

# NOTICIAS DE POLÍTICA ECONÓMICA

nº.34

Diciembre 2021

ISSN: 2340-8650

## CONTENIDOS

### EVENTOS E INFORMACIONES

- 1.- V Taller Internacional de Política Económica Internacional  
Valladolid, 27 de Mayo de 2022 (*Solicitud de trabajos*)..... p.2
- 2.- VI Encuentro de Política Económica Internacional Valencia, 18  
de Noviembre 2021 (*Resumen*)..... p.3
- 3.- Noticias de la Red de Investigadores y Docentes en Política  
Económica (REDIPE)..... p.4

### ARTÍCULOS

- 4.- Política económica estructural: La economía circular y la política  
económica ..... p.4
- 5.- Política económica y género: ¿Podemos celebrar la igualdad en los  
cuidados? Una evaluación de políticas públicas ..... p.5
- 6.- Política económica internacional: Una década de política económica en  
Brasil (2011-2021)..... p.9
- 7.- *Pro et contra*: Reforma de la política fiscal en la eurozona:¿hacia una  
mayor disciplina fiscal?..... p.12
- 8.- Reseñas de libros..... p.23
  - Laberintos de la prosperidad (Arias, Xosé C. y Costas, Antón.)
  - Reescribir las reglas de la economía europea (Stiglitz, Joseph)
  - Escritos sobre principios del Derecho, división de poderes, libertad y  
Estado de derecho (Fernández Díaz, Andrés)
  - Economía Española (Vallés Ferrer, José y Caldentey del Pozo, Pedro)
  - ¿Qué es el desarrollo? Una revisión de las ideas y una propuesta  
centrada en las personas y su libertad (Legna Verna, Carlos)

## EVENTOS E INFORMACIONES

### 1.- V Taller Internacional de Política Económica “Los agentes de la política económica en momentos críticos”. Valladolid, 27 de Mayo de 2022 (*solicitud de trabajos*)

**Organiza:** Unidad Docente de Política Económica. Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valladolid

**Lugar:** Presencial (por concretar) y online



**Cómo participar:**

El V Taller Internacional de Política Económica se celebrará en un doble formato: presencial y online.

**Plazos y entregas:**

El Taller contará con un grupo de ponencias invitadas que constituirán la estructura vertebral de la discusión. A estas se añadirán las comunicaciones (no será necesario enviar el texto completo) que sean ofertadas por iniciativa propia de investigadores y aceptadas por la organización. Se precisará el envío de un resumen de 1.500 palabras como máximo, con las especificaciones formales que se establezcan al efecto, antes del 28 de febrero de 2022. Su aceptación se comunicará antes del 30 de marzo de 2022, así como las áreas de trabajo y las mesas para su presentación y debate. Aquellas comunicaciones que hayan sido aceptadas enviarán una presentación PowerPoint en fichero pdf, antes del 15 de mayo de 2022, por el medio que establezca la organización.

*Inscripciones para asistir al taller e información:*

<http://eventos.uva.es/go/VTIPE>

Correos de contacto provisional: [belen@eco.uva.es](mailto:belen@eco.uva.es)  
[moyano@eco.uva.es](mailto:moyano@eco.uva.es)



taller e información:  
<http://eventos.uva.es/go/VTIPE>

- Correos de contacto provisional: [belen@eco.uva.es](mailto:belen@eco.uva.es)  
[moyano@eco.uva.es](mailto:moyano@eco.uva.es)

\*\*\*\*\*

#### Presentación

- **Cómo participar:**  
El V Taller Internacional de Política Económica se celebrará en un doble formato: presencial y online.
- **Plazos y entregas:**  
El Taller contará con un grupo de ponencias invitadas que constituirán la estructura vertebral de la discusión. A estas se añadirán las comunicaciones (no será necesario enviar el texto completo) que sean ofertadas por iniciativa propia de investigadores y aceptadas por la organización. Se precisará el envío de un abstract de 1.500 palabras como máximo, con las especificaciones formales que se establezcan al efecto, antes del 28 de febrero de 2022. Su aceptación se comunicará antes del 30 de marzo de 2022, así como las áreas de trabajo y las mesas para su presentación y debate. Aquellas comunicaciones que hayan sido aceptadas enviarán una presentación PowerPoint en fichero pdf, antes del 15 de mayo de 2022, por el medio que establezca la organización.
- **Inscripciones para asistir al**

## 2.- VI Encuentro de Política Económica Internacional: “Política Económica en el ámbito internacional y estudios de caso por países”. Valencia, 18 de Noviembre de 2021 (*resumen de resultados*)

Este año y ya desde el año pasado, la responsabilidad de la organización de este Encuentro ha sido acometida por Maja Barac y Margarita Rohr, ambas profesoras de Política Económica pertenecientes al Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de



Valencia. Tal como estaba previsto el VI Encuentro de Política Económica tuvo lugar según el programa previamente establecido. El objetivo del Encuentro era realizar un análisis comparado de las políticas económicas que se están aplicando en distintos países. Estos eran de diversos tipos para que quedasen más claras las diferencias entre las distintas intervenciones gubernamentales. Además, dados los tiempos en que vivimos, en los análisis presentados ocuparon un lugar destacado las políticas

relacionadas con la crisis económica provocada por el COVID-19.

El evento se organizó en tres sesiones que se compusieron de tres intervenciones. Después de la presentación del evento y la congratulación de haberse organizado ya 6 ediciones de este tipo de Encuentro relacionado con política económica internacional, se pasó a la primera área de trabajo. Aquí se presentaron los casos de las políticas económicas diseñadas y ejecutadas en China, Corea y EE.UU. En la segunda sesión se abordaron los ejemplos de Botsuana, Suráfrica y Colombia. En la tercera se acometió la presentación de estudios sobre Brasil, Ecuador y México. En todos, los casos, y siguiendo los criterios del comité evaluador de los trabajos, se exigió que éstos y sus presentaciones siguieran un esquema fijado previamente para conseguir visualizar mejor la comparación entre políticas económicas. Por este motivo, todos los trabajos tuvieron tres partes esenciales. En concreto, problemas relevantes considerados por los correspondientes gobiernos, diseño de las políticas económicas (establecimiento de objetivos y especificación de medidas) y ejecución-resultados de las intervenciones estatales. Los resultados del Encuentro han resultado muy fructíferos y han supuesto la generación de un material original para avanzar en el estudio de la política económica internacional comparada. Algunos de estos trabajos serán publicados, en sus versiones actualizadas y reformadas siguiendo al menos los comentarios vertidos en el Encuentro, como parte de la futura edición del Anuario de Política Económica, que se encuentra en fase de edición

\*\*\*\*\*

### 3.- Noticias de la Red de Investigadores y Docentes en Política Económica (REDIPE)

La Red de Investigadores y Docentes de Política Económica (REDIPE) ([redipe@uah.es](mailto:redipe@uah.es)) sigue difundiendo documentos académicos. REDIPE anima a los lectores de *Noticias de Política Económica* a enviar trabajos de los que tengan información y consideren de interés para la Política Económica para su difusión a través de la Red.

Entre los artículos difundidos recientemente cabe destacar los relacionados con la inflación. Con cierta relación con este tipo de temas se encuentra el trabajo denominado el final del dinero gratis. Quizá uno de los trabajos más interesantes es el realizado por el Banco de España, sobre una política económica a largo plazo. También tienen relevancia por su actualidad el que se refiere a los alquileres en España o el relacionado con desempleo juvenil. Sobre cuestiones internacionales, destaca el análisis específico sobre la ruptura en las cadenas internacionales de valor y el que incluye una reflexión de largo alcance de Mazzucato acerca de un nuevo consenso mundial. En términos más teóricos se encuentra el trabajo de Skidelskiy sobre la crisis de la macroeconomía y otro que analiza las oportunidades en inteligencia artificial

## ARTÍCULOS

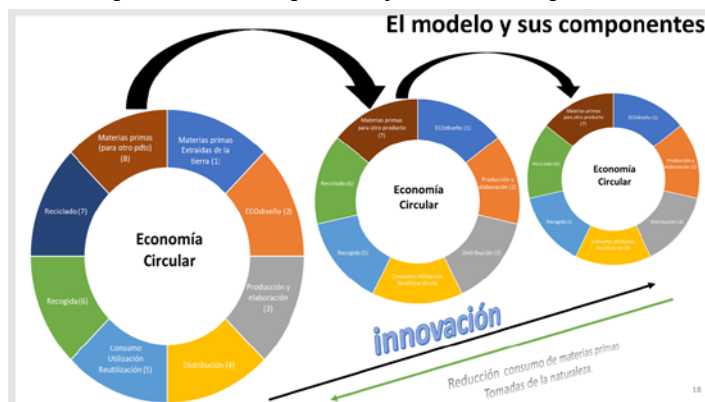
### 4.- Políticas económicas estructurales

(sección coordinada por Evangelina Aranda García, Departamento de Economía Política, Hacienda Pública, Estadística Económica y Empresarial y Política Económica, Universidad de Castilla-La Mancha y Víctor J Martín Cerdeño, Departamento Economía Aplicada, Pública y Política, Universidad Complutense de Madrid)

#### La economía circular y la política económica.

(por Luz Dary Ramírez Franco, Departamento de Economía Aplicada –Política Económica-, Universidad de Valencia)

La economía circular surge como una alternativa al modelo económico lineal, promoviendo un sistema de producción y consumo sostenible y fundamentado en la reducción del consumo de recursos naturales como materias primas. El modelo propone extender al máximo la vida útil de los productos, empleando los residuos de estos una vez se dejan de utilizar, es decir, propone que el producto, una vez cumpla su ciclo vital, se recicle como materia prima o sea reparado y reutilizado para otros usos. En otras palabras, convertir los



residuos de nuevo en recursos, a la vez que minimizar el volumen de desechos. El gráfico adjunto aparece una representación de lo que expresa el modelo.

Como se observa en el gráfico, el modelo de economía circular propone emular el funcionamiento y mantenimiento de la naturaleza, es decir, producir bajo un sistema regenerativo.

El término economía circular aparece por primera vez en el libro de Pearce y Turner (1989) sobre Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente. De hecho, el capítulo 2 del libro lleva por título «La economía circular», y, aunque hay trabajos previos relacionados con el análisis conocido como de la cuna a la cuna, el término como tal ha sido sociabilizado y globalizado por la Fundación Ellen McArthur y por la ONU a partir del año 2000. Por otro lado, a nivel empírico o de aplicación, la Comisión Europea aprobó en 2015 un plan de acción para impulsar la transición de Europa hacia la economía circular; en diciembre de 2019 se presentó el Pacto Verde Europeo y en marzo de 2020 se aprobó el nuevo plan de acción para la economía circular. Con ello, Europa toma las riendas de la aplicación del modelo, y no solo en su propia región, sino extendiéndolo a los países socios y beneficiarios de sus ayudas y apoyos.

La economía circular afecta tanto a los factores de producción como al papel de los agentes económicos, y, finalmente, a los bienes y servicios, incluyendo también su proceso de distribución. Por ello, es necesario que los analistas de política económica empecemos a preguntarnos cuáles han sido las medidas de política económica relacionadas y aplicadas desde 2015 hasta la actualidad con el objetivo de desarrollar el modelo. Es decir, es importante comenzar ya a explorar, recopilar y revisar las medidas de intervención que los Estados europeos han puesto en marcha con el fin de alcanzar los objetivos propuestos por el nuevo modelo económico. La revisión de la política económica facilitará el entendimiento del modelo para poder contribuir a la extensión de este.

La política económica es clave para el funcionamiento de la economía circular, en efecto, el modelo ha sido impulsado a través de la política fiscal pues los estados subsidian proyectos de producción verde y las nuevas tecnologías limpias. Además, los países líderes en la aplicación del modelo como por ejemplo los europeos propenden porque los Estados aumenten el gasto en proyectos I+D+i enfocados en nuevas metodologías de producción y consumo verde, tales como el ecodiseño y la reducción y reutilización de los recursos.

Finalmente, han sido los Estados los que han dictaminado las políticas que han conducido y facilitado la transición desde el modelo marrón hacia la economía circular. De hecho, en el Plan de Acción de la Unión Europea se hace énfasis en la necesidad de una supervisión de los avances de la transición de las economías en este sentido; la recopilación y el análisis de la política económica propuesta y aplicada para ello será parte determinante para el conocimiento y la evaluación del impacto y el avance del nuevo modelo.

\*\*\*\*\*

## 5.- Política económica y género

*(sección coordinada por Lorenzo Escot Mangas y José Andrés Fernández Cornejo, profesores del Departamento de Economía Aplicada, Pública y Política, Universidad Complutense de Madrid)*

### ¿Podemos celebrar la igualdad en los cuidados? Una evaluación de políticas públicas

*(Por Cristina Castellanos Serrano, Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias económicas y Empresariales, UNED, ccastellanos@cee.uned.es. Investigadora colaboradora del Grupo de investigación UCM: Análisis de datos en estudios sociales, de género y políticas de igualdad)*

Deberíamos estar celebrando que España es el primer país del mundo que ha conseguido permisos iguales para padres y madres, intransferibles y pagados al 100% en el mundo. Esto parece indicar que padres y madres van a poder cuidar de sus bebés por igual, ¿no es así? Esto parece indicar que padres y madres se van a ausentar de sus puestos de trabajo cuando nazca un bebé por el mismo tiempo o muy similar ¿no es así? Esto parece indicar que la penalización por maternidad que lleva tantos años como punta del iceberg de la discriminación laboral que sufren las mujeres tendería a desaparecer, ¿no es así?

Pues siento escribir que no es así. Señoras y señores, damas y caballeros, les damos la bienvenida a un espectáculo de magia en el que las cosas no son lo que parecen. Y esta es la segunda, por no decir la tercera parte, de la misma saga: la reforma de permisos parentales con igualdad formal pero no real. ¿Es brujería o adivinanza hacer esta afirmación? No, se llama simple y llanamente evaluación de políticas públicas.

Hace nada menos que casi medio siglo, en un país en plena transformación social y legal, se apostó por individualizar todos los derechos y formas de relación del individuo con el Estado. Sin embargo, por primera vez en la historia de los estados de bienestar, se hizo transferible un derecho contributivo de la seguridad social. Sí, lo han adivinado: el permiso parental. Con solo decidirlo, el padre podía transmitir todo su permiso a la madre. Y pensaban que así iba a ocurrir. Y así ocurrió. 20 años después, decidieron que los padres deberían cuidar más tiempo a sus hijos. Y añadieron un mes al permiso, si los hombres no lo usaban, lo perdían. Y se empezó a usar de forma masiva. Curioso, que fuera novedoso que un derecho con prestación económica contributiva tuviera que ser disfrutado por la persona que genera dicho derecho. Este país era Suecia. Hoy los padres tienen 3 meses intransferibles, les llaman los meses del papá, porque el resto de forma mayoritaria se lo toman las madres.

¿A alguien le parece novedoso que no puedas ceder tu prestación por desempleo o tu baja por enfermedad? ¿Se consideraría innovador que el permiso por el fallecimiento de un padre o una madre se diera justo en el día que fallece el familiar y siguientes para poder ir al entierro y funeral? Pues esto es lo que querrán señalar como novedoso en un tiempo. Que cambien la ley actual y de pronto, los padres puedan coger el permiso de nacimiento y cuidado, o parte de él, cuando se necesita cuidar a un bebé. Es decir, en el tiempo que no está cubierto por el cuidado del otro progenitor.

Porque, damas y caballeros, en el espectáculo de magia que ha empezado el día 1 de enero del 2021, nos dicen que la reforma de los permisos es para conseguir la igualdad efectiva y, sin previo aviso, quitan el derecho a tomarse el permiso en las fechas que la persona trabajadora lo necesita para cuidar. Obligan al padre durante 6 semanas a tomarse el permiso a tiempo completo y a la vez que la madre nada más nacer el bebé, cuando puede que sea necesario o no. Pero una vez que la madre se reincorpora al trabajo después de su permiso, al menos supuestamente, se le quita el derecho al padre a que se tome su permiso a tiempo completo. Ahora, justo cuando los hombres se incorporan al cuidado de forma masiva, la legislación concede a la empresa el derecho de decidir si el permiso se tomará a tiempo completo o parcial y, por tanto, con esta fuerza, puede presionar a los padres a no usar el permiso en las fechas que necesitarían para el cuidado. ¿Cómo vas a cuidar a un bebé de 5 meses solo la mitad de la jornada? Ante esta posible situación, muchos hombres prefieren evitar esa negociación, y usar el permiso a la vez que la madre. Acaba de llegar un bebé a la familia y parece mucho más placentero estar dos personas cuidando que una, ¿no es así? Se ahorran una posible negociación, e incluso enfrentamiento, con la empresa y visibilizar que cuando tienen que cuidar a su bebé, su rol de trabajador puede pasar a un segundo plano. Al fin y al cabo, en un mundo laboral altamente volátil y precarizado, ¿a quién le interesa que su empresa pueda imaginarse que son recursos totalmente prescindibles o sustituibles durante tres meses? ¿Reduce eso su valor? Sin embargo, si ese permiso lo toman a la vez que la madre, en muchas profesiones, esos padres podrán mantener el contacto con la empresa de alguna manera, y todos lo saben. Dos personas cuidando un bebé permiten algunos ratos, una sola no. Pues dadas las inercias actuales, los roles de género y la legislación que quita o dificulta el derecho al trabajador para una parte del permiso y para otra parte amplia obliga a estar ambos progenitores a la vez,

lo más probable es que la mayoría social no extienda el cuidado con la equiparación de los permisos. Habrá una minoría que lo consiga, pero la gran parte de los hombres cuidarán a la vez que las madres y se reforzará el rol de “padre ayudante” en vez de padre corresponsable. Esto es lo que lleva denunciando la PPIINA desde marzo del 2019 (1) cuando se incluyeron estas trampas en la legislación y, desde antes cuando otras propuestas legislativas estaban encima de la mesa (2), y es lo que efectivamente ha ocurrido. Más del 75% de los padres han tomado todo su permiso por nacimiento a la vez que las madres, desde que entró en vigor la ley, según los datos proporcionados por la Seguridad Social (3).

Por cierto, a las madres también se les ha quitado o dificultado ese derecho, pero como prácticamente todas las mujeres usan el permiso seguido nada más nacer su bebé, y hasta la fecha tenían ese derecho, la inercia hace que esto, al menos por ahora, no se cuestione por las empresas.

Pero, las madres ¿por qué no dicen nada? ¿Por qué las madres no presionan para que los padres usen las semanas de permiso que pueden después que ellas y no a la vez para alargar el tiempo de cuidado y poder volver a sus trabajos mientras sus bebés son cuidados por sus padres? Porque ellas también son conscientes de todo esto y viven en la misma cultura y con la misma legislación en la que resulta inconcebible que los hombres prioricen el cuidado al trabajo remunerado, incluso sin perder esta remuneración. Además, al fin y al cabo, ¿no es mejor que esté el padre que estar solas? Han mejorado, piensan muchas mujeres, ¿de qué podrían quejarse? Pues muchas de ellas, lo harán, con el tiempo. Porque sus parejas seguirán sin corresponsabilizarse de los cuidados, porque seguirán discriminadas en el mercado laboral, porque parece que sí en lo formal, pero lo sustancial y sistémico no ha cambiado.

En Suecia se limita el uso simultáneo del permiso por parte de padre y de madre a un mes, cuando disponen de seis meses y medio bien remunerados cada progenitor (2). En España se obliga a un uso simultáneo de mes y medio, la parte obligatoria del permiso, de los 4 meses. En Suecia se tiene derecho al uso a tiempo completo del permiso parental, como se tenía en España hasta marzo del 2019. En España hoy, ese derecho se difumina y no queda claro en la legislación. Se conocen bien las trampas para que los padres no se responsabilicen del cuidado por igual que las madres: que los permisos sean transferibles, que se fomente que ambos progenitores estén presentes, que se difumine la responsabilidad y el propósito del permiso... Quienes evaluamos políticas, llevamos muchos años analizándolo y explicándoselo a quienes hacen las leyes, los políticos.

Muchas personas dirán, poco a poco, se necesita tiempo para los cambios. Pero si estos cambios no los permite la ley o los dificulta para la gran mayoría, no se podrán dar de forma masiva, por mucho tiempo que pase. Siempre habrá casos que sí, empresas en las que no se coaccione a sus trabajadores, hombres que quieran cuidar y hagan todo lo posible por usar el tiempo para alargar el cuidado lo máximo posible, pero seguirán siendo una minoría, porque la ley ejemplariza. Algunas mujeres estudiaban cuando se les prohibía, pero obviamente no eran la mayoría. Algunas mujeres llegaban al Congreso a principios del siglo XX, pero eran la minoría. Los impedimentos legales, económicos y sociales entrelazados son muy complicados de subvertir de forma individual. Se necesitan muchos incentivos para compensar los enormes costes individuales del cambio. Sin embargo, los cambios colectivos suponen menos costes individuales y estos se hacen asumibles. La misma idea aplica al cuidado y a los hombres. Y de ahí la importancia de la legislación, porque refleja lo socialmente aceptado y aceptable, lo sencillo, lo que no va a

suponer muchos más costes que los normales en cada situación.

En Suecia, casi 50 años después de que se igualaran por ley los permisos parentales, menos del 20% de las parejas usan los permisos de tal forma que cada progenitor haya usado entre el 40 y 60% del tiempo de permiso parental en los dos primeros años. Todavía hay una parte importante de los permisos transferible y modificar esa ley está costando mucho aunque se considera uno de los tres puntos clave para acabar con la brecha salarial. Esto ocurre en uno de los países líderes en todos los rankings de igualdad de género (2).

España ha abierto la puerta a algo insólito, que un permiso para el cuidado no se pueda usar en las fechas y el modo que es necesario para el cuidado de un bebé, a tiempo completo y cuando no tiene otro progenitor cuidándolo. ¿Alguien pensaría en una baja de enfermedad cuando no estás enfermo, digamos, un mes después porque es cuando conviene, para no dejar cuestiones laborales prioritarias pospuestas? Además, el nacimiento de un hijo es algo que, dentro de unos márgenes, se prevé con tiempo y permite la organización con mayor facilidad que otros permisos.

Damas y caballeros, cuando dentro de algún tiempo nos digan que hay una novedad para conseguir la igualdad de género, que es una maravilla la reforma que permite tomarse una parte relativamente pequeña del permiso cuando el bebé lo necesita, es decir, según indique la persona trabajadora dentro de su primer año de vida, permítanme que no me entusiasme ni me sorprenda. Ese truco ya lo usaron hace muchos años. Que algo cambie, para que todo siga muy parecido. Un paso de hormiga en vez de un paso de gigante. ¿Por qué nos quejamos? Estamos avanzando. Dentro de dos o tres siglos, si no hay pasos atrás, quizá nuestras tataranietas solo cobren un 10% menos que los tataranietos, cuiden solo 2 horas más al día y las mujeres de su generación ocupen ya el 30% de los puestos de responsabilidad.

¿Qué más podrían querer? ¿Especulaciones de alguien poco positiva y optimista? No, damas y caballeros, son conclusiones bien fundamentadas de la evaluación de políticas públicas, eso que no están haciendo ni quienes administran nuestro presente y futuro desde el gobierno, ni quienes deberían ejercer de contrapoderes, llámense oposición, sindicatos, patronal o quienes quieran que sean los contrapoderes de un sistema que reproduce la desigualdad de género y no termina de incorporar a los hombres al cuidado en igualdad (4)(5).

## Referencias

- (1) PPIINA (2021) ¿Por qué esta ampliación del permiso de paternidad impide que los bebés reciban más cuidados? <https://igualeseintransferibles.org/blog/por-que-esta-ampliacion-del-permiso-de-paternidad-impide-que-los-bebes-reciban-mas-cuidados/>
- (2) Castellanos Serrano, C. (2019) Una reforma del sistema de permisos parentales liderada por mujeres, en Calderón Patier, C. y Mateos de Cabo, R. (coord.) "Barreras e impulsores del desarrollo profesional de las mujeres Tiempo de soluciones". Tirant lo Blanch: Valencia, <https://bit.ly/3yp3Yrd>
- (3) PPIINA (2021) Gráfico: Carrera de obstáculos hacia la corresponsabilidad <https://igualeseintransferibles.org/blog/grafico-carrera-de-obstaculos-hacia-la-corresponsabilidad/>
- (4) Castellanos Serrano, C. (2021) ¿Los permisos iguales se usan de forma igualitaria?, *Público*, 2/2/2021 <https://blogs.publico.es/otrasmiradas/44819/los-permisos-iguales-se-usan-de-forma-igualitaria/>
- (5) Fernández-Cornejo, J.A., Escot, L., Del-Pozo, E. & Castellanos-Serrano, C. (2016) Do Fathers Who Took Childbirth Leave Become More Involved in Their Children's Care? The case of Spain. *Journal of Comparative Family Studies*, XLVII(2), pp. 169-191.

(\*) (Una versión de este artículo se publicó previamente en *Público*, en 2 de mayo 2021).



## 6.- Política económica Internacional

### Una década de política económica en Brasil (2011-2021)

*(por Juan Francisco Albert Moreno, Departamento de Economía Aplicada -Política Económica-, Universidad de Valencia)*

Tras haber registrado un crecimiento económico excepcional a principios de este siglo, la economía brasileña empezó a mostrar signos de agotamiento en 2011. Brasil experimentó una década dorada a principios de siglo. Entre los años 2003-2009, el PIB nominal del país creció a un ritmo del 4,1 % de media anual y la tasa de desempleo formal pasó del 10,5% a finales de 2002, al 5,7 % en diciembre de 2010. Los factores que permitieron este crecimiento inusual fueron múltiples. Por un lado, las políticas económicas aplicadas por el expresidente, Luiz Inácio Lula da Silva, permitieron al país disfrutar de unos años sostenidos de certidumbre y estabilidad económica. A modo de ejemplo, a lo largo de estos años Brasil fue capaz de devolver la totalidad de su deuda al Fondo Monetario Internacional, acumuló reservas de divisas, redujo su deuda pública, mantuvo las tasas de inflación bajo control y cumplió con sus compromisos en materia fiscal. Esas cifras dotaron al país de una gran confianza internacional y sus políticas fueron puestas de ejemplo en el continente y en el resto del mundo. La estabilidad internacional y el control de los agregados macroeconómicos también permitieron unos tipos de interés estables e históricamente bajos que impulsaban el consumo y la inversión. Por otro lado, el programa de ayudas públicas "Bolsa Familia" consiguió sacar a millones de personas de la pobreza extrema y redujo las desigualdades de forma notable. Se estima que más de 29 millones de brasileños salieron de la pobreza gracias a estas transferencias mensuales de aproximadamente 80 dólares. Las políticas redistributivas no supusieron solamente un éxito en términos sociales, sino que además floreció en el país una clase media inexistente hasta entonces que impulsó el consumo y la demanda interna. Finalmente, los vientos de cola también vinieron del sector exterior. El auge en el precio de las materias primas en la primera década del siglo, instigado entre otros factores por la mayor demanda de China - principal socio comercial de Brasil - supuso para Brasil un beneficio gigantesco y una entrada de divisas internacionales sin precedentes. Brasil es uno de los máximos exportadores mundiales de madera, mineral de hierro, estaño, productos petroquímicos o de productos agrícolas como la soja. El buen desempeño del comercio exterior permitió a su vez la financiación del gasto social mientras las cuentas públicas permanecían controladas. El éxito fue tal que a finales de 2009 la economía brasileña representaba el 40% del PIB total de América Latina y el Caribe, el 55% del PIB de Sudamérica y se había convertido en la quinta potencia mundial superando a países europeos como Italia, Francia y Reino Unido.

Sin embargo, todas las previsiones y expectativas del Brasil boyante que iba a albergar el Mundial de Fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro de 2016, se trucaron en la siguiente década. A partir del año 2011 la economía brasileña empezó a mostrar signos de agotamiento con tasas de crecimiento moderadas y en 2015 y 2016 el país se vio inmerso en una profunda crisis política, económica y social. A lo largo de esos dos años el PIB se contrajo en casi 7 puntos porcentuales. Brasil se convirtió así en el único país de los 44 analizados por la OCDE con dos años consecutivos de caída durante este periodo. La economía brasileña volvió a crecer a una tasa positiva en 2017 apoyada por la recuperación de la confianza de hogares y empresas, el mayor dinamismo de las exportaciones, especialmente de productos agrícolas, y unas condiciones económicas favorables a nivel global. Sin embargo, el crecimiento interanual cercano al 1,5% durante el periodo comprendido entre 2017 y 2019 fue bastante más débil de lo esperado e insuficiente para afrontar la gran crisis económica y sanitaria que todavía estaba por venir. Muchos analistas señalan que la última década ha sido más nociva en lo económico y social para Brasil que la recesión que golpeó al país en la década de 1980, conocida como la "década perdida".

La incertidumbre política junto a la corrupción y los problemas estructurales son los principales escollos por los que atraviesa la mayor economía de América Latina y los

principales causantes de la recesión y la exigua recuperación. Si los años precedentes eran años de estabilidad macroeconómica y política, en la década posterior ha sido todo turbulencias. En estos 10 años, el país ha conformado 4 gobiernos de distintos colores y todos ellos han estado envueltos en escándalos de corrupción. La crisis económica que tuvo lugar durante los años 2015-16 precipitó una crisis política y social que afecta gravemente a la gobernabilidad del país y dificulta la toma de decisiones de calado que se necesitan para llevar a cabo las reformas estructurales necesarias. Los sonados casos de corrupción han sido una constante en los últimos años y han agitado más si cabe el panorama político y social. Una corrupción institucionalizada que ha afectado de forma directa o indirecta a todos los presidentes de los últimos 18 años y sigue estando presente hoy en día. Tras los escándalos de los gobiernos de Lula da Silva, Dilma Rousseff y Michel Temer, recientemente la fiscalía de Brasil denunciaba al hijo del actual presidente, el senador Flavio Bolsonaro, por una supuesta trama de blanqueo de fondos en la época en la que este era diputado del legislativo de Río de Janeiro. Asimismo, otro de los hijos del presidente, Carlos Bolsonaro, fue identificado por la policía Federal como uno de los cabecillas de la organización criminal para la difusión de noticias falsas.

Los factores exógenos también son relevantes para explicar la decadencia de la economía brasileña en los últimos años. Por un lado, Brasil se ha visto muy afectado por la caída del precio del petróleo. El precio del crudo sufrió un desplome cuando EE. UU. empezó a desarrollar sus propias explotaciones petrolíferas mediante la fractura hidráulica (fracking) y los países de la OPEP optaron por no reducir la cantidad producida. Con la transición energética que se lleva a cabo a nivel global y la mayor inversión en fuentes de energía más sostenibles y económicas, las ganancias derivadas del petróleo se prevén cada vez menores. Por otro lado, el cambio del modelo productivo en China, cada vez menos dependiente de sus exportaciones, y las sucesivas depreciaciones de su moneda, el Renminbi, ha impactado negativamente en el sector exterior brasileño. Finalmente, las tensiones políticas internas han minado la confianza internacional de Brasil conduciendo a una salida nada desdeñable de capitales y de inversión privada.

La crisis política y económica convive con una grave conflictividad social, en muchos casos derivada de los problemas políticos. Más recientemente, se ha intensificado el creciente malestar generado en muchos sectores de la población por las políticas sociales adoptadas por el actual gobierno del exmilitar, Bolsonaro. Las medidas y declaraciones del presidente ultraconservador han precipitado las revueltas sociales de muchos colectivos, tales como feministas, LGTB, estudiantes o tribus indígenas, los que protestan por la pérdida progresiva de sus derechos. A esto se ha añadido una oleada de críticas y manifestaciones por la gestión de la pandemia, especialmente en los momentos donde los contagios alcanzaban cifras récord. Asimismo, la pandemia ha exacerbado las desigualdades ya preocupantes en Brasil y se empieza a observar un repunte de la pobreza extrema. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Brasil es el séptimo país más desigual del mundo. Por si fuera poco, la pandemia ha podido incrementar la desigualdad de ingresos en un 20% según la Fundación Getulio Vargas. Los retos para las familias con menores ingresos son múltiples. Por un lado, muchos hogares vulnerables no tienen acceso a una atención sanitaria completa con el sistema público de salud desbordado. Esto supone que un mejor acceso y atención sanitaria en Brasil está sesgado hacia aquellos sectores de la población con suficientes recursos. Por otra parte, se ha realizado un esfuerzo desde las distintas administraciones para mitigar las consecuencias financieras más inmediatas de las familias en los meses más duros de la pandemia. El aumento del desempleo y la caída de los ingresos laborales, especialmente entre los más pobres, ha producido que la potencial inclusión de millones de brasileños en la economía formal, garantizándoles el acceso a las protecciones sociales y a la movilidad económica, esté cada vez más lejos del objetivo. A la elevada desigualdad y pobreza hay que añadir la otra pandemia de delincuencia y violencia criminal que está azotando el país en los últimos años. La tasa anual de homicidios en 2017 fue de 31,6 muertes por cada 100.000 habitantes, triplicando la tasa que establece la Organización Mundial de la Salud como epidemia violenta.

Con este contexto, la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 sorprendió a Brasil en un momento delicado. La crisis sanitaria ha supuesto para Brasil un desafío sanitario y económico sin precedentes. A pesar de las reticencias de Gobierno Federal, muchas administraciones de carácter local y estatal pusieron en marcha distintas medidas de confinamiento y distanciamiento social con la intención de detener la propagación del virus. Como consecuencia de estas medidas y la incertidumbre generada por la pandemia, se generó una importante contracción tanto en la oferta como en la demanda interna. Asimismo, las medidas de aislamiento transfronterizas han tenido un fuerte impacto negativo en el sector exterior brasileño, especialmente en lo relativo a los productos manufacturados. En marzo de 2021, Brasil alcanzó su pico más alto de casos positivos por COVID-19 siendo uno de los países más golpeados por la pandemia. De acuerdo con el Banco Mundial, en el primer trimestre de 2021 Brasil era el segundo país del mundo con mayor número de casos confirmados por COVID-19 (12,7 millones) y de muertes (321.000, es decir, 149 por cada 100.000 habitantes). A finales de septiembre la cifra de fallecidos por este virus respiratorio se incrementaba hasta los 550.000 brasileños y, según datos del Fondo Monetario Internacional, la esperanza de vida media en el país se veía reducida en 1,3 años.

A pesar del drama sanitario y humano que está viviendo el país desde el inicio de la pandemia, las importantes medidas públicas de apoyo a empresas y hogares han permitido a la economía brasileña capear el temporal de forma razonable. Si bien es cierto que en el año 2020 la economía se contrajo en un 4,2%, si analizamos este dato en perspectiva comparada, observamos que el PIB real de Brasil disminuye menos que en la mayoría de las economías avanzadas y emergentes y se registra la menor contracción entre las principales economías latinoamericanas. Por ejemplo, en Argentina la caída del PIB fue del 9,9%, en Méjico del 8,5%, y en el promedio de los países de América Latina y el Caribe se registró un decrecimiento del 7,0%. En este sentido, cabe remarcar que la caída del consumo privado se ha visto amortiguada por el ambicioso paquete de transferencias públicas dirigidas a los hogares más vulnerables y al amplio grupo de trabajadores informales que subsiste en el país. Asimismo, se realizaron importantes medidas de apoyo a la liquidez y al capital de las empresas que garantizaron la resistencia del sistema financiero.

La pandemia ha agravado otro de los problemas que viene arrastrando Brasil en los últimos años: el deterioro de las cuentas públicas. En 2020, el déficit público se situó en cifras cercanas al 14% y la relación deuda pública/PIB alcanzó el 90%, un incremento sustancial de la deuda pública explicado por las medidas de apoyo a hogares y empresas, la depreciación de la moneda y una severa caída del PIB. Brasil lleva toda la década intentando controlar las cuentas públicas sin demasiado éxito. Sin una estructura eficiente de impuestos que aumente la recaudación, confiar solamente en la privatización de sus empresas públicas para contener los déficits públicos parece una quimera.

Por último, hay que destacar que en Brasil persisten los problemas económicos asociados a una baja productividad y competitividad. La evolución de la productividad ha contribuido negativamente al crecimiento del PIB potencial desde el año 2013. El gran reto para Brasil consiste en abandonar el cortoplacismo que rige la lógica de unos ciclos políticos muy polarizados para implementar reformas duraderas. El bajo desempeño de la productividad está producido, en parte, por las deficientes infraestructuras, un sistema fiscal poco progresista y costoso, la escasa liberalización comercial o una reforma energética y educativa pendiente. Mención aparte merece la gestión ecológica del gobierno. Brasil alberga más del 60 por ciento de la selva amazónica y la legislación laxa en cuanto a las cuestiones relativas a la protección del medio ambiente está suponiendo problemas medioambientales importantes y una fuente de tensión en las relaciones diplomáticas internacionales. En este sentido, el incumplimiento de los compromisos climáticos por el gobierno de Bolsonaro impide el acuerdo de un nuevo tratado de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur y obstaculiza unas buenas relaciones bilaterales con la Administración Biden en EE.UU..

La política económica para el futuro más inmediato está marcada por las elecciones a la presidencia que se celebrarán en octubre de 2022, momento en el que el actual presidente aspira a la reelección. No obstante, las últimas encuestas de octubre de 2021 no le auguran un buen resultado. Por un lado, una investigación parlamentaria sobre su gestión de la pandemia y el reiterado negacionismo sigue cercenando la imagen pública de Bolsonaro y restándole apoyos parlamentarios. La comisión parlamentaria denuncia que el presidente incurrió en "crímenes contra la humanidad" con su negacionismo, agravando la incidencia de la enfermedad en el país. Por otra parte, el repunte de la inflación se ha convertido en una de las mayores críticas populares en lo referente a la gestión económica. Además, hay que añadir la inesperada vuelta a la escena política del expresidente, Lula da Silva. En marzo de 2021, un juez de la Corte Suprema anuló las dos condenas por corrupción del exmandatario y líder del Partido de los Trabajadores, tras pasar encarcelado 580 días. Esta sentencia le ha permitido recuperar sus derechos políticos y, aunque no ha confirmado con rotundidad si se va a presentar a las elecciones presidenciales, el consenso de las encuestas le sitúa como el máximo favorito. El más que probable duelo en los próximos comicios entre Bolsonaro y Lula da Silva podría acentuar todavía más el agitado clima de polarización instaurado desde hace tiempo en Brasil. La población brasileña se encuentra así en un momento clave que podría marcar el devenir de la próxima década.

\*\*\*\*\*

## **7.- Pro et contra: Reforma de la política fiscal en la eurozona: ¿hacia una mayor disciplina fiscal?**

*(sección coordinada por Carlos Ochando Claramunt. Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València)*

**Pro...**

### **Por una mayor disciplina fiscal**

*(por Vicente J. Pallardó López, Investigador Senior Instituto de Economía Internacional, Profesor Departamento de Estructura Económica y Director Máster en Internacionalización Económica; Universidad de Valencia)*

### **Introducción**

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) fue establecido en Dublín, en el año 1996, como piedra angular de la nueva estructura de políticas macroeconómicas que debían contribuir al éxito de la que pronto sería Unión Económica y Monetaria (UEM), construida por un número creciente de países de la Unión Europea que decidió compartir una moneda única, el euro. En ausencia de la flexibilidad necesaria de mercados y productos, y/o de un único presupuesto

federal de envergadura (al estilo del estadounidense) como mecanismos que reclama la Teoría de las Áreas Monetarias Óptimas para que una Unión Monetaria sea exitosa (en la medida en que permiten hacer frente a las crisis económicas, en especial las asimétricas), los países de la Eurozona optaron por un conjunto de reglas fiscales que permitieran compatibilizar la sostenibilidad de las finanzas públicas con la flexibilidad de las políticas fiscales, dotándolas de un perfil anticíclico escasamente practicado hasta ese momento en muchos de los futuros miembros del euro.

Un cuarto de siglo después, puede afirmarse que el PEC ha fracasado, incluyendo sus ajustes intermedios, en todas las dimensiones que pretendía garantizar. Pero, con niveles de deuda pública alcanzando máximos sin precedentes en tiempos de paz, existe una necesidad inequívoca de recuperar reglas fiscales que establezcan la disciplina fiscal

y coadyuven a alcanzar esos objetivos que nunca cumplió el PEC.

Ciertamente, no procede volver a instaurar lo que ya ha fracasado, ni sustituirlo por presuntas soluciones tan amantes de la “flexibilidad” que parecen revelar un deseo de que no haya disciplina alguna, por no hablar de otras consistentes en engañar a los agentes económicos. Con toda la devastación que ha generado, el SARS-CoV-2 (o virus generador de la pandemia COVID-19) nos ofrece un punto de partida para impulsar una verdadera política fiscal anticíclica, reforzar y dar continuidad a mecanismos nacidos a raíz de la pandemia y profundizar, con ello, en la E de la Unión Económica y Monetaria, evitando una peligrosa sobreutilización de la M como la que se viene produciendo en los últimos años.

A reflexionar sobre todo ello dedicamos el resto de este texto.

### **El Pacto de Estabilidad y Crecimiento.**

#### **Su justificación**

El crecimiento económico occidental de las últimas tres décadas largas ha estado sostenido por un creciente endeudamiento, tanto privado como público, validado de manera cada vez más intensa por una política monetaria asimétrica (mucho más rápida y enérgica en respuesta a las flexiones a la baja del ciclo que a los momentos de exuberancia) y una política fiscal mucho más propensa a la expansión que a la contracción, ignorando lo que debería ser su esfuerzo de compensación del ciclo. Los debates de a quién ha beneficiado y a quién perjudicado este modelo de crecimiento, de si hay forma de recuperar un crecimiento más equilibrado, apoyado en los avances de la productividad y no en los de la deuda (o si el destino de Occidente es el estancamiento secular), o de las implicaciones no económicas de todo lo anterior son apasionantes, pero se alejan del objetivo de este ensayo.

Sin embargo, para los impulsores de la UEM en los países centrales de Europa, observadores de la tendencia señalada en las políticas macroeconómicas (aún incipiente en aquel entonces), un proceso de integración que les uniría de manera

permanente a otros Estados “menos rigurosos” en la persecución de la estabilidad macroeconómica, requería de ciertas garantías. Ciertamente, un Banco Central Independiente construido sobre el modelo del Bundesbank, con un objetivo prioritario de estabilidad de precios y un pilar exclusivamente monetario, más la cláusula de “no rescate” en caso de problemas de sostenibilidad financiero-fiscal de un socio por parte del resto ejercían (en principio) como tales garantías. Pero en la nueva estructura de la UEM, la política fiscal quedaba en manos de los gobiernos nacionales. Era necesario establecer límites a los mismos si querían evitarse efectos de contagio ante potenciales conductas irresponsables que, así se entendía, provendrían de los famosos PIGS (Portugal, Italy, Greece, Spain).

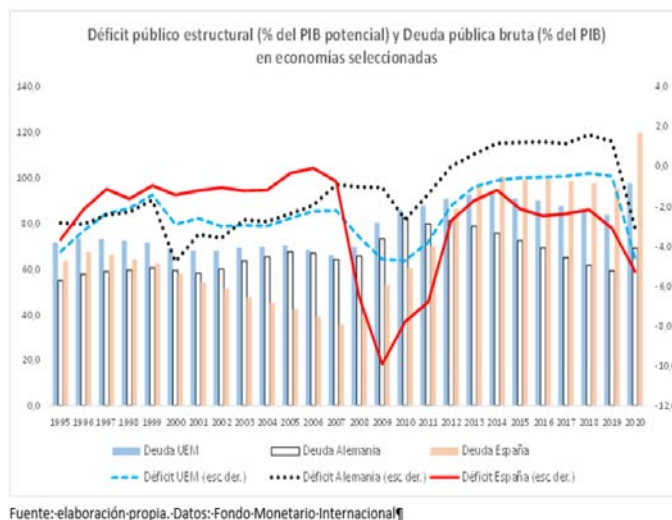
El PEC desempeñaría esa función. Reglas fiscales combinadas con valores más bien arbitrarios pero sensatos de ciertas variables fiscales críticas (3% y 60% de déficit y deuda públicos, respectivamente) permitirían cumplir varios objetivos: conferir sostenibilidad a las finanzas públicas incluso ante cambios estructurales de importancia (envejecimiento demográfico); dotar de perfil claramente anticíclico a unas políticas fiscales que no lo eran, generando colchones en los momentos de expansión que permitirían acciones de estímulo que, junto a los márgenes establecidos en el PEC, supondrían una respuesta fiscal importante en fases de recesión; y reducir el incentivo a un endeudamiento excesivo que se deriva de la integración en una Unión Monetaria con países más crebles. El incumplimiento de lo pactado supondría sanciones económicas para los Gobiernos “culpables”, que serían también penalizados por sus propios votantes, conscientes del daño que la irresponsabilidad fiscal causaría a su propia economía y a la de la Eurozona en general. Técnicamente, razonable. ¿Creíble? En absoluto.

Desde luego, por brillante que fuera la nueva arquitectura cambiaria, monetaria y fiscal de la Eurozona (que no lo era, en especial por la ausencia de un Presupuesto Federal de envergadura, capaz de sostener los objetivos comunes de la UEM y atajar episodios de crisis), resultaba de un optimismo heroico creer que once (inicialmente, hasta 19 en la actualidad) países con características estructurales sustancialmente dispares, en momentos distintos del ciclo y con Gobiernos, en general, poco dados a realizar las reformas de calado necesarias para modernizar sus economías (no solo, aunque sí principalmente, en los países del Mediterráneo) iban a poder hacer frente a situaciones de tensión en las fases difíciles del ciclo. Pero a esa “enmienda a la totalidad”, habrá que sumar toda una serie de factores más específicos que convirtieron el PEC en papel mojado.

### **El Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Su fracaso**

Pocos defensores encuentran el PEC en la actualidad, y la mayoría de los críticos, al menos en la periferia de la Eurozona, apuntan a las presuntas rigideces del Pacto y sus reglas, que habrían impedido el crecimiento y la respuesta adecuada a las crisis de las pasadas dos décadas. Claro, que encontrar algún número que avale esa opinión es complicado. Más bien nos hallamos ante lo contrario. Como revela el gráfico adjunto, el saldo presupuestario estructural (es decir, excluyendo el impacto del ciclo económico sobre las cuentas públicas) en

el conjunto de la Eurozona ha sido superavitario en exactamente ninguno! de los 25 años transcurridos desde la firma del PEC (mismo resultado para España, incluso aunque ese cuarto de siglo incluye el mayor ciclo expansivo desde el inicio del actual período democrático), y ello pese a que Alemania, con el mayor peso ponderado en la zona, consiguió números positivos a lo largo de los ocho años previos a la pandemia COVID-19. Este déficit estructural perenne no es una norma en



Fuente: elaboración propia. Datos: Fondo Monetario Internacional

Occidente. Revisando el mismo período para otras economías desarrolladas de mediano o pequeño tamaño, como son las de la Eurozona, los ejercicios con superávit público estructural son frecuentes en esos 25 años tanto en Australia (11 de esos años), Canadá (13), Corea del Sur (24), Dinamarca (11), Islandia (9), Nueva Zelanda (19), Suecia (10) o Suiza (12)<sup>1</sup>.

A esta carencia de disciplina fiscal debe añadirse que, desde el principio, se ignoraron los referidos límites establecidos en el propio PEC para ciertas variables fiscales, así como los mecanismos de sanción por incumplimiento. Italia, Bélgica y Grecia se incorporaron al euro con niveles de deuda pública muy superiores al 60% del PIB, y el artificio de que estaban convergiendo hacia ese nivel (jamás se han aproximado al mismo) resultaba poco más que una broma de mal gusto. En cuanto a la contabilidad creativa para cumplir con el límite del 3% de déficit público, existió

<sup>1</sup> Solo Noruega, en esta tipología de economías, presenta un saldo estructural negativo en cada año del período, compensado ampliamente por los ingresos netos derivados de la exportación de petróleo y gas natural, que, aunque obtenidos por la actualmente denominada

Equinor ASA, de titularidad pública, solo se incorporan al presupuesto en un pequeño porcentaje determinado por ley (2-4%, según el momento). El resto va al descomunal Fondo de Inversión Soberana del país, el mayor del mundo (1.4 billones de dólares de activos acumulados).

desde el principio (Italia antes de 1999), alcanzando su clímax con la aceptación de que Grecia se movía en el margen establecido, cuando su déficit público real, en la fase *expansiva* del ciclo tras su entrada en el euro (2001 a 2007), osciló entre el 5.5 y el 9 % del PIB. Pero, claro está, estando Alemania (2001-2004) y Francia (2002-2004) entre los incumplidores reiterados, el mecanismo de sanción previsto (que, por cierto, sí se había iniciado contra Portugal) se suspendió por parte de la Comisión Europea, bajo presión del Consejo Europeo (los incumplidores se perdonaban a sí mismos), para reformar el PEC y hacerlo, esa es la realidad, simplemente más fácil de cumplir, mediante el establecimiento de excepciones (“circunstancias excepcionales”, “otros factores relevantes”) que no mejoraron el comportamiento fiscal de los socios de la Eurozona, más allá de la responsabilidad de cada Gobierno nacional que, obviamente, difería según los países y los momentos.

Por tanto, el problema no se encuentra en la inflexibilidad y/o la dureza de las reglas, sino en el incumplimiento de todos y cada uno de los principios establecidos en el PEC en los momentos álgidos o intermedios del ciclo, lo que, inevitablemente, conllevaba una disposición extremadamente débil de las finanzas públicas de muchos países de la Eurozona ante una potencial crisis grave. Aun podría añadirse que, si el mecanismo explícito de sanciones fue suspendido, el implícito, es decir, la penalización de los votantes a los Gobiernos que no respetasen su compromiso de una política fiscal sostenible y anticíclica, no puede siquiera considerarse en la mayor parte de los países, en los que nunca ha existido una pedagogía sobre la necesidad de los equilibrios fiscales y dónde, en todo caso, si algo se tuerce, es recurrente la excusa de que la culpa es de Bruselas (o Frankfurt).

En este escenario, cuando estalló La Gran Recesión en 2008, la debacle era inevitable. De manera pertinente, se dejó actuar a los estabilizadores automáticos y se articularon medidas expansivas *ad hoc*, excediendo cualquier límite de déficit, hasta que, con origen en Grecia, toda la periferia de la Eurozona se vio privada de financiación a un coste razonable por la carencia absoluta de confianza en la capacidad de los Gobiernos nacionales (ausente el margen fiscal que deberían haber generado en la expansión previa) para parar la crisis, así como por el cambio en la valoración de los inversores sobre la cláusula de “no rescate” (de “esto no se lo cree nadie” a “vaya, van a dejar caer a Grecia, y quién sabe si a alguien más”). Ello obligó a aplicar medidas procíclicas (es decir, restrictivas), que agravaron la crisis en la periferia de la Eurozona, en especial al combinarse con el “cierre del crédito” al sector privado directamente derivado de la crisis financiera.

La Gran Recesión, por tanto, desarticuló definitivamente el PEC y dio paso a su sustitución por un marco fiscal (extendido a toda la Unión Europea, con excepción de Reino Unido y la República Checa) apoyado en el conocido como Fiscal Compact<sup>2</sup> (marzo de 2012). En esencia, se trataba de una versión mejorada (se suponía) del PEC original y su reforma, con mayor peso concedido a la evolución de la deuda pública y el saldo estructural (ideas correctas), mayor automatismo en los mecanismos de ajuste y de sanción (tan poco creíbles como los anteriores, al tener que pasar de nuevo por el Consejo Europeo) y la obligación de que los límites y mecanismos del Fiscal Compact se incorporasen a la legislación nacional. Esta sorprendente exigencia (¿firmar un acuerdo internacional con los socios más cercanos no es compromiso suficiente para los gobernantes europeos?) dio lugar a ese peregrino episodio en España de realizar una reforma constitucional en el sentido indicado en pleno mes de agosto, como si

<sup>2</sup> Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union.

la disciplina fiscal fuera un principio perverso en lugar de una necesidad para garantizar el papel estabilizador y contracíclico de la política fiscal.

Aunque la Comisión Europea indicó que los límites del PEC debían regir de nuevo desde 2013, la realidad económica hizo que la fecha se fuera posponiendo, y la combinación del nuevo ciclo expansivo y la adquisición masiva de deuda pública por parte del BCE desde marzo de 2015, ya no como respuesta de emergencia a la crisis (en marcha desde 2011 y esencial para la supervivencia de la Eurozona), sino como máxima expresión de la nueva política monetaria no convencional al alcanzarse el nivel cero de tipo de interés, hizo que la restricción fiscal en la Eurozona se olvidase. Eso sí, el déficit estructural ha seguido acompañando a buena parte de los países, entre ellos España, en esta etapa (cierto que, en promedio, no para el caso español, dentro del generoso margen concedido, sobre todo pensando en la fase expansiva del ciclo, por el Fiscal Compact).

Y he aquí que la COVID-19 terminó por provocar la suspensión del PEC/Fiscal Compact (en principio, entre 2020 y 2023), además de intensificar las compras de deuda pública por parte del BCE, reduciendo su coste prácticamente a la nada, a pesar de los niveles sumamente elevados alcanzados por la deuda (ver de nuevo el gráfico adjunto). Es un momento ideal para, desde este singular nuevo punto de partida, repensar el marco fiscal europeo, con las enseñanzas derivadas de todo lo anterior y aprovechando algunas de las actuaciones que se han desarrollado en respuesta a la pandemia.

### **El nuevo marco fiscal europeo. Por dónde no ir**

En opinión del autor, existen dos vías preocupantes<sup>3</sup>, que desde luego no consideran muy necesaria la disciplina fiscal, para enmendar el contexto en el que deben moverse los países de la

Eurozona en este ámbito. La primera, asumiendo que el problema no está en el flujo (déficit) sino en el stock (deuda), principio cierto, consiste en recuperar la vieja práctica histórica de permitir que la inflación vaya deteriorando el valor real de la deuda<sup>4</sup>. Con una inflación media incorporada al coste de los bonos que oscila alrededor del 3% para el conjunto de la Eurozona (menor en los países centrales que en los periféricos), dejar que los precios se “escapen” hasta crecimientos anuales del 4-5% haría el trabajo. Esta “inflación no esperada”, no obstante, supondría un engaño para los ciudadanos, especialmente los ahorradores (ya penalizados seriamente con el tipo de interés de referencia cero que mantiene desde hace casi una década el BCE y su efecto de arrastre sobre el resto de los tipos de la economía) y los inversores. Por supuesto, en el porcentaje de la deuda indiciada a la inflación no habría mejoría alguna y en emisiones futuras los tipos exigidos se elevarían, encareciendo el coste de la nueva financiación. Pero lo peor es que un desanclaje de las expectativas de inflación derivado de esta línea de actuación, podría conducir a una espiral que llevase a un crecimiento de precios muy superior al indicado...o a un endurecimiento súbito de la política monetaria que generaría una nueva recesión.

La otra alternativa postula excluir del cómputo de los gastos/inversiones a considerar a efectos del déficit público en términos de las reglas fiscales aquéllos/as que se estima se dedican a “partidas de especial interés”. Más flexibilidad, se denomina. En realidad, esta es una vía ya abierta, hasta cierto punto, por la Reforma del PEC de 2005 y por el Fiscal Compact. Claro, cómo no excluir de la restricción fiscal el esfuerzo realizado en infraestructuras físicas y tecnológicas, o en transición verde, o en capital humano, o en apoyo a las PYMEs, o en políticas de

<sup>3</sup> No incluiremos aquí la sesuda propuesta de condonar la deuda pública existente, en todo o en gran parte, porque debemos referirnos a líneas de actuación que, además de algún sentido económico, tengan alguna posibilidad de prosperar en una negociación de los 19 países de la Eurozona.

<sup>4</sup> No presentaremos aquí la formalización que muestra qué hace la deuda sostenible (o no), pero recordemos que la sostenibilidad requiere superávits primarios y/o un crecimiento nominal (incluyendo la inflación existente) mayor que el tipo de interés nominal pagado por la deuda (que incorpora la inflación esperada, que es la que está incluida en la remuneración de un bono).



género, o en previsión del incremento del coste de las pensiones, o en seguridad interna, en especial en la lucha contra el terrorismo yihadista, o en la defensa europea (incluyendo los submarinos necesarios para protegerse contra un socio de la OTAN), o en la gestión de la inmigración, o en reducir la pobreza, o en la ayuda al mundo en desarrollo, o en combatir el ciberterrorismo, o en un nuevo sistema de prevención y lucha contra epidemias/pandemias, o en... Si el lector se esfuerza (no mucho), aún encontrará más de estas “partidas de especial interés” en los discursos de ciertos políticos, expertos y grupos de interés. Y, como cada Gobierno puede considerar más relevantes unos u otros de los objetivos anteriormente citados, esta alternativa termina con una regla fiscal singular, en la que cada cual gasta en lo que le parece y excluye lo que estima oportuno. Eso sí, casi seguro que podrían obtenerse posiciones de superávit “computables” por esta vía. ¿Caricatura? Sí, pero no mucho. El problema es que, incorporados al déficit o no, esos gastos generan deuda, agravando un desequilibrio fiscal ya difícilmente manejable hasta límites extremos<sup>5</sup>.

### **El nuevo marco fiscal europeo. Una propuesta**

Pasemos ahora a una propuesta de un nuevo marco fiscal para la UEM, en el que se recuperan reglas en busca de una política fiscal estabilizadora y anticíclica en cada uno de los países del euro, que son reforzadas por mecanismos de sanción creíbles, y apoyadas en su efecto sobre el crecimiento por actuaciones supranacionales. Esa propuesta puede sintetizarse en los siguientes cinco elementos:

I.- La pandemia ha generado un fuerte incremento, inevitable y justificado, en el nivel de deuda pública de todos los países de la Eurozona. Ese aumento, entre 2019 y 2022, de acuerdo con las estimaciones del Fondo Monetario Internacional,

rondará los 15 puntos del PIB de la Eurozona, con un máximo de 21 puntos en el caso de España. El Banco Central Europeo habrá adquirido (programa PEPP<sup>6</sup>) deuda pública por un volumen superior al del total de la deuda emitida por los países miembros en el período y, con semejante demandante, los tipos de interés de colocación de ese endeudamiento han sido apenas superiores a cero (cuando no negativos). Toda esa deuda, igualando el importe de cada país a, por ejemplo, el 20% de los PIB respectivos (gracias a las compras realizadas con anterioridad por el BCE mediante su “expansión cuantitativa” existe margen para ello) debería convertirse en perpetua al tipo de interés de emisión (o nulo para las emisiones con tipos negativos) y quedar de manera permanente en manos del BCE<sup>7</sup>. De esa manera, se ofrecería un cierto alivio en el punto de partida del nuevo marco fiscal, se daría el tratamiento adecuado a la deuda provocada por un factor exógeno e imprevisible y, como en breve veremos, se podría establecer un mecanismo de sanción automático sobre los incumplidores.

II.- El nuevo objetivo de saldo presupuestario anual se fijaría en términos estructurales, con una banda estrecha, variable según el ritmo de crecimiento económico efectivo del país (considerando más escenarios que la dicotomía recesión o no recesión). Ninguna partida presupuestaria quedaría excluida del cómputo de gastos públicos para evaluar el cumplimiento o no del objetivo.

III.- El nivel objetivo de deuda pública se mantendría en el 60% del PIB, pero la exigencia de reducir la brecha (para los países con niveles superiores – 12 de los 19 de la Eurozona en la actualidad) a un ritmo mínimo del 5% anual (eliminándola en 20 años), establecida en el Fiscal Compact, se reduciría. Con todo, el conjunto de la propuesta aquí presentada

<sup>5</sup> Técnicamente, obligaría a un mucho mayor “ajuste stock-flujo” del que se realiza ya hoy en la descomposición de la deuda pública acumulada por una economía.

<sup>6</sup> Pandemic Emergency Purchase Programme.

<sup>7</sup> Habría que definir un esquema paralelo, con menor conversión, para los dos países cuyo nivel de deuda, incluso en 2022, será inferior o cercano al 20% del PIB (Estonia y Luxemburgo), porque no parece razonable eliminar su mercado de deuda pública.

debería permitir cumplir incluso con el ritmo actualmente fijado.

IV.- La Eurozona, aunque el óptimo y más factible escenario es que este punto fuese aplicado al conjunto de la Unión Europea, daría continuidad al programa (de respuesta a la pandemia) *Next Generation European Union*. Los fondos se destinarían íntegramente a los objetivos definidos a escala supranacional (por la Comisión Europea), que podríamos resumir en un crecimiento más sostenible en términos económicos y medioambientales, la transformación digital, la mejora del posicionamiento europeo en los sectores de vanguardia, todo ello con especial atención al capital humano y las PYMEs. Como se ha demostrado con la primera emisión en los mercados de capital internacionales (12 de octubre de 2021) de los “bonos Next Generation (NG)”, la UE puede colocar deuda sin el menor problema a tipos muy favorables. La financiación futura de esos programas provendría de la “imposición verde”, realizada a escala europea, y los fondos se distribuirían entre los socios en función de la calidad y cantidad de proyectos presentados, con prioridad a los de carácter transnacional.

V.- Todo lo anterior supone un compromiso de cumplimiento de los países integrantes del euro. Para garantizarlo, debieran articularse uno (o ambos) de los dos mecanismos de sanción siguientes:

1.- El coste de la deuda pública en manos del BCE convertida en perpetua pasaría del tipo de interés de emisión (muy bajo en todos los casos) a un tipo penalizador, de no menos del 5%, durante el período de incumplimiento. Se trataría de un mecanismo absolutamente automático. Los ingresos así obtenidos serían transferidos por el BCE para reforzar el nuevo y continuo NG, en beneficio de los socios cumplidores.

2.- El país incumplidor quedaría excluido de los fondos NG mientras persistiese en quebrar las reglas establecidas. De manera crucial, la ejecución de esta decisión quedaría en exclusiva en manos de la Comisión

Europea. Nótese que la justicia europea acaba de avalar la decisión de la CE de retener los fondos del NG asignados a Polonia por incumplimiento de los valores de la UE. Podría aplicarse el mismo principio.

Se consideraría que un país está violando su responsabilidad fiscal en caso de romper el criterio de déficit estructural (punto I) y no corregirlo el año siguiente o de quebrar el criterio de deuda (nivel o convergencia hacia el mismo, punto II) en el promedio del último trienio y no enmendarlo el año posterior.

Evidentemente, una transformación del marco fiscal de la Eurozona de esta magnitud requeriría la aprobación de Comisión, Consejo y Parlamento europeos, además de los parlamentos nacionales de los países socios. Pero, una vez firmado el acuerdo correspondiente, la responsabilidad sobre el mismo debería asignarse a la Comisión Europea, evitando dilaciones e interferencias indebidas de los Gobiernos nacionales.

### **Reflexión final**

La arquitectura fiscal de la Unión Económica y Monetaria, construida entorno al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, ha resultado un fracaso, más ligado a la carencia de responsabilidad fiscal de buena parte de los Gobiernos de la Eurozona que a las deficiencias (que también las ha tenido) de ese marco fiscal. En este ensayo se ha alegado que soluciones basadas en una mayor inflación o la exclusión de partidas de gasto público del cómputo para las reglas fiscales conducirían a un deterioro adicional de la situación fiscal europea (y de la confianza entre los miembros de la zona euro). A continuación, se ha presentado una propuesta de cómo delinear un nuevo marco fiscal para, a partir de la situación en la que nos ha dejado la pandemia COVID 19 y los mecanismos empleados para responder a la misma en el plano económico, impulsar una verdadera política fiscal anticíclica, a la par que se refuerzan los objetivos estructurales relativos al crecimiento económico a escala europea.

**...Et contra****Aprender de la experiencia: un nuevo marco fiscal para el futuro o vuelta a la austeridad**

*(por Jorge Uxó, Universidad de Castilla – La Mancha)*

La creación hace 30 años de la unión monetaria, caracterizada por la coexistencia de una política monetaria centralizada y el mantenimiento en la esfera nacional de las competencias de política fiscal, provocó la demanda de un conjunto de “reglas fiscales” que evitasen que las políticas fiscales aplicadas en algunos países pudieran tener efectos negativos sobre el resto de Estados miembros o sobre la política monetaria común.

Desde el principio, esto se interpretó en un sentido unidireccional: se pensó que lo que se necesitaba era “disciplina fiscal” y poco más. Dos argumentos explicaban (erróneamente, como comprobaríamos dolorosamente después) este planteamiento.

En primer lugar, todos los temores se centraron en la externalidad negativa que podría producirse si algunos países practicasen políticas fiscales demasiado expansivas, incurriendo en déficits o niveles de deuda elevados. Esto podría dificultar la actuación del BCE para controlar la inflación o trasladar al resto de países el “riesgo de insolvencia”. Por ello, en el Tratado de Maastricht incluyó el principio político de “evitar déficits excesivos” -que se concretó a su vez en los límites de un déficit del 3% del PIB y una deuda del 60% del PIB- y se establecieron dos cortafuegos: la cláusula de “no rescate” y la prohibición de financiación monetaria de la deuda pública. Se olvidó, sin embargo, que las políticas fiscales de los países también afectan al crecimiento del resto y a la evolución de la inflación del conjunto de la eurozona a través de otra vía: los desbordamientos de demanda. Lo comprobó el BCE tras la Gran Recesión, cuando había agotado su capacidad para estimular la economía mediante bajadas del tipo de interés, se mantenían los riesgos de deflación y el

marco fiscal no promovía la orientación más expansiva de la política fiscal que se necesitaba, sino al contrario.

En segundo lugar, se partió de un marco teórico en el que se asignaba a la política fiscal un papel muy secundario, si no irrelevante. Según este marco, el crecimiento potencial de la economía y la tasa de paro de equilibrio (NAIRU) están determinados fundamentalmente por factores por el lado de la oferta. Aquellos países que se enfrentan a tasas de crecimiento insuficientes o tasas de paro elevadas deben aplicar, en consecuencia, reformas estructurales, no políticas de demanda. De hecho, aunque estas no tienen la capacidad para mejorar el crecimiento a medio plazo, sí pueden resultar contraproducentes si provocan tensiones inflacionistas o problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas. La estabilidad presupuestaria -se decía- es la mejor contribución que puede hacer la política fiscal para asegurar un crecimiento elevado.

¿Y qué hay de la estabilización cíclica? También aquí el papel principal correspondía a las reformas estructurales, que debían potenciar la “flexibilidad” de precios y salarios (léase devaluación salarial) para favorecer el ajuste de las economías a las posibles perturbaciones que pudieran experimentar. La vuelta a la tasa de crecimiento potencial debía asegurarse por un correcto funcionamiento de los “mecanismos de mercado” y no por un peligroso activismo fiscal. En todo caso, la política monetaria podría contribuir a la estabilidad cíclica mediante las variaciones del tipo de interés y debería permitirse la actuación de los estabilizadores fiscales automáticos, siempre que no se superase la barrera del 3% de déficit y el presupuesto permaneciese equilibrado en términos estructurales.

Esta visión teórica del funcionamiento de la economía y del papel de la política fiscal ha quedado, sin embargo, completamente desacreditada por la experiencia de las dos crisis que hemos sufrido en los últimos 15 años (la Gran Recesión y la COVID) abriendo la posibilidad de que se

consolide un nuevo consenso sobre la política económica que necesitamos en los próximos años.

1. La prioridad absoluta concedida a la reducción de la deuda pública mediante programas de recortes provocó daños económicos y sociales tanto a corto plazo (una segunda recesión, aumentos del paro) como a medio plazo. No solo los multiplicadores resultaron ser claramente más altos de lo previsto, sino que los efectos de histéresis también redujeron el crecimiento potencial, contradiciendo su supuesta independencia respecto al comportamiento de la demanda. A estos efectos restrictivos de la austeridad fiscal se sumó, no hay que olvidarlo, la devaluación salarial. Pero esta estrategia ni siquiera obtuvo los resultados previstos en términos de sostenibilidad de las finanzas públicas (debido a la recesión provocada por los recortes fiscales y salariales, la ratio deuda/PIB aumentó en vez de reducirse).

La experiencia muestra también que los periodos de consolidación fiscal suelen implicar fuertes recortes en la inversión pública (así fue claramente en 2011-2013). Sin embargo, hoy existe una amplia consciencia de que la adaptación de las economías europeas al cambio climático y a la digitalización requiere aumentos sustanciales de la inversión pública. Su rentabilidad social, además, es muy superior al coste de financiarlas, por la bajada de los tipos de interés.

Otro factor determinante en este cambio de visión sobre el papel de la política fiscal es, precisamente, la reducción tendencial en los tipos de interés, que viene produciéndose incluso desde antes de la Gran Recesión. Esto es el reflejo de un periodo de “estancamiento secular” de la demanda privada, que debe ser compensado por políticas públicas para mantener niveles adecuados de empleo. Sin embargo, este necesario impulso para garantizar un crecimiento suficiente no puede venir de la política monetaria,

La estrategia de la “austeridad expansiva” intentada en 2011-2013 fue un fracaso

precisamente porque los tipos han alcanzado su límite inferior. Por el contrario, la bajada de los tipos favorece la posibilidad de utilizar las políticas fiscales, ya que reduce el coste de la deuda (en España, el porcentaje de deuda sobre el PIB ha pasado en los últimos 25 años del 60% al 120%, pero el coste por el pago de intereses ha bajado del 5% al 2%) y permite que el necesario déficit estructural y niveles mayores de deuda sean sostenibles. Dicho de otra forma: la bajada de los tipos de interés hace más necesaria la política fiscal y a la vez la hace más posible, reduciendo el coste de aumentar la deuda y cuestionando la urgencia de reducir los niveles actuales de endeudamiento<sup>2</sup>.

Esta utilidad de la política fiscal se ha reivindicado tanto en el periodo de recuperación de la anterior crisis (que acabó siendo impulsada precisamente por el abandono de las políticas de austeridad) como, sobre todo, durante la pandemia. En 2020 y 2021 los gobiernos han desplegado un amplio abanico de medidas para sostener los ingresos y proteger el empleo y el tejido productivo, evitando el cierre de empresas. Estas políticas han supuesto aumentos del déficit y de la deuda pública, pero hay un consenso generalizado en que han sido medidas necesarias y beneficiosas para enfrentarse a las consecuencias de la pandemia.

También ha cambiado, finalmente, la visión que se tenía respecto al papel del BCE. Sigue manteniéndose formalmente que el banco central no puede financiar a los tesoros nacionales y que su objetivo prioritario es garantizar la estabilidad de precios con total independencia. Sin embargo, desde que en 2012 anunciara su intención de intervenir en los mercados de deuda para evitar la crisis del euro y en 2014 anunciara el inicio de los programas masivos de compra de deuda pública en

<sup>1</sup> Cárdenas, L., Villanueva, P., Álvarez, I., Uxó, J., (2020): “Peripheral Europe beyond the Troika. Assessing the ‘success’ of structural reforms in driving the Spanish recovery”, *Review of Keynesian Economics*, 8(4), 560-588

<sup>2</sup> Furman, J., Summers, L. (2020): A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates”, *Discussion Draft, Brookings Institution*.

los mercados secundarios (reforzada durante la pandemia) está desempeñando un papel implícito de “prestamista en última instancia” de los gobiernos. Esto ha sido fundamental para asegurar la financiación pública en condiciones adecuadas y ha evitado en la pandemia que subieran las primas de riesgo. Si el banco central no puede estimular la demanda mediante el tipo de interés, al menos sí debe asegurar las condiciones favorables para que se despliegue sin problemas el instrumento que sí puede -la política fiscal-.

Reivindicar un papel más activo de la política fiscal no significa despreciar la importancia de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Pero sí podemos ofrecer distintas razones para afirmar que las reglas actuales ni permiten el despliegue de la política fiscal que necesitan las economías europeas ni, paradójicamente, garantizan esta sostenibilidad.

Los límites numéricos establecidos en el Tratado de Maastricht para el déficit y la deuda (3% - 60%) no tienen justificación teórica: se derivan simplemente de la situación que se registraba como media en ese momento<sup>3</sup>, y llevan tres décadas condicionado nuestra política económica! Hoy se reconoce además que la sostenibilidad de la deuda depende de distintos factores (especialmente, la relación entre tasa de crecimiento y tipo de interés) y que no existe un límite de deuda válido para todos los momentos y todos los países; es necesario tener en cuenta las circunstancias de cada caso<sup>4</sup>.

En el contexto actual, con el coste de la deuda en mínimos históricos (el tipo de interés medio de las nuevas emisiones de deuda española en 2021 ha sido del -0,02%), el déficit de inversión pública que padecemos después de un largo periodo de recortes y la necesidad de adaptar nuestras economías a la transición ecológica y digital, la prioridad no puede ser reducir la deuda hasta un nivel

establecido de forma puramente arbitraria hace 30 años.

Más aún. Si a partir de 2023, cuando previsiblemente deje de estar vigente la “cláusula de escape” que ha suspendido la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento desde el inicio de la pandemia, se aplicasen estos límites y se pretendiese reducir la deuda hasta el 60% en los 20 años que establece el Pacto mediante la receta tradicional (recortes del gasto público) el resultado sería desastroso. Lo sabemos, porque ya lo intentamos. Esta vuelta a la austeridad abocaría a las economías europeas a una nueva recesión que, además, como ocurrió en 2011-2013, acabaría aumentando la propia ratio deuda/PIB, en vez de reducirla, provocando la “insostenibilidad” que se quiere evitar. Lo que garantiza hoy la sostenibilidad de las finanzas públicas, e incluso la reducción de la ratio deuda/PIB, es más bien la aplicación de políticas fiscales que aseguren un crecimiento suficiente en los próximos años.

Algunos economistas<sup>5</sup> han propuesto recientemente una adaptación pragmática a esta situación: subir el umbral de deuda desde el 60% hasta el 100% (nuevamente, la media de la zona euro en estos momentos). Pero no es una cuestión del número escogido, sino de lo inadecuado de este tipo de reglas en las que se utilizan referencias numéricas fijas y comunes para todos los países. Este modelo no ha funcionado ni puede hacerlo, porque la política económica requiere capacidad de adaptación a los cambios en el contexto.

Las reglas establecen también la obligación de mantener el “equilibrio estructural” de sus cuentas públicas. Esto es problemático, por dos razones. Nuevamente, nos encontramos ante una restricción autoimpuesta sin ninguna justificación teórica<sup>6</sup>. En un contexto de estancamiento secular de la demanda y con tipos de interés ya próximos a su

<sup>3</sup> Buti, M., Gaspar, V. (2021): “Maastricht values”, VoxEu – CEPR.

<sup>4</sup> Blanchard, O. (2019): “Public Debt and Low Interest Rates”, *American Economic Review*, 109 (4), 1197-1229.

<sup>5</sup> Por ejemplo, Francová, O. et al (2021): “EU fiscal rules: reform considerations”, *Discussion Paper Series/17, European Stability Mechanism*.

<sup>6</sup> Sawyer, M. (2012): “The contradictions of balanced structural government budgets”, *SSRN Electronic Journal*.

límite inferior, el déficit estructural puede ser necesario para garantizar que la economía no cae en una espiral de estancamiento y deflación. Y este déficit puede ser perfectamente financiable: lo demuestra la propia experiencia europea (entre 1995 y 2007, el déficit medio de la UE-15 fue próximo al 3%, y la ratio de deuda sobre el PIB se redujo en 8 puntos) y se ve favorecido además precisamente por los bajos tipos de interés.

Además, la política fiscal no puede basarse en un concepto no observable y difícil de estimar como el de “saldo presupuestario estructural” (cuál habría sido el déficit si descontáramos los efectos del ciclo económico). De hecho, se ha constatado que esta estimación ha estado sesgada, infravalorándose sistemáticamente el efecto de la crisis sobre el déficit, y provocando políticas fiscales demasiado restrictivas <sup>7</sup>. Por tanto, es necesario también eliminar esta referencia de las reglas, que deberían basarse exclusivamente en variables fiscales observables.

La propia Comisión Europea, otrora guardiana absoluta de las esencias de la ortodoxia fiscal y precursora de la austeridad expansiva, es consciente de este estado de la cuestión, y ha abierto un debate sobre la modificación de las reglas fiscales que está dando pie a numerosas propuestas <sup>8</sup>. La que mejor recoge las observaciones que hemos hecho aquí es la que ha impulsado Olivier Blanchard, consistente en sustituir el enfoque basado en “reglas” y “límites numéricos” por otro basado en “estándares” <sup>9</sup>. Podemos resumirla de esta forma:

1. Dados los objetivos económicos y políticos que cada país pretende alcanzar con su política fiscal y dado el contexto macroeconómico previsto (básicamente, tasa de crecimiento y tipo de interés), debe diseñarse una

estrategia a medio plazo sobre los ingresos y gastos públicos.

2. Esa estrategia, y su influencia sobre el contexto económico, dará lugar a una evolución previsible del déficit y la deuda. Lo que el marco fiscal debe vigilar es que esta evolución sea “sostenible”: que el riesgo de que el gobierno se enfrente a dificultades para refinanciar su deuda es bajo, no que se alcance un valor arbitrario fijado a priori.

3. Este juicio debe basarse en una metodología preestablecida que sería aplicada por instituciones independientes. La función de estas instituciones no sería emitir un juicio detallado sobre la política fiscal del país ni hacer recomendaciones concretas, sino únicamente evaluar el riesgo de insostenibilidad. Si este riesgo es bajo, se cumple con el principio de “evitar déficits excesivos” recogido en el Tratado y no son necesarias más reglas o procedimientos de supervisión.

También es crucial lo siguiente: en vez de empezar el diseño de la política fiscal por un objetivo de reducción de deuda y déficit al que todo se condiciona, deben fijarse primero los objetivos económicos y diseñar una estrategia para alcanzarlos que sea sostenible. Al gobierno no hay que juzgarlo por cuánto ha reducido el déficit, sino por haber alcanzado objetivos socialmente deseables en una forma fiscalmente sostenible.

El debate actual abre por primera vez una oportunidad de cambio real. La pandemia hizo que, gracias a la activación de la cláusula de salvaguarda, se abriera la jaula del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Ahora que hemos comprobado que fuera se vive mejor, no volvamos a entrar en ella.

\*\*\*\*\*

<sup>7</sup> Fatas, A. (2019): “Fiscal Policy, Potential Output, and the Shifting Goalposts”, *IMF Economic Review*, 67, 684–702.

<sup>8</sup> Puede encontrarse un resumen muy útil en HAFELE, J. et al (2021): *Fiscal Policy for a Thriving Europe: Feasibility and Impact Analysis of Fiscal Policy Reform Proposals*. ZOE-Institute for Future-fit Economies.

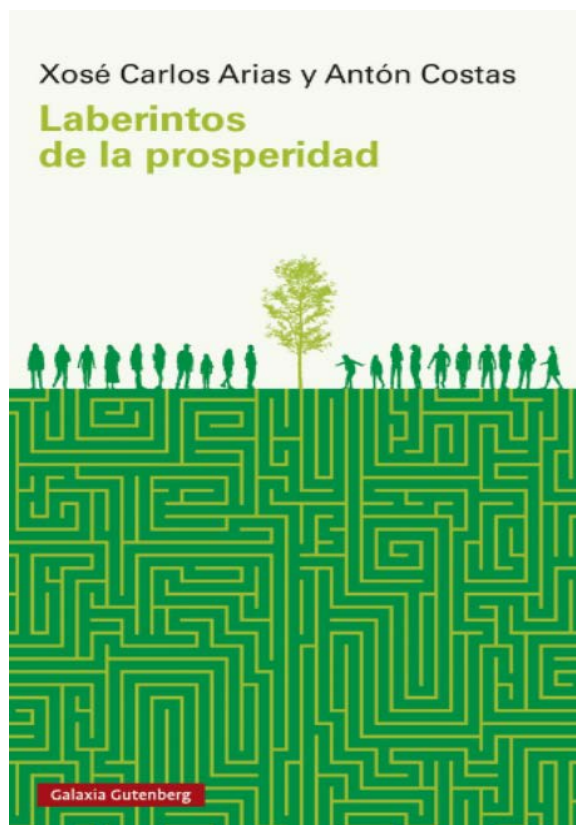
<sup>9</sup> Blanchard, O., Leandro, A., Zettelmeyer, J. (2021): “Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards”, *Working Paper 21-1, Peterson Institute for International Economics*.

## 8.- Reseñas de libros

(sección coordinada por Maja Barac. Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València)

➤ **Arias, X.C. y Costas, A. (2021): *Laberintos de la prosperidad*. Galaxia Gutenberg, Barcelona.**

(por Carlos Ochando Claramunt, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia)



Recientemente, en octubre de este mismo año, ha salido publicado el último libro del tándem creativo que han formado los profesores y compañeros Xosé Carlos Arias y Antón Costas. Creo que la presentación de los autores es innecesaria en este foro. Como es por todos/as sabido ambos son catedráticos de Política Económica, el primero en la Universidad de Vigo y el segundo en la Universidad de Barcelona. Antón Costas ha sumado recientemente el cargo de presidente del Consejo Económico y Social y consejero de Estado. Ambos autores comenzaron hace, exactamente ahora una década, una profunda reflexión sobre el futuro del capitalismo, el impacto de las crisis económicas y sus inevitables transformaciones. Comenzó esa reflexión con el libro del 2011 *La torre de la arrogancia*. Políticas y mercados después de la tormenta (Ed. Ariel), al que siguió *La nueva piel del capitalismo* publicado en 2016 por Galaxia Gutenberg. Por tanto, con este nuevo libro completan los autores

(esperemos que no la cierren....) esta larga y profunda reflexión sobre los retos, desafíos, límites y nuevas transformaciones del capitalismo.

El título (“*Laberintos de la prosperidad*”) invita a pensar que se trata de un libro un poco diferente a los anteriormente citados, en la medida que se adentra en las claves futuras de lo que ahora (o ya hace un tiempo) se denomina “desarrollo o crecimiento inclusivo”. No obstante, el que aparezca el sustantivo “laberintos” nos indica que quizás ese camino no sea nada fácil de recorrer. El optimismo “matizado” de los autores lo encontramos en el subtítulo del libro: “¿hacia una nueva Gran Transformación?”. La interrogación puede significar duda, deseo, incertidumbre, escepticismo, pronóstico.....Sólo leyendo el libro, finalmente, el lector conocerá la posición de los autores.

El libro está dividido en dos partes tituladas: I-La pandemia y el nuevo zeitgeist y II-La gran transformación en el siglo XXI. Creo que la más original y novedosa, sinceramente, es la segunda. En la primera parte, los autores repasan las transformaciones últimas del capitalismo: los efectos de la pandemia, el papel de los Estados emprendedores, la desigualdad, la digitalización, los límites medioambientales, la globalización, las nuevas tecnologías, la hiperaceleración de la información, los efectos sobre la propia democracia, y un largo etcétera. En este bloque los autores hacen un buen diagnóstico de los cambios y transformaciones del reciente capitalismo y sus riesgos para lo que tratarán en la segunda parte: el contrato social. Se parece ese diagnóstico al que realizan en los dos anteriores libros, si bien actualizando los últimos cambios que ha provocado la crisis económica de la COVID-19.

Sin duda la parte más interesante (o por lo menos para el que firma esta breve reseña) es la segunda. En ella los autores se aventuran a diseñar los pilares de los que ellos llaman “nuevo

contrato social". Para ello, utilizan herramientas como el "velo de la ignorancia" del filósofo político John Rawls y buena parte de la literatura reciente sobre la "pre-distribución". El objetivo del libro está bien definido en la página 252 cuando los autores escriben: "en último término, lo que vienen a decir teorías como la 'ventana de Overton' o el 'velo de ignorancia' rawlsiano es que la incertidumbre acerca del futuro provocada por una gran crisis actúa de catalizador para decantar los cambios que estaban ya siendo impulsados por las tendencias presentes en la economía o la sociedad, pero que se encontraban bloqueados por la resistencia de aquellos que resultaban favorecidos por el sistema económico y social vigente. Las crisis que tienen un fuerte impacto sobre las condiciones de vida y acentúan la incertidumbre sobre el futuro generan condiciones favorables para un nuevo contrato social, para una profunda mutación del sistema económico".

Existe un Cuadro en la página 206 muy interesante sobre los tipos de contratos sociales y vías para la posteridad inclusiva. En él se describen cuatro modelos en función de dos ejes: 1) economía abierta/economía cerrada y 2) poca redistribución (filosofía individualista)/fuerte redistribución (filosofía solidaria y Estado emprendedor). Estos cuatro modelos son: 1) Prosperidad mediante mercados libres; 2) Prosperidad mediante proteccionismo y nacionalismo; 3) Prosperidad mediante redistribución de la renta y 4) Prosperidad mediante distribución y pre-distribución.

Los autores apuestan por el modelo 4 que combina medidas distributivas (salarios mínimos + negociación colectiva + antitrust + reforma de la empresa + fiscalidad global) y predistributivas (inversión en justicia social para familias, niños y jóvenes). Suscribimos plenamente la elección. Solo un contrato social basado en la distribución y la predistribución puede enfocar con cierto éxito una de las lacras actuales del capitalismo: la extrema desigualdad y polarización en el reparto de la renta y la riqueza. Solo un contrato social que establezca en su núcleo la lucha por la desigualdad, la apuesta decidida por un Estado del bienestar de amplia cobertura social y la justicia social -en cierta medida ejercida desde el ámbito pre-distributivo- puede servir de buen pegamento social en el futuro. Totalmente de acuerdo con los autores.

Sin embargo, creo que Xosé Carlos y Antón pueden pecar de un exceso de optimismo cuando plantean que la "niebla" de la incertidumbre actual provocada por la crisis económica y el "velo de la ignorancia" de Rawls construyen los pilares de este nuevo contrato social, de esta "nueva Gran Transformación". Ojalá!!!!. Podría suceder todo lo contrario: que la extrema incertidumbre provocada por la crisis económica pandémica genere miedo y que el miedo aumente el apoyo social y político hacia soluciones populistas de extrema derecha (muy alejadas de los fundamentos del nuevo contrato social que pronostican los autores). Una situación que no sólo nos alejaría de ese nuevo contrato social, sino que cuestionaría los propios fundamentos del sistema democrático. Constatamos, en la actualidad, un creciente apoyo social, especialmente en el continente europeo, hacia esas soluciones políticas de extrema derecha. No sería, por tanto, muy descabellado pensar que la elevada incertidumbre en lugar de acercarnos al nuevo contrato social proclamado por los autores (y al que, personalmente, apoyo y defiendo) nos aleje hacia posiciones en las cuales la conquista de los derechos sociales, e incluso la propia democracia, están en peligro.

El hecho de que los autores no se adentren a analizar el propio contexto político actual es otra de las debilidades o carencias del libro. Sólo la utilización del "velo de la ignorancia rawlsiano" sirve de herramienta analítica a los autores. Creo que es una herramienta insuficiente para analizar el actual clima político de polarización que ha contaminado los sistemas políticos europeos. En realidad, las condiciones políticas actuales (en las cuales deberíamos de sembrar ese nuevo contrato social) es algo que queda fuera del análisis de los autores y, debilita, por consiguiente, la reflexión. Porque el lector se pregunta: ¿existe a día de hoy un ambiente político para alcanzar ese nuevo contrato social?, ¿quiénes son los agentes sociales y políticos que defienden el nuevo contrato social?, ¿el descrédito de la política y el creciente desapego por la misma que muestran los ciudadanos es un buen caldo de cultivo para el nuevo contrato social? Preguntas que en cierta medida quedan sin



respuesta tras la lectura del libro. Intuimos que algunas respuestas nos alejarían, en la actualidad, de la propuesta de los autores.

Ojalá los ciudadanos se comporten con la racionalidad prevista en los libros de Rawls y apuesten por un contrato social de mayor cohesión social y de apoyo a las políticas redistributivas que nos permitan reducir la desigualdad y la pobreza. Pero nada garantiza que eso vaya a ser así. Más aún, parece que el apoyo social y político a líderes de extrema derecha que utilizan un “marketing político” basado en fakenews, va, por desgracia, en aumento.

Finalizo esta reseña, poniendo en valor la aportación de Xosé Carlos y Antón (me permito referirme a ellos por su nombre de pila porque los considero a ambos buenos amigos y excelentes colegas académicos). Creo que el libro es una muy buena reflexión sobre los retos a los que nos enfrentamos en el futuro (algunos de ellos como el cambio climático ya en el presente). Además, ambos realizan una encomiable fundamentación teórica y política de un nuevo contrato social que humanice y rediseñe un capitalismo más decente e inclusivo. Solo un último deseo: ojalá se cumplan las condiciones para esa Gran Transformación y podamos transitar hacia ese nuevo modelo de contrato social propuesto por los autores. Eso querrá decir que caminamos por el mejor de los caminos hacia una sociedad mejor y más decente. Ojalá¡¡

- **Stiglitz, Joseph (2021): *Reescribir las reglas de la economía europea*. Antoni Bosch,** (por Antonio Sánchez Andrés, Departamento de Economía Aplicada –Política Económica- Universidad de Valencia)



Se trata del último libro del famoso economista americano que se ha traducido en España. Este se puede incluir dentro del programa de investigación que lidera el autor que podría denominarse “Reescribir las reglas de las economías”. La primera parte del proyecto se plasmó en un libro que vio la luz en inglés en 2015 con el título *Rewriting the Rules of the American Economy: An Agenda for Growth and Shared Prosperity*. La segunda parte, se materializó en el actual libro que se publicó en 2020 en EE.UU. y ahora, de la mano de Antoni Bosch, en español.

El libro objeto de esta reseña concentra su atención en la política económica que debería practicarse en la Unión Europea para conseguir superar la crisis en la que se encuentra inmersa. El libro se compone de cuatro partes. La primera sobre el objetivo de pleno empleo, la segunda acerca del funcionamiento de los mercados, la tercera concentra su atención en los problemas de

la desigualdad y el cuarto y último aborda cómo gestionar la globalización.

La primera parte pone sobre la mesa recuperar el pleno empleo como objetivo esencial de la política económica. Esta parte se organiza a través de tres capítulos. Entre los tres capítulos se argumenta que las políticas de austeridad deben pasar a un segundo plano y transformarse en una primera prioridad la consecución del pleno empleo. Por este motivo, la política monetaria debe someterse al mencionado objetivo y perder la autonomía de la que goza en la actualidad. Esto se habría de complementar con una política de gasto en inversiones cuyo objetivo sería la creación de empleo. La estructura de los tres capítulos es

similar. En primer lugar, define el aspecto central que pretende abordar, después concreta los problemas y, finalmente, realizar unas propuestas de intervención estatal bajo el epígrafe de soluciones. Cabe señalar que, siempre que apunta este esquema, la parte de las soluciones suele ser la más interesante. Así pues, en el primer capítulo, se recomienda la eliminación de las políticas de austeridad encarnadas, entre otras, en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Junto con esta línea de intervención se postula un mejor reparto de las cargas derivadas de la crisis, así como de los riesgos entre los países con la pretensión de fomentar una mayor integración interna. En el capítulo segundo se analiza la política monetaria y se subrayan los interrogantes sobre la lucha contra la inflación, acerca la gobernanza en el Banco Central Europeo (BCE) y en relación con el diseño del euro. En el apartado de soluciones se predica ampliar el mandato del BCE más allá de la lucha contra la inflación e incluyendo el empleo; reformar la gobernanza del BCE, evitando, a los efectos, capturas por parte del sector financiero; crear una unión bancaria y un mecanismo de estabilidad mejorado. El capítulo tercero se orienta hacia la explicación de una política de inversiones coherente con la creación de pleno empleo en la que la participación del sector público sea mucho más activa. En este sentido, las soluciones se orientan hacia las inversiones en capital, con la creación de un Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. Desde este punto de vista se deberían concentrar los recursos en áreas como la energía, la digital, el transporte, el medio ambiente y los aspectos sociales. Una propuesta para vehicular las inversiones es la creación de bancos públicos, muchos de ellos de carácter regional, que apoyen el desarrollo económico.

La segunda parte también se compone de tres capítulos subrayando que se ha de conseguir unos mercados más competitivos, pero guiados por unos mejores incentivos y teniendo como horizonte la innovación. El capítulo 4 apunta entre sus elementos de discusión la no competencia en muchos mercados estratégicos y la ausencia de una gobernanza empresarial. En este caso, las propuestas son más difusas y se refieren a medidas para concretar de una forma nueva los derechos de propiedad intelectual. El capítulo 5 aborda los problemas en el sistema financiero, que lo califica de disfuncional, con fuertes tendencias oligopolistas y generador de inestabilidad. Entre las soluciones que predica el autor se encuentran la introducción de mejoras en las estructuras regulatorias, establecimiento de nuevos requerimientos de capital, controlar el tamaño de las entidades financieras, incorporar nuevas regulaciones sobre los riesgos que puedan asumir los bancos, establecimiento de restricciones a la banca en la sombra, limitar la unión de mercados de capitales, crear una garantía común de depósitos o mejorar los sistemas de supervisión bancaria entre otras. El tema 6 acomete el análisis de la fiscalidad. En su centro se encuentra la idea de constituir un sistema fiscal más progresivo que imprima mayor justicia social y genera mayores ingresos públicos para poder intervenir dentro de la economía. Entre las propuestas se encuentran el aumento de impuestos sobre aspectos perjudiciales para la salud (alcohol, tabaco y similares), de carácter medioambiental, así como las transacciones financieras.

La tercera parte se centra en el problema de la desigualdad y también agrupa tres capítulos. El capítulo 7 se inicia constatando el acrecentamiento de la desigualdad, mientras que las soluciones van en la línea del aumento en el gasto público en educación y en vivienda. El capítulo 8 defiende el establecimiento de un sistema de seguridad social europeo. Sus ejes vertebrales serían una sanidad, unas pensiones y una asistencia social públicas. El capítulo 9 se centra en el mercado laboral. Parte de las apuestas de Stiglitz van por la creación de un sistema de flexiseguridad laboral que permita compartir riesgos. Para conseguir esto se requiere recuperar la capacidad negociadora de los trabajadores, generar una negociación colectiva más efectiva, aumentar el salario mínimo, regular la precariedad y la creación de programas de empleo especialmente orientados hacia jóvenes y parados de larga duración. Finalmente, el último capítulo coincide con la última parte, y establece relaciones entre la Unión Europea en condiciones de las nuevas tendencias de la globalización. En este caso, plantea la situación de EE.UU. y China, con las interrelaciones con la UE. La mayor parte de las recomendaciones se encuentran relacionadas con establecer acuerdos internacionales

de fiscalidad, propiedad intelectual, controles financieros globales, extensión de comercio, nuevos acuerdos de inversión, cooperación climática y otros similares.

En términos globales se trata de un buen libro que está preocupado no sólo por realizar un diagnóstico, sino que se arriesga a realizar recomendaciones de intervención estatal. Así pues, va más allá de indicar que hay crisis y pretende ofrecer opciones. La conclusión del libro es que sí que hay opciones alternativas de política económica.

Quizá se podrían destacar las dos primeras partes del libro como las más interesantes y en las que se ofrecen opciones más detalladas y realistas. La parte de la desigualdad y la lucha contra ésta es mucho más genérica. El último capítulo apunta generalidades sobre EE.UU. y China. Respecto al primer país, da la sensación de que ofrece una visión muy subjetiva y sesgada, mientras que respecto al segundo revela un desconocimiento sobre el país y su proyección exterior.

Como se ha comentado, los capítulos suelen tener una primera parte de diagnóstico de la situación y de definición de los problemas. Quizá esta parte se podría haber sintetizado un poco más, puesto que, en muchos casos, se repiten tópicos. Si se hubiese operado un recorte en el sentido apuntado, entonces el tamaño del libro se podría haber reducido a la mitad transformándose en más atractivo para diversos públicos y ganar influencia en la proyección social de las propuestas que se defiende y que son el objetivo de este libro. Finalmente, este libro constituye un buen material para apoyar clases de política económica, tanto para ofrecer ejemplos de opciones de políticas coyunturales, como de naturaleza estructural.

- **Fernández Díaz, Andrés (2021): *Escritos sobre principios del Derecho, división de poderes, libertad y Estado de derecho*. Delta, Publicaciones Universitarias. Madrid** (por Loren Escot, Departamento de Economía Aplicada, Pública y Política. Universidad Complutense de Madrid)



Escritos sobre  
principios del  
Derecho, división  
de poderes, libertad  
y Estado de derecho

Andrés Fernández Díaz

No cabe, literalmente, en una reseña bibliográfica del *Noticias* una presentación exhaustiva del autor de este libro. Por otra parte, tampoco creo que el profesor Fernández Díaz necesite mucha presentación (y por si hay algún interesado dejo por aquí el [enlace a su página de Wikipedia](#)). Personalmente, me sigue sorprendiendo su capacidad para elegir los temas de investigación que desarrolla, tan variados y poliédricos, para detectar y anticipar problemas y debilidades de nuestro sistema económico y social, y también para proponer medidas y políticas para su solución.

Tras casi dos años de pandemia por la Covid-19, el profesor Fernández Díaz nos presenta en este nuevo libro la diagnosis de la gestión de esta crisis sanitaria por parte del gobierno, que en su opinión incluía una serie de medidas que resultaban abusivas e inadecuadas, anticipándose en más de 9

meses a las sentencias del Tribunal Constitucional que a la postre le dan la razón al profesor. Estas medias hacen referencia, en esencia, al control parlamentario, o mejor dicho a la falta de control parlamentario del ejecutivo durante el primer y segundo estado de alarma. Primero prolongando durante 6 meses la excepcionalidad del estado de alarma sin control

parlamentario, y después por la delegación de la gestión sanitaria de la pandemia a los gobiernos de las Comunidades Autónomas, que de nuevo no están sujetos al control parlamentario.

Detrás de esta crítica se encuentran aspectos fundamentales relacionados con la independencia de poderes, la calidad democrática y la organización del Estado. En consecuencia, el profesor Fernández Díaz dirige en esta ocasión su foco de atención hacia los propios fundamentos del Estado de derecho, la separación de poderes, la función de control parlamentario o la renovación de los miembros de algunas de las más importantes instituciones del Estado como el Tribunal de Cuentas, el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo o el Consejo General del Poder Judicial.

Y como ya nos tiene acostumbrados, la forma en que el profesor Fernández Díaz nos ofrece su diagnosis es mediante el rigor científico, recurriendo a los fundamentos, en este caso a los fundamentos del Derecho. Comienza así el primer capítulo recurriendo a las bases, recurriendo a, en palabras del propio autor, una pregunta impertinente ¿es el Derecho una Ciencia? Impertinente, al menos, si aludiesen a otras disciplinas como la Física, la Química, la Matemática o la propia Economía que cuentan con el reconocimiento generalizado de su carácter científico. Como nos relata el autor en este primer capítulo, en el campo del Derecho, sin embargo, existe una controversia mantenida durante más de 185 años respecto a si el Derecho es o no es una ciencia. Para dar respuesta a esta controversia el profesor Fernández Díaz realiza una revisión sistemática de las contribuciones más destacadas en esta materia (Kant, Hegel, Hart, Bobbio, Catania, Ferrajoli, Kelsen y Atienza), para llegar a la conclusión de que, tomando como referencia el método científico, se puede afirmar, sin ninguna clase de dudas, que el Derecho es una ciencia, que junto a la Economía encabezan el grupo de las denominadas ciencias sociales.

Sentados ya los principios científicos del Derecho, el siguiente capítulo se adentra en el análisis de la importancia y trascendencia de la división de poderes en el marco del constitucionalismo. El profesor critica la paralización por falta de acuerdo parlamentario que sufre, y van ya para cuatro años, la renovación de los miembros de algunas instituciones y órganos del Estado tan importantes como el Consejo General del Poder Judicial. El análisis de esta situación se realiza recurriendo a las fuentes de la fundamentación de la separación de poderes desarrollada por el filósofo inglés John Locke en su obra *Two Treatises of Government* de 1689, y por el jurista francés Charles Luis de Secondant, Barón de Montesquieu, autor de *L'Esprit des Lois* en 1748. Se plantea así necesidad, en aras de garantizar la libertad y la democracia, de la separación entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Se pregunta el profesor si es posible, y en su caso conveniente, hablar de una autentica separación de poderes entre legislativo y ejecutivo cuando el partido de Gobierno tiene mayoría Parlamentaria, o entre éstos y el judicial cuando los miembros de su órgano rector son elegidos según el color de las mayorías parlamentarias.

Con estos preámbulos en los que se establecen las bases del Estado de Derecho, en los dos siguientes capítulos, el profesor Fernández Díaz habla abiertamente, amparado quizás en que ya no siente ninguna necesidad de callarse nada, de las debilidades de la gestión de la crisis de la Covid19 por parte del ejecutivo.

Las circunstancias excepcionales de crisis sanitaria llevaron a plantear como solución inicial a la pandemia el confinamiento domiciliario, que supuso la renuncia de forma expresa o tácita a una parte de la libertad de los ciudadanos, la libertad de movimiento (artículo 19 de la Constitución). Esta situación de renuncia a la libertad fue recogida ya en 1651 por el filósofo y político inglés Thomas Hobbes es su *Leviathan*, donde ilustra la situación de Inglaterra a mediados del siglo XVII en respuesta a la guerra civil (1642-1649). Una renuncia a la libertad de movimiento, que sin embargo no debería haber supuesto la renuncia al control del ejecutivo. El autor nos reseña que el legislativo “regaló” al ejecutivo seis meses de estado de alarma, lo que supuso una prolongación de la excepcionalidad que no era necesaria y que debilitaba la separación de poderes, garantía de la calidad democrática del Estado. Como ya se ha comentado anteriormente, estas afirmaciones del profesor Fernández Díaz se han visto corroboradas posteriormente por las recientes

sentencias del Tribunal Constitucional, que ponen en entredicho no tanto las limitaciones a la libertad de movimiento del confinamiento domiciliario impuesto por el ejecutivo, sino la renuncia a su control por parte del Parlamento.

Igualmente crítico es el siguiente capítulo que el profesor titula *Lenguaje y descentralización corrosiva: obstáculos para un verdadero estado de derecho*. En esta ocasión, y de nuevo buscando la fundamentación de autores como John Locke o Ludwig Wittgenstein, se pone de manifiesto cómo la distorsión y manipulación del lenguaje afecta negativamente a principios y valores como la libertad, la justicia y la igualdad, que caracterizan el Estado de Derecho. En particular se menciona el manejo incorrecto de términos y expresiones por una gran parte de los medios de comunicación, que en opinión del autor se explican por una mezcla de ignorancia y de intencionalidad, y que contribuye a crear un clima y estado de opinión entre los ciudadanos que son víctimas del conocido “efecto rebaño” con una pérdida notable de su personalidad y capacidad de decidir, o lo que es lo mismo, con la consiguiente pérdida de libertad.

Este capítulo finaliza con una nueva revisión crítica de la gestión de la pandemia. La referente a la descentralización de la misma a través del traslado o cesión de competencias a las Comunidades Autónomas. En su opinión la gestión de la crisis sanitaria debería ser responsabilidad directa del Gobierno de la Nación, y no debería haberse dejado en manos de 17 gobiernos autonómicos, ya que, a pesar de los esfuerzos, ha revelado una falta de unidad de acción y una falta de control por parte de las Cortes Generales, lo que debilita de nuevo nuestro Estado de Derecho.

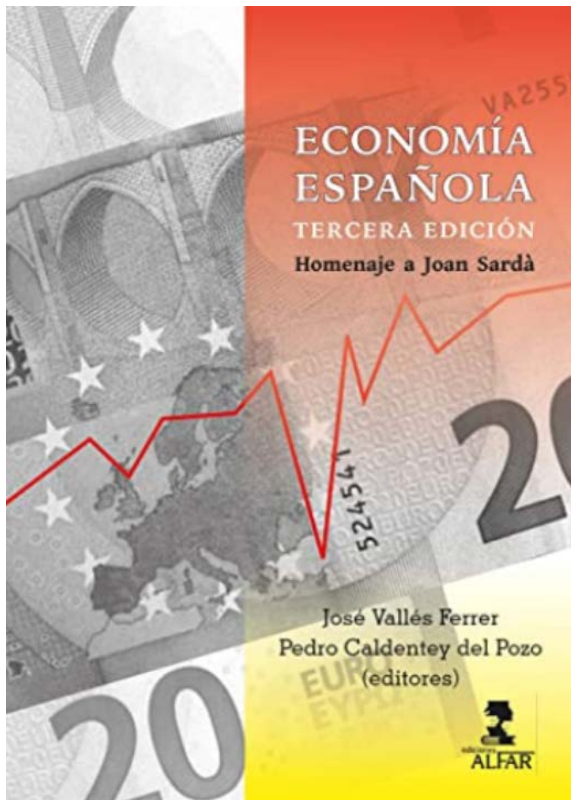
En definitiva, el profesor Fernández Díaz nos ofrece en su obra un análisis riguroso que, ante una situación difícil y compleja, partiendo del marco legislativo existente, considerando las decisiones tomadas al respecto en los distintos niveles de la Administración Pública, y sin olvidar la necesidad de respetar el principio de separación de Poderes, nos permita conocer, en virtud de los resultados obtenidos, hasta qué punto en nuestra sociedad actual existe un verdadero Estado de Derecho.

➤ **Vallés Ferrer, José y Caldentey del Pozo, Pedro (2021): Economía española. Ediciones Alfar, Sevilla**

*(por Antonio Sánchez Andrés, Departamento de Economía Aplicada –Política Económica- Universidad de Valencia)*

Este libro constituye la tercera edición de la obra del mismo nombre coordinada por el profesor Vallés, antiguo catedrático de Política Económica de la Universidad de Sevilla. La primera edición vio la luz en 2007 y la segunda en 2009, ambas en la editorial McGraw-Hill. Esta tercera edición además de encontrarse bastante renovada y actualizada, se ha editado en la editorial Alfar y cuenta con un nuevo co-coordinador. Además de que cuenta con una especie de anexo de unas treinta páginas en el que se rinde un homenaje a Joan Sardá.

El libro pretende ofrecer una visión global sobre la situación de la economía española que se compone, de hecho, de 16 capítulos, que se organizan en cuatro partes. En la parte denominada “marco general de la economía española” se presenta una visión global con perspectiva histórica en cuatro capítulos. Cabe destacar en el primer capítulo (el quinto, según el cronograma del libro) la referencia que realiza al plan de recuperación y resiliencia para el periodo 2020-26 asociado a la crisis del COVID-19, así como en el tercero (escrito por Pedro Caldentey), el análisis sobre la respuesta de la UE a la pandemia en la actualidad. La siguiente parte, “sectores productivos”, también formada por cuatro capítulos presenta las características de la economía española desde un enfoque sectorial (esencialmente sectores agrario, secundario y terciario). Esta parte es más descriptiva, pero en el capítulo



que aborda el sector secundario destaca el epígrafe sobre digitalización y sostenibilidad, así como el que tiene en su centro la política industrial comunitaria y española.

La tercera parte se denomina “marco instrumental de la economía española” y se agrupan seis capítulos. Esta parte ocupa cerca de un tercio de las reflexiones del libro y concentra su atención en la política económica. En el primer capítulo se presenta la política monetaria, en el siguiente, la fiscal, después la de empleo, a continuación, la de rentas, después, la comercial exterior y, finalmente, las de sostenibilidad. Dentro de esta parte, son destacables los comentarios sistematizados sobre la reforma laboral reciente en España y las políticas activas de empleo. Resulta especialmente atractivo el capítulo sobre política medioambiental y, en concreto, las alusiones a la economía circular, que cada vez están adquiriendo mayor relevancia.

La última parte, titulada “el futuro de la economía española” recoge dos capítulos, uno sobre los retos de la economía española y otro sobre el futuro del sistema financiero. El primero de estos dos capítulos presenta gran interés por la introducción en su discurso de los problemas del COVID-19. No obstante, resulta un poco breve esta parte del libro.

Una de las innovaciones del libro es, a los efectos el anexo dedicado a Joan Sardà. Este fue de hecho, el padre del Plan de Estabilización español. Esta parte está constituida por varios capítulos, que son más bien fichas relacionadas con ese economista español.

De los comentarios apuntados, se desprende que nos encontramos ante un manual, que puede tener interés no sólo para estudiantes, sino también para interesados en aumentar sus conocimientos sobre economía española. No obstante, debe subrayarse que, la parte más interesante es la tercera de las apuntadas, en la que se concentra la atención en las políticas económicas. Por este motivo, este libro puede ser utilizado como bibliografía complementaria de los cursos de política económica, tanto coyuntural como estructural, para ilustrar aspectos concretos de las explicaciones. Además, puede presentar un interés docente la actualización de ciertos datos o las alusiones a los cambios provocados por la crisis del COVID-19.

- **Legna Verna, Carlos (2020):, *¿Qué es el desarrollo? Una revisión de las ideas y una propuesta centrada en las personas y su libertad*. La Laguna, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna (Islas Canarias), 255 páginas, I.S.B.N 978-84-15939-74-0**

*(por José Luis Rivero Ceballos, Catedrático de Economía, Universidad de La Laguna)*



El objetivo del libro lo resume su título: proponer una interpretación de qué es el Desarrollo, proposición que se centra en las personas y en su libertad. Con esta finalidad se hace una revisión de las ideas sobre este tema (primer capítulo) desde que se comenzó a hablar de Desarrollo, los primeros años de la segunda postguerra mundial. Esa revisión permite detectar dos grandes corrientes de interpretación: una, que asimila crecimiento económico a Desarrollo (pone al PIB en el pedestal, como se afirma en el libro); y otra que, por el contrario, se centra, de diversas maneras, en las personas y en su realización como seres humanos. De esta segunda corriente, que es mucho más rica que la primera, se exponen sus principales ideas, particularmente las que se originaron en América Latina (trabajos de la CEPAL –Comisión Económica para América Latina, de NNUU- de instituciones como la Fundación Bariloche, etc.), generalmente poco conocidas en

España. En ellas, el autor detecta que hay dos preocupaciones dominantes: bienestar de los seres humanos y justicia, encaminados ambos a la plena realización de las personas, a su liberación, como se dice en algunos textos. Retoma estas preocupaciones centrales en los cuatro capítulos siguientes, que están dedicados a elaborar su propuesta de qué es (o debe ser, pues es normativa) el Desarrollo. De estos cuatro, en los tres primeros hace una revisión crítica de las ideas sobre bienestar y justicia que se encuentran en el utilitarismo, en los estudios sobre la felicidad y en el Enfoque de las Capacidades (originalmente debido a Amartya Sen). Esta revisión provee de insumos, y descarta otros, para la elaboración de su propuesta, que hace en el último capítulo. Del estudio del utilitarismo, de tan fuerte influencia en la teoría económica, concluye que sus ideas no son válidas para la interpretación de qué es el Desarrollo. Por el contrario, considera que son útiles los estudios empíricos sobre la felicidad, que revelan cuales son las condiciones y características de las sociedades que hacen más felices a las personas, que tienen una gran coincidencia con lo que propugna el Estado del Bienestar y también con lo que sostiene el Desarrollo Humano (lo que significa que ambos hacen más felices a las personas); y el Enfoque de las Capacidades, que desempeña un papel importante en su propuesta de qué debe ser el Desarrollo (si bien es más amplia que él).

Finalmente, en el último capítulo, se propone una interpretación de qué es el Desarrollo: es un proceso de cambio de la sociedad cuya finalidad central es la realización de las personas como tales, lo que implica expandir su libertad, porque ella hace a la esencia de la humanidad. El autor considera necesario, antes de elaborar su propuesta, precisar su definición de libertad, pues es un término polisémico. La que se propone tiene fundamentos kantianos y difiere substancialmente de la de los libertarios. A partir de este basamento construye su interpretación de qué debe ser el Desarrollo: es una construcción que ensambla la noción kantiana de libertad (a la que se agregan otros componentes), el

Enfoque de las Capacidades y su conexión con ideas de Aristóteles, los resultados de los estudios empíricos sobre la felicidad y otras aportaciones del autor. Frente a quienes propugnan la eliminación del Estado de Bienestar, la propuesta fundamenta no sólo su mantenimiento, sino su profundización. Entre lo que ella incluye, se destaca que la igualdad de oportunidades requiere una disminución de las desigualdades entre las Capacidades de los miembros de la sociedad y un mínimo de equilibrio en las relaciones de poder que se producen entre los agentes sociales.

La Fundación Cristino de Vera celebró el pasado año 2020 un ciclo de conferencias, dirigido por el Dr. Castro Borrego, catedrático de Historia del Arte de la Universidad de La Laguna. El motivo central del ciclo fue la afirmación de Sthendhal, “El arte es una promesa de felicidad”. El Dr. Castro Borrego transformó la aseveración de Sthendhal en pregunta ¿Es el arte una promesa de felicidad? El ciclo de conferencias recorrió la obra de Monet, Bonnard y Matisse. Tres pintores que vivieron en la Europa destrozada de principios del Siglo XX, pero prefirieron ofrecer a la humanidad una obra pictórica centrada en la belleza de los nenúfares de Giverny en el caso de Monet, el esplendor de la imagen de la mujer saliendo de la bañera en el de Bonnard y la alegría de vivir en el de Matisse. Los tres decidieron separarse del sentido trágico de la vida que gobernaba el arte de entonces como consecuencia del estado en el que se encontraba el viejo continente. No olviden que Celaya escribía por entonces aquellos maravillosos versos en La Poesía es un Arma Cargada de Futuro:

*Maldigo la poesía concebida como un lujo  
cultural por los neutrales  
que, lavándose las manos, se desentienden y evaden.  
Maldigo la poesía de quien no toma partido hasta mancharse.*

Mientras iba oyendo las conferencias, pensaba si era pertinente preguntarse: ¿es la economía una promesa de felicidad?

Escribió Thomas Carlyle, en 1836, que la economía es una ciencia lúgubre y lo repitió. En cambio, posteriormente, Keynes, en 1929, dice a los alumnos de doctorado en Cambridge que el capitalismo es capaz de crear la suficiente cantidad de bienes y servicios para satisfacer las necesidades. Además, en una corta jornada de trabajo, así que las personas tendrán tiempo para cultivar el espíritu. Sus nietos disfrutarán de la prosperidad. El mensaje oculto era: no se dejen seducir por la revolución bolchevique.

Allá por los años cincuenta, pensamos que el progreso de la ciencia nos traería la felicidad. Disponíamos de importantes armas: la política económica derivada de la síntesis neoclásica, la econometría, los acuerdos de Bretton Wood. Y todo ello produjo la convergencia entre la academia y los negocios, lo que Schumpeter llamó la “segunda situación clásica”. Pero vinieron las crisis de los setenta, ochenta, noventa, del siglo XX, y continuaron las dos crisis del siglo XXI. Vinieron la bomba atómica y las guerras. Estalinistas, nazis y fascistas, camparon por sus respetos, y en el siglo XX, la rueda de la Historia gira y gira. El proyecto de la Ilustración se resquebrajó y cualquier otro proyecto se deja llevar por la realidad líquida de Bauman.

Y mientras, un grupo de economistas y filósofos, siguen preguntándose si la economía puede hacer promesas de felicidad. A esta estirpe pertenece Carlos Legna y su libro: a los que siguen buscando la forma en la que la economía puede contribuir a la felicidad. Su libro es brillante. Y es que pocos están en condiciones de ofrecer una síntesis de esta naturaleza: el Dr. Legna une a su sólida formación intelectual el conocimiento del terreno, no en vano “ha andado muchos caminos y abierto muchas veredas”. El Dr. Legna es extremadamente cuidadoso al ir desgranando todas las vertientes del desarrollo, y esto convierte a su libro en un material imprescindible para aumentar el bagaje cultural de los científicos sociales de nuestro mundo. Especialmente interesante me parece la lectura para los jóvenes, tan preocupados por el presente y el futuro que olvidan aprender de las vueltas y revueltas del pasado, en particular, desprecian el aprendizaje que se deriva de los errores del pasado. Para ellos, el libro será un descubrimiento inolvidable.



Adorno escribió que “el arte es una promesa de felicidad, sólo que es una promesa incumplida de felicidad”. Podríamos decir lo mismo de la economía. Por eso hacen falta libros como el del Dr. Legna. Libros que hacen gala de una virtud escasa: la modestia. En la película titulada Los Consejos de Alice, de Nicolas Pariser, un proto-candidato a la secretaría general del Partido Socialista Francés, escribe un discurso, que no llega a leer porque finalmente no es nominado candidato, en el que termina diciendo: “Quizás ha llegado por fin el tiempo de la modestia” ¡Qué así sea!

Informaciones y colaboraciones pueden ser enviadas para publicar en el siguiente número hasta:

**15 de marzo de 2022**

[noticias.polec@uv.es](mailto:noticias.polec@uv.es)

**(Los artículos publicados en *Noticias de Política Económica* se encuentran sometidos a evaluación ciega por pares)**

*Noticias de Política Económica* es editado en Valencia por el Departamento de Economía Aplicada de la Universitat de València (España). La coordinación general de su edición es realizada por Antonio Sánchez Andrés

Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València (España).

El objetivo de esta publicación es académico y su distribución es gratuita y sin ningún ánimo de lucro.

### Consejo Científico y de Selección

Aranda García, Evangelina. Departamento de Economía Política, Hacienda Pública, Estadística Económica y Empresarial y Política Económica, Universidad de Castilla-La Mancha  
 Barac, Maja. Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València  
 Díaz Pérez, Flora M<sup>a</sup>. Profesora Titular de Política Económica, Universidad de La Laguna  
 Escot Mangas, Lorenzo. Departamento Economía Aplicada, Pública y Política, Universidad Complutense de Madrid  
 Fernández Cornejo, José Andrés. Departamento Economía Aplicada, Pública y Política, Universidad Complutense de Madrid  
 Mañé Estrada, Aurelia. Universitat de Barcelona  
 Martín Cerdeño, Víctor J, Departamento Economía Aplicada, Pública y Política, Universidad Complutense de Madrid  
 Ochando Claramunt, Carlos. Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València  
 Rohr Trushcheleva, Margarita. Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València  
 Sánchez Andrés, Antonio. Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València

*Noticias de Política Económica* se encuentra disponible on-line

- En forma de pdf en la dirección del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia:

<http://www.uv.es/uvweb/departamento-economia-aplicada/es/profesores-investigadores/profesorado-personal-investigador/unidad-docente-politica-economica/noticias-1285893217565.html>

- y en forma de blog en:

<https://newspoleco.blogs.uv.es/>