

El largo y fatigoso camino hacia las reformas en Europa

ANTÓN COSTAS COMESAÑA*

A pesar del impulso reformador que buscó introducir la Cumbre de Lisboa de junio de 2000 para hacer de la Unión Europea el área más competitiva de la economía internacional en el horizonte del 2010, el hecho es que la mayoría de las reformas

* Nacido en Vigo. Es Ingeniero T. Industrial y Economista. En la actualidad es catedrático de Política Económica en la Universidad de Barcelona. Es también director del Centro de Investigación en Regulación Económica y Políticas Públicas y del Master en Economía y Regulación de Servicios Públicos, especialmente dirigido a regulares latinoamericano (que cuenta con el patrocinio de la Fundación Carolina y con la colaboración de la Comisión Nacional de la Energía (CNE), la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT). Sus investigaciones más recientes se relacionan especialmente con la economía política de los procesos de liberalización, regulación y competencia, en particular de los servicios públicos. Ha publicado numerosos artículos en revistas científicas y de divulgación sobre temas de economía, en particular sobre la formación de políticas públicas. Sus libros y artículos científicos más recientes son: *La liberalización de las telecomunicaciones en España: Actores, políticas y resultados (en prensa)*; *Cooperación y Desarrollo. Hacia una ayuda comprensiva del desarrollo (2002)*, *Las privatizaciones en España (2002)*; *Economía política de la regulación y la desregulación en España*. Es también columnista de los diarios «El País» y «El Periódico» y vicepresidente del Círculo de Economía. Recientemente ha sido nombrado primer Defensor del Cliente del Grupo ENDESA.

identificadas como necesarias e incorporadas a la estrategia de actuación que siguió a esa cumbre poco han avanzado en estos cuatro años. El reciente informe del grupo de expertos presidido por Wim Kok (*Facing de Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, de noviembre del 2004 (disponible en http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html) no ha venido sino a poner en letra impresa una percepción generalizada entre los expertos y la opinión pública especializada.

¿Por qué no avanzan las reformas si la gran mayoría de economistas, empresarios, expertos, formadores de opinión, organizaciones y asesores internacionales y gobiernos europeos las consideran indispensables para que Europa pueda volver a la senda del crecimiento económico y de la mejora de la productividad? Una explicación frecuente a esta falta de impulso reformador apunta a la ausencia de compromiso de los gobiernos nacionales, que no se habrían implicado seria y activamente en el proceso de cambio por temor a las reacciones de su electorado. Pero siendo válida, esta explicación es insuficiente. La cuestión es, entonces, ¿porqué los gobiernos nacionales, que son los llamados a poner en marcha las reformas, no están dispuestos a comprometerse en su avance si de ellas cabe esperar, como señalan los economistas, resultados positivos, en términos de mayor crecimiento y bienestar, que a medio plazo se pueden traducir en apoyo electoral? Una posible respuesta es que los gobiernos nacionales perciben que sus ciudadanos ven con creciente antipatía y resistencia todas aquellas reformas que tienden a flexibilizar los actuales mecanismos de

protección social. En este contexto, la tarea relevante para los partidarios de las reformas es identificar las causas de esta resistencia social.

Fatiga de reformas

Mi impresión es que estamos ante una fatiga de reformas. En estos últimos años se ha extendido en Europa un escepticismo creciente acerca de los efectos que tienen las reformas sobre el crecimiento y, de forma particular, sobre el bienestar de los ciudadanos. Si esto es cierto, ese escepticismo estaría generando cansancio social reformador y contribuyendo, más que ninguna otra variable, a socavar la voluntad y la capacidad reformadora de los gobiernos nacionales.

El impulso reformista de la cumbre de Lisboa fue un producto del optimismo y la confianza que generó la revolución tecnológica y la euforia bursátil que dominaron los últimos años del siglo pasado. Una vez comenzó a remitir ese optimismo fundado en la «exhuberancia irracional» de los mercados, el impulso reformador ha ido perdiendo también fuelle.

Pero al margen de los excesos de optimismo en la capacidad reformadora de los gobiernos, un mínimo análisis del proceso de cómo se llegó a aquella cumbre, de la multiplicidad de objetivos propuestos y de los errores en la estrategia de actuación, podía hacer prever a los analistas de políticas que poco o nada se avanzaría. Uno de esos errores fue la ausencia de una definición clara de cuales eran los objetivos fundamentales, aspecto esencial para concentrar las energías políticas y sociales en esas reformas prioritarias. Por el contrario, se optó por una

estrategia de objetivos múltiples y dispersos que ha acabado por producir cansancio y fatiga social sobre las reformas.

A este error de estrategia reformadora, que puso a los gobiernos nacionales ante una tarea desproporcionada que les hizo perder credibilidad, se vino a sumar los efectos depresivos que sobre la actividad económica y la incertidumbre y el miedo al futuro que introdujo el ataque terrorista del 11-S en Nueva York. Como consecuencia de ambos efectos, las sociedades de la vieja Europa se han vuelto más pesimistas y conservadoras, y poco propensas a asumir los riesgos derivados de las reformas.

En este escenario pesimista, el discurso sobre las reformas, ha contribuido a crear un clima de escepticismo cuando no de rechazo social a las reformas, más que fomentar un medio ambiente social favorable. Existen muchas señales que permiten hablar de un rendimiento social decreciente del discurso reformador. El escepticismo con que ha sido acogida la propia Constitución europea probablemente es sino una manifestación más de esa fatiga social reformadora.

En busca de explicaciones a la aversión al riesgo reformador

Conviene detenerse un poco más en las causas que pueden explicar esta fatiga de reformas. No hay a mi juicio una única razón para explicar este cansancio. Pero se pueden identificar dos o tres que parecen claras.

En primer lugar, el diagnóstico sobre los males europeos y la necesidad de las reformas muestra signos claros de pérdida de capacidad explicativa y esto, a su vez, resta apoyo social a las

reformas no sólo entre la opinión pública sino también en parte de la profesión económica. Es decir, se ha debilitado la capacidad explicativa del nexo analítico propuesto por los reformadores entre flexibilidad y crecimiento. La pérdida de confianza en ese vínculo no afecta sólo a la opinión pública. Alguno de los estudios que se han llevado a cabo para cuantificar los efectos de las reformas sobre el crecimiento señalan que aun cuando ese vínculo es positivo sobre el crecimiento, su intensidad es bastante menor de lo que se había dicho.

En segundo lugar, una parte creciente de la sociedad europea está identificado el discurso sobre las reformas y la flexibilidad con lo que entiende que son propuestas de reformas para ricos. En esta asociación han tenido una responsabilidad importante algunos defensores de las reformas al no tomar en consideración las consecuencias sociales y políticas del hecho de que toda reforma da lugar a la aparición de ganadores y perdedores. Gran parte de los estudios llevados a cabo para analizar los efectos redistributivos de las reformas, aunque no son concluyentes, muestran una cierta tendencia de las reformas a aumentar la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza. De ahí que se hayan debilitado también los nexos analíticos entre reformas-flexibilidad y mejora del bienestar.

En tercer lugar, en la medida en que el discurso sobre las reformas ha tendido a fundamentar su necesidad en la «euro-esclerosis» —es decir, en la rigidez de las instituciones económicas y sociales que forman el modelo social europeo— y en las amenazas que afronta la economía y el modelo de protección social como consecuencia de la globalización, la retórica

reformista ha introducido en la conducta de muchos europeos dosis excesivas de pesimismo e incertidumbre acerca del futuro. Y, al contrario de lo que en muchas ocasiones creen algunos economistas, la incertidumbre y el pesimismo sobre el futuro no aumenta sino que reduce la propensión a asumir riesgos. Los comportamientos se vuelven más defensivos y conservadores y se tiende a reducir el consumo presente y aumentar el ahorro para enfrentarse a ese futuro incierto. Es decir, se hace verdad la máxima ignaciana de que en tiempos de incertidumbre mejor es no hacer mudanzas.

Para comprender mejor este tipo de comportamientos sociales el economista ha de ir más allá de la frontera de su propia disciplina para interesarse en conocer como otras ciencias sociales como la sociología, la politología o la psicología estudian el comportamiento de las personas frente al cambio. En cualquier caso, no se puede decir que la sociedad europea se haya hecho más izquierdista y tenga una preferencia creciente por el Estado en vez del mercado. Se trata, por el contrario, de que, hablando en términos generales, se ha hecho más conservadora. Este giro conservador ha introducido una mayor aversión al riesgo que implica todo cambio.

Para buscar respuestas a esta mayor aversión al cambio hay que recurrir, entre otras disciplinas, a los enfoques y logros de la psicología cognitiva. Así, esta disciplina ha establecido que los individuos se muestran menos proclives a asumir riesgos cuando se trata de mantener algo que ya se ha logrado que cuando se trata de recuperar algo que se ha perdido. Esto podría explicar porque los ciudadanos europeos de aquellos países

que han logrado mayores niveles de bienestar y beneficios sociales se muestran menos proclives a las reformas impulsadas desde las instancias comunitarias. Por otro lado, la psicología cognitiva establece que en las sociedades que no se enfrentan a situaciones de crisis extrema la mayoría de la gente prefiere mantener el *statu quo* que permite anticipar resultados positivos aunque sean pobres, que optar por la posibilidad, más incierta, de lograr los mejores beneficios que se podrían derivar de afrontar ciertas reformas que, sin embargo, entrañan riesgo. Dicho en lenguaje popular, se prefiere pájaro en mano que ciento volando. Esto lleva consigo un sesgo psicológico a favor del *statu quo*. Creo que desde este supuesto de comportamiento es más fácil explicar el rechazo europeo a las reformas de mercado, especialmente en un contexto de elevada incertidumbre y amenazas que el propio discurso reformista contribuye a acrecentar.

La teoría de la disonancia cognitiva también nos puede permitir comprender mejor el porque dos individuos con creencias o preferencias previas diferentes —el partidario de las reformas y el que no lo es— aún recibiendo el mismo tipo de información acerca de los resultados de una reforma sobre el crecimiento o el bienestar pueden, sin embargo, interpretar esas informaciones de forma totalmente diferente, en el sentido de que cada uno tenderá a usar esa información para confirmar sus creencias previas. Aquellos que sostengan una cierta creencia o sesgo previo en el sentido de que las reformas son para ricos, tenderán a utilizar los datos ambiguos que surjan de las reformas en marcha para confirmar sus hipótesis previas.

Dada la importancia que en la explicación de la fatiga o cansancio sobre las reformas le concedo a la pérdida de capacidad explicativa y de persuasión social del nexo analítico existente entre Flexibilidad-Crecimiento-Bienestar me pararé un poco más un poner de manifiesto la debilidad del argumento principal sobre la enfermedad del modelo europeo.

La paradoja europea

El diagnóstico más generalizado entre los reformistas acerca de los males europeos, ejemplificado en particular en los problemas que está pasando Alemania, viene a decir que la causa de esos males está en ciertos rasgos característicos del «modelo social europeo»: el elevado peso del Estado en la economía y el mayor coste relativo del factor trabajo. El peso del Estado estaría condicionado de forma inevitable por los elevados niveles impuestos y gasto público y, de forma particular, por los onerosos sistemas de protección social que existen en Europa comparados con los existentes en Estados Unidos o en Asia. A estos de por si onerosos sistemas de protección existentes vendrían a sumarme en el futuro inmediato los efectos del rápido envejecimiento de la población europea. Por otro lado, en la base de los mayores costes comparados del factor trabajo en la UE estarían las rigideces de los mercados laborales europeos. El resultado combinado de estos dos rasgos sería la pérdida de competitividad de la economías europeas y la «euroesclerosis».

El problema es que al confrontar este diagnóstico con la realidad macroeconómica y empresarial de los diferentes países

que forman la UE surgen inconsistencias que obligan a pensar que ese diagnóstico tiene insuficiencias explicativas. Por un lado, no está del todo claro que la economía empresarial europea sea hoy menos competitiva de lo que lo ha sido en décadas anteriores. Por otro lado, dentro del modelo europeo cuyo rasgo común es una elevada presencia del Estado en la economía, los resultados en términos de crecimiento económico son muy diferentes. Los países nórdicos aun cuando figuran en los primeros lugares del ranking en cuanto a participación del Estado en la economía tienen un dinamismo económico y tecnológico más que envidiable. Todo esto permite hablar de la existencia de una paradoja europea.

A esa paradoja ha tenido que recurrir Michel Camdessus en su informe, elaborado a instancias de Nicolas Sarkozy, sobre el modelo francés y las reformas que necesita introducir Francia para no perder su liderazgo. Señala Camdessus que Francia se encuentra en una situación paradójica. A nivel mundial es una economía rica y prospera, con un estandar de vida de los más elevados. Sus empresas son fuertes y competitivas y tienen una presencia creciente en los mercados mundiales. Su fuerza de trabajo tiene elevados grados de cualificación profesional. La calidad de sus infraestructuras y de sus servicios públicos son envidiados en el mundo entero. Entonces, ¿cuál es el problema? Su idea es que el mundo está cambiando y ciertos mecanismos tradicionales del crecimiento francés están perdiendo vigencia. Si no hay un cambio de dirección, el declive es una amenaza real. En resumen, Camdessus viene a decir Francia está bien, pero va mal.

Pero el arquetipo del «enfermo europeo», y al que en mayor medida se le aplica el diagnóstico anterior, es Alemania. Pero también en este caso, ese diagnóstico presenta inconsistencias y, en cualquier caso existen otras explicaciones alternativas al estancamiento económico de este país. Al margen de la indudable responsabilidad que en el comportamiento depresivo de la economía alemana de estos años han tenido la integración de la Alemania del Este y el Pacto de Estabilidad, algunos estudios recientes encuentran que las causas del prolongado estancamiento alemán de esta última década pueden estar más en el artificial bajo costo del capital en este país que en la rigidez de su mercado de trabajo y la prodigalidad de su sistema de protección social (Cfr. *The Economist*, Febrero 21 th del 2004, pag. 71).

Por lo tanto, muchos ciudadanos europeos, especialmente franceses y alemanes, pueden entender que ni Europa esta tan mal como con frecuencia dicen los partidarios de las reformas, ni los pobres resultados económicos comparados europeos pueden atribuirse sólo a una falta de reformas estructurales que aumenten la flexibilidad del modelo social europeo. Para explicar estos peores resultados comparados los poco proclives a las reformas pueden recurrir a explicaciones alternativas como son las políticas fiscales y monetarias aplicadas aplicados en la zona euro por los gobiernos nacionales y el Banco Central Europeo en contraposición con las políticas macroeconómicas seguidas por el gobierno de los Estados Unidos y la Reserva Federal de ese país. Hay muchas razones para pensar que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la política monetaria del BCE

han significado un corsé para el crecimiento europeo. Una evidencia indirecta es lo sucedido con la economía norteamericana, que se ha visto favorecida por unas condiciones monetarias y fiscales excepcionalmente favorables, especialmente después del 11-S.

Todo esto, ha debilitado a los ojos de muchos europeos el nexo analítico entre flexibilidad-crecimiento-bienestar. Y esa debilidad analítica y la ausencia de evidencia empírica ha hecho que la retórica reformista pierda capacidad de persuasión social, especialmente aquellos grupos sociales e intereses económicos que en mayor medida perciben que van a salir perjudicados por las reformas.

Reformas estructurales, apoyo social y dicatadores benevolentes

Llegados a este punto, me interesa resaltar la importancia de la existencia de apoyo social para que las reformas puedan avanzar. No hay reforma profunda y duradera sino cuenta con el apoyo de fuertes corrientes de opinión pública dentro de la sociedad a la que se quiere aplicar esa reforma. Si tuviese que buscar apoyos de autoridad para sostener este criterio de buena práctica reformadora, señalaría que este fue el principio que mantuvo el que posiblemente ha sido el mayor reformador de la economía española contemporánea: Laureano Figuerola i Ballester, líder de la «escuela economista» española del siglo XIX e impulsor de las grandes reformas económicas que llevó a cabo el Sexenio liberal de 1868, reformas que sentaron las bases de la economía de mercado en España, desde la creación

de la peseta, a las reformas del mercado interior y a la instauración del arancel librecambista de 1869. Figuerola defendía que en una sociedad democrática las reformas tenían que estar sustentadas en un fuerte apoyo social y que este requería una labor paciente y continuada de pedagogía económica, de busca de acuerdos y complicidades sociales y el diseño de estrategias de reforma que tuviesen en cuenta los intereses perjudicados (los perdedores).

Hoy es frecuente encontrar en algunos discursos reformistas, especialmente cuando provienen de economistas, llamadas a los políticos para que actúen unilateralmente en el impulso a las reformas, enfrentándose abiertamente si es necesario al rechazo social y asumiendo los costes electorales que eso puede significar. Curiosamente, esta exigencia a los políticos nacionales para que pongan los intereses generales de las reformas por delante de sus intereses privados electorales se hace en muchos casos desde planteamientos individualistas, lo que no deja de ser una contradicción, ya que desde una perspectiva individualista de la organización y de la conducta social, los políticos, como cualquier otro actor económico racional, sólo impulsarán las reformas cuando vean que esto les puede traer beneficios políticos.

Nunca es bueno en una sociedad democrática imponer las reformas desde arriba (como tampoco es bueno querer imponer la democracia desde fuera). En *Sobre la libertad*, John Stuart Mill sostenía que los valores democráticos sólo se pueden establecer mediante la ardua lucha por la libertad. Y pienso que este criterio se puede sostener también para las reformas de mercado que forman parte indisoluble de las instituciones de una sociedad

democrática que buscan mejorar el bienestar social. Es necesaria una ardua batalla por las reformas, pero una batalla llevada a cabo duda la persuasión y la búsqueda del convencimiento y no duda la imposición. Aquellos que alientan a los gobiernos a llevar adelante las reformas aún en contra de la voluntad de la sociedad a la que pretenden beneficiar están actuando como dictadores benevolentes, con el riesgo de afectar profundamente a la democracia.

Flexibilidad si, pero ¿cómo?

El avance de las reformas orientadas a flexibilizar los mercados y los mecanismos de protección social en las sociedades de democracia avanzada y deliberativa como la existente en los países desarrollados europeos será un proceso lento y arduo, que exigirá mucha pedagogía, mucha persuasión social y que irá acompañado de avances y retrocesos a través de acuerdos parciales.

El fatigoso proceso de reforma del mercado de trabajo y de los mecanismos de protección social en Alemania es un ejemplo. Pero la aceptación social, contra todo pronóstico, de la llamada «Hartz IV» —en referencia a las recomendaciones de reforma hechas por la comisión nombrada por el Canciller Gerhard Schröder y que presidió Peter Hartz, director de personal de Volkswagen—, que entró en vigor el pasado 1 de enero es una muestra de cómo las reformas pueden acabar siendo socialmente aceptadas.

No hay en Europa a mi juicio atajos al estilo del modelo norteamericano. No es posible intercambiar piezas de un modelo a

otro. Eso no funciona, aunque sólo sea por una simple cuestión de principios de la mecánica. Estados Unidos no es un modelo para Europa. Todo discurso político-reformista en Europa que tienda a enfrentar de forma antagónica y radical mercado y Estado y ponga como modelo a seguir el ejemplo norteamericano está abocado al fracaso. Como dice el refrán, y muestran los casos de los países nórdicos o la misma Francia, todos los caminos llevan a Roma, es decir al crecimiento y al bienestar.

La cuestión es encontrar caminos para encajar mecanismos específicos de flexibilidad dentro de cada uno de esos modelos que se han ido conformando a lo largo de la historia propia de cada país. Pero la flexibilidad no es un concepto económico. La consulta a los índices de los manuales más frecuentes de Economía no dará ningún resultado. A lo más, el lector curioso se encontrará con alguna referencia a la flexibilidad de los tipos de cambio o de los precios. Por lo tanto, no es un término analítico y los economistas no sabemos muy bien lo que significa. Flexibilidad es un adjetivo, un atributo que se predica de ciertas conductas humanas o del funcionamiento de las organizaciones. El diccionario define flexibilidad como cualidad de flexible, es decir, algo susceptible de ser doblado sin romperse; aplicado a personas, se dice del que se acomoda o adapta con facilidad a las circunstancias.

Sin duda, las circunstancias en que se mueve la economía internacional en este principio del siglo XXI no son las mismas que las de la segunda mitad del siglo pasado, período durante el cual el modelo europeo logró elevadas cotas de crecimiento y bienestar. Las instituciones económicas, es decir, aquellos arre-

glos o acuerdos formales e informales que propiciaron esos buenos resultados en el pasado requieren ahora adaptaciones importantes a las circunstancias del nuevo entorno. La flexibilidad es una condición darviniana de supervivencia. Pero mi recomendación para todos aquellos que pretendan favorecer esa adaptación en las sociedades europeas es que, en primer lugar, no se dejen llevar por el mimetismo aparentemente fácil de copiar piezas de otros modelos de imposible encaje en la sociedad europea y, en segundo lugar, que traspasen las fronteras de la teoría económica para interesarse por las aportaciones que otras ciencias sociales pueden aportar a la comprensión de la actual resistencia social a las reformas en Europa.