mencionados y, en particular, la crisis financiera de 2008 y la crisis de deuda soberana. La obra aparece como una posible guía orientativa en muchos de los debates que los líderes europeos abordarán en el futuro inminente, tanto para el conjunto de

la UE, como, en particular, para la EZ. En esta línea, es importante matizar que se tratan tanto problemas de la UE como problemas concretos de la EZ, siendo importante distinguir la diferente naturaleza de cada uno de ellos.

Stiglitz hace suya la creencia de que Europa solo llega a acuerdos profundos en momentos de turbulencia, siendo el contexto posterior a la crisis financiera y la crisis de deuda soberana un momento ideal para afrontar los debates de fondo del proceso de integración y así responder y acallar a las voces críticas. Aboga por revitalizar uno de los fundamentos básicos del proyecto europeo, la prosperidad compartida, como forma de garantizar su sostenibilidad.

La lectura de la obra es de gran utilidad para interiorizar una imagen general de las características, problemas y perspectivas de futuro de la UE. No solo se analiza la larga lista de debates relacionados con el proyecto europeo, sino que además describe intuitivamente la compleja interrelación entre todos ellos. Ahora bien, ante la dificultad de dicha tarea, en contrapunto, en algunas ocasiones el análisis individualizado de cada una de las problemáticas resulta, quizás, excesivamente simple. Da la sensación de que las conclusiones de cada análisis están, en buena medida, preconcebidas, y de que la selección de ideas y datos (escasos, como norma general) está

supeditada a que resulten convenientes para dichas conclusiones.

Además, se echa en falta una explicación más detenida de algunos de los que constituyen los principales retos actuales de Europa, como la transición verde, la digitalización o el envejecimiento poblacional. Ahora bien, la ausencia de análisis más significativa es la de la dificultad endémica de alcanzar consensos internos y construir una posición común en el seno de la UE. Esta debilidad estructural dificulta abordar cualquiera de los retos planteados en la obra y se acentúa en el actual contexto de múltiples tensiones.

Especial mención merece la metodología empleada. En lo que respecta a la obra en su conjunto, plantea una explicación cotidiana, accesible y divulgativa de problemas de gran complejidad. Por ejemplo, es de gran utilidad para comprender las fuerzas opuestas que han operado (y que, bajo su visión, siguen operando) en el proyecto de construcción europeo (p. ej., los intereses de la industria alemana en contraposición con los de los países del Sur). Este enfoque se puede entender como un compromiso con la accesibilidad a temas de fuerte contenido técnico por parte del público no economista. Es más, Stiglitz se atreve a trasladar opiniones poco habituales y que pueden ir incluso en contra de la corriente generalizada en la opinión pública: critica el papel

de Alemania y afirma que es de los Estados miembros (EE MM) más favorecidos por el proceso de integración. No obstante, es necesario reconocer que para el lector experto técnicamente muchos razonamientos pueden resultar insuficientes.

En lo que respecta al análisis individualizado de cada uno de los problemas en el proceso de construcción europeo, el autor defiende que el «pecado original» del proyecto europeo fue aceptar el marco conceptual de la «economía neoclásica». Stiglitz considera que esto es la causa de los principales problemas económicos actuales (principalmente, desigualdad) políticos (populismos), y sociales (aumento de la marginalidad como derivada de la desigualdad). Aquí se encuentra uno de los principales atractivos del libro, el tratar un debate económico secular, la disyuntiva «mercados y Estado» desde una óptica europea. Respecto a la propuesta de soluciones, se defiende volver al principio de prosperidad compartida, con vistas a lo que se define como «nuevo modelo social europeo».

La obra está dividida en cuatro partes, de acuerdo a un orden lógico y estructurado. Su subyacente es el de realizar una descripción de la evolución histórica reciente de la economía europea y una propuesta de futuro sobre el proceso de integración europeo. Estas cuatro partes se pueden identificar con los interrogantes: «¿cuáles

han sido los problemas recientes de la economía europea?», con vistas a futuro, «¿qué modelo es deseable?», «¿cuáles son los pasos y medidas a tomar para alcanzarlo?» y, en última instancia, «¿cómo afecta el contexto global a este proyecto y qué papel tiene Europa en el panorama global?».

En otros términos, la obra señala una serie de problemas (micro y macroeconómicos) y se analiza cómo obstaculizan la consecución del compromiso fundacional de prosperidad compartida. Este enfoque sirve para plantear la propuesta defendida por el autor sobre el futuro deseable del proyecto europeo y el papel de Europa en la economía mundial. Sigue una explicación estrictamente economicista del proyecto europeo, lo cual es simultáneamente tanto una de las principales virtudes, como la principal limitación de la obra. Virtud, al explicar la interrelación entre problemas complejos. Limitación, ya que es un proyecto multidimensional, en el cual el factor político y económico van unidos de la mano.

La primera parte de la obra se centra en lo que el autor considera como problema macroeconómico de Europa: su incapacidad de llegar a un pleno empleo de los recursos simultáneamente en todos los países miembros. Es el primer paso para el incumplimiento del compromiso de la prosperidad compartida.

Se usan las políticas de respuesta a la crisis financiera global y, posteriormente, a la crisis de deuda soberana como ejemplo del que el autor considera un uso inadecuado de la política económica de demanda por parte de las autoridades europeas. En concreto, se critica la restrictividad adoptada para alcanzar la estabilización macroeconómica. En el caso de la política fiscal se denosta la aplicación estricta del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), y en el de la política monetaria el objetivo estrictamente antiinflacionario y su contribución al estallido de la crisis de deuda soberana.

Uno de los mensajes claros que el autor quiere comunicar es que las consecuencias negativas de ambas crisis se vieron acentuadas en intensidad y duración por la estructura de política económica europea. Realiza el contrafactual de que si los países hubiesen tenido el control sobre su «destino económico» sus opciones de minimizar los costes de las crisis hubieran sido mayores. Estas deficiencias económicas se traducen en problemas políticos (populismos).

Stiglitz presenta una serie de propuestas de reforma de la política fiscal y monetaria europeas, con vistas a conseguir una «macrodinámica» que lleve al pleno empleo simultáneo de los recursos. Como complemento, el fomento de inversiones públicas estructurales es la forma de cumplir dicho objetivo

intertemporalmente, siendo el fomento de la productividad el mecanismo clave.

Respecto a la política fiscal, se plantean tres líneas generalistas en las que avanzar. En primer lugar, un cambio en la interpretación práctica del PEC. Considera que se ha centrado exclusivamente en su papel de «Estabilidad», debiendo virar hacia el factor «Crecimiento». La segunda y tercera línea a seguir se plantean como enfoques para garantizar dicha interpretación diferente del PEC. Por un lado, interiorizar que el reparto de cargas ante *shocks* negativos está en la esencia de los procesos de integración, desechando la idea extendida de «Alemania buena» y «Sur malo». Por otro, aceptar que los riesgos sean compartidos.

Entrando en la política monetaria, el autor presenta reflexiones históricas interesantes, para fundamentar las diferentes decisiones que se tomaron en el diseño de la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE). Reflexiones vehementes y críticas con Europa, usadas para justificar que, a diferencia de lo que en muchas ocasiones se preconiza, gran parte de los males sufridos a causa de las famosas crisis no se debieron a una inapropiada gestión individualizada de cada país, sino a deficiencias en las estructuras y políticas de la eurozona.

La importancia otorgada a los distintos problemas macroeconómicos

fue evolucionando a lo largo del siglo XX. Durante las primeras décadas del siglo XX la atención se centró, principalmente, en el desempleo. Durante sus últimas décadas, se extendió una fuerte aversión a la inflación. La configuración institucional del Banco Central Europeo (BCE) surgió, pues, en un contexto de preferencias marcadamente antiinflacionarias, plasmándose este enfoque en su mandato. El autor critica, no solo esa aversión, considerada por su parte, injustificada, sino la visión cortoplacista y acotada de los problemas a resolver, al no considerar el BCE en sus inicios que los principales problemas macro a los que debería atender podrían evolucionar con el paso del tiempo.

Como valoración general de la situación actual, Stiglitz se centra en la insuficiencia de la política monetaria como instrumento único y en la necesidad de reconfiguración. Ambos diagnósticos se encuentran en el centro de los debates actuales. Se ha revitalizado la importancia de otras políticas, como la política fiscal, o políticas estructurales, como la política industrial. La reconfiguración de la política monetaria se ve plasmada en la reciente aprobación por parte del BCE de su nueva estrategia de política monetaria.

Adicionalmente, la obra presenta una propuesta de reforma en la gobernanza del BCE. Considera que la política monetaria, como política con efectos transversales, ha de tener en cuenta los intereses de

todas las partes afectadas. El autor opina que la política monetaria ha sobrerrepresentado los intereses del sector financiero. Sin entrar a valorar ese argumento, puede verse como un instrumento para introducir un debate más general y de gran relevancia, como es el reto, desde la perspectiva del autor, de las democracias modernas de encontrar el equilibrio entre representatividad y responsabilidad democrática con el conocimiento técnico. No obstante, se puede considerar que la representatividad democrática y el conocimiento técnico son perfectamente compatibles. El verdadero objetivo es evitar un diseño de la política monetaria supeditado al ciclo electoral.

Stiglitz es, sin duda, ambicioso al introducir este debate en un ámbito como la política monetaria, en la cual la delegación en autoridades técnicas independientes se ha convertido en el consenso en el mundo desarrollado. Su razonamiento va en la línea de asumir, como punto de partida, que la política monetaria siempre se verá influenciada, en cierto grado, por intereses diferentes a lo estrictamente técnico. Bajo esta premisa, defiende que es preferible considerar los intereses de todos los afectados, en lugar de únicamente los intereses de aquellos que tengan más fuerza en un momento determinado.

Como ya se ha comentado, Stiglitz divide en corto y largo plazo las recomendaciones para

resolver la «macrodinámica» de la economía europea. Con vistas a garantizar el equilibrio entre presente y futuro, se introduce la inversión pública como forma de incentivar la productividad y lograr el pleno empleo simultáneo a lo largo del tiempo. No presenta una crítica a la inversión privada, sino que busca desmentir los «mitos» en contra de la inversión pública, defendiendo el papel activo y estructural que puede tener en el bienestar a largo plazo.

La segunda parte del libro continúa con la presentación de los problemas asociados a los mecanismos subyacentes a la economía europea. Es un complemento al problema macroeconómico de Europa. Sirve para, posteriormente, hacer una propuesta del modelo social europeo deseable para el futuro.

El concepto acuñado en la obra como «fundamentalismo de mercado», esto es, la adherencia incondicional al marco conceptual de la economía neoclásica, está, presuntamente, presente de forma transversal en la economía europea, considerando que los mercados por sí mismos llevan a la eficiencia y al bienestar social. Se abre la puerta al interesante debate sobre la naturaleza del mercado, abogando por su organización y regulación. La actuación empresarial, el sector financiero y la tributación son ámbitos fundamentales para evitar las «disfuncionalidades»

del mercado y crear un círculo virtuoso que fomente la maximización del bienestar social a largo plazo (concepto, de momento indeterminado, que será concretado posteriormente, a propósito de la propuesta de un nuevo contrato social europeo).

Dentro del análisis de la actuación empresarial, se estudian, principalmente, dos dimensiones: el marco de interrelación entre empresas y la «gobernanza empresarial». Respecto al primero, se critica el foco limitado de la política de competencia actual, abogando por considerar los efectos negativos de la acumulación de riqueza en pocos agentes. En particular, se trata el interesante debate político sobre los «grandes campeones europeos».

En lo tocante a la gobernanza empresarial el autor presenta una crítica frontal a lo que se denomina como «capitalismo de accionistas» y propone una transición hacia un «capitalismo de partes implicadas». Sin entrar a valorar la oportunidad de dicha transición, las medidas propuestas parecen un recetario inconexo de medidas (fomento de cooperativas, voto por lealtad, reforma del sistema de remuneración de directivos...), más que un plan de actuación realista para alcanzar una meta de tal calado. A su vez, se echa en falta cierto énfasis en la importancia de la sostenibilidad, particularmente la medioambiental, como factor decisivo en el

presente y futuro de la actuación empresarial.

Hoy en día, comentar inquietudes económicas sin mencionar al sector financiero parece inconcebible. Joseph E. Stiglitz defiende que gran parte de los males económicos recientes de Europa se deben a la disfuncionalidad en la actuación del sector financiero. Esta disfuncionalidad surgiría de las presiones desregulatorias del sector financiero en las décadas previas a la crisis financiera global.

Tras 2008, se da paso a una etapa de consenso sobre la necesidad de regular la actividad financiera, al ponerse el foco en los beneficios de dicha regulación. Ante la dificultad de lograrla en un marco de cooperación regulatoria internacional, Europa tiene el reto y oportunidad de adaptar dicha regulación a los valores europeos. Dentro de las opciones planteadas, el autor se inclina principalmente por profundizar en el proceso de unión bancaria. Comulga, pues, con el consenso europeo actual.

Finalmente, se propone avanzar hacia un sistema fiscal que equilibre la eficiencia con la equidad. Para fomentar la equidad aboga por la imposición sobre el ahorro y la imposición sobre la riqueza, mientras que se defiende la eficiencia mediante impuestos que aborden externalidades negativas (como impuestos medioambientales o impuesto sobre las transacciones financieras). Es una

propuesta en línea con muchas de las reformas planteadas actualmente dentro de la UE y de muchos EE MM. Ahora bien, en la medida que esta propuesta está fundamentada, principalmente, en combatir la desigualdad, sorprende su localización en el libro, antecediendo a la parte en la que se trata explícitamente el problema de la desigualdad.

Siguiendo la línea argumental de la obra, la tercera parte propone un «modelo social europeo para el siglo XXI», como propuesta de materialización de la idea de bienestar social para la sociedad europea. El problema a atajar es la desigualdad. La solución planteada es revitalizar el estado de bienestar europeo, identificado como símbolo de la solidaridad y responsabilidad social fundacional del proyecto europeo. Es un instrumento más para alcanzar la añorada prosperidad compartida.

Es una propuesta fundamentada en planteamientos con fuerza creciente en la actualidad. Mientras que durante buena parte del siglo XX el estudio económico se centró en estudiar los fallos del mercado, se presenta la desigualdad como el gran problema económico del siglo XXI. En concreto, se defiende la insuficiencia del Producto Interior Bruto (PIB) como medida del bienestar y la superación del tradicional *trade-off* entre eficiencia y equidad, siendo la lucha contra la desigualdad eficiente.

Es de especial interés el análisis realizado sobre los distintos factores que llevan al esparcimiento del fenómeno de la desigualdad: la globalización, cambio tecnológico, cambios económicos estructurales (mayor poder de mercado de determinados sectores, urbanización...), menor poder de negociación sindical, entre otros. Destaca el estudio individualizado y detallado sobre la globalización, cuestión que no ha sido pasada por alto por las autoridades europeas, con la creación del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización. Es importante mencionar que estos fenómenos no se plantean como problemas en esencia, sino como oportunidades que, al ser gestionadas de forma inadecuada, acabaron teniendo efectos indeseados.

En esta línea, el autor realiza una propuesta de reforma del estado de bienestar, centrada en sus principios rectores actuales. Aboga por extender su espectro más allá de una estructura de seguridad y subsistencia presente, ampliando su foco al bienestar futuro. La juventud pasa a ser el centro de atención y la inversión un instrumento fundamental. Todo ello como medio para garantizar la igualdad efectiva de oportunidades. Así, el resultado sería un estado de bienestar con dos dimensiones. Por un lado, protección frente a riesgos de salud y vejez, en lugar de prestar ayuda ante problemas concretos. Por otro lado, garantizar la igual-

dad de oportunidades intergeneracional. Para este último objetivo se identifican la educación y el acceso de vivienda como principales ámbitos de actuación.

Siguiendo con el objetivo de combatir la desigualdad y alcanzar la prosperidad compartida, Stiglitz plantea que el pilar fundamental para el futuro, como ya ha sido en el pasado, es el mercado de trabajo. Ofrecer empleo suficiente y con buenas remuneraciones resulta clave para el desarrollo económico y social de Europa. Este ya fue un factor decisivo en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, poniendo el énfasis en cómo en las últimas décadas estas oportunidades se han desvanecido, particularmente, para el colectivo de los jóvenes.

Las oportunidades ofrecidas por la globalización y los avances tecnológicos no han podido ser aprovechadas de forma transversal. Se ha producido una caída generalizada de la participación de las remuneraciones laborales sobre el total de producción, en comparación con un aumento de la participación del capital. Sin negar el carácter global de dicha tendencia, el autor defiende que su intensidad ha sido diferente en cada país en función de la evolución del poder de negociación sindical (también en tendencia decreciente).

El objetivo es que todo el que quiera trabajar pueda hacerlo, y

con remuneraciones y condiciones adecuadas. Ante esta situación, Stiglitz aboga por una mezcla entre las políticas macroeconómicas, analizadas previamente, con políticas laborales e industriales, que tengan como prioridades aumentar el poder negociador de los trabajadores, dinamizar la negociación colectiva, promover la flexiseguridad o regular los empleos precarios, entre otras.

Cualquier planteamiento sobre el futuro del proyecto europeo está condicionado al papel que Europa juega en un mundo globalizado. Europa ha sido uno de los principales abanderados de la defensa de la globalización, bajo la promesa de grandes beneficios. Stiglitz, sin negar sus beneficios, critica la visión limitada de los defensores de la globalización, al hacer caso omiso a sus costes y riesgos. En el caso concreto de Europa, hace hincapié en los efectos dañinos del impacto distributivo entre regiones y colectivos de la globalización.

En resumen, se lanza un mensaje claro: es necesario entender cómo es posible que, si en un primer momento la globalización presentaba promesas de prosperidad para todos, hoy en día se haya extendido considerablemente cierta desazón y escepticismo respecto a sus bondades. Es más, es necesario responder a esta realidad. Para ello, se plantean dos ámbitos claves para Europa merecedores de reconsideración: *i)* la reforma de las

reglas y marco internacional; y *ii)* los instrumentos con los que cuenta Europa para reaccionar ante las tensiones y oportunidades. Ambos se pueden ver reflejados, por ejemplo, en la revisión de la UE de su Política Comercial o en la consagración del objetivo de Autonomía Estratégica Abierta.

Se propone una guía para que «la globalización funcione en Europa» y, complementariamente, responder a los retos geopolíticos planteados por las dudas con Estados Unidos como garante del orden multilateral y la expansión del poder de China. Centra el tiro en determinadas prioridades, como el fomento de la cooperación global, de la cooperación en el ámbito macroeconómico y financiero, una globalización transparente y democrática (basada en los principios de legitimidad, representatividad y rendición de cuentas), comercio (consideración transversal de sus efectos, incorporando consideraciones del entorno y trabajadores) o fiscalidad (evitar paraísos y arbitraje fiscal), entre otros. En particular, se echa en falta una explicación más detenida de la cuestión climática, que, aun siendo mencionada, no cuenta en la explicación con el papel central y transversal que tiene en la agenda internacional de los últimos años.

En definitiva, «Reescribir las reglas de la economía europea» es una aportación más en la profusa línea de investigación del

proyecto de integración europeo. El profesor Stiglitz plantea un lenguaje y argumentación accesible e intuitiva, cumpliendo una función divulgativa de los principales retos a los que se enfrenta la economía europea. Permite interiorizar una visión panorámica de sus principales problemas actuales. Sin embargo, ese ambicioso objetivo generalista tiene como contraparte el presentar explicaciones, en ocasiones, simplistas

de cada uno de los problemas individuales.

Asimismo, es importante tener en mente que una aportación desde una perspectiva concreta, la puramente económica y, además, presentada desde los ojos de una persona ajena, no afectará directamente al proyecto europeo. Siendo así, realizar un juicio del proyecto europeo requiere unas lentes más amplias, contando no solo con la visión de personas

afectadas directamente, sino también con la perspectiva de que el origen fundacional del proyecto es eminentemente político (evitar conflictos bélicos). La UE viene cumpliendo este papel y como ya se ha comentado, el euro actúa como elemento cohesionador e identitario de muchas sociedades europeas.

**José Enrique Pérez-Ardá Carbonell**

Técnico Comercial y Economista del Estado