

En septiembre del año 2018 la asociación Confluència.cat puso en marcha El Món de Demà un espacio de reflexión que, más allá de la información o la opinión, quiere acumular conocimiento constructivo a través de la voz de académicos y científicos sociales jóvenes o responsables institucionales que no son voces habituales del debate público. Cada quince días “El Món de demà está en el Cercle” pondrá al alcance del socio un artículo valioso de la propuesta que esta plataforma pone en circulación.

Roger Albinyana

Es economista y director del departamento de políticas regionales mediterráneas y desarrollo humano en el IEMed. También es profesor asociado en la Facultad de Economía de la Universidad de Barcelona. Fue secretario de asuntos exteriores y de la Unión Europea de la Generalitat de Cataluña, así como consejero técnico en la Secretaría de la Unión por el Mediterráneo.

¿El Fondo Europeo de Recuperación, un paso hacia el momento hamiltoniano de la Unión?

La aprobación el pasado 21 de julio de 2020 del Fondo de Recuperación de la Unión Europea por parte de los jefes de Estado y de gobierno de la UE supone un impulso sin precedentes hacia una unión fiscal en el seno de la UE. El montante de este paquete de estímulos fiscales asciende a la cantidad nada desdeñable de 750.000 millones de euros que se gastarán mediante transferencias no reembolsables y créditos, todo esto alineándose con las prioridades establecidas en el presupuesto plurianual de la Unión para el periodo 2021-2027. En este sentido, de la cantidad total se ha acordado que unos 140.000 millones de euros, el 18% del total, se ejecuten hasta el 2026 en reformas y proyectos de inversión que reviertan sobre el territorio español, lo que sumado los 30.000 millones de euros que España espera recibir con fondos estructurales procedentes del presupuesto plurianual de la UE, implicarán una cuantía total a percibir de la UE en el periodo 2021-2027 de 170.000 millones de euros. Esta cifra representa el 12% del PIB español o el 33% de todo el gasto público efectivo en España en 2019.

Para comprender mejor la magnitud de este montante podemos compararlo con el Plan Marshall que impulsaron los Estados Unidos con el objetivo de reconstruir dieciséis países europeos después de la Segunda Guerra Mundial y que comprometió una inversión de 12.000 millones de dólares en 1948, equivalentes a unos 120.000 millones de euros en la actualidad. Es innegable, por tanto, la trascendencia de los Fondos de Recuperación y el impacto que puede llegar a tener para la reactivación y sobre todo transformación de economías europeas periféricas como la española o la italiana, duramente golpeadas por la crisis de la Covid-19, si éstas son capaces de gestionarlos de forma inteligente, eficaz y rigurosa.

Se trata de la primera vez que la UE puede actuar plenamente como un actor fiscal de acuerdo con la ecuación de la restricción presupuestaria del gobierno: incrementando impuestos y emitiendo deuda

Al margen de que casi el 50% de los fondos se inyectarán mediante transferencias no reembolsables, la principal virtud de este paquete de estímulos de la UE es que, a diferencia de otros mecanismos de recuperación y rescate que la UE puso en marcha durante la crisis de deuda soberana hace diez años como el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, este Fondo de Recuperación implicará una mutualización parcial de la deuda por parte de los Estados miembros de la UE. Esto significa que la Comisión Europea emitirá directamente por primera vez una cantidad importante de deuda mutua para redistribuir y estabilizar la economía, lo que obligará a crear nuevas figuras impositivas a partir de 2023 y 2026 con el fin de generar recursos propios y devolver parte de esta deuda. Se trata, por tanto, de la primera vez que la UE puede actuar plenamente como un actor fiscal de acuerdo con la ecuación de la restricción presupuestaria del gobierno: incrementando impuestos y emitiendo deuda.

Ámbitos de oportunidades que se abren paso con el Fondo Europeo de Recuperación

El primer ámbito de oportunidades tiene que ver con la estructura productiva de las economías periféricas. El Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia que representa el núcleo duro del Fondo de Recuperación de la UE, y que contará con una dotación de 672.500 millones de los 750.000 millones de euros, prevé que el 37% de los recursos que reciban los Estados miembros se destinen a la transición verde, el 20% a la transición digital, y el resto -el 43% - se destinen a reducir las desigualdades sociales y territoriales, mejorar los sistemas educativos y la cohesión económica y prepararse mejor para futuras crisis económicas. Sin duda, se trata de una oportunidad inmejorable para orientar estos recursos a proyectos tractores que tengan una verdadera capacidad de transformación sistémica de las economías periféricas. La drástica contracción económica sufrida por economías como la española o la italiana durante 2020 no solo está asociada a la severidad con que la expansión de la pandemia ha impactado sobre sus infraestructuras socioeconómicas y sanitarias, sino que es consecuencia directa de unos tejidos económicos poco diversificados, y excesivamente dependientes, en comparación con otras economías avanzadas, de sectores económicos poco generadores de valor añadido; y sobre todo, de una despreocupación creciente e incomprensible por parte de las autoridades públicas de una de las lacras de nuestro tiempo como es el aumento de las desigualdades de renta.

La transformación de estos modelos de empleo no solo se puede sustentar con reformas de las políticas laborales, sino que debe venir acompañada de una evolución del modelo productivo de las economías

El segundo ámbito de oportunidades para las economías periféricas, especialmente para países como España, Portugal o Grecia, consiste en transformar paulatinamente el modelo de empleo para que las economías creen empleos sostenibles y de calidad. Una economía que no es capaz de generar lleva inequívocamente a un aumento de las desigualdades, la pobreza, el malestar social, y eventualmente a una polarización de la política que alimenta las opciones populistas y extremistas.

La transformación de estos modelos de empleo no solo se puede sustentar con reformas de las políticas laborales, sino que debe venir acompañada de una evolución del modelo productivo de las economías. Es aquí donde el Fondo de Recuperación hace hincapié, como ya hemos mencionado, en las transiciones verde y digital, pero es aquí también donde hay que señalar la imperiosa necesidad de que estas transiciones sean inclusivas y reviertan positivamente en la creación de empleo de calidad. Por lo pronto, cualquier cambio disruptivo en el modelo productivo mediante la tecnología ha traído consigo dos efectos sobre el empleo: un efecto positivo compensatorio de los puestos de trabajo que se perdían, pero igualmente un efecto desplazamiento muy detrimental debido a la destrucción de puestos de trabajo que no eran reemplazados por otros. En este sentido, la única manera de asegurar que el efecto compensatorio será superior al de desplazamiento es mediante unas políticas públicas adecuadas que lo garanticen, y por consiguiente, un papel preponderante del sector público a la hora de corregir la deriva de polarización y precarización laborales y que facilite que estas transformaciones sean inclusivas para todos los grupos poblacionales de renta.

Más allá de debates folclóricos, lo que en estos momentos pesa es la necesidad de que estas economías periféricas demuestren que cada euro gastado procedente del Fondo de Recuperación de la UE tiene un efecto multiplicador

El tercer ámbito de oportunidades tiene que ver con la conveniencia de continuar avanzando hacia una unión fiscal en el seno del proyecto europeo que refuerce sus fundamentos políticos en una dirección federal. Las dificultades que la UE encuentra en el camino para culminar una unión monetaria y fiscal tienen mucho que ver con las desconfianzas que las economías

centrales de la UE, en particular las que se agrupan alrededor de Alemania, mantienen con relación a las economías periféricas, en especial las de la Europa meridional. Más allá de debates folclóricos, lo que en estos momentos pesa es la necesidad de que estas economías periféricas demuestren que cada euro gastado procedente del Fondo de Recuperación de la UE tiene un efecto multiplicador en esta transformación de la estructura económica y del mercado laboral a la que hacíamos alusión. Y por tanto, demostrar que partiendo de las interdependencias crecientes entre las diferentes economías europeas, el fortalecimiento de las economías periféricas supone igualmente una ganancia neta para las economías centrales.

De hecho, esta lógica ha sido el principal motor de la integración económica europea: un proceso de convergencia en los niveles de bienestar que genere más cohesión territorial y social para el conjunto de la Unión, a cambio de un esfuerzo de modernización mediante políticas de reformas estructurales que aproxime el modelo de las economías periféricas al de las economías centrales, más productivas y con más resiliencia. Sin este acercamiento no se podrá avanzar en la integración fiscal europea, y eventualmente en la unión política, que seguro dificultará que la Unión Europea acabe presenciando su momento hamiltoniano.