

La doble democracia. Una Europa política para el crecimiento

Revista: [Pasos a la izquierda N°10 \(Noviembre 2017\)](#)

Por **MICHEL AGLIETTA** y **NICOLAS LERON**

La mutación del régimen de crecimiento y el espectro de la estagnación secular.

Hemos ya comprendido que nos enfrentamos a una incertidumbre radical del futuro de una manera tan intensa como nunca desde la Segunda Guerra Mundial. Constatamos los síntomas de una crisis sistémica de larga duración en múltiples dimensiones: económica, financiera, social, medioambiental y geopolítica. La inquietud de las poblaciones está alimentada por el desconcierto de las élites políticas. El asombroso espectáculo de la campaña electoral americana, el ascenso de los populismos en un gran número de países, el deslizamiento hacia el autoritarismo en algunos y la desconfianza ciudadana hacia las instituciones y cuerpos intermedios ponen en evidencia importantes deformaciones en la democracia representativa.

El fin de la historia, anunciado por Francis Fukuyama en los días siguientes a la caída del muro de Berlín, nos parece ya una historia antigua. El surgimiento de potencias continentales en Asia y el despertar de África sacuden lo que queda del orden internacional de la segunda parte del siglo XX. ¿Cuál será el lugar de Europa? Depende de la voluntad de los pueblos que la componen, es decir, de los movimientos que hacen actuar a las sociedades civiles, pero también de las perspectivas que las élites políticas sean capaces o no de abrir y de los impulsos que estas sean capaces o no de dar.

Con la intención de interpretar las interacciones entre las diferentes dimensiones de las transformaciones en curso se ha propuesto la idea de estagnación secular. Esta hipótesis, considerada en una perspectiva histórica, sugiere que vivimos una época de transición ligada a las revoluciones industriales que el capitalismo ha engendrado. Las revoluciones industriales alimentan la acumulación de capital en periodos muy extensos porque alteran la vida de las sociedades. Cada una de esas revoluciones produce no solo innovaciones tecnológicas y de nuevos tipos de empresas capaces de desplegarlas, sino también las instituciones que determinan la coherencia de un régimen de crecimiento, creando y consolidando los comportamientos de este que van a permitir la incorporación de las innovaciones a los modos de vida.

De todas formas, las temporalidades de estas mutaciones son discordantes, de tal manera que el régimen de crecimiento en regresión, en este caso el régimen de la finanza globalizada, coexiste con el que está todavía emergiendo y que todavía no ha establecido sus instituciones reguladoras.

Un nuevo modelo se conforma poco a poco: el de la integración del mundo por los bienes públicos globales que consagra plenamente el valor de los recursos del planeta. Lo cual implica que la humanidad reconozca la importancia de los «comunes» que ella comparte a pesar de las divisiones que la destruyen.

Las revoluciones industriales alimentan la acumulación de capital en periodos muy extensos porque alteran la vida de las sociedades. Cada una de esas revoluciones produce no solo innovaciones tecnológicas y de nuevos tipos de empresas capaces de desplegarlas, sino también las instituciones que determinan la coherencia de un régimen de crecimiento

El debate acerca de la estagnación secular se inscribe en la interpretación de los fenómenos económicos «atípicos» que acompañan estas mutaciones. Nos damos cuenta de un persistente estado de incapacidad de la economía para alcanzar simultáneamente el pleno empleo, conseguir un objetivo de inflación y mantener la estabilidad financiera. El descenso de las ganancias de productividad en el conjunto de los países avanzados constituye su manifestación más espectacular. Las razones del descenso de las ganancias de productividad son múltiples y van desde la demografía hasta la exacerbación de las desigualdades sociales. Sin embargo, la causa próxima determinante se encuentra en el persistente marasmo de la inversión productiva tanto pública como privada.

Nuestra reflexión se articula en ese contexto global y quiere ser un intento de hacer comprender las razones por las que Europa está mucho más afectada que otras regiones del mundo. La crisis europea está conectada con las fuerzas depresivas globales. La crisis financiera de la zona euro a partir de 2010 ha revelado fallos estructurales muy profundos y muy antiguos que han mostrado claramente la impotencia de Europa para salir de su marasmo. Estas deficiencias son la ausencia de poderes públicos a nivel de la Unión europea (UE) y la no compleción del euro. El marco institucional dentro del cual se ha construido Europa se halla ante el obstáculo mortal que suponen los retos de nuestra época; este el núcleo de lo que tratamos en el presente ensayo.

El punto muerto de la Europa reguladora y la tentación del autoritarismo

Europa se ve duramente cuestionada en estos días. Lo impensable -pero sin embargo previsible en la perspectiva de un tiempo largo- se ha producido: un Estado miembro, el Reino Unido, ha decidido soberanamente ejercer su derecho de retirarse, cuarenta y tres años después de su adhesión a la Comunidad económica europea. Persiste, sin embargo, en lo más profundo de las conciencias de las elites, así como en los pueblos, la idea europea. Durante el momento más fuerte de la crisis y del cúmulo de humillaciones, los griegos se han mantenido ligados a la

moneda única. El «Brexit» suscita a su vez una contestación al más alto nivel en Escocia y en Irlanda del Norte, hasta el punto de relanzar la perspectiva de una independencia para la primera y de una reunificación con Irlanda para la segunda. La idea de que las naciones europeas separadas no se acompañan con el nuevo orden mundial tal y como está diseñado para el resto del siglo permanece viva en nuestras cabezas, casi inexpugnable. Ayer como hoy, Europa aparece de forma evidente como la buena escala para responder a los grandes desafíos de nuestro tiempo. Pero el cúmulo de frustraciones europeas amenaza con hundir Europa en un proceso de deconstrucción. Tras la epopeya de los padres fundadores y la reactivación europea de hombres de Estado lo que aparece ante nuestros ojos es la nerviosa inquietud de los gestores de crisis.

Ayer como hoy, Europa aparece de forma evidente como la buena escala para responder a los grandes desafíos de nuestro tiempo

La primacía de la Europa reguladora y la falta de un poder público que se deriva de la misma caracterizan la cristalización de un sistema de interdependencias negativas entre los Estados miembros. Los pueblos europeos han llegado a la conclusión de que, a pesar de que Europa es, en principio, una necesidad histórica, esta se ha convertido en la vida cotidiana de sus habitantes en una carga, una calamidad para algunos, hasta el punto de concebir la retirada abrupta, prefiriendo el riesgo a la decadencia más que la muerte lenta por asfixia. Esta anemia de política en Europa podría de nuevo provocar el despertar del demonio del autoritarismo. Cogido en el *impasse* mortífero de la alternativa entre lo que puede ser percibido, y no de forma equivocada, como un autoritarismo tecnocrático supranacional, y un autoritarismo político nacionalista, es probable que los pueblos se inclinen como último recurso a favor de la segunda vía.

El fin del famoso consenso permisivo que se transformó a partir del tratado de Maastricht (1992) en duda, en crítica y después en rechazo frontal, corresponde a la crisis del método que ha prevalecido hasta ahora en la historia de la construcción europea: el método de los pequeños pasos, o «método Monnet». La configuración de solidaridades *de facto*, esencialmente económicas, mediante la integración de sectores estratégicos pero circunscritos y de débil intensidad política (*low politics*), permitió levantar los cimientos institucionales de la construcción europea. Este proceso proyectó una primera dinámica histórica, superando el fracaso de la vía federal, constatado por el enterramiento de la Comunidad europea de defensa en 1954. Este método, que los politólogos denominan neo-funcionalismo, guarda relación con una lógica horizontal, la de las políticas públicas, la de la Europa de los proyectos, de las armonizaciones legislativas y del mutuo reconocimiento de las reglamentaciones nacionales en el seno del mercado interior. Esta horizontalidad neo-funcionalista choca hoy frontalmente con la verticalidad de la política. El interés económico acaba con la identidad política, con las reglas europeas sobre

las soberanías estatales. El método de los pequeños pasos ha agotado sus potencialidades y se ha convertido en un obstáculo. Hoy hay que refundar el pacto político constitutivo europeo.

Por un análisis de la crisis de la zona euro a partir de la política

Partir de la política y de la democracia para comprender la crisis europea y detectar una vía de salida ordenada, tal es el compromiso de este libro. Nuestro objetivo es proponer un análisis sistémico, pluridisciplinar por tanto, de la crisis que afecta a Europa, articulando sus dimensiones económica (relación orgánica entre moneda y soberanía política, entre deuda y sociedad), política (sistema político-institucional de la UE y sus efectos sobre los sistemas políticos nacionales) y jurídica (soberanía jurídica estatal y problema de la articulación de los órdenes jurídicos de la UE y de sus Estados miembros, de la Corte de justicia europea y de los tribunales supremos y constitucionales nacionales).

Nuestra reflexión pretende una crítica del análisis económico dominante de la crisis de la zona euro, que cae muy frecuentemente en la trampa del postulado de la neutralidad de la economía (economicismo), sujeto a un estricto análisis macroeconómico sin articulación con la cuestión de la legitimidad política. Este análisis «economicista» parte del problema de la baja eficiencia de la zona euro para subrayar los disfuncionamientos de la misma producidos por la asimetría entre una moneda única cuasi federal y un conjunto de políticas económicas nacionales débilmente coordinadas. De ahí, el análisis corriente concluye en la necesidad «funcional» de una unión bancaria y de una unión presupuestaria, que denomina finalmente una unión política, con -al final y al margen- el análisis de la cuestión de la legitimidad democrática. Este análisis desemboca generalmente en propuestas de ingeniería institucional sin gran alcance intrínseco, del tipo parlamento de la zona euro o ministro de Finanzas europeo.

La política está, de manera constitutiva, ligada a la moneda, a la deuda, al presupuesto y a la soberanía jurídica. Toda comunidad política, si quiere persistir en el tiempo, debe poder demostrar a sus miembros su capacidad de constituirse como poder público

Nuestro análisis quiere dar la vuelta esta perspectiva funcionalista tomando como punto de partida la cuestión de la política en el seno del sistema político europeo. La política está, de manera constitutiva, ligada a la moneda, a la deuda, al presupuesto y a la soberanía jurídica. Toda comunidad política, si quiere persistir en el tiempo, debe poder demostrar a sus miembros su capacidad de constituirse como poder público. Toda democracia, sea local, nacional o europea, reclama un parlamento dotado de un verdadero poder presupuestario, que vota los ingresos fiscales y los gastos públicos, es decir, que ofrece a los ciudadanos la posibilidad de pronunciarse

acerca de las grandes alternativas macroeconómicas y de la sociedad. Es precisamente la anemia de política, con la impotencia pública y la disolución del soberano, tanto a nivel de la UE como al de los Estados miembros, lo que está en el corazón del problema de la crisis europea. La baja optimización de la zona euro es más un efecto que una causa, mientras que la democracia constituye el punto de partida y de llegada de toda reflexión sobre la Europa política.

El análisis económico más extendido permanece «pegado» al nivel de las políticas públicas, sea la unión bancaria, la unión fiscal o incluso la unión presupuestaria. Por el contrario, nuestro análisis quiere situarse al nivel de la política, sea la moneda, la deuda, el presupuesto y la democracia, en conexión con la vida política, es decir, la pertenencia y la participación ciudadana a un orden político percibido como legítimo y del que las políticas públicas son resultantes. El presupuesto será comprendido ante todo no como una cuestión de política presupuestaria, con el proyecto de una unión presupuestaria como estabilizador económico, sino como elemento constitutivo de la democracia representativa. Asimismo, la deuda no será entendida como cuestión de equilibrio de las finanzas públicas, sino como elemento constituyente de toda sociedad frente a ella misma, y la moneda no como una comodidad neutra sino como una dimensión consustancial a toda soberanía política.

Por una Europa como autoridad

El método de los pequeños pasos es ya cosa del pasado. El actual contexto histórico reclama un nuevo acto político fundador europeo, tal y como fueron la institución del mercado común o la creación del euro. Este acto nosotros lo emplazamos dentro de un presupuesto europeo, con su doble dimensión de elemento constitutivo de un orden político democrático (bienes comunes) y de estabilizador macroeconómico (superación de las rivalidades provocadas por las asimetrías entre las naciones).

La arquitectura del sistema político europeo, compuesto por el nivel político de la UE y el de los Estados miembros, está atravesada en su seno por una dinámica entrópica que se caracteriza por una politización negativa. La clásica división izquierda/derecha tiende a desaparecer a favor de una división por o contra Europa, por o contra la apertura al mundo y al otro. El marco institucional de la UE no ofrece posibilidades de acciones europeas de amplio alcance que cambien la vida de sus ciudadanos, a pesar de todas sus capacidades sobre los márgenes de acción de los Estados miembros. El mercado interior ahoga poco a poco al Estado de bienestar. Algunos Estados miembros sacan ventaja de esto mientras que otros se ven castigados, sin poder realmente cambiar la orientación del conjunto debido a las reglas decisionales de la UE que dan una prima al que se acomode al *statu quo*. De ahí resulta un círculo vicioso que poco a poco corroe la democracia en Europa.

La creación de la moneda única con la Unión económica y monetaria no ha instituido solamente una política monetaria cuasi federal, ha modificado de forma fundamental la arquitectura del

sistema político europeo por la ruptura de la relación orgánica entre el soberano político y la moneda. Esta ruptura ha transformado las relaciones entre los países miembros de la zona euro en un juego de suma negativa, es decir, en un juego donde al final hay más que perder que ganar. Dicha ruptura, en consecuencia, ha acentuado la dinámica entrópica que socava el basamento democrático de nuestras sociedades en Europa. El objetivo de nuestro trabajo es analizar esta dinámica, mostrar su dimensión sistémica e identificar una nueva palanca de modificación del pacto político europeo que permita pasar de un juego de suma negativa a un juego de suma positiva.

El presupuesto europeo, como punto de partida, y no como hipotético punto de llegada según la teleología neo-funcionalista de los pequeños pasos, constituye, en nuestra opinión, la palanca clave, es decir el objeto central de la gran negociación histórica que deben mantener entre sí los Estados miembros y en primer lugar Francia y Alemania. Nuestro camino de salida de la crisis rechaza la alternativa «federalismo o muerte», entre partidarios de los Estados Unidos de Europa y partidarios de la salida de la UE. Así, defendemos la idea de una recuperación de un poder público europeo mediante la institución de un presupuesto europeo que abra la vía a una función de prestatario y de inversor de último recurso. Dicho de otra manera, lo que importa es abordar el problema en términos de capacidad (autoridad pública) y no de competencia (soberanía jurídica).

Solo la llegada de un verdadero poder público europeo permitirá la recuperación de la autoridad nacional y, por tanto, la revitalización de las democracias nacionales. Esto puede parecer paradójico si se razona desde una lógica de suma cero, es decir negativa, pero llega a ser perfectamente inteligible si se concibe la posibilidad de un juego de suma positiva entre el nivel político de la UE y el de los Estados miembros. La forma política resultante será entonces la de una doble democracia.

[Prólogo del libro de Michel AGLIETTA y Nicolas LERON, [La Double Démocratie. Une Europe politique pour la croissance](#), ed. Seuil, 2017. Traducción de Javier Aristu]

Michel Aglietta. Profesor emérito en la universidad Paris-Ouest y Consejero del Centro de Estudios prospectivos y de informaciones internacionales (CEPII) y de France Stratégie.

Nicolas Leron. Investigador asociado del Centro de estudios europeos de Sciences Po y presidente del *think tank* [Eurocité](#) así como presidente de Non fiction.