

## **Democracia y Gobierno Económico Europeo**

### *Democracy and European Economic Government*

**Javier WRANA TRAUTMANN**

Profesor Titular del Dpto. de Economía Aplicada I

Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

javier.wrana@urjc.es

Recepción: Octubre 2010

Aceptación: Diciembre 2010

#### **RESUMEN**

Dentro de la Unión Económica y Monetaria Europea (UME) nos encontramos con la situación de que las decisiones de política económica tomadas por los gobiernos de cada uno de los Estados Miembros tienen, con mayor o menor intensidad según el caso, repercusiones en los demás. La existencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), gran institución común de la UME, garantiza o pretende garantizar que las cuentas públicas de cada uno de los Socios estén saneadas. Puede considerarse que la crisis económica por la que atravesamos ha servido como prueba de fuego para la UME, y en particular para el PEC. Los déficits han aumentado considerablemente, pero el procedimiento sancionador, que no se ha mostrado suficientemente operativo hasta ahora, no parece una herramienta apropiada para cumplir los objetivos que tiene encomendada, de modo que parece razonable realizar profundas reformas en el mismo, que contribuyan a fortalecer la estabilidad del sistema.

**Palabras Clave:** Déficit, Cuentas públicas, Unión Monetaria, Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

**Clasificación JEL:** E61.

**ABSTRACT**

Decisions taken by Economic and Monetary Union Member States affect undoubtedly not only the economic system of each member but also the common project. The Stability and Growth Pact was enforced in order to avoid irresponsible decisions from the countries by setting up deficit limits that guarantee sustainable public accounts. The current economic crisis has been a proof of how the system actually works, but this has shown that still further improvements must be done, mainly regarding the consequences of non-compliance of the requirements which would allow strengthening stability.

**Keywords:** Deficit, public accounts, Monetary Union, Stability and growth pact.

**JEL Classification:** E61.



## 1. DEMOCRACIA Y GOBIERNO ECONÓMICO EUROPEO

Sí. Moisés Naím lo señala claramente. Una gran parte de académicos se centran en asuntos minúsculamente importantes, en tanto que los asuntos importantes con mayúsculas tienen proporcionalmente una escasa representación en el debate académico.

Me atrevo a romper una lanza, y proponer argumentos en relación con aspectos que la actual crisis económica mundial refleja en nuestro continente, y más en particular con algunos efectos claramente positivos que la Unión Monetaria ha conseguido generar dentro del proyecto de Construcción Política de Europa.

Hace unos días asistí a una conferencia con motivo de la celebración del aniversario de la inauguración de las Cortes que elaboraron la Constitución Española de 1812. El Catedrático de Derecho Constitucional, Pedro González Trevijano, destacó algo, probablemente obvio para constitucionalistas, pero que me produjo honda impresión, y que puede resumirse en que “no hay Constitución sin división de poderes”. No. No se trata de que la división de poderes sea un concepto importante, muy estudiado por juristas o politólogos. No es un asunto de forma, o meramente instrumental. El objetivo es, precisamente, que exista un contrapeso de poderes... Un contrapeso real entre poderes reales.

25

La simple existencia formal de división de poderes no significa gran cosa. En todo caso significa poco en países en los que se produce una suerte de multicolinealidad política, según la cual, un determinado resultado electoral (y no una sucesión de ellos a lo largo del tiempo) condiciona la composición de las instituciones que debieran ejercer de contrapesos en la administración del Poder. El efecto distorsionador de la multicolinealidad política alcanza su máxima expresión cuando gobernantes irresponsables desprestigian las instituciones que no responden solícitamente a lo que se les sugiere que opinen o dispongan. La labor de los integrantes de esas instituciones, personas al fin y al cabo, deviene en estas circunstancias una actividad hercúlea, que no todos son capaces de soportar, y acaso la cesión o el allanamiento a las pretensiones del Poder se convierte en el camino más sencillo que seguir por parte de quienes no tienen complejo de Teresa de Calcuta, y no les llama la atención acceder a la Santidad o al Martirologio... Con el consiguiente menoscabo de los intereses de los ciudadanos frente al Poder.

En la construcción política de Europa asistimos a un contrapeso real de poderes: la competencia entre los estados que integran la Unión, cada uno de ellos dotado de su

propio equilibrio interno; y el entramado institucional de que la Unión se ha dotado, que cuenta con algunas instituciones muy asentadas, cuya necesidad y funciones se han asumido plenamente por Estados miembros y por ciudadanos... Y es por ello que los poderes de cada Estado miembro no han de responder únicamente ante sus ciudadanos; deben también rendir cuentas ante los otros Estados miembros y ante las Instituciones Comunes (IC's). Así, aunque a menudo resulta sencillo a los poderes de un Estado ocultar o tergiversar la realidad a sus propios ciudadanos, o achacar la culpa de los males del país al correspondiente chivo expiatorio, nada de esto resulta efectivo frente a los otros Estados socios en la Unión o frente a las IC's, aunque a veces hagan como que no se enteran de lo que pasa. La razón es simple: el juego se desarrolla entre participantes del mismo nivel; se trata de una partida de poder a poder, en la que no valen los trucos que generalmente resultan efectivos frente a gran parte de la ciudadanía<sup>1</sup>.

Si un Estado de la Unión no cuenta con una división real de poderes, sus ciudadanos tienen como último elemento de protección efectiva a los otros Estados miembros y a las IC's... No tanto porque el objetivo de aquellos sea la defensa de los intereses de los ciudadanos de un Estado concreto, sino porque al defender sus respectivos intereses (sus propios ciudadanos en el caso de los Estados, y el interés común en el caso de las IC's), contribuyen a evitar excesos derivados de una deficiente gestión en el Estado en cuestión.

26

Un importante exceso en que incurren los gobiernos de algunos estados consiste en el despilfarro de los recursos públicos. Dicho despilfarro es una carga de profundidad para la economía de un país; pero sus efectos no suelen notarse por la mayoría de la ciudadanía más que a medio o largo plazo, o una vez agotada la capacidad de endeudamiento. En caso de que el gobierno despilfarrador cuente con el instrumento de la política monetaria, la ciudadanía asistirá a un proceso inflacionario que acelerará todas las demás distorsiones, o en caso de alcanzar la hiperinflación se convertirá en el principal freno a la recuperación económica.

Si el estado gobernado despilfarradoramente forma parte de una unión monetaria (UM), al menos no contará con el instrumento de la política monetaria, representando esto un apreciable elemento de protección de sus ciudadanos frente a los administradores del Poder en dicho estado, pues es poco probable que los demás estados de la UM toleren que el gobierno despilfarrador supere determinados niveles de gasto por encima de sus ingresos, ya que con ello dañaría la estabilidad del conjunto de la UM.

Frente a gobiernos despilfarradores, y con objetivos de gasto poco claros, los ciudadanos de los países integrantes de la Unión Monetaria Europea (UME) tienen una importante Institución Común protectora: el denominado Pacto de Estabilidad y



Crecimiento (PEC), que pone el acento en que las cuentas públicas de cada Estado participante en la UME estén saneadas.

El PEC no establece un nivel de gasto público *óptimo*. No. No es un pacto “de derechas” o “de izquierdas”. Son bienvenidos presupuestos que administren el porcentaje del PIB que el Poder, elegido democráticamente, disponga. Ahora bien, dicho gasto ha de corresponderse con los ingresos públicos que puedan generarse, y que naturalmente no son ilimitados; concretándose en un tope del 3% el máximo de déficit público con respecto a su PIB en que cada Estado miembro de la UME puede incurrir.

Algunos restan importancia a la existencia de déficit en las cuentas públicas. Sí. Ese debate existe... Si el rendimiento que produce aquello a lo se destinan los recursos genera una rentabilidad (financiera directa, económica o al menos social) superior al coste que se deriva de los intereses que devengue la deuda en que se incurra ¿Cuál sería entonces el problema? La estimación de la rentabilidad financiera es relativamente fácil de realizar; menos evidente es la determinación de la rentabilidad económica, aunque hay metodología razonable para su cálculo; en tanto que la rentabilidad social incorpora variables de medición excesivamente subjetiva, dando resultados muy dispares en función de la cuantificación de las mismas.

Además del argumento comparativo anterior, por otra parte obvio, existen otros que restan importancia a la generación de déficits públicos... Merece la pena explicitarlos y tener ocasión de rebatir la mayoría de ellos, pero dedicándoles un artículo monográfico más adelante.

27

Algunos señalan que la principal causa de los accidentes de tráfico es la conducción imprudente. Ahora bien, al no disponer de los necesarios imprudenciómetros, que habrían de permitir la medida y el control de la imprudencia en la conducción, las autoridades han de conformarse con otras variables, para cuya cuantificación sí existen los instrumentos adecuados. Así, se controla que al conducir no se supere determinada velocidad (mediante el velocímetro) o determinado nivel de alcohol en sangre (a través del alcoholímetro), pues se trata de variables muy correlacionadas con la conducción imprudente.

Me gusta la expresión **cuentas públicas saneadas**. No hace falta ser hacendista para entender, o al menos intuir lo que esta expresión significa... La elaboración y ejecución de un presupuesto que permita que las cuentas públicas estén saneadas es algo muy parecido a la conducción prudente... Pero, al igual que aquella, muy difícil de cuantificar. No existen los “cupublisaneadómetros”. Es verdad que cuando la mayoría de los expertos coinciden en que las cuentas públicas no están saneadas es porque efectivamente no lo están. Ahora bien, por más que en ocasiones la mayoría de los expertos coincidan en que las cuentas públicas no estén saneadas, y que la elaboración y

ejecución de un presupuesto se asemeje demasiado a la conducción imprudente, el Poder siempre encontrará otro experto dispuesto a aseverar lo contrario, incluso de manera creíble para gran parte de la ciudadanía.

Por ello, y para evitar problemas de interpretación, nuestro cupublicaneómetro ha de ser exclusivamente técnico, y sólo cuantificar si hay déficit y cuánto... Y dejar de lado lo más o menos justificadas que puedan aparentar, o incluso ser, las causas de su existencia.

El esquema podría ser el siguiente:

*¿Hay déficit? País en el punto de mira. ¿El déficit supera el 3% del PIB? Sanción. ¿El déficit se dispara? Intervención.*

Es cierto que la aplicación práctica del procedimiento sancionador en caso de incumplimientos del PEC ha dejado bastante que desear desde que se verificó su entrada en vigor, actuándose con energía en caso de incumplimientos por parte de *países pequeños*, pero manifestándose excesivas dudas para aplicarlo en caso de incumplimientos por parte de *países grandes*.

28 Pero hay algo nuevo... Lo estamos viendo en estos días... Y era razonable que así ocurriera: La crisis financiera que estalló en 2007 ha tenido numerosos efectos; entre ellos sustanciales incrementos de déficit en muchos países integrantes de la UME; y desde principios del año en curso, el estallido por etapas de una crisis de deuda en algunos de ellos, cuyos efectos sobre el resto, sobre el Euro, y sobre el conjunto del Proyecto Europeo, podrían llegar a ser devastadores.

Ha sido esta última crisis de deuda la que ha forzado a los Estados miembros y a las IC's a actuar... A actuar de forma directa e inmediata como en los casos de Grecia o Irlanda, pero también mediante actuaciones que aseguren en el medio y largo plazo un funcionamiento más eficiente, estable e integrado de la Unión. Y, como no podía ser de otro modo, entre ese segundo tipo de actuaciones se encuentra un reforzamiento del PEC.

Todavía no está claro cómo será el **nuevo PEC**, pero sí parece ya evidente que ha crecido exponencialmente la percepción de su importancia para los administradores del Poder en cada Estado miembro de la UME, y eso augura que en breve contaremos con un nuevo elemento, importante, que añadir al contrapeso de poderes... Al contrapeso real entre poderes reales que se mencionaba al principio.

En definitiva, y como conclusión, parece muy probable que el resultado al que se lleguenos legue más estabilidad, más Europa y, en consecuencia, más protección para la



ciudadanía europea frente a los administradores del Poder en cada uno de los Estados de la UME... Y acaso más *democracia real*.

### REFERENCIAS

<sup>1</sup> Entiendo de escaso fundamento el argumento del déficit democrático que algunos atribuyen a la Unión Europea: todos los Estados que conforman la Unión disfrutan de lo que en esta época que nos ha tocado vivir se considera democrático, esto es, existen elecciones cada cierto tiempo, y los ciudadanos disponen de la última palabra para otorgar o retirar la confianza a las personas u organizaciones políticas que concurren a esas elecciones. Así, y al igual que existe el mandato representativo, según el cual los electores no imponen a sus elegidos lo que han de hacer en el ejercicio del Poder, también las decisiones europeas se fundamentan en lo que los gobernantes de cada Estado miembro (elegidos mediante ese procedimiento) deciden conjuntamente, pesando naturalmente más algunos países que otros.

En muchas de las decisiones de la Unión Europea tiene también un papel esencial el Parlamento Europeo, que es elegido directamente por los ciudadanos.

De este modo, y por hacer una comparación con los sistemas de administración del Poder que existen en los países europeos, podríamos hablar de una suerte de Cámara Baja (Parlamento Europeo), y una representación territorial, Cámara Alta o Senado (Consejo Europeo); a los que se añade el Gobierno administrativo de la Unión, ejercido por la Comisión Europea, en función de las líneas maestras marcadas por las otras dos instituciones.

No creo indispensable esta comparación para poder afirmar el carácter democrático de las actuaciones de la Unión Europea, pero si permite que se plantee la cuestión: ¿En qué se plasma el presunto déficit democrático en las actuaciones de la Unión Europea?

