

## I

*(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)*

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

532.º PLENO DEL CESE, 14.2.2018 – 15.2.2018

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Lecciones extraídas para evitar la severidad de las políticas de austeridad en la UE»****[Dictamen de iniciativa]**

(2018/C 227/01)

Ponente: **José LEIRIÃO**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	29.1.2018
Aprobado en el pleno	14.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	177/26/18

**Introducción**

El contenido del presente dictamen se ha beneficiado de la contribución de los representantes de las instituciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales que forman parte de los consejos económicos y sociales de tres Estados miembros (Grecia, Irlanda y Portugal), gracias a las misiones que el CESE llevó a cabo estos países para conocer y recabar las opiniones de personas que sufren las consecuencias negativas en la dimensión social, en el sector empresarial y en el diálogo social y civil de las políticas de austeridad impuestas por la troika.

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La primera lección de la crisis es que la zona del euro no estaba preparada para hacer frente a la crisis financiera. Así pues, el CESE felicita a la Comisión por su ambición en la reforma del euro en aspectos fundamentales que tienen que ver con la finalización de las políticas de austeridad y la profundización de la unión económica y monetaria. El CESE considera que estos son los cimientos de una gran coalición europea que siga aspirando a reconstruir un «destino común europeo» y recuperar la confianza de todos los europeos.

1.2. El diseño de los programas de ajuste incurrió en diversas contradicciones en distintos niveles, como por ejemplo la coordinación y la articulación entre los socios de la troika (FMI, CE, BCE) en lo tocante a la planificación, la magnitud y la anticipación de los riesgos potenciales derivados de la crisis; las lecciones aprendidas de crisis anteriores, que no siempre fueron tenidas en cuenta o no eran aplicables en la nueva zona de la moneda única; y algún desequilibrio entre los mecanismos del FMI y los instrumentos de política macroeconómica de la zona del euro. El CESE, si bien reconoce la competencia técnica del FMI, recomienda que, en situaciones de crisis futuras que afecten a Estados miembros de la UE, las instituciones de la Unión Europea sean las únicas responsables a la hora de elaborar y aplicar programas de ajuste. En caso de que sea necesario establecer asociaciones con instituciones externas para hacer frente a la crisis, la Unión Europea y la zona del euro deben asumir el liderazgo y actuar en consonancia con los «valores europeos», mediante el refuerzo del diálogo social y los derechos sociales y civiles vigentes en la UE. En la gestión de crisis futuras deberá alcanzarse un mayor y mejor equilibrio entre los objetivos presupuestarios, los objetivos sociales y el refuerzo cualitativo del sector empresarial.

1.3. La crisis y los programas de ajuste ejecutados en los tres Estados miembros han llevado a estos países a una situación económica, financiera y social que, en algunos casos, los ha hecho retroceder veinte años, lo que ha provocado daños permanentes o recuperables solo a muy largo plazo en sus factores productivos y en el funcionamiento del mercado de trabajo. El CESE insta a la Comisión a que diseñe «programas complementarios de recuperación económica y social», que sean aplicados en paralelo o con posterioridad a la conclusión del «programa de ajuste», a fin de garantizar un rápido retorno al escalón más competitivo que conduzca al proceso de convergencia.

1.4. La Comisión debe centrar de nuevo su atención en los valores europeos de solidaridad y tomar con carácter inmediato medidas extraordinarias para ayudar a las personas desfavorecidas en situación de pobreza extrema y privación en términos de alimentación, vivienda, asistencia médica y adquisición de medicamentos. El CESE recomienda la creación de un programa específico de recuperación de la dimensión social que deberá ejecutarse en los países que estén o hayan estado obligados a aplicar los «programas de ajuste». Este programa de apoyo debe incorporar los principios del pilar europeo de derechos sociales recientemente adoptado por la Unión Europea y aplicado en los tres Estados miembros en cuestión.

1.5. La aplicación de políticas de austeridad ha aumentado de forma dramática el número de pobres (ya sean trabajadores, desempleados, personas inactivas o personas sin hogar). El CESE insta a la Comisión a que elabore con urgencia una «estrategia europea de erradicación de la pobreza e integración de las personas sin hogar» apoyada adecuadamente con fondos destinados no solo a la construcción de edificios de acogida apropiados sino también a programas de formación específica orientados hacia empleos que se ajusten a las competencias impartidas en estos cursos, tanto en el sector público (municipios) como en el privado. También es fundamental elaborar un plan, en colaboración con los Estados miembros, de recuperación de las empresas y ciudadanos sobreendeudados, visto que son incapaces de reembolsar los préstamos, y evitar de este modo la insolvencia y los desahucios.

1.6. En la zona del euro, las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el procedimiento de déficit excesivo y el Tratado de Estabilidad, y las políticas de austeridad derivadas ellas penalizan en gran medida a los países que siguen afectados por la crisis, ya que impiden la expansión de la inversión pública y el apoyo a la creación de empleo en el sector privado, dado que están sujetos a sanciones y castigos severos si no las cumplen. Esta situación ha acentuado la desigualdad en Europa, ya que los países pobres son cada vez más pobres y han caído en un «círculo vicioso» en razón de estas limitaciones. El CESE recomienda que se reforme el Tratado de Lisboa, a fin de consolidar la primacía de las políticas de cooperación y expansión económica y la solidaridad como verdaderas alternativas a las restrictivas políticas de austeridad. El CESE propone además que se examine si la «**regla de oro de la inversión pública**» podría ser un instrumento adecuado para promover la inversión pública en la zona del euro y garantizar no solo el crecimiento, la creación de empleo, el emprendimiento y las nuevas competencias que requerirán los trabajos del futuro, sino también para apoyar la «equidad intergeneracional», de manera que se asegure la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo así como una distribución justa de la carga fiscal no solo entre las diferentes generaciones sino también entre las diferentes situaciones sociales y económicas, para evitar la sobrecarga de una generación en favor de otra.

1.7. En los dos últimos años ha tenido lugar una recuperación de la tasa de desempleo en la UE en general y, en particular, en los Estados miembros sujetos a los «programas de ajuste». Es importante destacar que, en este caso, este hecho se debe no solo al crecimiento económico sino también a los cientos de miles de trabajadores que han emigrado y al ritmo acelerado con el que se ha impuesto el trabajo a tiempo parcial. Sin embargo, **las tasas de pobreza y de privación material en los diferentes niveles** siguen aumentando debido a los salarios más bajos y a la precariedad de los nuevos puestos de trabajo: se ha creado empleo en actividades vinculadas al turismo y en otras relacionadas que requieren cualificaciones bajas; ha habido, por tanto, más creación de empleo pero este no entraña un incremento de la competitividad ni del valor añadido. El CESE recomienda que se pongan a disposición fondos específicos de refuerzo financiero destinados a crear empleo en los servicios sanitarios y en los sectores más afectados por la emigración (ciencia, programación, nuevas tecnologías, ingeniería y medicina) a fin de promover el retorno de los emigrados a sus países de origen.

1.8. La digitalización, la robotización y la inteligencia artificial están introduciendo cambios profundos en la economía, el mercado laboral —incluidas nuevas formas de trabajo—, las cualificaciones y la sociedad y plantean un reto para sus estructuras, incluidos los estabilizadores automáticos, al mismo tiempo que excluyen a un número de personas difícil de prever, que, como consecuencia, se añadirán a las personas que ya están excluidas. El CESE recomienda que se sigan examinando las ideas que se debaten en la actualidad sobre la creación de un sistema de «seguro de desempleo europeo básico y universal». Además, debería examinarse la posibilidad de establecer normas mínimas europeas para los regímenes de desempleo nacionales a fin de responder eficazmente al desafío y garantizar una protección social digna para todos y al que pueda recurrirse mientras dure la vida activa (15-65 años). Por lo que respecta a la erradicación de la pobreza, la Comisión también debe crear una «renta mínima de subsistencia» asumiendo el enfoque y el objetivo europeo de «no dejar atrás a nadie».

1.9. Los futuros «programas de ajuste» deberán reflejar todos los aspectos e intereses derivados de los diálogos sociales y civiles con la participación de los representantes de la sociedad civil organizada. El CESE insta a la Comisión a crear «modelos econométricos con rostro humano» que incluyan parámetros de protección de la dimensión social y de valorización de las empresas, de tal manera que se garantice un objetivo doble: el bienestar de la sociedad y una renovación sostenible de la calidad del sector empresarial. Los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil deben formar parte del grupo de seguimiento y evaluación del programa, al mismo nivel que los representantes de la UE, el BCE y otros, a fin de poner de manifiesto el papel constructivo de la sociedad civil y garantizar que no se vea menoscabado y devaluado el modelo económico y social, tal como sucedió en los casos objeto de examen. El conjunto de las instituciones que elaboran, supervisan y evalúan los programas de ajuste deberá someterse al control democrático (por ejemplo, del parlamento nacional). La evaluación y control deben llevarse a cabo cada seis meses o en otro intervalo de tiempo que se considere apropiado, a fin de evitar daños irreparables y permitir introducir correcciones de manera oportuna. El conjunto de indicadores de seguimiento macroeconómicos debe completarse con un cuadro de indicadores sociales e indicadores que vayan más allá del PIB, que a su vez deberán actualizarse de conformidad con el pilar europeo de derechos sociales.

1.10. La deuda pública de los tres Estados miembros alcanzó valores astronómicos y el importe de los intereses pagaderos constituye una limitación que bloquea la inversión pública en desarrollo económico y reduce la inversión en protección social, sanidad, educación, pensiones, prestaciones de desempleo y apoyo a las personas más desfavorecidas y excluidas. Estos Estados miembros, con la salvedad de Irlanda, continúan estando muy endeudados y su situación se ve agravada por su exposición a las actividades especulativas de los mercados financieros. El CESE recomienda a la Comisión que inscriba esta cuestión a la cabeza de las prioridades del orden del día europeo y dé seguimiento a las conclusiones del Grupo de Alto Nivel sobre el fondo de mutualización de la deuda e instrumentos de deuda en euros, nombrado por la Comisión en julio de 2013. El CESE también felicita al BCE por su programa de expansión cuantitativa de adquisición de deuda pública de los Estados miembros, que ha contribuido de forma sustancial y decisiva a la recuperación económica y la gestión de la deuda pública de los Estados miembros sujetos a «programas de ajuste».

1.11. Cuando está a punto de cumplir sesenta años de existencia, el proyecto europeo afronta varios retos importantes, que dan lugar a dudas sobre su futuro, incluidas las consecuencias del brexit. Una de las razones que explican el alejamiento de la sociedad civil de las estructuras de gobernanza de la Comisión es que la Unión Europea no ha sido capaz de cumplir las expectativas de los ciudadanos en lo que respecta a la convergencia económica y al crecimiento integrador. Aunque recientemente se ha producido cierto crecimiento que va a mantenerse, la zona del euro en su conjunto perdió una década, ya que solo en 2015 el PIB volvió a alcanzar el valor que tenía antes de la crisis en 2008. El CESE estima necesaria una iniciativa pragmática y ambiciosa para reformar la unión económica y monetaria y hacerla más resiliente y próxima a los ciudadanos. Esta reforma implica mejorar la coordinación de la política económica y una reforma que combine de forma inteligente ambas visiones, la de una Europa del norte y del centro más basada en las reglas de competencia del mercado y la de una Europa del sur, basada en una mayor solidaridad, el reparto de riesgos y la integración: a ello se añade también que la Unión Europea no puede renunciar a una solidaridad compartida, sobre todo en situaciones extremas como son el empobrecimiento, la desigualdad de ingresos y la gestión de las migraciones, ni persistir en la idea de que cada Estado miembro tiene que arreglar sus problemas por su propia cuenta.

1.12. Las agencias de calificación crediticia tuvieron una influencia decisiva en el estallido violento de la crisis de la deuda soberana. Cabe poner en cuestión su credibilidad cuando se sabe que, al inicio de la crisis financiera en EE. UU., el banco Lehman Brothers se declaró en «quiebra» en 2008 pese a que, hasta ese momento, había mantenido la nota máxima de las agencias de calificación. El CESE sugiere a la Comisión que haga esfuerzos para proponer la creación de un órgano independiente internacional cuya función sea evaluar la credibilidad y la imparcialidad de las evaluaciones de adecuación realizadas. También debe promover la creación de una Agencia Europea de Calificación Crediticia.

1.13. El CESE recomienda que en la gestión de crisis futuras en la Unión Europea se alcance un mayor y mejor equilibrio entre los objetivos presupuestarios y los objetivos sociales, y que se empiece a superar un enfoque puramente macroeconómico de los desequilibrios, prestando atención también a otras cuestiones como la desigualdad en los ingresos y la riqueza, la reducción de la pobreza, un sector empresarial fuerte y competitivo, un crecimiento y un empleo inclusivos, el cambio climático, la participación de las mujeres en el mercado laboral y la corrupción. Debe pensarse y actuarse teniendo presente que «hay ciudadanos y vida más allá de los déficits».

## 2. Introducción general

2.1. El estallido de la crisis financiera en Grecia, Irlanda y Portugal fue la continuación de la crisis financiera que se inició en los Estados Unidos y se vio agravada por el acceso de estos países a la zona del euro, lo que dio lugar a un boom económico acelerado y descontrolado debido a la relajación de las condiciones de control del gasto público y del control bancario, a lo que hay que sumar el hecho de que las empresas públicas siguieran contrayendo préstamos con la garantía del Estado, algo que condujo a un incremento muy significativo del gasto público. Los resultados fueron desde el crecimiento rápido y descontrolado de los déficits presupuestarios hasta efectos negativos en las balanzas comerciales y de pagos.

2.2. La liberalización financiera y el crecimiento descontrolado del crédito bancario impulsado por prácticas de venta agresivas por parte de los bancos condujo al endeudamiento excesivo de las familias y las pymes, que derivó en su incapacidad —y en la del sector bancario— para pagar las deudas, lo que llevó a un aumento de los préstamos deteriorados debido a las prácticas especulativas que pusieron en peligro el funcionamiento normas del sistema bancario. Los gobiernos continuaron a aplicar una política presupuestaria procíclica que produjo un deterioro peligroso del déficit público y de la deuda soberana, al mismo tiempo que los tres Estados miembros seguían siendo muy vulnerables a las especulaciones con los préstamos de los inversores internacionales. Estas malas prácticas dieron lugar a que los impuestos pagados por los ciudadanos se utilizaran para evitar que los grandes bancos se declararan en quiebra, lo que hizo que, de este modo, aumentaran en mayor medida las deudas soberanas.

2.3. La crisis mundial que comenzó en 2007-2008 dejó al descubierto la debilidad de una moneda todavía joven y afectó gravemente a la zona del euro (entre el tercer trimestre de 2011 y el primer trimestre de 2013). Aunque los primeros Estados miembros afectados no formasen parte de la zona del euro, lo cierto es que, cuando se percibieron las vulnerabilidades en algunos países de la zona del euro, las perturbaciones eran significativas. Los Estados miembros afectados tuvieron que tomar decisiones difíciles y utilizar dinero de los contribuyentes para apoyar económicamente a los bancos y evitar su colapso; estos últimos se vieron en dificultades después del estallido de las burbujas inmobiliaria y financiera que se habían acumulado y habían crecido en los años anteriores. Los niveles de deuda pública en la UE, combinados con ingresos reducidos y gastos elevados como consecuencia de la «gran recesión», aumentaron considerablemente, pasando de un valor medio del 70 % al 92 % del PIB en promedio en 2014 <sup>(1)</sup>.

2.4. Entretanto, las agencias de calificación crediticia otorgaron a Grecia, Irlanda y Portugal la valoración de «bono basura», lo que tuvo como consecuencia que los inversores internacionales aumentaran los tipos de interés a niveles insostenibles para estos Estados miembros, que dejaron de poder financiar sus déficits en los mercados financieros. Para evitar una situación de «bancarrota», estos Estados miembros recurrieron a la Comisión Europea, a la que solicitaron préstamos para financiar las actividades destinadas a cubrir como mínimo los salarios de los funcionarios públicos y las prestaciones sociales a tipos de interés más asequibles. La Comisión pidió ayuda al FMI, dada su amplia experiencia en este campo, para la constitución de un consorcio (troika) en el que participaban la Comisión, el BCE y el FMI, que prestó a esos Estados miembros los importes necesarios para evitar el incumplimiento, lo que, a su vez, implicó la aceptación de «programas de ajuste económico, financiero y presupuestario», que tenían los siguientes objetivos generales:

- realizar reformas estructurales para impulsar el potencial de crecimiento, la creación de empleo, y la mejora de la competitividad y del déficit estructural (*hay que señalar que durante este período, y como consecuencia de ello, el desempleo creció de forma exponencial debido a la quiebra e insolvencia de miles de empresas, el diálogo social quedó en suspenso y la legislación laboral fue revisada en detrimento de la mano de obra*); llevar a cabo un saneamiento presupuestario a través de medidas estructurales y de un mejor y más efectivo control de los presupuestos públicos;
- lograr el desapalancamiento del sector financiero y la recapitalización de los bancos;
- la recapitalización de los bancos se efectuó con la garantía y responsabilidad de los Estados miembros interesados, lo que contribuyó al aumento exponencial de la deuda soberana.

2.5. Estas medidas, conocidas como «medidas de austeridad», tuvieron una incidencia devastadora para las personas, que ya estaban luchando contra el aumento del desempleo y un elevado nivel de endeudamiento, y también para las empresas —sobre todo las pymes—, que ya estaban sufriendo los efectos negativos de la falta de crédito bancario y una reducción significativa de la actividad económica. La troika demostró una indiferencia total por las consecuencias dramáticas de sus políticas en la dimensión social y el tejido empresarial, que afectaron en mayor medida a los pequeños y medianos empresarios.

<sup>(1)</sup> Easterly 2002; FMI (2010) Greece Request for Stand By Arrangement; Informe del FMI sobre el país n.º 10/110, mayo. Documento de reflexión sobre la profundización de la unión económica y monetaria, Comisión Europea, 31 de mayo de 2017.

2.6. El CESE reconoce que la dimensión de la crisis ha puesto a dura prueba, en efecto, la salud económica, social e incluso política de la Unión Europea en general, y de la unión económica y monetaria (UEM) en particular. En lo que respecta a la prevención de la crisis, quedó patente que no había sido suficiente considerar solo la dimensión cuantitativa del crecimiento económico de un Estado miembro, sino que habría sido necesario evaluar también la calidad de dicho crecimiento, o lo que es lo mismo, identificar los factores macroeconómicos que permiten (o no) la sostenibilidad de dicha dinámica <sup>(2)</sup>. Si este tipo de control se hubiera hecho con eficacia, ciertamente la crisis no hubiera alcanzado la magnitud catastrófica que alcanzó en aquellos Estados miembros.

### 3. Breve descripción de los acontecimientos que llevaron a la intervención de la troika en Portugal

3.1. A pesar de las elevadas tarifas y derechos arancelarios y una moneda propia en funcionamiento que permitían hacer devaluaciones, el déficit de la balanza comercial entre 1974 y 1995 fue en promedio de un 9,1 % del PIB y durante el período de 1996 a 2010, ya con la adopción del euro, el déficit medio de la balanza comercial ascendió al 8,5 % del PIB. Ante estos datos, no podemos atribuir al euro la responsabilidad por la pérdida de competitividad.

3.2. Así, la razón principal por la que Portugal sufre una crisis de deuda pública no es porque el sector exportador perdiese competitividad, sino porque la adopción del euro conllevó una eliminación de los estabilizadores automáticos, que ayudaban a mantener controlados niveles aceptables de deuda externa neta y el equilibrio del déficit presupuestario. La explicación de las causas de la crisis portuguesa condujo a una prescripción diferente sobre la mejor forma de responder a esta crisis y muy diferente a la que adoptó la troika <sup>(3)</sup>.

3.3. El paquete financiero de 78 000 millones EUR (cerca del 45 % del PIB) cubría el período de 2011 a 2014 y la promesa de salvaguardar la estabilidad financiera de Portugal, de la zona del euro y de la Unión Europea. El programa comprendía 222 medidas, que incidían en varios sectores, y durante su vigencia se realizaron varias revisiones que contenían medidas de austeridad aún más severas. Estas medidas se consideraban un plan de amplio alcance para reformar completamente el país <sup>(4)</sup>.

### 4. Breve descripción de los acontecimientos que llevaron a la intervención de la troika en Irlanda

4.1. Cuando Irlanda se adhirió a la UE, la renta media era del 63 % de la media de la Unión y, después de unos años, consiguió alcanzar el 125 %, por encima de la media de la UE y por encima de la media se mantiene todavía hoy, a pesar de la profundidad de la crisis. El período culminante del crecimiento económico se produjo entre 1994 y 2000, cuando el PIB creció una media de un 9,1 % al año. Sin embargo, durante el período entre 2008 y 2010, el PIB cayó cerca de un 13 % al año. La demanda interna entró en caída libre desde principios de 2008. La política de austeridad a raíz del programa de ajuste financiero condujo a una década perdida <sup>(5)</sup>.

4.2. En los primeros años de vigencia del euro y hasta 2007-2008, Irlanda pasó por una expansión inmobiliaria y los precios de los inmuebles aumentaron sustancialmente. La expansión del crédito se concentró en gran medida en el crédito inmobiliario especulativo. Cuando estalló la crisis financiera y los precios del sector inmobiliario tocaron fondo, los ingresos fiscales cayeron drásticamente puesto que estaban muy ligados a la expansión del sector inmobiliario. El resultado fue un aumento del déficit que afectó al mismo tiempo de manera muy negativa al sistema financiero, y la cotización de los principales bancos irlandeses se derrumbó <sup>(6)</sup>.

4.3. El 21 de noviembre de 2010, Irlanda se convirtió en el segundo país de la zona del euro en pedir asistencia financiera. El programa consistió en un préstamo de 85 000 millones EUR, de los cuales 35 000 millones EUR estaban destinados al sistema financiero <sup>(7)</sup>. El 14 de noviembre de 2013, el Eurogrupo concluyó que el programa de ajuste económico había sido un éxito y que, por ello, Irlanda estaría en condiciones de salir del programa a finales de año.

### 5. Breve descripción de los acontecimientos que llevaron a la intervención de la troika en Grecia

5.1. Entre 2001 y 2007, la economía griega era, después de la irlandesa, la economía que mayor crecimiento registraba en la zona del euro, con un crecimiento medio del 3,6 % del PIB entre 1994 y 2008. Sin embargo, a lo largo de este período de crecimiento consecutivo, los desequilibrios macroeconómicos endémicos y los fallos estructurales se vieron exacerbados por la debilidad del sistema político en el nivel nacional y europeo.

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre «Desequilibrios macroeconómicos» (DO C 218 de 23.7.2011, p. 53).

<sup>(3)</sup> ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(4)</sup> ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(5)</sup> ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(6)</sup> Estudio del CESE «The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland» (2013).

<sup>(7)</sup> ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

5.2. La tasa de ahorro nacional disminuyó cerca de 32 puntos porcentuales durante el período entre 1974 y 2009, alimentando el déficit de las cuentas corrientes y la intensificación de una deuda externa crónica. El gasto público descontrolado, junto con la incapacidad de asegurar un adecuado rendimiento de los impuestos, dio lugar a una acumulación de deuda pública<sup>(8)</sup>.

5.3. En agosto de 2015 se acordó un tercer programa de estabilidad, mediante un suplemento al Memorando de Entendimiento que especificaba de manera detallada las condiciones políticas, el cual incluía una evaluación del impacto social como forma de alimentar el proceso de negociación por parte de la Comisión y también como un manual de seguimiento de su aplicación. Esta intención vino tras la insistencia y las orientaciones del presidente Jean-Claude Juncker de 2014, según las cuales «en el futuro cualquier tipo de apoyo y reforma debe realizarse no solo a través de una evaluación de la sostenibilidad fiscal, sino al mismo tiempo también a través de una evaluación de impacto social», al tiempo que se procura también asegurar que «los efectos sociales de las reformas estructurales se debatan públicamente». La Comisión es plenamente consciente de las condiciones sociales en Grecia y considera esencial su mejora para lograr un crecimiento sostenible e inclusivo<sup>(9)</sup>.

5.4. Por decisión del Consejo Europeo, el 15 de junio de 2017 se concedió un préstamo adicional a Grecia para ayudar a su recuperación económica, financiera y social.

## 6. Los resultados macroeconómicos, sociales y financieros alcanzados como resultado del programa de ajuste

6.1. En general, se puede afirmar que el único factor de éxito que podemos atribuir a los «programas de ajuste» fue la posibilidad de que los Estados miembros (Irlanda y Portugal) salieran del procedimiento de déficit excesivo y ganaran de nuevo acceso a los mercados financieros en condiciones de financiación aceptables. La reducción del déficit presupuestario y la recuperación de las exportaciones han contribuido a mejorar el saldo de la balanza corriente exterior (bienes, servicios y capital), y el crecimiento económico y el empleo también registran mejoras desde 2014. Todos los demás indicadores siguen teniendo efectos dramáticos en el bienestar de la sociedad y en la devaluación de los factores macroeconómicos, que perdurarán durante muchos años. Algunos de los daños causados serán permanentes, por ejemplo la emigración de personas muy cualificadas —lo que tendrá efectos negativos en el crecimiento potencial, la innovación y el desarrollo de los países de origen— y el drástico aumento de la pobreza y la desigualdad de los ingresos y del acceso a la atención sanitaria básica, así como el bienestar general de la población<sup>(10)</sup>.

## 7. Lecciones aprendidas deben llevar a la modificación e innovación de las políticas europeas

7.1. La Unión Europea —y la zona del euro— demostraron no estar preparadas en absoluto para hacer frente a una crisis financiera en sus Estados miembros, lo que les impulsó a aceptar plenamente las propuestas del FMI, en vez de adaptarlas a los valores y normas de solidaridad comunes europeos. En el caso de Grecia, la Unión Europea perdió un tiempo precioso antes de responder al problema y, en un principio, sus propuestas no fueron claras ni definitivas —por ejemplo, el importe total del préstamo necesario fue modificado varias veces debido a las vacilaciones de la Comisión—, lo que dejó la puerta abierta a la especulación de los mercados y condujo a un deterioro de una situación ya de por sí mala.

7.2. Los programas de ajuste económico, financiero y presupuestario aplicados en Grecia, Irlanda y Portugal fueron elaborados por el FMI y reflejaban en parte la misma lógica seguida por el FMI en los períodos de crisis de la década de 1980 en África y de la década de 1990 en algunos países asiáticos, en los que el papel de la devaluación de la moneda a través del mecanismo del tipo de cambio fue eficaz para mantener el crecimiento y aliviar la balanza de pagos a fin de alcanzar la estabilidad macroeconómica, en especial el saneamiento presupuestario, la estabilización de la inflación y el fomento de las exportaciones (1). La novedad en los casos de Grecia, Irlanda y Portugal fue que los programas fueron puestos en práctica por primera vez en una zona de moneda única (sin poder recurrir a la devaluación monetaria) y en países que forman parte de la Unión Europea y la zona del euro. En el caso de los Estados miembros, dado que los objetivos eran la corrección de los desequilibrios presupuestarios y exteriores y restablecer la confianza, el FMI estimó que era «necesaria una reorientación significativa en la economía en la que el crecimiento del PIB se espera que sea bajo» (2). Por consiguiente, los programas de ajuste pretendían conseguir el saneamiento presupuestario mediante políticas de austeridad centrándose en recortes radicales del gasto público y medidas estructurales a largo plazo, como la reforma de los impuestos, la legislación laboral y salarial, para reducir déficits y aumentar los ingresos del Estado. Esta política de austeridad se ejecutó por medio de una «**devaluación interna de los componentes del modelo económico y social**».

<sup>(8)</sup> Estudio del CESE «The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece» (2013).

<sup>(9)</sup> Estudio de la Unidad de Apoyo a la Gobernanza Económica del Parlamento Europeo *The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures* (febrero de 2014).

<sup>(10)</sup> Véase el apéndice 1 con los principales indicadores estadísticos.

7.3. La evaluación general de los programas del FMI realizada por su «Oficina de Evaluación Independiente (OEI)» (julio de 2016) indica que, aunque la supervisión anterior a la crisis había identificado correctamente los problemas en los tres países, **fracasó en la previsión y la calibración de la magnitud de los riesgos, cuyos efectos negativos habrían de revelarse más tarde fundamentales**, lo que contribuyó a una ejecución desequilibrada de los programas de ajuste. En la evaluación se mencionan también incoherencias en la coordinación de las actuaciones de los socios de la troika en relación con los instrumentos de la zona del euro (unión económica y monetaria, Pacto de Estabilidad y Crecimiento, procedimiento de déficit excesivo y Semestre Europeo), y se añade además que la formación de los equipos de negociación y el reparto de responsabilidades entre sus miembros no se definieron con claridad y ni siquiera se aplicaron las enseñanzas extraídas por la institución de crisis anteriores.

7.3.1. Las medidas de austeridad desembocaron en un «**círculo vicioso**» en el que la austeridad provocó una recesión que fue seguida de una mayor austeridad, lo cual produjo una situación catastrófica caracterizada por el declive del PIB (que retrocedió a niveles de hace diez y veinte años), la reducción del gasto de inversión público y privado, el colapso del sistema bancario —que condujo a la bancarrota del sistema productivo (pymes, empresas familiares y trabajadores autónomos)— y un agravamiento intenso en todos los ámbitos de la protección social.

7.4. Las deficiencias e incoherencias en la elaboración de los programas de asistencia fueron, en general, las siguientes:

- se ignoró la dimensión estructural de la crisis;
- se subestimó el nivel de endeudamiento de las empresas y los hogares;
- se subestimó el peso de la demanda interna en el crecimiento y la creación de empleo;
- la reforma del Estado no incidió en aspectos estructurales fundamentales;
- la reforma estructural de la economía se redujo a una «devaluación» de los factores de competitividad interna (salarios, más tiempo de trabajo, reforma laboral restrictiva, aumento drástico de los impuestos, etc.);
- el horizonte temporal para la ejecución de los programas fue muy reducido;
- es extremadamente difícil alcanzar al mismo tiempo el equilibrio interno y externo cuando ambos presentan déficits muy elevados;
- las medidas de consolidación presupuestaria, aplicadas sobre todo a la parte del gasto en una situación de recesión grave, en un contexto en el que el país no dispone del mecanismo de la devaluación monetaria y cuando nuestros socios están haciendo exactamente lo mismo, no han dado resultados en ningún país del mundo y en ningún período de la historia. Sus efectos se consideran a día hoy de forma generalizada recesivos a corto plazo y las cicatrices que dejan en la economía son muchas veces permanentes;
- los multiplicadores fiscales inadecuados dieron lugar a errores de bulto.

7.5. Un «programa de ajuste» debe reflejar todos los aspectos y los diálogos políticos que sean importantes para su éxito, pero debe incluir siempre «indicadores de impacto distributivo» de las medidas de ajuste, haciendo especial hincapié en la determinación de los efectos en la dimensión social y las empresas, en los niveles más diversos. Asimismo, debe identificar medidas de compensación para hacer frente con éxito, mediante programas de recuperación, a estos efectos negativos (a saber, quiebra de empresas, aumento de la tasa de desempleo, reducción salarial, aumento de la pobreza, incremento de la emigración) y evitar situaciones sociales dramáticas, incluida la emigración. Todos los sectores deberán ganar y no deberá haber sectores ganadores y perdedores, como ocurrió con los programas aplicados en Grecia, Irlanda y Portugal.

Bruselas, 14 de febrero de 2018.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

## APÉNDICE 1

Como referencia, cabe tener en cuenta los siguientes indicadores de base:

Indicadores de base	Grecia			Irlanda			Portugal		
	2008	2013	2016	2008	2013	2016	2008	2013	2016
Tasa de desempleo total	8 %	27,5 %	23,4 %	6,4 %	13,1 %	6,9 %	7,8 %	16,2 %	10,5 %
Tasa de desempleo juvenil (15-24)	22 %	58,3 %	48 %	12,8 %	27,5 %	16 %	16,5 %	38,1 %	28 %
Tasa de pobreza	28,7 %	35,7 %	36,4 %	22,3 %	30,5 %	26 %	19,7 %	24 %	23,1 %
Crecimiento del PIB	- 0,3 %	- 3,2 %	2,1 %	- 4,4 %	1,1 %	5,2 %	0,2 %	- 1,1 %	1,4 %
Déficit presupuestario en % del PIB	- 7,7 %	- 6,1 %	- 1,2 %	- 7 %	- 7,2 %	0,5 %	- 2,6 %	- 2,9 %	- 2,1 %
Deuda pública en % del PIB	100 %	177,9 %	178,8 %	42,4 %	119,5 %	75,4 %	71,7 %	129 %	130,4 %

Fuente: Eurostat

### Los efectos sociales y los efectos en la estructura corporativa del programa de austeridad en Portugal

- Las rentas del trabajo se redujeron en un 12 % entre 2009 y 2014.
- La disminución de la renta fue profundamente desigual y en gran parte regresiva, ya que afectó principalmente a la clase media, a los más pobres de la sociedad y a las empresas familiares.
- En Portugal, la contracción de la renta en términos nominales del 5 % fue a contracorriente de la evolución que tuvo lugar en Europa, donde los ingresos familiares crecieron un 6,5 % (entre 2009 y 2013).
- Se registró un elevado aumento de la desigualdad debido a la contracción de los salarios más bajos y a un incremento significativo del «trabajo precario», lo que implicó un aumento del número de trabajadores pobres.
- Agravamiento de la pobreza de ingresos: la tasa de pobreza creció un 1,8 %, pasando del 17,7 % al 19,5 %, y el número de pobres alcanzó los 2,02 millones en 2014.
- Deterioro de los recursos de la población más pobre, que afectó a los más vulnerables (personas mayores y niños).
- Durante el período del programa de ajuste emigraron más de 400 000 portugueses, principalmente personas con cualificaciones científicas y técnicas muy elevadas<sup>(1)</sup>, y miles de empresas (en su mayor parte, pymes y empresas familiares) se declararon en quiebra.

### Los efectos sociales y los efectos en la estructura corporativa del programa de austeridad en Irlanda

- En 2009, la renta mínima garantizada se redujo un 15 %, pero se restableció en su nivel original en 2011.
- El ajuste del mercado nacional, del sector minorista y del sector de la construcción se produjo mediante elevadas pérdidas de empleo en estos sectores<sup>(2)</sup>, como consecuencia de la quiebra de miles de empresas.

<sup>(1)</sup> Desigualdad de los ingresos y pobreza en Portugal (FFMS, septiembre de 2016).

<sup>(2)</sup> Estudio del CESE «The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland» (2013).



- La tasa de desempleo aumentó del 6,4 % en 2008 al 15 % en 2012, afectando principalmente al desempleo de larga duración y al desempleo juvenil, que estaba en línea con las tasas de los países del sur (cerca del 30 %).
- Desde 2008, la emigración aumentó con rapidez (82 000 personas solo en 2012).
- Las prestaciones sociales se redujeron en cerca de un 15 %.
- Además de los recortes en el sector público y las prestaciones sociales, la estrategia consistió en reducir el personal que trabajaba en el sector público (sanidad, educación, seguridad y función pública) a través de bajas incentivadas.
- La renta neta en el decil inferior se redujo en un 25 %.
- El porcentaje de ciudadanos en riesgo de pobreza se incrementó hasta el 15,8 % (cerca de 700 000 personas, de cuales 220 000 eran niños) <sup>(3)</sup>.
- El completo estancamiento en los planes de construcción dio lugar a una escasez de vivienda, que se ha prolongado durante una década tras el hundimiento de la economía. Las empresas relacionadas con este sector, principalmente las pymes, se vieron duramente afectadas, lo que tuvo consecuencias muy negativas tanto para los empresarios como para los trabajadores.

### **Los efectos sociales y los efectos en la estructura corporativa del programa de austeridad en Grecia**

La crisis y las políticas para combatirla aplicadas en Grecia tuvieron repercusiones directas y secundarias que afectaron negativamente a las empresas (quiebras), al empleo y a la dimensión social. Los trabajadores, los pensionistas, los contribuyentes y sus familias sintieron el impacto de manera desigual:

- la tasa de desempleo era del 13,5 % en octubre de 2010, llegando al 27,5 % en 2013;
- el desempleo juvenil se mantiene en cerca del 45,5 %;
- las fuertes pérdidas de ingresos están relacionadas con las elevadas tasas de desempleo;
- los profundos recortes en los salarios y pensiones, junto con los trabajos a tiempo parcial, el endeudamiento excesivo y los elevados impuestos, redujeron drásticamente la renta de las familias, erosionaron el poder adquisitivo y marginaron a grandes segmentos de la población;
- las organizaciones de la sociedad civil se han enfrentado a graves problemas financieros, que hicieron imposible su participación sistemática en el diálogo social y civil, o que han dificultado que pudieran abordar de forma adecuada los retos que se iban planteando. Esto puede debilitar la calidad de la democracia, ya que puede dar lugar a una infrarrepresentación de los distintos intereses económicos y sociales;
- los mecanismos de vigilancia del mercado que ofrece la sociedad civil se están deteriorando debido a la falta de recursos humanos y financieros, lo que ha dado lugar a disparidades en materia de protección para una amplia gama de intereses, incluidos los de los consumidores;
- el nivel de protección social, educación y sanidad se debilitó considerablemente a raíz de los recortes <sup>(4)</sup>;
- La situación sigue siendo dramática en lo que respecta al acceso a la salud, la adquisición de medicamentos y la protección social.
- Esta situación llevó al agravamiento de los niveles de pobreza, que afecta a más del 20 % de la población, lo que aumenta el nivel de desigualdad.

---

<sup>(3)</sup> ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(4)</sup> Estudio del CESE «The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece» (2013).

## APÉNDICE 2

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

**Punto 1.7**

Modifíquese de la manera siguiente:

*La digitalización, la robotización y la inteligencia artificial están introduciendo cambios profundos en la economía, el mercado laboral —incluidas nuevas formas de trabajo—, las cualificaciones y la sociedad y plantean un reto para sus estructuras, incluidos los estabilizadores automáticos, al mismo tiempo que excluyen a un número de personas difícil de prever, que, como consecuencia, se añadirán a las personas que ya están excluidas. El CESE recomienda a la Comisión que cree un «seguro de desempleo europeo básico y universal» para responder eficazmente al desafío y garantizar una protección social digna para todos y al que pueda recurrirse mientras dure la vida activa (15-65 años). ~~Por lo que respecta a la erradicación de la pobreza, la Comisión también debe crear una «renta mínima de subsistencia» asumiendo el enfoque y el objetivo europeo de «no dejar atrás a nadie».~~*

**Exposición de motivos**

La propuesta, tal como está formulada, no es realista y tampoco entra dentro de las competencias de la Comisión.

La enmienda se rechazó por 74 votos a favor, 129 en contra y 13 abstenciones.

---