

INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Fernando Porta



Universidad
Virtual
de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

4. Coordinación de políticas en los acuerdos de integración: la experiencia de la Unión Europea

Objetivos:

Analizar las formas y los objetivos del proceso de coordinación de políticas en el marco de los acuerdos de integración.

Revisar las prioridades del proceso de coordinación según el tipo de integración y la naturaleza de la interdependencia.

Analizar la evolución de la Unión Europea como una experiencia concreta de coordinación de políticas.

Analizar los aspectos principales de la construcción del mercado interior europeo: la coordinación de las políticas comerciales y la evolución de la Política Agrícola Común.

Analizar las alternativas principales de la coordinación de políticas macroeconómicas en la integración europea.

Conocer y revisar la teoría de la integración monetaria.

Aplicar la teoría de las Zonas Monetarias Óptimas al caso europeo y discutir las diferentes posibilidades de coordinación de las políticas cambiarias y monetarias.

4.1. Introducción

La integración económica requiere, para su eficaz funcionamiento y para su profundización, que los países miembros coordinen activamente sus políticas. En cierto sentido, la integración puede ser considerada un gran ejercicio de coordinación internacional de políticas, en el que los socios armonizan y hacen compatibles entre sí un conjunto de instrumentos de política económica que aplican a escala nacional, o bien crean nuevas reglas e instituciones de alcance regional. La necesidad de coordinación proviene, fundamentalmente, del hecho de que –en condiciones de libre comercio o de libre circulación de los factores productivos– las decisiones de política de cualquier país afectan o tienen fuerte influencia sobre la situación económica y social de sus socios en el esquema de integración. La dimensión de tales efectos o influencias depende, como veremos, de la magnitud y el tipo de interdependencia económica establecida entre tales países. Por lo tanto, estos factores condicionan también la “urgencia” del proceso de coordinación de políticas entre ellos.

Al mismo tiempo, el compromiso de coordinación supone una relativa pérdida de autonomía en las decisiones de política económica de los países socios. Una vez que se ha definido una política común y única, o una vez que se han definido metas comunes a alcanzar con determinadas políticas, o una vez que se han consensuado ciertos “límites” de variabilidad en los instrumentos con los que cada

uno cuenta, los países socios no pueden adoptar unilateralmente decisiones que vulneren esos compromisos. Ahora bien, ¿por qué se estaría dispuesto a aceptar limitaciones en los márgenes de maniobra propios para el accionar de políticas económicas?. En principio, podemos pensar que hay dos razones fundamentales para ello: la primera es que se esperan (como hemos visto en las dos Unidades anteriores) determinados beneficios de la integración; la segunda es que, en todo juego con más de un jugador donde el objetivo principal es la maximización de las satisfacciones de todos ellos, el accionar cooperativo resulta ventajoso. La relativa cesión de soberanía que está implícita en la voluntad de coordinar políticas con un socio se justifica porque, en teoría, el accionar conjunto amplía la masa de beneficios potenciales. Esta concepción es la que ha impregnado la evolución institucional de la Unión Europea.

4.2. La coordinación de políticas

4.2.1. Las formas del proceso de coordinación

El proceso de coordinación de políticas puede adoptar formas diversas. La más clara y contundente de todas es la de unificación: los países socios reemplazan los instrumentos que venían definiendo y aplicando a escala nacional por otros comunes y únicos, válidos para toda la zona integrada (por ejemplo, un AEC en una UA, o una moneda común en una UM). La forma más variada es la de armonización: en este caso, los países socios aproximan en grado diverso sus propios instrumentos a ciertas metas o estándares consensuados entre ellos (por ejemplo, la fijación de rangos de aceptación mutua para las normas técnicas o sanitarias, o la definición del sistema básico de imposición indirecta). La armonización puede ir desde las formas más simples y menos obligantes, como los procesos de mera consulta e intercambio de información, hasta el grado inmediato anterior a la unificación, como cuando los rangos de variabilidad aceptados entre los socios para cualquier instrumento o meta son muy estrechos. A su vez, sin que se trate de un proceso deliberado de coordinación, conviene considerar también a la convergencia: en este caso, las políticas o los rangos de definición de cualquier instrumento pueden estar aproximándose entre los países socios por la acción de un factor exógeno que los condiciona en igual medida (por ejemplo, los compromisos asumidos en la OMC para la definición de las medidas antidumping), o, simplemente, de un modo fortuito y no coordinado.

Por supuesto, la etapa más significativa del proceso de coordinación de políticas es el cumplimiento por parte de los países socios de los compromisos acordados. Los incentivos para hacerlo están dados, como dijimos, por las expectativas genéricas de beneficios asociados a la pertenencia al esquema de integración. Sin embargo, los acuerdos suelen prever también mecanismos específicos y de diversa naturaleza para sancionar el incumplimiento de las normativas consensuadas. Las sanciones se justifican por el hecho de que, en el caso de incumplimiento, las decisiones unilaterales pueden perjudicar la situación de los restantes países socios; en líneas generales, las sanciones apuntan a restablecer la igualdad de tratamiento entre los socios y a garantizar el tratamiento preferencial en las diversas materias negociadas sólo entre los países miembros

que hacen efectivo cumplimiento de los compromisos de armonización o unificación de políticas.

COMIENZO DE LEER ATENTO

El grado de coordinación o de la necesidad de la misma resultan de una doble correspondencia: por un lado, dependen del tipo de acuerdo de que se trate (no son iguales los requerimientos de un ALC a los de una UM); por el otro, dependen de los objetivos específicamente buscados por el acuerdo (por ejemplo, no es lo mismo la búsqueda de un proceso de mera liberalización comercial que la pretensión de intervenir en el proceso de distribución espacial de las actividades). Puede afirmarse que, cuanto más complejo sea el esquema y cuanto más importantes sean en la consideración de los países socios los objetivos que vayan más allá del alcance del libre comercio, mayor será el grado de coordinación requerido para que el esquema sea sustentable.

FIN DE LEER ATENTO

COMIENZO DE CITAS

“La coordinación ... [de políticas en un esquema de integración]... es la organización *ex ante* de elecciones políticas ... [necesarias]... para maximizar los resultados *ex post*” (Lavagna, 1996).

FIN DE CITAS

A su vez, el grado de coordinación necesaria dependerá también de la magnitud y la naturaleza de la “interdependencia” entre los países socios. A este efecto, vamos a entender por interdependencia entre dos países la importancia relativa de los flujos económicos (comerciales, financieros y tecnológicos) entre ellos en comparación con los que mantienen con el resto del mundo. Cuanto más importante sea el comercio o las inversiones bilaterales para la definición de la inserción internacional de estos países, mayor es la posibilidad de que cambios en la situación o en las políticas de uno de ellos afecten al otro. En este sentido, los flujos económicos actúan como correas de transmisión de las coyunturas y efectos diversos y la integración busca, precisamente, incrementar las corrientes de comercio y de inversión entre los socios. La coordinación de políticas, en este caso, tiene la múltiple función de prever, minimizar y administrar los efectos no deseados de la interdependencia. Por cierto, si esta interdependencia es “asimétrica”, es decir, si los flujos bilaterales no tienen la misma significación relativa para cada uno de los países socios (por ejemplo, en la integración entre dos países con tamaños de mercado muy diferentes), la voluntad de coordinación puede llegar a ser desigual.

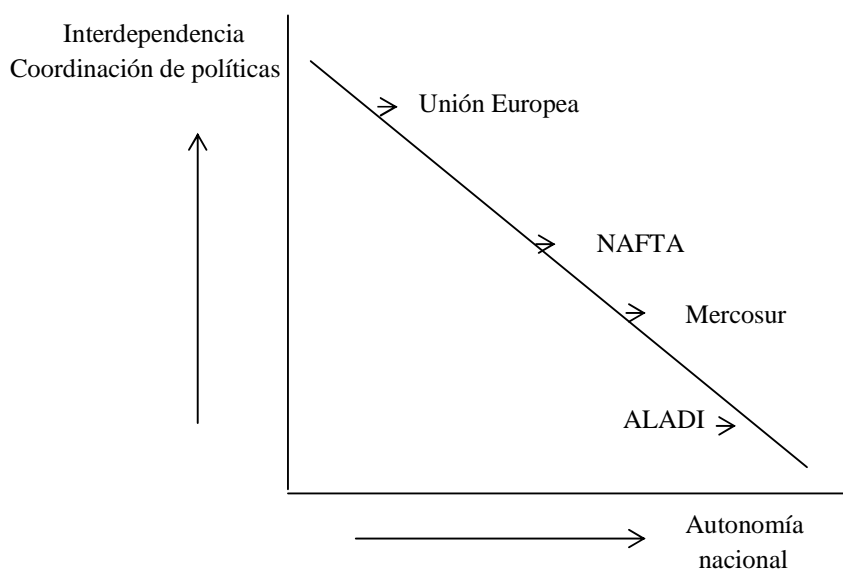
COMIENZO DE LEER ATENTO

En casos de fuerte interdependencia, la coordinación de políticas puede ser entendida como una acción “defensiva”. La motivación principal reside en evitar –en la mayor medida posible– la generación y, especialmente, la transmisión de coyunturas de

inestabilidad o de recesión de un país a otro. Pero, a su vez, si la interdependencia económica entre dos países es reducida –y la integración se propone como una política tendiente a incrementar tales vínculos-, entonces la coordinación de políticas entre ambos puede facilitar y acelerar ese proceso. En este caso, la coordinación no tendría motivos defensivos o de precaución, no habría razones para ello, sino *“estratégicos”*: el objetivo prioritario sería establecer y alcanzar un mayor grado de relacionamiento entre tales economías. Es probable que la sola facilitación o liberalización del comercio (a través del desmantelamiento arancelario) no sea suficiente y que otras políticas de promoción deliberada de estos vínculos sean necesarias.

FIN DE LEER ATENTO

Grados de coordinación en acuerdos de integración



Basándonos en estas consideraciones preliminares sobre el proceso de coordinación de políticas, podríamos calificar a los acuerdos de integración según el grado de interdependencia entre los países miembros y sus compromisos de coordinación, por un lado, y el margen de decisión para modificaciones unilaterales de política que estos países retienen, por el otro. En el gráfico se han ubicado a cuatro importantes esquemas actualmente en vigencia, según la combinación de ambos atributos.

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

En un extremo, tenemos a la Unión Europea, en la que el proceso de armonización y unificación de políticas entre los países miembros ha avanzado sustantivamente, de modo tal que la

autonomía de decisiones a nivel nacional es escasa: las políticas tienden a ser en su mayoría definidas a escala regional y resultan de cumplimiento obligatorio. En el otro extremo está el caso de la ALADI: planteado como un esquema con objetivos sólo genéricos de liberalización comercial, no impone a sus miembros compromisos efectivos de cumplimiento, más allá de los que éstos definan para sus relaciones bilaterales. El NAFTA y el Mercosur, por su parte, tendrían una ubicación intermedia en esta escala.

FIN DE PARA REFLEXIONAR

4.2.2. Objetivos y prioridades del proceso de coordinación

A efectos de desarrollar los aspectos más importantes del proceso de coordinación de políticas en un esquema de integración, vamos a responder por separado cuatro preguntas simples: ¿para qué?, ¿cuáles?, ¿cuándo? y ¿cómo?. Es decir, consideraremos sucesivamente los diversos objetivos específicos, las políticas prioritarias, la oportunidad requerida y las alternativas procedimentales del proceso de coordinación. Estas cuestiones van a ser tratadas en este apartado de un modo general; más adelante, se desarrollará la experiencia europea en este campo.

¿Para qué?. Los objetivos específicos de la coordinación pueden ser sintetizados en los siguientes. i) *para hacer efectivos los propósitos de la integración*: esto remite a la puesta en marcha de todos los aspectos instrumentales que garantizan que los objetivos de cualquier esquema (libre circulación de bienes, libre circulación de factores, protección única, etc.) se cumplan efectivamente. ii) *para maximizar el aprovechamiento de los beneficios potenciales* y iii) *para minimizar los costos del proceso de reasignación de recursos*: esto remite a la implementación de políticas que administren los efectos del ajuste estructural inducido por el desarrollo de la integración (podría hablarse, en este caso, de la instrumentación de políticas activas o, tal como se las designado en Europa, “políticas de acompañamiento”). iv) *para regular la distribución de los costos y beneficios entre los países socios*: esto remite a la utilización de los diferentes mecanismos de redistribución –de índole comercial, financiera o de inversión– tendientes a hacer más homogéneos los efectos del proceso en toda la zona integrada (ver el desarrollo de este punto en la Unidad 3).

Se trata, entonces, de coordinar políticas para instrumentar eficazmente el programa de integración, por un lado, y para administrar y regular sus efectos, por el otro. El primer aspecto no admite discusión alguna: su necesidad es obvia si se quiere cumplir con la voluntad expresa de crear un espacio económico común (en un ALC hay que implementar una regla de origen, en una UA hay que establecer un UA, en una UM hay que disponer na regla única de emisión monetaria, y así). La administración de los efectos [los incisos ii), iii) y iv) del párrafo anterior], en cambio, es objeto de debate en la literatura y en la práctica: en líneas generales, si se considera que el mercado es un eficaz mecanismo de asignación de recursos (en todo caso, mejor que otros posibles), no se creará en la necesidad ni en la conveniencia de intervenir con políticas activas en este proceso. Si, por el contrario, se supone que el libre juego de las fuerzas del mercado puede

desaprovechar recursos y capacidades existentes, o frustrar el desarrollo de nuevas y provocar mayores heterogeneidades, entonces tales políticas adquieren sentido y justificación.

¿Cuáles? Las políticas que deberían ser coordinadas pueden ser agrupadas de la siguiente manera. i) *políticas comerciales o, más en general, políticas de “acceso al mercado”*: se trata de todas aquellas cuestiones que aseguran la libre circulación (libre ingreso, libre egreso) de bienes servicios y factores. ii) *políticas macroeconómicas o, más en general, políticas de definición de los “precios-clave”*: se trata de todas aquellas cuestiones que garantizan la no variabilidad de las condiciones generales de competencia en el mercado ampliado. iii) *políticas meso y microeconómicas o, más en general, políticas “estructurales”*: se trata de un conjunto relativamente amplio de cuestiones que facilitan la integración física, promueven las capacidades domésticas o aseguran un tratamiento equivalente a todos los factores productivos internos.

La coordinación de las políticas comerciales incluye, entre otros aspectos importantes, el desmantelamiento arancelario entre los socios, la armonización de barreras no arancelarias, la armonización de normas técnicas y sanitarias, la definición de la política comercial externa, la armonización de las disciplinas comerciales, la armonización de los sistemas de promoción de exportaciones, la compatibilización de los regímenes aduaneros especiales (zonas francas, admisión temporaria de importaciones) y la instrumentación de los procedimientos aduaneros apropiados. Aparece una correspondencia fuerte entre este agrupamiento y los aspectos instrumentales básicos de cualquier esquema de integración (especialmente, si se trata de un ALC o de una UA). La coordinación de este tipo de políticas es prioritaria en cualquier caso, ya que de ellas depende que se cumpla efectivamente el tratamiento preferencial entre los países asociados y que se respete, al mismo tiempo, su respectiva voluntad de inserción internacional y de relacionamiento con el resto del mundo.

La coordinación de las políticas macroeconómicas incluye a los aspectos cambiarios, fiscales, tributarios y monetarios. Éstos representan factores exógenamente determinados para los actores económicos, que influyen fuertemente sobre sus niveles de competitividad: el tipo de cambio, el nivel de imposición y la tasa de interés. Cualquier alteración en estos parámetros, que – salvo en el caso de una UM perfecta- son resortes y potestad de cada uno de los países asociados, modifica las condiciones de competencia en los respectivos “submercados” nacionales que componen el mercado ampliado de la zona integrada. En condiciones de libre comercio entre los socios, estos cambios, que tienden a modificar exógenamente la competitividad-precio de los productores respectivos, no pueden ser contrarrestados con medidas de política comercial, ya que, precisamente, éstas son diseñadas para asegurar el libre acceso al mercado. Si bien es cierto que, formalmente, los aspectos macroeconómicos deberían ser considerados en las etapas más avanzadas de la integración económica, su importancia en la integración comercial resulta decisiva.

Tomemos el caso de la política cambiaria, que resulta particularmente sensible para el comercio. Como sabemos, el tipo de cambio define la relación entre los precios internos y los precios internacionales y cualquier modificación en la paridad cambiaria modifica, a su vez, esos precios relativos. Este efecto es

instantáneo, por supuesto: a partir del mismo momento en que se ejecuta, una devaluación (revaluación) abarata (encarece) relativamente las exportaciones y encarece (abarata) relativamente las importaciones. Supongamos que estamos en presencia de una UA y que uno de los países asociados define de modo unilateral (lo que es perfectamente posible si no hay compromisos de coordinación en este sentido) una devaluación del 30% en su signo monetario: la competitividad-precio de sus productores ha “mejorado” exactamente en esa misma proporción frente a los productores de los países socios, alterándose seriamente por una medida “administrativa” las condiciones de competencia en el mercado ampliado. En líneas generales, puede afirmarse que las devaluaciones competitivas no deberían ser admitidas en el marco de un proceso de integración y esto refuerza la necesidad de coordinar este tipo de políticas. Sin la contundencia en el corto plazo de la política cambiaria, modificaciones en los niveles de impuestos (especialmente, los indirectos) y en la tasa de interés pueden tener efectos similares.

La coordinación de políticas estructurales incluye los aspectos de integración física –desarrollo de infraestructura y servicios-, de promoción de desarrollo industrial y tecnológico, de calificación de recursos y de regulación de la competencia. La integración física es clave para facilitar el libre comercio en condiciones preferenciales entre los socios y supone el desarrollo de la correspondiente infraestructura de transporte y de comunicaciones, tal que satisfaga las necesidades de la logística de aprovisionamiento y distribución. A su vez, implica la armonización de las condiciones en las que tales servicios son prestados, a efectos de no introducir barreras o tratamientos discriminatorios entre los socios del acuerdo. Por su parte, la integración de los servicios públicos –de los sistemas eléctricos, por ejemplo- es importante para promover emprendimientos conjuntos y para facilitar la estandarización de los requerimientos técnicos a nivel de productos y, en consecuencia, su libre circulación.

La armonización de las políticas de promoción sectorial (a nivel de ramas productivas), regional (a nivel de subregiones geográficas) o factorial (de capacitación de recursos humanos y empresariales) tiene un triple propósito: de un lado, debe apuntar a maximizar las posibilidades que brinda el mercado ampliado para la generación de ventajas competitivas dinámicas; por otro, puede contribuir a una distribución más homogénea de los beneficios y costos potenciales dentro de la zona integrada; y, finalmente, resulta necesaria para evitar una “guerra de incentivos” entre los socios que, tal como se comentó en relación a la política cambiaria, distorsione la voluntad de asegurar libre circulación y competencia. Precisamente, estos mismos considerandos pueden aplicarse sobre las políticas de regulación de la competencia: se trata de armonizar aquellos aspectos que puedan violar los objetivos de tratamiento no discriminatorio entre los socios. En este caso, la coordinación alude, principalmente, a los regímenes y sistemas de “compras públicas” y a los aspectos de colusión entre empresas y de abuso de posición dominante en el mercado.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Ciertamente, las prioridades del proceso de coordinación en estos tres agrupamientos generales considerados –políticas de acceso al mercado, políticas macroeconómicas y políticas estructurales– dependerán de los objetivos del acuerdo de integración, del punto de partida del mismo (en referencia a la situación de cada uno de los países socios y de la relación económica entre ellos) y de su evolución a lo largo del tiempo. Precisamente, la complejidad de esta trama de criterios, hace imposible definir una regla general de prioridad. Sin embargo, puede decirse que, en las etapas iniciales, la coordinación e instrumentación de todos aquellos aspectos que tengan que ver con la facilitación del comercio intrazona y con la instalación del trato preferencial entre los socios resultan imprescindibles. En este sentido, si la integración parte de una baja interdependencia entre los socios, la coordinación de las políticas comerciales y de la provisión de infraestructura es prioritaria. En cambio, a mayores grados de interdependencia entre los socios, cuando los países están muy expuestos a los cambios bruscos en sus respectivas economías, la coordinación de las políticas macroeconómicas –especialmente, la cambiaria– y de las políticas de promoción y de regulación de la competencia pasa a tener la máxima prioridad. A su vez, si las diferencias estructurales entre los países socios son muy pronunciadas, las políticas de desarrollo y fortalecimiento de capacidades productivas en las regiones más atrasadas resultan también necesarias.

FIN DE LEER ATENTO

¿Cuándo?. El párrafo anterior ya nos aproxima a una respuesta al tema de la oportunidad en la que conviene que el proceso de coordinación de políticas sea implementado o profundizado. En principio, nuestra respuesta a esta pregunta debería ser: **siempre**. Si la interdependencia de partida es débil y el acuerdo de integración se propone desarrollarla como uno de sus objetivos estratégicos, la coordinación de políticas resulta necesaria para acelerar ese proceso. Si, en cambio, la interdependencia económica ya es fuerte, la coordinación se impone por motivos de precaución y para asegurar la sustentabilidad de las condiciones de competencia. Las prioridades específicas cambian, pero la necesidad de reglas y procedimientos de común aceptación y cumplimiento es la misma. Ahora bien, más allá de la etapa en que se encuentre, el proceso de integración puede enfrentar diversos obstáculos y restricciones; en estos casos, la coordinación de políticas entre los socios puede ser todavía más necesaria, a efectos de superar tales limitaciones.

Consideremos brevemente algunos de esos obstáculos, distinguiendo su naturaleza principal. i) *restricciones estructurales*: carencias de infraestructuras –tanto físicas, como institucionales de administración y gestión–. ii) *inestabilidad macroeconómica*: alta volatilidad de la paridad cambiaria, fuertes fluctuaciones de corto plazo en el nivel de actividad o desequilibrios permanentes de la balanza de pagos. iii) *resistencias internas a la liberalización comercial*: manejo abusivo de barreras no arancelarias o de mecanismos de “proteccionismo sutil”, tal que se debiliten interdependencias potenciales o se faciliten prácticas de desvío de

comercio. iv) *fuerte heterogeneidad intrazona*: diferencias pronunciadas de tamaño, grado de desarrollo y diversificación productiva entre los países miembros, que condicionan sus capacidades competitivas relativas. v) *diversidad de instituciones y de estrategias principales*: importantes diferencias en las prioridades de las políticas económicas y, más en general, de las estrategias de desarrollo de los países socios, así como en las regulaciones y prácticas más difundidas y en los sistemas decisionales y de competencias políticas.

En presencia de estas restricciones, el proceso de coordinación de políticas resulta, entonces, aún más necesario, y en la naturaleza de cada una de ellas está la señal para la definición de una agenda de prioridades en cada caso concreto. Sin embargo, debemos tomar nota de una particularidad clave: la breve síntesis incluida en el párrafo anterior sugiere que, cuanto más necesaria la coordinación de políticas, probablemente más dificultades haya para llevarla adelante. En cierto sentido, las restricciones “objetivas” al proceso de integración constituyen, al mismo tiempo, obstáculos para el proceso político tendiente a removerlas o, al menos, sobrepasarlas. Esto nos remite a un punto que, como veremos, parece haber sido clave para la integración europea: la voluntad política de los países asociados es absolutamente imprescindible para sostener el proceso.

¿Cómo? Es poco y nada lo que se puede aproximar como hipótesis generales para dar una respuesta a esta pregunta. Apenas, algo tan vago, y tan cierto, como que la metodología del proceso de coordinación de políticas deberá tomar en cuenta y asumir—tanto como signo de fortaleza, como de debilidad— las tradiciones institucionales de los países miembros. Desde este punto de vista, lo que adquiere particular sentido es la revisión de las experiencias concretas de integración y el modo en que los países involucrados han armonizado sus instrumentos o definido políticas comunes en diversos campos.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Los procesos de integración no han tenido un modelo institucional único: los hay basados en instituciones supranacionales (la Unión Europea o la Comunidad Andina de Naciones) y los hay basados en acuerdos intergubernamentales (el NAFTA o el Mercosur). Intuitivamente, la existencia de instituciones supranacionales (con una “mirada” e “intereses” regionales) parecería facilitar el proceso de coordinación entre los miembros, pero, eso ha sido cierto para la UE y falso para la CAN; al mismo tiempo, el NAFTA muestra, en principio, una buena experiencia de coordinación descentralizada. Lo que no puede estar ausente es un eficaz sistema de solución de controversias entre los países socios: de esto depende la capacidad de sanción efectiva al incumplimiento eventual de las reglas acordadas.

FIN DE LEER ATENTO

4.2.3. Oferta y demanda de coordinación

Una vez respondidas nuestras cuatro preguntas introductorias, podemos intentar un enfoque sintético del problema de la coordinación de políticas. Tal como propone **Lavagna** (1996), en el marco de cualquier proceso de integración, existe una demanda y una oferta de coordinación. La oferta de coordinación es responsabilidad del sector público de los países asociados: tiene que ver con los instrumentos de política económica que cada país define y aplica. La demanda de coordinación, en cambio, es de naturaleza privada y, en gran medida, originada en los sectores productivos y en los diferentes sectores sociales, quienes definen sus estrategias y prácticas en función de las reglas acordadas. Circunstancialmente, es posible que alguna parte de la administración de políticas –aquella que se ocupe de la gestión misma del proceso de integración– demande también mayor coordinación a las instancias que manejan los instrumentos respectivos.

La demanda de coordinación presenta características y problemas específicos. A esta altura del desarrollo del tema, podemos afirmar que depende de: i) el tipo y la intensidad de la interdependencia; ii) las heterogeneidades al interior del mercado ampliado; iii) los objetivos específicos del proceso de integración y su alcance; y iv) el lugar ocupado por el programa de integración en la estrategia de inserción internacional de los países miembros. En síntesis, la demanda de coordinación es una expresión, tal como la perciben los agentes económicos y los sectores sociales, de la necesidad de coordinación. En este sentido, la demanda de coordinación puede aparecer fragmentada e, inclusive, responder a racionalidades encontradas.

La oferta de coordinación presenta también problemas específicos, que tienen que ver, fundamentalmente, con su eficacia. Ésta dependerá, principalmente, de: i) la disponibilidad de los instrumentos de política y la compatibilidad de sus diseños específicos entre los diversos países socios; ii) el control efectivo de tales instrumentos, es decir, la cualidad por la que una decisión sobre un instrumento dado provoca el efecto buscado; iii) la armonización de los criterios de evaluación y medición, a fin de que los estándares definidos como metas de convergencia o variabilidad sean efectivamente comunes a todos los países; iv) la coherencia entre los instrumentos aplicados y sus objetivos específicos. En síntesis, la oferta de coordinación expresa tanto la voluntad como la capacidad reales de los países miembros –en rigor, de sus gobiernos– de cumplir y hacer cumplir los objetivos de la integración. Por supuesto, esta disposición puede cambiar a lo largo del tiempo, al igual que su capacidad de responder a las demandas correspondientes.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Hemos insistido largamente sobre las ventajas de la coordinación y hemos tratado, como un caso general, sus condiciones de posibilidad. Conviene, para finalizar esta sección, recordar que el proceso de coordinación de políticas tiene también sus costos. Los más importantes derivan del conflicto potencial entre ceder, total o parcialmente, soberanía en las decisiones de política, por una parte, y administrar los efectos del ajuste estructural que la integración provoca, por la otra. Asimismo, llevar adelante el proceso de coordinación de políticas supone costos de ejecución específicos: entre éstos, se destacan, por un lado, los involucrados en la generación de la información que permita realizar las tareas

de cumplimiento, evaluación y supervisión del proceso y, por el otro, los necesarios para la constitución, formación y desarrollo de las estructuras y capacidades de gestión del mismo. Estos últimos pueden ser estimados en términos monetarios; los mencionados más arriba, en cambio, sólo pueden ser considerados en los términos mucho más inciertos –desde una perspectiva *ex ante*- de una ecuación de beneficios y costos sociales.

FIN DE LEER ATENTO

COMIENZO DE ACTIVIDAD

Suponer dos acuerdos de integración en los que la principal diferencia esté dada por el grado de interdependencia entre los socios. Listar diferentes “subtemas” de las políticas comerciales, macroeconómicas y estructurales que deberían ser coordinados en cada caso. Suponer, asimismo, un conjunto de restricciones fuertes en cuyo marco esas políticas deben ser aplicadas. Aplicar el enfoque de “oferta y demanda de coordinación” para analizar, dentro de cada uno de los acuerdos supuestos, quienes necesitan coordinación y cuál sería la naturaleza de su demanda y quienes deben ofrecer la coordinación y qué tipo de problemas podrían enfrentar para concretarla.

FIN DE ACTIVIDAD

COMIENZO DE LECTURA OBLIGATORIA

CEPAL: *Aspectos conceptuales de la coordinación de políticas macroeconómicas con referencia al Mercosur*, en Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas, LC/G. 1740-P, 1992.

CEPAL: *Coordinación de políticas económicas en la integración latinoamericana, Una necesidad o una utopía?*, en Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas, LC/G. 1740-P, 1992.

Lavagna, R.: *Coordinación macroeconómica, la profundización de la interdependencia y derivaciones para el Mercosur. Notas sobre la oferta y demanda de coordinación*, en **Desarrollo Económico** N° 142, Buenos Aires, 1996.

Pelkmans, J: *Un nuevo enfoque de las teorías de la integración económica*, en Salgado, G. (comp.): Economía de la integración latinoamericana. Lecturas seleccionadas, INTAL-BID, Buenos Aires, 1989.

FIN DE LECTURA OBLIGATORIA

4.3. La experiencia de integración en la Unión Europea

En esta sección analizaremos el desarrollo del proceso de integración de la hoy llamada Unión Europea (UE), constituida en la actualidad por 15 países (todos los de Europa Occidental, con la excepción de Noruega y Suiza) y en plenas negociaciones para la posible incorporación de más de 10 países de Europa Central y Oriental. Constituye el acuerdo de integración más numeroso y, a la vez, más profundo de todos los existentes, habiendo completado ya las fases de UA, de MC y –para 12 de sus integrantes- de UM. El comercio intrazona es relativamente mayoritario para todos los países socios de la UE, la que cuenta con un conjunto importantísimo de instituciones y políticas comunes, que, inclusive, exceden el campo de la política económica. La situación actual es producto de un proceso de medio siglo, que ha atravesado fases de rápida e intensa construcción institucional y otras de estancamiento y fuerte conflictividad en las negociaciones respectivas. Se ha discutido mucho sobre las razones que explicarían la posibilidad y la sustentabilidad de la trayectoria de la integración europea. Más allá de otras de naturaleza diversa, cuya importancia relativa varía para diferentes analistas, existe un consenso generalizado acerca de que el proceso ha contado con dos cualidades esenciales: una permanente visión estratégica y una firme decisión política.

Es interesante observar que el proceso de la UE se ha desarrollado simultáneamente sobre dos ejes, cuya relación, como veremos inmediatamente, es potencialmente conflictiva: la ampliación (en varias etapas) del número de países miembros y la profundización permanente de los objetivos y compromisos de integración. Esta dinámica ha requerido cierta flexibilidad institucional, de modo de ir adaptando los sistemas de liderazgo y de toma de decisiones a la creciente diversidad de intereses específicos y a la creciente complejidad de las cuestiones involucradas. Al mismo tiempo, ha exigido una mayor consistencia, precisión y transparencia en las reglas y procedimientos. Por ello, la experiencia de la UE puede ser examinada como un “laboratorio” de coordinación de políticas: éste es, precisamente, el sentido con el que trabajaremos en esta sección y lo que vincula estrechamente el análisis que hagamos de aquí en más con los aspectos conceptuales del proceso de coordinación que hemos presentado en la sección anterior de esta Unidad. Desarrollaremos, entonces, una visión “estilizada” de la integración europea, concentrándonos en las políticas y estrategias implementadas para la construcción del mercado interior y para la unificación monetaria.

4.3.1. La dinámica institucional

A fines de los años '50, y después de un proceso de negociación y establecimiento de diversos acuerdos que había comenzado en los principios de esa década, la entonces llamada Comunidad Económica Europea (CEE, constituida formalmente por el Tratado de Roma de 1957)) inició su proceso de liberalización comercial preferencial. Seis países –Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo (estos últimos tres integrantes de un acuerdo previo de libre comercio denominado Benelux)- participaban de esta iniciativa fundacional, orientada políticamente por dos principios básicos: la pacificación y la reconstrucción de las sociedades europeas a la salida de la segunda guerra

mundial. Esa Europa de “los 6” se amplió sucesivamente a nueve en 1973 (ingresaron el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca), a doce entre 1981 y 1986 (Grecia, primero, España y Portugal, después) y a quince en 1995 (Suecia, Austria y Finlandia). En la actualidad, además de Noruega cuyo ingreso está aprobado desde hace muchos años, Chipre, Hungría, Polonia, Estonia, República Checa, Eslovenia, Lituania, Letonia, Rumania, Bulgaria y Eslovaquia están en una “lista de espera” de nuevos postulantes a la UE, con diferente grado de avance en la negociación respectiva.

Como puede apreciarse, en el tránsito de más de 40 años de la CEE “de 6” a la UE “de 15” (e, inclusive, en la perspectiva de sus futuras ampliaciones), se han ido incorporando no sólo nuevos países sino, fundamentalmente, una diversidad de situaciones estructurales, de realidades sociales y de estrategias de desarrollo y de inserción internacional. En cierto sentido, puede decirse que el proceso de ampliación significó introducir, en cada etapa, mayor heterogeneidad. Es evidente también que, a lo largo del proceso, los principios o preocupaciones políticas constitutivas originales, en la medida que iban siendo crecientemente aseguradas, fueron mudando hacia otras consideraciones estratégicas basadas más bien en la consolidación de la posición de Europa en el escenario político y económico mundial y en la difusión de las pautas de desarrollo hacia el conjunto de los países miembros. De este modo, la mayor heterogeneidad del agrupamiento forzó también la formulación de nuevas respuestas políticas.

El fundador Tratado de Roma ya establecía los plazos y algunos mecanismos por los que la CEE se constituiría como una UA y fijaba también objetivos para un posterior tránsito hacia un MC. El proceso de liberalización comercial entre los socios y de adopción de un AEC fue completado antes de lo previsto y, paralelamente se fueron extendiendo los acuerdos y negociaciones para coordinar y unificar progresivamente políticas en diversas áreas, entre ellas las cambiarias y monetarias. Sin embargo, aunque la intención fue permanente, la profundización de los objetivos del proceso de integración no se tradujo necesariamente en su concreción inmediata. El pleno funcionamiento de la UA consagrada formalmente en 1968 y la consolidación del MC, esto es, la efectiva construcción de un mercado interior en el que estuviera plenamente garantizada la libre circulación de bienes servicios y factores fue alcanzada a principios de los años '90. A su vez, luego de pasar –con resultados variados- por diferentes alternativas y esquemas, la coordinación macroeconómica desembocó en la integración y unificación monetaria a fines de esta misma década.

Las bases del modelo y la arquitectura institucional fueron siempre las mismas desde un principio: una combinación de mecanismos de gestión del proceso y de solución de controversias de carácter regional y supranacional con mecanismos de conducción política y de representación de intereses de carácter inter-nacional. En la práctica, esta combinación fue variando en su ponderación relativa y no siempre fue armónica, pero el modelo cuatripartito de Comisión Europea (supranacional, con funciones ejecutivas y de diseño técnico), Consejo Europeo (representantes del Poder Ejecutivo de los países socios, con funciones de conducción y supervisión), Asamblea o Parlamento Europeo (representantes de los ciudadanos – por delegación de los Congresos nacionales en un primer momento y por voto directo a partir de 1981-, con funciones propositivas y legislativas) y Tribunal de Justicia (supranacional, con funciones de arbitraje y judiciales) ha sido respetado

durante todo el proceso. En líneas generales, más allá del “tironeo” entre la Comisión (en calidad de representante de los intereses “europeos”) y el Consejo (en calidad de representante de los diversos intereses “nacionales”), las modificaciones introducidas en el diseño institucional apuntaron a democratizar las formas de participación y a comprometer fuertemente a los países con la marcha del proceso de integración.

Hemos mencionado más arriba que la incorporación por etapas de nuevos miembros (el eje de ampliación) y, en paralelo, la adopción progresiva de nuevos objetivos y compromisos de coordinación de políticas (el eje de profundización) encierra aristas conflictivas, especialmente por la diversidad de situaciones, de intereses y de efectos que deben ser administrados. El proceso de ampliación fue regido por un principio básico: cada nuevo país miembro –luego de un período de transición relativamente corto- ingresa con todos los derechos y obligaciones de los que ya son socios. En la práctica, esto quiere decir que la incorporación de un nuevo país no incluye ni significa la revisión de los compromisos ya acordados y de los estándares ya establecidos (lo que en la jerga de las relaciones internacionales se conoce como el principio del “*simple undertaking*”). En otros términos, un nuevo candidato no tiene la posibilidad de discutir “para atrás”. Se podría decir que en la UE el “boleto de entrada” (recordar la discusión sobre este punto en la Unidad 3), implica la aceptación del grado de integración ya alcanzado por el esquema previamente.

Por supuesto que este principio no excluye de ninguna manera la discusión “para adelante”, es decir, acerca de cómo avanzar en la profundización de compromisos en un marco de creciente heterogeneidad de situaciones estructurales y, probablemente, también de visiones estratégicas. Esta tensión puso a prueba entre finales de los años '70 y de los '80 a la institucionalidad de la integración europea y a sus modalidades específicas de coordinación de políticas. En sus comienzos y por alrededor de 20 años, la CEE basó su sistema de toma de decisiones en el consenso pleno de todos los miembros y su estrategia de coordinación predominantemente en la unificación de las normas y la sustitución de las vigentes a escala nacional. De este modo, cualquier país miembro tenía derecho a veto absoluto y, por otra parte, la unificación plena de la normativa no sólo era técnicamente dificultosa sino que, esencialmente, podía contrariar prácticas y tradiciones muy arraigadas en los diferentes países. La solución a estos dilemas estuvo en la puesta en práctica de un sistema de decisión por mayoría de países (en diversas materias, el voto es calificado según diferentes estándares económicos y poblacionales) y en la adopción del principio del “reconocimiento mutuo” de los estándares nacionales como base de armonización para diversas políticas a escala comunitaria.

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

Es decir, sin modificar su arquitectura institucional y política básica y sin resignar sus objetivos fundamentales, la CEE (luego UE) flexibilizó y adaptó permanentemente sus reglas y procedimientos para hacer frente a realidades internas e internacionales cambiantes.

FIN DE PARA REFLEXIONAR

COMIENZO DE ACTIVIDAD

Visitar el sitio www.eu.org y documentarse sobre las principales formas institucionales de la UE. Consultar la información agregada del presupuesto comunitario y analizar sus principales fuentes de ingreso y aplicaciones del gasto.

FIN DE ACTIVIDAD

4.3.2. La construcción del mercado interior

El mercado interior europeo garantiza la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales (las llamadas en los documentos oficiales de la UE “las cuatro libertades”). Este proceso transitó por el establecimiento de las reglas y condiciones de funcionamiento de un MC y requirió un elevado grado de formulación y coordinación de políticas, tanto para el desmantelamiento de todas las restricciones existentes, como para la puesta en vigencia del tratamiento preferencial para los socios. En este apartado, vamos a revisar dos instancias importantes de esta construcción: i) la coordinación de las políticas de acceso al mercado (para simplificar, políticas comerciales) y ii) el diseño y la evolución de la política agrícola común (PAC). La coordinación de las políticas comerciales tuvo dos etapas bien definidas en el tiempo: en la primera, se abordó el desmantelamiento arancelario entre los socios y el AEC; en la segunda, se eliminaron o armonizaron otras barreras de carácter no arancelario. La PAC, a su vez, dirigió la construcción del mercado interno “agrícola”; su análisis es importante por esa razón, pero también porque constituye un caso paradigmático – con fuerte impacto en el escenario internacional y multilateral- de una política de promoción y protección sectorial sobre bases regionales.

4.3.2.1. La coordinación de la política comercial

El proceso por el cual se alcanzó la libre circulación de mercancías dentro del espacio único europeo fue regido por dos principios básicos: la gradualidad y la equivalencia. De acuerdo con el primero, en cualquiera de los campos en los que se instrumentaron medidas de liberalización o de unificación de estándares se lo hizo en forma progresiva o escalonada y dentro de un período de transición determinado. En virtud del segundo, no se aplicaron discriminaciones o tratamientos particulares en relación a los países miembros. A su vez, este proceso fue desarrollado a través de cuatro instrumentos básicos: i) el desgravamiento arancelario entre los socios; ii) la política comercial común hacia terceros (el AEC y políticas selectivas de tratamiento preferencial); iii) la eliminación de las barreras no arancelarias y de las medidas de efecto equivalente; iv) la regulación de los monopolios públicos y sus efectos.

COMIENZO DE LEER ATENTO

El diseño de la política comercial europea ha sido central para la definición de la modalidad de inserción internacional de cada uno

de los países miembros de la UE. Se trata de una política con una jerarquía de prioridades bien definida: la primera ha sido la liberalización de los intercambios intrazona, la segunda ha sido una agenda –que ha sufrido variaciones en el tiempo- de tratamientos preferenciales a terceros países. Esta última dimensión, la política comercial externa de la UE, ha tenido al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) como instrumento y base principal, pero ha sido movilizada a través de diferentes acuerdos de carácter bilateral. En este esquema hacia el resto del mundo, la UE también ha definido jerarquías claras: i) los países miembros de la ex Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), que se fueron incorporando en el proceso de ampliación de la UE; ii) los países ACP (Asia, Caribe, Pacífico), un grupo numeroso de ex colonias europeas; iii) los países del Mediterráneo (costa Sur y Este), antiguos socios “naturales”; iv) los PECO (países de Europa Central y Oriental), los nuevos socios “naturales”, después del desmembramiento del bloque soviético; v) los países de América Latina; vi) los países de Asia (no ex colonias). Con la excepción de Estados Unidos, Japón y muy pocos más, los países europeos aplican un rango variado de tratamiento preferencial en todas sus relaciones comerciales.

FIN DE LEER ATENTO

En cierto sentido, esta matriz de objetivos y prioridades de la política comercial pasada y presente de la UE se corresponde bastante con la estructura de sus relaciones y flujos comerciales.

Intercambio Comercial de la UE (datos para 1998)

Participación de UE (15) en el comercio mundial total	39.7%
Participación del comercio intra UE en el comercio total de la UE	67.0%
Participación del comercio extra UE en el comercio total de la UE	33.0%
Comercio UE con Asia	9.3%
Comercio UE con Europa Central y Oriental	5.6%
Comercio UE con Oriente Medio	2.8%
Comercio UE con África	2.6%
Comercio UE con América Latina	2.5%

Puede apreciarse, a partir de los datos presentados, el grado de interdependencia alcanzado por los países europeos: en el promedio para la UE en su conjunto, dos tercios de su comercio exterior es de carácter intrazona (regido por las condiciones de comercio libre y preferente dentro del mercado ampliado). Cabe señalar, además, que ningún país miembro intercambia menos del 50% de su comercio total con sus socios regionales. La UE constituye, por lo tanto, un bloque comercial muy significativo en la economía mundial y presenta, al mismo tiempo, una estructura geográfica de relaciones comerciales bastante diversificada. Esta

evidencia sugiere que el diseño de la política comercial del bloque ha respondido eficazmente a los objetivos sucesivamente planteados.

El desmantelamiento arancelario

Los plazos y mecanismos para el proceso de desgravación arancelaria entre los países miembros fueron establecidos ya en el Tratado de Roma y entraron en vigencia a partir del 1/1/1958. Se fijó un período total de 12 años para alcanzar la liberalización completa, estableciéndose tres etapas intermedias con sendas metas de reducción de los aranceles. En su diseño original, se previó una secuencia de desgravación relativamente más lenta al principio y su aceleración y profundización en la última etapa; de este modo, se procuraba facilitar la adaptación de los productores a las nuevas condiciones de competencia que se iban estableciendo. En cuanto al procedimiento, se combinaron originalmente dos criterios: uno genérico, según el cual todas las posiciones arancelarias debían ser reducidas en determinada proporción –como mínimo– en cada una de las tres etapas; otro selectivo, según el cual los porcentajes de reducción establecidos se aplicaban al conjunto de la masa arancelaria recaudada (se tomó el año 1956 como base para esta estimación). La aplicación del criterio selectivo permitía –dentro de los límites fijados por el criterio genérico– un cierto margen de maniobra para acelerar o retrasar relativamente la liberalización en diferentes sectores o productos, ya que al aplicar los coeficientes de reducción sobre la masa total, éstos podían alcanzarse combinando diferentes reducciones sobre los aranceles individuales.

Este diseño original sufrió algunos cambios que, en general, tendieron a profundizar el proceso de liberalización. En primer lugar, después de haberse registrado algunos problemas de administración y de presiones empresariales en torno a la aplicación del criterio selectivo de desgravación, la Comisión recomendó –y fue aceptado– su eliminación; en consecuencia, la secuencia de desgravación fue uniforme para todos los productos, de acuerdo con las metas establecidas por el criterio genérico. En segundo lugar, se exceptuaron de este mecanismo a los productos agrícolas, cuya libre circulación pasó a ser un tema de la PAC y alcanzada aún antes que para los productos manufacturados. En tercer lugar, se echó mano en diferentes oportunidades de la llamada Cláusula de Aceleración, según la que los países socios podían decidir apresurar el proceso –acordando desgravaciones arancelarias superiores a las establecidas en las metas mínimas–. Como consecuencia de estas decisiones, la desgravación arancelaria para el comercio entre los socios se completó (es decir, se llegó al arancel 0) a mediados de 1968, casi dos años antes del plazo originalmente previsto.

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

De la revisión del proceso de desmantelamiento arancelario para el comercio intrazona seguido por la ex CEE, podemos remarcar tres cuestiones interesantes para tener en cuenta respecto de cualquier proceso de liberalización comercial preferente: i) la *gradualidad* en la secuencia de desgravación; ii) la *uniformidad* en el tratamiento a cada producto y la discusión sobre los problemas de la *selectividad*; iii) la posibilidad de aplicar

tratamientos excepcionales a determinados sectores, fundados en razones específicas.

FIN DE PARA REFLEXIONAR

El arancel externo común

De acuerdo con el Tratado de Roma, el plazo para la negociación, definición y adopción del AEC era el mismo que para la desgravación arancelaria intrazona. Es decir, se trataba claramente de un proyecto de UA y no de ALC. A este efecto, se resolvió establecer también un movimiento gradual y por etapas –las mismas de la desgravación interna- de aproximación de los aranceles nacionales hacia el AEC. Obviamente, este criterio obedeció a una decisión de facilitar el ajuste de los sectores productivos de cada país a los cambios en la estructura de protección resultantes. Por lo tanto, una vez definido el AEC –lo que debió hacerse al inicio mismo del proceso, dada la decisión de una aproximación sucesiva a esa estructura de referencia-, cada país debía cubrir proporcionalmente en tres etapas la “distancia” entre el arancel aplicado a escala nacional y el AEC.

La negociación del AEC en la ex CEE realizada a finales de los años '50 tuvo dos “externalidades” importantes. Por una parte, aceleró el proceso de normalización internacional de las nomenclaturas arancelarias, ya que, para llegar a una estructura arancelaria única entre varios países, se hacía imprescindible contar con una nomenclatura básica y armonizada. De hecho, la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) resultó del proceso de armonización de las respectivas nomenclaturas nacionales de los seis países integrantes de la CEE en ese momento. Recién una vez que se dispuso de esta base única, pudo comenzar a negociarse el AEC. Por la otra, fijó “jurisprudencia” sobre como debían interpretarse y aplicarse en la práctica los principios de autorización de los acuerdos preferenciales de comercio establecidos por el GATT (ver el detalle sobre éstos que fue presentado en la Unidad 2).

Los principios del GATT establecían que, “en promedio”, el bloque no podría tener un nivel de protección mayor al que tenían previamente cada uno de sus países integrantes. Esto abría dos discusiones: ¿cuál es la medida del nivel de protección? y ¿qué tipo de promedio y entre quiénes?. La medida del nivel de protección fue asimilada por la CEE –y aceptada por el GATT- a los aranceles consolidados ante ese organismo, los que podían ser –y generalmente lo son- mayores a los efectivamente vigentes en cada uno de los países. En cuanto al promedio, se dispuso que se trataba de la media aritmética de los respectivos aranceles nacionales. Puede afirmarse que la interpretación que impuso la CEE fue relativamente proteccionista: para definir el AEC se promediaban los aranceles máximos de todos los países miembros, con independencia de su grado de apertura comercial y de su tamaño económico. Inclusive, se permitió la elevación de los aranceles autorizados en algunos países –general en Italia y parcial en Francia-, lo que, obviamente, incrementaba el promedio resultante. Asimismo, para algunos productos agrícolas se estableció un AEC más elevado que el promedio.

Siendo el AEC un promedio de los aranceles nacionales, la convergencia al mismo implicaba que, a nivel de producto, algunos países reducían efectivamente

su nivel de protección, mientras que otros lo elevaban. Como dijimos anteriormente, esta convergencia “hacia arriba” o “hacia abajo”, según los casos, se desarrolló en distintas proporciones en tres etapas sucesivas. Al igual que en el caso de la desgravación interna, se previó y se utilizó un procedimiento de aceleración de esta secuencia, adoptándose plenamente el AEC –y, por lo tanto, completándose el establecimiento de la UA- a mediados de 1968. Lo interesante es que, a esa altura, el AEC acordado por los países miembros difería bastante del que se había negociado originalmente y para cuya definición se habían adoptado, preventivamente, criterios relativamente proteccionistas. A lo largo de dos Rondas multilaterales (la Dillon en 1963 y la Kennedy en 1967), los niveles arancelarios de los miembros del GATT ya se habían reducido significativamente y, a su vez, el excelente desempeño de las economías europeas en esa década alentó también un proceso de mayor apertura en ellas. Como consecuencia, el AEC de “llegada” resultó mucho menos proteccionista que el de “partida” en el proceso de negociación.

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

La revisión de la experiencia europea en la negociación e implementación del AEC plantea algunas interesantes cuestiones de validez más general: i) también aquí, la gradualidad en el proceso de transformación de las estructuras arancelarias nacionales; ii) la duda acerca de si una estructura arancelaria definida simplemente en base a promedios es efectivamente la apropiada para el nuevo bloque económico que resulta de la integración (no olvidemos que la estructura arancelaria es una poderosa señal para el proceso de asignación de recursos y que debe dar cuenta de las competitividades sectoriales relativas y de las preferencias estratégicas); iii) la necesidad de armonizar normativas y procedimientos aduaneros a efectos de que el AEC sea de cumplimiento pleno; iv) la necesidad de contar con una regla acordada de distribución del AEC (en el caso europeo, la recaudación en concepto de aranceles externos integra el presupuesto comunitario).

FIN DE PARA REFLEXIONAR

El desmantelamiento de las restricciones no arancelarias

Habiéndose completado formalmente el proceso de constitución de la UA en 1968, la libre circulación de mercancías –que es su objetivo principal- no estaba, sin embargo, ni consagrada ni garantizada dentro de la CEE. El llamado “Libro blanco” o Informe Cecchini, publicado como documento oficial en 1985, estimaba que las diferentes restricciones remanentes al libre comercio entre los países socios implicaban una pérdida potencial equivalente al 6% del producto bruto comunitario.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Es en esa década y a propósito de estas preocupaciones que los documentos comunitarios comienzan a plantear la necesidad de construir efectivamente el “mercado interior” del bloque regional. Este concepto remite a la idea de un mercado comunitario sin fronteras (a semejanza de los territorios nacionales) y pretende señalar que el mercado ampliado por la UA requiere más coordinación y liberalización que la que resulta de la eliminación de aranceles entre los socios y de la vigencia de un AEC.

FIN DE LEER ATENTO

De hecho, ya en la década del 60, los países miembros habían eliminado las restricciones cuantitativas (barreras no arancelarias clásicas) para el comercio entre sí y habían establecido un régimen interno y temporario de salvaguardias, armonizando sus condiciones y términos de aplicación. Pero el Informe Cecchini había detectado la importancia (en concepto de limitaciones a la libre circulación) de cuatro tipos diferentes de “medidas de efecto equivalente” a los aranceles u otras restricciones. Se trataba de: i) barreras físicas, vinculadas fundamentalmente al funcionamiento aduanero; ii) barreras técnicas, derivadas de la insuficiente armonización de las normas y estándares técnicos; iii) barreras fiscales, por los problemas de armonización de los sistemas de tributación indirecta; iv) barreras públicas, introducidas por las regulaciones de acceso al mercado de las compras del sector público y sus empresas. Asimismo, el Informe había registrado diversos inconvenientes e incumplimientos en el proceso de liberalización del mercado de servicios.

En los diez años siguientes a la publicación del Informe Cecchini, la UE avanzó sustantivamente en el desarme o armonización de estas diferentes restricciones. Puede decirse que, a mediados de la década de 1990, la construcción del mercado interior de la UE (15) estaba concluida. En lo referente a las barreras técnicas y al mercado de servicios, la clave del progreso en la coordinación estuvo en la aplicación del principio de “reconocimiento mutuo”. En líneas generales, este principio (cuya vigencia tendió a difundirse a partir de un fallo del Tribunal de Justicia en 1979 sobre restricciones implícitas en la normativa alimentaria alemana que perjudicaban algunas exportaciones francesas –el caso del Licor de Cassis de Dijon-) implica que los países reconocen como válidos en su propio mercado los estándares y calificaciones aplicados a nivel nacional por los otros países miembros). Esta nueva metodología agilizó la circulación comercial de productos sometidos a regulaciones específicas y facilitó la prestación de servicios –especialmente, técnicos y profesionales- por personas no residentes.

De hecho, la resolución del problema de armonización de las normas técnicas, sanitarias y de seguridad agilizó los procedimientos aduaneros de control. A este mismo efecto y con el fin eliminar casi por completo las “aduanas interiores” de la UE, el país emisor de la carga pasó a ser el responsable también del registro estadístico de las transacciones, de los efectos impositivos de las mismas y del control de la normativa sobre transporte. En cuanto a las barreras fiscales, si bien se avanzó considerablemente en la homogeneización del sistema de tributación indirecta (adopción generalizada del IVA y disminución del alcance y la importancia de los impuestos específicos), de la base imponible y de las alícuotas respectivas, subsisten aún diferencias entre los países miembros. Esto hace que en

1991 se decidiera que los impuestos indirectos de devengaran y recaudaran en el país de destino –lo que sigue en vigencia actualmente-, de modo de no alterar las condiciones de competencia entre los productos nacionales y los provenientes del resto de la UE en cada uno de los “submercados” nacionales.

El caso de los llamados monopolios públicos es también interesante para analizar. Estudios realizados por la CEE mostraban que, por ejemplo, para el año 1986 las compras públicas de todos los países miembros equivalían al 15% del PBI comunitario. Es decir, el sector público tenía un peso considerable en la demanda interna del bloque. Al mismo tiempo, en ese mismo año, sólo un 2% de todas las compras públicas habían sido adjudicadas a proveedores de otros países de la CEE distintos del que efectuaba la compra. En otros términos, ese fenomenal poder de compra se concentraba exclusivamente sobre los productores nacionales (y no sobre los comunitarios), a partir de disposiciones explícitas o prácticas implícitas de acceso preferencial. Esos mismos estudios daban cuenta de maniobras de sobrefacturación en este tipo de abastecimientos. Este diagnóstico llevó a la Comisión a proponer diversas acciones que fueron progresivamente aceptadas y adoptadas por los gobiernos. Entre ellas, las más importantes fueron la desregulación progresiva de los mercados públicos nacionales, la extensión del principio de preferencia relativa a todos los abastecimientos comunitarios y el aliento a la formación de consorcios europeos –integrados por empresas de diversos países miembros de la UE-, tanto para las compras como para las ventas.

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

De la experiencia de la UE en relación a los efectos de un conjunto importante de restricciones al comercio que pueden subsistir después de que los aranceles hayan sido completamente eliminados también pueden derivarse algunas conclusiones generales: i) sin desconocer la importancia de la creciente aproximación de normas y estándares hasta su homogeneización plena, la aplicación del principio del reconocimiento mutuo facilita la transición y agiliza el comercio; ii) la coordinación explícita en este tipo de materias puede reducir, tanto para el sector público como para las empresas y ciudadanos, el costo implícito en la gestión y administración de registros y controles redundantes y, al mismo tiempo, incrementar su eficacia; iii) el concepto de “construcción del mercado interior” es útil para dar cuenta de del grado de alcance del objetivo de libre circulación de mercancías y factores alcanzado por cualquier UA o MC.

FIN DE PARA REFLEXIONAR

COMIENZO DE LECTURA OBLIGATORIA

Bianchi, P.: Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 1997, Caps. 3, 4 y 5.

Nicolaidis, P.: *La supresión de las barreras al comercio dentro de las uniones aduaneras: requisitos previos y consecuencias*, en CEFIR, La integración comercial y su dimensión aduanera:

Opciones de políticas públicas y requerimientos de gestión,
Montevideo, abril de 1993.

Tamames, R.: Historia de la Comunidad Económica Europea,
Alianza Universidad, Madrid, 1994, Caps V, VIII y X.

FIN DE LECTURA OBLIGATORIA

4.3.2.2. La Política Agrícola Común

Durante mucho tiempo la PAC fue considerada la única política verdaderamente común en la integración europea. Establecida a partir de 1962, promovió y protegió el desarrollo agrícola diversificado en todos los países miembros, aplicando un extenso programa de subsidios a través de diferentes mecanismos de intervención decididos centralizadamente. Al mismo tiempo, sus acciones y efectos han estado hasta la actualidad en el centro de un conjunto importante de conflictos comerciales de Europa en el plano multilateral y con otros países productores, ya que, al mismo tiempo que financia el vuelco de los excedentes estructurales europeos en el mercado mundial, constituye uno de los principales frenos para la demorada liberalización del comercio agrícola. En la gran mayoría de sus cuarenta años de existencia, los gastos asociados a la PAC insumieron más del 60% del presupuesto comunitario; en los años '80, por ejemplo, alcanzaron a casi el 80% del total. Estas cifras dan cuenta de la importancia asignada a los objetivos y a los beneficiarios de la PAC y, a la vez, del esfuerzo de financiamiento que implica para el resto de los sectores productivos europeos. Como puede apreciarse, la PAC es un típico ejemplo de la aplicación de mecanismos de redistribución específicos dentro de un acuerdo de integración económica (ver el punto correspondiente en la Unidad 3).

Los objetivos originales de la PAC, ya prevista en el Tratado de Roma, fueron el alcance del autoabastecimiento alimentario y de un nivel de vida equitativo (en relación al promedio de ingresos urbanos) de los agricultores. Adicionalmente, se buscaba aumentar la productividad del sector, estabilizar el ciclo de precios típico de este tipo de mercados y asegurar precios no excesivos (en relación con los internacionales) a los consumidores. A este efecto, los instrumentos principales de la PAC han sido la aplicación de una política de precios administrados y la utilización de mecanismos de control de importaciones y promoción de exportaciones. El desarrollo de estos objetivos e instrumentos principales fue encuadrado en el marco de tres principios reguladores básicos y fundamentales: i) la unidad del mercado: garantiza la plena libertad de circulación de productos agrícolas entre los países socios (es decir, el libre comercio agrícola intrazona); ii) la preferencia comunitaria: garantiza la protección frente a productores no europeos (es decir, una fuerte frontera externa del bloque); iii) la solidaridad financiera: garantiza el financiamiento comunitario de los costos de la política de promoción y protección (es decir, una transferencia implícita entre países socios y entre sectores).

El brazo ejecutor de la PAC es el FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola). El FEOGA cumple con dos funciones, organizadas a través de sendas secciones: la sección de Orientación es la encargada de promover las acciones de reestructuración y modernización productiva y de orientar la

capacitación y el cambio tecnológico en el sector; la sección de Garantía es la encargada de instrumentar el sistema de precios y subsidios. Podría afirmarse que la primera debía asegurar el incremento de la productividad agrícola, de modo tal que los costos implícitos en el accionar de la segunda fueran decrecientes en el tiempo. Si bien es cierto que la productividad europea en este sector ha crecido a lo largo de todo este período, los costos de la PAC también lo han hecho fuertemente; en todo caso, el presupuesto asignado a la sección de Garantía nunca ha sido inferior al 90% del total previsto para la PAC.

Hacia 1964, es decir, a sólo dos años de su implementación, alrededor del 85% del sector agrario de la CEE (6) estaba bajo las regulaciones de la PAC y operando en condiciones de libre comercio intrazona. En ese momento, ya se habían constituido las unidades específicas de definición y aplicación de los mecanismos de intervención (precios y controles) para la mayoría de los productos agrícolas. Estas unidades son llamadas Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) y agrupan a productos con ciclos de producción y características similares (hay sendas OCM de cereales, frutas y verduras, carne vacuna, lácteos, aves y huevos, vinos, carne porcina, arroz, etc.). Para mediados de los años '70, la mayor parte de las OCM ya eran excedentarias en relación a la demanda interna.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Anualmente, para cada OCM, y en referencia a un *precio indicativo* –estimado para asegurar el nivel de renta deseada para los agricultores, el FEOGA define un *precio de intervención*, al que garantiza la compra de toda la producción agrícola comunitaria. Al mismo tiempo, define un *precio máximo* de mercado para los consumidores. La diferencia entre el precio de intervención y el precio máximo es el costo principal de la PAC y el subsidio implícito a los productores europeos. Por otra parte, el FEOGA establece también el precio mínimo al que se permite el ingreso de importaciones desde extrazona; este *precio umbral* es el que protege la producción interna y garantiza la preferencia comunitaria. Definido el precio umbral, se establece un sistema de *aranceles móviles* (prélèvement), de modo tal que se cubra siempre la diferencia de éste con los precios internacionales. En caso que, a estos precios, se produzca un exceso de oferta sobre el consumo interno, los excedentes son volcados a la exportación. La diferencia entre el precio de intervención interno y el precio internacional es cubierta por *restituciones a la exportación*, de modo de que el productor europeo no resigne ingresos. Esto supone ventas externas a pérdida a cargo del FEOGA y constituye otro de los componentes del costo de la PAC y de los subsidios a la producción. Este sistema de precios se completa con mecanismos de cuotas de producción en algunos casos y, para aquellas producciones deficitarias (algodón u oleaginosas, por ejemplo), se habilita la importación de extrazona, pero se protege al productor comunitario con *ayudas directas* (transferencias de ingreso).

FIN DE LEER ATENTO

Aplicando estos principios y mecanismos básicos, la PAC estableció un verdadero mercado común agrícola (hemos mencionado ya que la liberalización del comercio intrazona se alcanzó plenamente en este sector mucho antes que para los productos manufacturados). También logró el autoabastecimiento de alimentos, evitó los efectos de las fluctuaciones de precios mundiales, aumentó sustantivamente el nivel de ingreso y de vida de los agricultores y evitó el desempleo en el sector y las migraciones masivas hacia los centros urbanos. Diseñada explícitamente para aumentar la renta agrícola y para mantener el carácter familiar de las explotaciones, contribuyó a una cierta homogeneización del espacio económico y poblacional europeo. Todos éstos pueden ser contabilizados, sin duda, entre sus principales efectos positivos.

En el balance debemos computar también sus efectos negativos. En parte, éstos se sintetizan en los costos crecientes de la PAC y, consiguientemente, del esfuerzo presupuestario para sostenerla. Logrado el autoabastecimiento, las características de la política (incentivar la producción independientemente de las condiciones reales del mercado) impulsó y generalizó la formación de excedentes estructurales. Esto supuso por una parte, costos adicionales de financiamiento de los stocks y, por la otra, crecientes ventas a pérdida en los mercados internacionales, además de las distorsiones que introdujo en éstos y los perjuicios para otros países productores con agriculturas no subsidiadas (Argentina, por ejemplo). Cabe señalar que el proceso de ampliación implicó la incorporación sucesiva de países con estructuras agrarias significativas, lo que se tradujo en costos adicionales de la PAC. Asimismo, la naturaleza hiperproductivista del modelo de incentivos aplicado llevó a una intensificación de la producción agraria, con fuertes costos ambientales. Esta situación podría ser calificada como de una ineficiente asignación de recursos costosos para producciones sin consumo. Al mismo tiempo, la PAC no contempló efectos redistributivos dentro del sector hacia los productores más pequeños o con peores tierras; por una parte, las OCM de cereales, lácteos y carne recibieron unas dos terceras partes del presupuesto y, por la otra, se dio una fuerte concentración de la ayuda en un número relativamente menor de productores y explotaciones.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Desde principios de los años '80 se han introducido sucesivas reformas en la PAC con dos propósitos principales: a) reducir el costo total de la misma (objetivo para el que se combina la presión interna sobre el tamaño del presupuesto comunitario y su asignación relativa y la presión internacional por el efecto distorsivo de los subsidios implícitos), y b) modificar el modelo productivo y de estructuración del sector. Con estos fines se impusieron sucesivamente cuotas de producción en algunos productos, limitaciones a la proporción de presupuesto asignada a la sección de Garantía del FEOGA, compensaciones decrecientes para excedentes de producción sobre límites preestablecidos, incentivos a la desafectación de tierras a la producción, ayudas para la reconversión de agricultores desde producciones excedentarias a producciones deficitarias y regímenes de jubilación anticipada para agricultores. En particular, en 1992 se

introdujo una reforma importante basada en la reducción del apoyo a través del sistema de precios y el aumento de la ayuda directa condicionada a la reducción de la superficie de cultivo. En líneas generales, puede decirse que estas reformas han tendido a reducir los excedentes, pero, al mismo tiempo, la nueva PAC no es menos proteccionista ni tiene un impacto redistributivo importante.

FIN DE LEER ATENTO

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

Cada vez que se amplió el número de países asociados en la UE se abrió un fuerte debate en torno a la PAC. En particular, en la década del '80, cuando se incorporaron tres países con alto potencial agrícola (España, Grecia y Portugal), los cuestionamientos fueron lo suficientemente importantes como para lanzar un primer proceso de reformas. En cada una de esas oportunidades, los temas más discutidos fueron el costo adicional de la PAC y la mayor competencia en el mercado europeo por la incorporación de nuevos beneficiarios. En la actualidad, buena parte de los países que están en la “lista de espera” como candidatos al ingreso tienen un sector agrario importante. El tema de la PAC pasa a estar nuevamente en discusión por aquellas mismas razones.

FIN DE PARA REFLEXIONAR

COMIENZO DE ACTIVIDAD

Consultar en el sitio www.eu.org acerca del presupuesto asignado en el último ejercicio con información disponible a la PAC. Analizar su distribución por países y por rubros.

FIN DE ACTIVIDAD

COMIENZO DE LECTURA OBLIGATORIA

Reig, E.: *La política agrícola común*, en Galdey, J. (ed.), Economía de la Unión Europea, Editorial Civitas, Madrid, 1997.

FIN DE LECTURA OBLIGATORIA

4.3.3. La coordinación de políticas macroeconómicas

En 1970, apenas finalizada la etapa de construcción de la UA, el Informe Werner (resultado de los estudios y debates de un grupo de trabajo encargado por la Comisión de la CEE para tratar los aspectos monetarios) propuso la constitución de una Unión Monetaria. Para este efecto se preveía un período total de 10 años y tres fases sucesivas, que pasaban por la concertación de políticas y metas nacionales en esta materia, el establecimiento de instituciones monetarias comunes y, finalmente, la adopción de una moneda común. De acuerdo con ese Informe,

completada la integración comercial, Europa debía transformarse también en una zona monetaria. Las preocupaciones que estaban por detrás de esta propuesta eran dos: en primer lugar, en condiciones de libre comercio intrazona, debían evitarse las devaluaciones competitivas y, en general, los efectos de fluctuaciones importantes en las paridades cambiarias intra CEE; en segundo lugar, decretada ya la inconvertibilidad del dólar por los Estados Unidos (Gobierno Nixon en 1969), el mundo entraba en un período de inestabilidad financiera y cambiaria y la moneda única podía contribuir a estabilizar la zona europea.

La UM fue alcanzada por la UE (15) treinta años después del Informe Werner. En su fase final, el proceso de coordinación reprodujo las etapas ya previstas por aquél. Fue la conclusión simultánea de la profundización de la integración europea y de la profundización de la coordinación macroeconómica, especialmente de la política cambiaria. Entre 1970 y 1993 (año éste en el que se deciden los criterios que van a desembocar en la adopción de la moneda única a partir de 1999), Europa atravesó por diferentes alternativas de coordinación y estabilización de las políticas y las paridades cambiarias, respectivamente, y lo hizo con éxito diverso. En este tránsito, el debate entre los “economicistas” –quienes proponían un proceso gradual de convergencia macroeconómica que posibilitara ir profundizando la coordinación de políticas- y los “monetaristas” –quienes impulsaban la adopción inmediata de una regla monetaria común que implicara un shock disciplinador de las políticas económicas de los países miembros- fue permanente. Veremos más adelante que, en su última fase, la integración monetaria europea siguió una metodología que, en cierto sentido, combinó ambas posiciones históricas. En esta sección, luego de algunas consideraciones generales sobre la coordinación cambiaria, revisaremos la experiencia europea de coordinación macroeconómica y discutiremos los aspectos teóricos de la integración monetaria.

4.3.3.1. Coordinación cambiaria: aspectos generales

Hemos insistido mucho en la necesidad de coordinar políticas cambiarias en un esquema de integración. Las fluctuaciones cambiarias alteran de modo inmediato y automático las condiciones de competencia en una situación de libre comercio dentro del mercado ampliado y, por lo tanto, deben ser evitadas lo más posible. En ausencia de mecanismos de política comercial que puedan administrar sus efectos perjudiciales, los mecanismos de coordinación de las políticas cambiarias apuntan a estabilizar de modo permanente las paridades dentro de una zona integrada. Podríamos decir que, a mayor interdependencia de las economías asociadas, mayor necesidad de esta coordinación por motivos “defensivos” o de precaución.

Como sabemos, los sistemas cambiarios básicos alternativos son dos: basados en tipos de cambio fijo o basados en tipos de cambio móviles. Sabemos también que la teoría y la política económica lleva un siglo discutiendo las ventajas y restricciones de uno u otro sistema y que, en las últimas décadas al menos, la mayoría de las economías ha adoptado un sistema de flotación (a veces totalmente libre, a veces orientada por la acción de la autoridad respectiva en el mercado de cambios). Los objetivos de la coordinación cambiaria en un esquema de integración desplazan parcialmente este debate sobre alternativas polares e

instalan la cuestión de la administración de las paridades. Es decir, la pregunta sería: ¿existe la alternativa de que dos o más países asociados en un acuerdo de integración regulen sus respectivos tipos de cambio de modo de evitar o limitar lo más posible las fluctuaciones entre ellos?. Ciertamente, una respuesta inmediata podría ser que sí, siempre y cuando todos adopten un sistema de tipo de cambio fijo, ya que en este caso no habrá fluctuaciones. Pero hemos dicho que, en general, el mundo se ha movido hacia los sistemas de flotación cambiaria (claramente, por las grandes dificultades para sostener la rigidez y para evitar sus consecuencias). Entonces, ¿son factibles los sistemas de tipo de cambio “casi” fijos o “no muy” móviles?. Ya veremos la experiencia europea en este punto.

COMIENZO DE LEER ATENTO

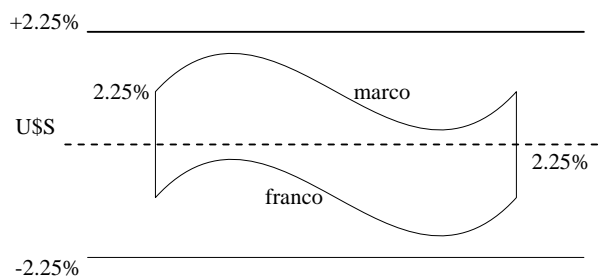
Podemos considerar dos aspectos de la política cambiaria: sus reglas y sus objetivos. En cuanto a las primeras, hay dos cuestiones importantes: las formas de acceso al mercado de divisas (libre o administrada) y –ya lo hemos anticipado– la forma de determinación del nivel del tipo de cambio, es decir, la fijación del precio de la divisa (flotante o fija). En principio, todo proceso de coordinación de la política cambiaria requiere o, por lo menos, se hace más posible si las reglas del sistema cambiario de los países asociados son similares o convergentes. En cuanto a los objetivos, éstos suelen sintetizarse en el llamado problema de la “alineación” cambiaria: una moneda puede estar relativamente apreciada o depreciada en referencia a una divisa clave según sea parte fundamental de una política de antiinflacionaria o de una política comercial agresiva, respectivamente. Nuevamente, la coordinación entre dos o más países requiere que sus objetivos de política en esta materia sean relativamente convergentes. Finalmente, una cuestión de “Perogrullo”, pero sumamente importante: cuanto más volátiles e inestables sean las monedas de los países socios, mayor necesidad habrá de coordinar para evitar sus fluctuaciones relativas. Sin embargo, en este caso, seguramente mayor dificultad habrá para hacerlo: se trata de un problema de oferta de coordinación, ya que tal volatilidad deriva de un control escaso o nulo sobre esa variable y esa política.

FIN DE LEER ATENTO

4.3.3.2. *La integración monetaria europea*

Del conjunto de recomendaciones contenidas en el Informe Werner, los países de la CEE pusieron en práctica dos, una en forma inmediata y la otra como parte de un proceso que llevó un tiempo bastante más prolongado: a) la reducción de los márgenes de variabilidad de los tipos de cambio y b) la homogeneización de las normativas bancarias y financieras con vistas a liberar la circulación de capitales entre los países asociados. Desde 1972 a 1979, el proceso de coordinación cambiaria se centró en el sistema llamado de la “Serpiente Monetaria”. De acuerdo con éste, las monedas de los países comunitarios no podían fluctuar entre sí más

que un margen de 2.25%, lo cual suponía establecer efectivamente un sistema intrazona de tipos de cambio “casi” fijos. En la práctica, este mecanismo buscaba “atar” el resto de las monedas europeas a la moneda y a la política monetaria alemana, ya por ese entonces la más estable y sólida de todo el grupo. La primera versión de la Serpiente Monetaria incluía también una banda de flotación estrecha de las monedas europeas en torno del dólar de $\pm 2.25\%$. Es decir, había un doble mecanismo de estabilización o doble “ancla” cambiaria: uno con bandas estrechas de flotación de cualquier moneda europea en referencia al dólar; otro, dentro de éste, que limitaba aún más las fluctuaciones entre las monedas europeas. La Serpiente Monetaria (la fluctuación máxima permitida entre las monedas comunitarias) reptaba sinuosamente dentro del Túnel (las bandas de flotación permitidas alrededor del dólar).



En los hechos, la Serpiente dentro del Túnel se hizo insostenible e inconveniente a poco de implementarse, cuando a partir de 1973 (coyuntura de la primera crisis del petróleo) la moneda norteamericana se tornó particularmente inestable. En ese contexto, la CEE mantuvo la Serpiente (el margen máximo de 2.25% entre sus monedas), pero abandonó el Túnel y dejó de atar el proceso de coordinación a una moneda de extrazona de referencia. Cabe señalar que la Serpiente era un mecanismo de naturaleza puramente indicativa: su idea era que, utilizando la estabilidad y fortaleza del marco alemán como referencia, el resto de los países adoptaran políticas macroeconómicas capaces de sostener una paridad casi fija de sus propias monedas en relación a aquél. No se preveían sanciones para el incumplimiento de esta regla cambiaria ni se habían acordado mecanismos comunes de intervención en caso de que alguna moneda se escapara del margen de flotación indicado.

COMIENZO DE LEER ATENTO

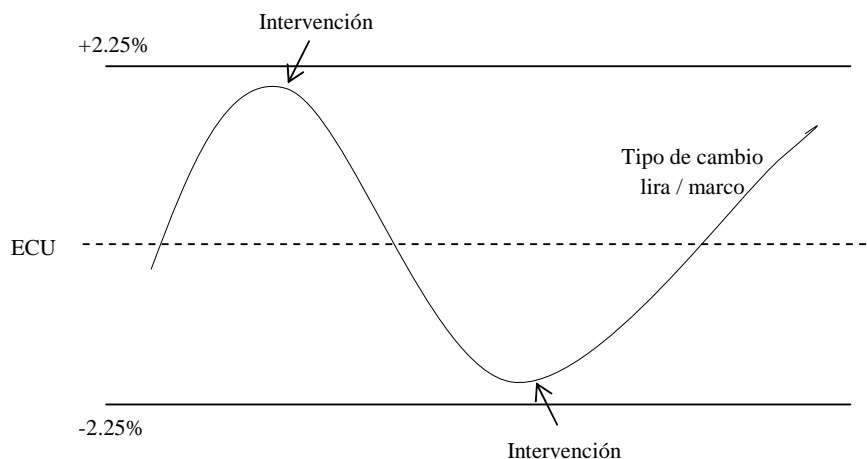
En el contexto de turbulencias monetarias e inestabilidad financiera internacional que caracterizó a la década de 1970, la Serpiente Monetaria (en ambas versiones, dentro y fuera del Túnel) fracasó como mecanismo de coordinación cambiaria. La volatilidad de las paridades intraeuropeas complicaba ya seriamente el proceso, dado el grado de integración comercial alcanzado.

FIN DE LEER ATENTO

En 1979 se estableció el Sistema Monetario Europeo (SME), un mecanismo más sofisticado de coordinación cambiaria que, con eficacia diversa, se mantuvo hasta que veinte años después la UE lo reemplazó por un sistema de moneda única. El SME recogió la experiencia de la Serpiente Monetaria, mantuvo alguno de sus principios e introdujo un conjunto de reglas tendientes a prever y evitar o sancionar los incumplimientos. Los componentes principales del SME eran tres: i) una grilla (o “parrilla”) de paridades móviles dentro de *una banda de flotación máxima*; ii) *una moneda de referencia* para la flotación autorizada; iii) un conjunto de *mecanismos de intervención* para los casos de desborde de las bandas.

La moneda de referencia pasó a ser el ECU, una moneda de cuenta resultante de una canasta ponderada de todas las monedas comunitarias. La participación de cada una de éstas en el ECU estaba definida sobre la base de un conjunto de estándares económicos relativos; en la práctica, esto implicaba que las monedas de los países más grandes e importantes –Francia y Alemania– tenían un mayor peso para la determinación de su nivel (se previó una revisión quinquenal de estos estándares, a efectos de considerar los eventuales cambios estructurales dentro del bloque). El ECU tenía, por lo tanto, una cotización que promediaba –en términos ponderados– los respectivos tipos de cambio y, a su vez, cada una de las monedas de los países comunitarios tenía un tipo de cambio en relación al ECU. El mecanismo de estabilización elegido fue el establecimiento de una banda de flotación estrecha ($\pm 2.25\%$, como máximo) alrededor del ECU. Una vez definido el entorno de flotación del tipo de cambio de cada moneda respecto del ECU, quedaban también definidos automáticamente los límites de flotación de esas monedas entre sí; es decir, se establecía una “parrilla” de paridades bilaterales con valores máximos y mínimos de variación autorizada. El SME tenía como objetivo principal, como puede apreciarse, la consagración una zona monetaria relativamente estable dentro de la CEE, independientemente de las fluctuaciones que el ECU asumiera respecto del dólar u otras monedas internacionales.

La idea era que las monedas de mayor peso, principalmente el marco alemán, que era, como ya dijimos, la más sólida y estable, funcionaran como un ancla para todo el sistema y los mecanismos de intervención establecidos estaban previstos y diseñados para evitar que las monedas más débiles se devaluaran permanentemente. En primer lugar, se previeron excepciones a los límites de las bandas de flotación (que podían llegar a ampliarse hasta $\pm 6\%$) para contener dentro del SME a las monedas que atravesaran coyunturas de mucha inestabilidad. Esta excepción fue aplicada desde el principio para el caso de la lira italiana. En segundo lugar, el FECOM (Fondo Europeo de Compensación Monetaria, establecido previamente como parte de las recomendaciones del Informe Werner) fue dotado de los recursos y de las atribuciones para asistir financieramente a los países con problemas de balanza de pagos o de inestabilidad cambiaria y para intervenir en el mercado en apoyo de sus monedas. Asimismo, los gobiernos de los países comunitarios quedaban autorizados a intervenir con el mismo propósito y en el mismo sentido, a través de sistemas de asistencia crediticia.



Estas intervenciones se producían cuando determinados *indicadores de divergencia* alertaban sobre la tendencia sostenida de alguna moneda a transgredir la banda de flotación permitida. En este caso, la acción del FECOM y de los gobiernos apuntaba a sostener en el mercado la paridad de dicha moneda dentro de los márgenes establecidos. En el caso de que esa tendencia no pudiera ser revertida con la intervención prevista, la moneda era suspendida temporalmente del SME (dejaba de integrar el ECU), el país en cuestión podía perder, también temporalmente, el tratamiento comercial preferencial y, una vez que se hubiera estabilizado en torno de algún nuevo nivel de paridad, era reintegrado al SME. Este procedimiento se consideraba un *realineamiento*, a partir del cual esa moneda volvía a integrar el ECU y a moverse nuevamente dentro de la banda de flotación permitida.

Durante sus veinte años de vigencia el SME atravesó cuatro fases diferentes, si consideramos sus resultados en relación con los objetivos propuestos. En la primera (1979-1987), su signo distintivo fue la elevada cantidad y frecuencia de los realineamientos producidos; varias monedas mostraron fuerte inestabilidad y los mecanismos de intervención no fueron suficientes para contener las fluctuaciones. La segunda (1987-1992), por el contrario, se caracterizó por la estabilidad del ECU y de todas las monedas asociadas; en este período no hubo prácticamente situaciones de realineamiento. En la tercera (1992-1994) se produjo y procesó la crisis del SME y se incubó su reemplazo posterior por el sistema de moneda única; las bandas estrechas en torno del ECU no pudieron ser sostenidas y se las amplió a un rango de $\pm 15\%$, lo que implicaba, en la práctica abandonar la pretensión de administrar las fluctuaciones y los tipos de cambio “casi” fijos. La cuarta y última (1994-1999) representa la transición hacia la UM, en la que el SME convivió formalmente con otros criterios de armonización macroeconómica que orientaron el proceso de unificación monetaria.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Puede afirmarse que esta sinuosa evolución de los resultados concretos del SME está en relación directa y estrecha con las coyunturas que atravesó, a su vez, el sistema internacional de financiamiento y crédito. Las etapas de debilidad del SME para

cumplir con sus objetivos coinciden, en líneas generales, con fases de turbulencia en la economía mundial y, a su vez, desde mediados de los años '80 hasta principios de los '90, la estabilidad financiera internacional favoreció la bonanza europea; en otros términos, el SME no pudo cumplir acabadamente con el propósito de hacer de Europa una zona monetaria relativamente estable y la volatilidad de otras economías importantes terminó afectando siempre la evolución de las paridades intraeuropeas.

FIN DE LEER ATENTO

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

Otra conclusión importante que puede extraerse de esta experiencia es que los objetivos originales de la coordinación monetaria según el informe Werner –estabilizar las monedas y liberalizar la circulación de capitales– terminaron siendo relativamente contradictorios. En efecto, los mercados financieros abiertos –progresivamente liberalizados a lo largo de la vigencia del SME– fueron uno de los factores más importantes de la crisis del sistema de tipos de cambio “casi” fijos, ya que, como sabemos, el libre ingreso y egreso de capitales puede impactar fuertemente sobre el nivel del tipo de cambio.

FIN DE PARA REFLEXIONAR

De hecho, esto es lo que ocurrió en 1992 cuando, en un contexto de elevada liquidez internacional, diversas monedas europeas sufrieron ataques especulativos, los que, sumados a otros problemas más estructurales de competitividad de las economías de la UE, llevaron al estallido del sistema de paridades previsto en el SME y al relajamiento total de las bandas de flotación. En este caso en particular, además, se sumó como factor disruptivo la coyuntura específica que atravesaba la economía alemana, inmersa en un esfuerzo fiscal enorme para financiar el proceso de reunificación de las dos Alemanias después de la caída del Muro de Berlín en 1989. A esta altura, tanto la posibilidad como la voluntad de Alemania de funcionar como ancla y referencia del proceso de estabilización en el resto de la UE se debilitaron y, con ello, también perdieron eficacia los mecanismos de intervención propios del SME. El análisis de esta situación sugiere otra conclusión significativa: las perspectivas de la coordinación de las políticas macroeconómicas en los esquemas de integración parecen depender, por lo menos en parte, de la existencia de una moneda interna relativamente fuerte o de un liderazgo responsable en términos de la definición de la política monetaria.

COMIENZO DE ACTIVIDAD

Sintetizar, haciendo un análisis comparativo de los tres sistemas las principales semejanzas y diferencias entre la Serpiente dentro del túnel, la serpiente fuera del túnel y el SME, tomando en cuenta i) las bandas de flotación, ii) las paridades intraeuropeas, iii) la moneda de referencia, iv) los mecanismos de intervención.

FIN DE ACTIVIDAD

La UE dio dos respuestas simultáneas a la crisis del SME en 1992: una puramente “cosmética” y formal –la ampliación de la banda de flotación a +/- 15%, que, si bien permitía conservar el sistema, contradecía su esencia- y otra sustancial y de fondo –la decisión de profundizar el proceso de integración monetaria, procediendo a la unificación total en un plazo relativamente corto-.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Sin que haya sido el único motivo, hay que concluir que la decisión de unificación monetaria fue una respuesta extrema a las dificultades de coordinación macroeconómica y, especialmente, al problema de la volatilidad de las paridades cambiarias intraeuropeas. Con la desaparición de las monedas nacionales y la adopción de una moneda única, desaparecen los problemas asociados a la determinación del tipo de cambio entre aquéllas. Como veremos más adelante, la zona monetaria única impone otros problemas de política económica a los países miembros, pero elimina de raíz los propios de la incertidumbre cambiaria intrazona. En cierto sentido, esta decisión reconoce el relativo fracaso del sistema de tipos de cambio “casi” fijos dentro del esquema de integración y lo reemplaza por un sistema de máxima rigidez.

FIN DE LEER ATENTO

Casi un cuarto de siglo después del Informe Werner y diez años después del Informe Delors (que sugería también avanzar en la integración monetaria como requisito no sólo para profundizar el proceso de integración sino hasta para sostenerlo), la UE adoptó, según el Tratado de Maastricht, un período de transición con tres fases: convergencia macroeconómica, establecimiento de instituciones monetarias comunes e implementación de la moneda única. No se trató de una solución en la línea de los “monetaristas” –como hubiera sido si el proceso partía de la adopción inmediata de la moneda única-, ni estrictamente tampoco de una solución en la línea de los “economicistas” –como hubiera sido si, tal como se había formulado hasta aquí, se esperaba el alcance de una estabilidad completa de las paridades internas para recién después consagrar la unificación monetaria-. En una especie de síntesis de ambas posiciones, el Tratado de Maastricht propuso el cumplimiento simultáneo y en un período de no más de cuatro años de un conjunto de metas macroeconómicas. La diferencia principal respecto de lo actuado antes (las Serpientes o el SME) es que las metas de convergencia cambiaria fueron rodeadas de otras tendientes a garantizar el cumplimiento de las primeras. Los países que cumplieran con esos estándares pasarían a integrar la UM europea y los que no, se quedarían afuera. Se trataba, entonces, de un shock disciplinador de políticas (“monetaristas”), aplicado con cierta gradualidad (“economicistas”).

Los criterios establecidos por el Tratado de Maastricht atendían a variables nominales de desempeño macroeconómico (inflación, tasas de interés y tipo de cambio) y a estándares de comportamiento fiscal (déficit y tasa de endeudamiento del sector público). La concepción que justifica esta combinación es que la

estabilidad monetaria tiene como condición necesaria a la sanidad fiscal. Se establecieron cinco metas complementarias y que debían ser satisfechas simultáneamente en el año 1997. De acuerdo con este compromiso, estarían en condiciones de integrar la UM, aquellos países que: i) presentaran durante los últimos dos años una tasa de inflación no superior en 1.5 puntos porcentuales a la tasa de inflación promedio de los tres países comunitarios de menor inflación; ii) presentaran en el mismo período una tasa de interés no superior en 2 puntos porcentuales a la vigente en promedio en los tres países comunitarios de menor inflación; iii) hubieran mantenido en los últimos dos años su tipo de cambio respecto del ECU dentro de una franja estrecha de variación de +/- 2.25%; iv) presentaran un déficit del sector público no mayor a 3% del PBI; v) presentaran un nivel de endeudamiento del sector público no superior al 60% del PBI.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Como se ve, el proceso de *convergencia nominal* no se circunscribió al nivel de los tipos de cambio, sino que incluyó, además, otros estándares tendientes a que la situación cambiaria fuera sustentable a largo plazo. Al mismo tiempo, el proceso de unificación monetaria no consideró ni se propuso metas de *convergencia real*, es decir, no atendió a problemas de las diferencias estructurales (niveles relativos de desarrollo, calidad de la estructura productiva y tecnológica, grados de competitividad endógena o sistémica) de las economías participantes. En parte, como paliativo, se diseñaron y se pusieron en práctica algunos mecanismos de redistribución fiscal intracomunitaria tendientes a promover la mejora de infraestructura física y de capacitación y entrenamiento de recursos en los países miembros con menor ingreso *per cápita* (Fondo de Cohesión Social). Como veremos en la siguiente sección, la unificación monetaria instala cuestiones específicas que hacen al ajuste estructural de las economías, para las que es conveniente que el acuerdo de integración prevea atención financiera de carácter comunitario y en términos concesionales.

FIN DE LEER ATENTO

La vocación de la UE por sostener las decisiones de trascendencia para el proceso de integración y de –en caso de necesidad– adaptar su implementación y flexibilizar la “letra chica” de los acuerdos, si ésta comprometía el cumplimiento de los grandes objetivos, se demostró una vez más en relación al proceso de unificación monetaria. Casi ningún país miembro –ninguno de los más importantes económica y políticamente– cumplía estrictamente en 1997 con todos los cinco criterios de Maastricht al unísono. Esto llevó a prorrogar el plazo de implementación de la moneda única por dos años adicionales –para dar más tiempo al ajuste de las diversas economías– y a flexibilizar parcialmente los estándares, sin cambiar las metas cuantitativas pero considerándolas cumplidas si los países exhibían una sólida tendencia hacia ellas, aún cuando no hubieran llegado a satisfacerlas plenamente (con la única excepción del criterio sobre el tipo de cambio, el que fue exigido sin modificaciones de la letra original).

En la actualidad, doce de los quince miembros de la UE integran la UM europea y en ellos el “Euro” ha reemplazado a las antiguas monedas nacionales. Los tres países restantes (Inglaterra, Suecia y Dinamarca) han decidido por el momento (por razones diversas) no integrar la UM. Para ellos continúan rigiendo las condiciones del SME y sus monedas fluctúan en relación al Euro dentro de las bandas estrechas de flotación previstas por aquél. A su vez, una institución común –el Banco Central Europeo– es la responsable total de la política monetaria del bloque. Los Bancos Centrales nacionales sólo conservan la función de supervisión del sistema bancario en cada país.

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

Hemos revisado hasta aquí las alternativas principales en la evolución de la coordinación macroeconómica en el proceso de integración europeo. Hemos visto que, si bien la integración y unificación monetaria fueron discutidas y propuestas desde los comienzos del acuerdo, durante mucho tiempo las prioridades y los esfuerzos más sustantivos se localizaron en alternativas de coordinación y estabilización de las paridades cambiarias entre los socios. En cierto sentido, el fracaso para sostener éstas a lo largo del tiempo y para evitar los efectos de las turbulencias financieras internacionales terminó precipitando la adopción de una moneda única. En el caso europeo, la transición hacia ésta se organizó a través de metas nominales de desempeño macroeconómico, cuyo cumplimiento resultaba obligatorio. Ahora bien, ¿por qué los países habrían de aceptar este tipo de ajustes y de renunciar a tener una política cambiaria y monetaria propia?; ¿tiene la unificación monetaria más beneficios que los asociados a la eliminación de la incertidumbre cambiaria?.

FIN DE PARA REFLEXIONAR

La intención de responder a estas preguntas nos remite al último apartado de esta Unidad: la revisión de los aspectos teóricos de la integración monetaria.

4.3.3.3. La Teoría de las Zonas Monetarias Óptimas y otras cuestiones

Lo que define a una UM es la paridad fija e irrevocable entre las monedas de los países integrantes de la misma; esta situación puede ser alcanzada a través del establecimiento de una moneda común o de un sistema de monedas nacionales en el que los tipos de cambio entre los países asociados sean absolutamente invariables a lo largo del tiempo. La adopción de una moneda única y común es una forma posible de la UM, pero no es un elemento de definición de la misma, ya que, como dijimos en una UM pueden seguir existiendo y circulando las monedas nacionales, siempre y cuando la relación de cambio entre ellas sea fija e irrevocable. Los efectos y los requisitos de ambos sistemas de UM son exactamente los mismos. Una de las condiciones básicas para que esta regla se cumpla es la puesta en funcionamiento de una política monetaria común; en una

UM la pérdida de soberanía en materia monetaria es total para cada uno de los países miembros.

Hemos visto más arriba que cualquier alternativa de coordinación cambiaria dentro de un esquema de integración, es decir, todo intento de limitar de algún modo las fluctuaciones de las paridades entre las monedas asociadas implica resignar porciones de manejo autónomo de la política cambiaria. Los países aceptarían esta pérdida relativa de su margen de maniobra porque, si la coordinación resulta exitosa, se beneficiarían de dos tipos de efectos: por un lado, de la eliminación de la incertidumbre cambiaria dentro de la zona integrada y, por el otro, de las ganancias de reputación y credibilidad de su propia moneda. Pero, por otra parte, en determinadas condiciones, la política cambiaria puede resultar un instrumento poderoso para ajustar la economía a shocks externos o internos importantes que afecten su estabilidad o su competitividad, y ésta es la razón porque los países buscarían retener capacidad de decisión sobre la misma. En una UM aquellos efectos beneficiosos de la coordinación cambiaria pueden maximizarse, pero, al mismo tiempo, la pérdida de decisión sobre la política cambiaria es total y, con ello, desaparece como instrumento para enfrentar los efectos negativos de un shock de cualquier naturaleza.

El problema, entonces, para una UM es la posibilidad de ocurrencia de un *shock asimétrico*, esto es, de un shock que afecte de modo desigual a las economías que la integran. En principio, un shock es una modificación fuerte y no prevista de la oferta o de la demanda global de un país y puede obedecer a causas internas (catástrofe natural, crisis bancaria, caída salarial) o a causas externas (crisis financiera, modificación de precios de las materias primas, devaluación de una moneda de referencia). Supongamos, por ejemplo, que se produce una caída drástica del precio de una materia prima en el mercado internacional: los países productores y exportadores de la misma se verán perjudicados y pueden llegar a tener serios problemas de balanza de pagos, mientras que los países importadores en cambio se beneficiarán y aumentarán su ingreso disponible; se trata, por lo tanto, de un shock asimétrico. En el caso del ejemplo, probablemente, los países exportadores se ajustarían a la emergencia implementando una devaluación y buscando, de este modo, mejorar su competitividad-precio y reducir su capacidad de absorción interna. Si ese shock asimétrico encuentra a ambos países integrando una UM, el recurso a una devaluación es imposible.

Así como la integración comercial (un ALC o una UA) enfrenta costos y beneficios potenciales –que la teoría respectiva se encargó de evaluar (ver la discusión en las Unidades 2 y 3)–, lo mismo ocurre con la integración monetaria. La pregunta que se formula la teoría en este caso es acerca de las condiciones en las que, en el marco de una UM, se maximizan los beneficios y se minimizan los costos. La respuesta más sistemática a esta pregunta está proporcionada por la Teoría de las Zonas Monetarias Óptimas (ZMO), formulada por **Mundell** en 1961 y completada por diferentes aportes posteriores sucesivos. Habida cuenta de que la UM es una zona monetaria donde la política monetaria es única y centralizada y en la que no hay alternativas de política cambiaria para los países miembros, Mundell parte del supuesto de un shock asimétrico e indaga sobre las condiciones de posibilidad para que las economías socias puedan ajustarse apropiadamente al mismo sin recurrir a movimientos del tipo de cambio. En principio, una zona monetaria sería óptima si se cumplen tales condiciones y, por lo tanto, en ese caso,

los beneficios de la UM tenderían a superar a sus costos. Cabe señalar que los aportes de Mundell impactaron fuertemente sobre el debate histórico en la CEE (luego UE) acerca de la conveniencia de la integración monetaria.

Supongamos una UM integrada por los países A y B; un shock externo determinado produce un alza en la demanda agregada en A y, por el contrario, una disminución de la misma en B, con la consiguiente merma del nivel de ocupación del factor capital y del factor trabajo. Si el país B dispusiera de una moneda propia no vinculada por una paridad fija a la del país A, se ajustaría a la nueva situación a través de una devaluación, la que, por un lado, mejoraría su competitividad en términos internacionales y, por el otro, provocaría una disminución del costo de los factores productivos. En este caso, se alentaría un crecimiento a mediano plazo de la demanda de recursos y se arribaría a un nuevo punto de equilibrio. La función principal de una devaluación es la de reducir las remuneraciones y, por lo tanto, el costo interno de los factores en términos de precios internacionales. Ahora bien, ¿cómo podría producirse el mismo efecto en ausencia de esa posibilidad?. De la respuesta a esta pregunta surgen las condiciones propuestas por Mundell.

a) plena flexibilidad en el mercado de factores: si el precio de los factores productivos es flexible “a la baja”, ante la menor demanda, la remuneración de los mismos en el país B tenderá a caer en términos nominales, reproduciendo el efecto buscado por la devaluación. En este sentido, una caída en los salarios nominales, por ejemplo, disminuye la absorción interna –ajustándose al nuevo nivel de ingreso disponible- y también el costo relativo (a precios internacionales) del trabajo en B, mejorando su competitividad en relación al país A. En este caso, el mercado ajusta por vía de los precios.

b) libre movilidad de los factores: si los factores productivos son perfectamente “móviles”, ante la caída de la demanda en B y el incremento de la misma en A, los recursos que quedan ociosos en B pueden encontrar ocupación en A, restableciéndose el equilibrio dentro de la UM. En este caso, el mercado ajusta por vía de las cantidades.

c) transferencias fiscales: si no se cumplen ninguna de las dos condiciones anteriores y, por lo tanto, el ajuste frente al shock asimétrico no se produce por vía de mecanismos de mercado, las transferencias financieras desde el país A al B pueden compensar los efectos perjudiciales sobre la economía de este último. Las transferencias pueden ser directas entre ambos países, o bien estar contempladas y movilizarse a través de un presupuesto comunitario.

De acuerdo con el modelo de Mundell, el cumplimiento de alguna de estas condiciones permite el ajuste en el contexto de un shock asimétrico y, por lo tanto, los países en cuestión pueden prescindir de la política cambiaria. En este caso, estaríamos en presencia de una zona monetaria óptima y, en principio, los beneficios de la UM tenderían a ser superiores a sus costos. Podemos decir que, así como Viner estableció teóricamente los criterios básicos de evaluación de un ALC o una UA (ver la revisión y la discusión de los aportes de Viner en la Unidad 2), Mundell hizo lo propio en relación a las UM. Algunos aportes posteriores completaron el cuadro de condiciones posibles para una ZMO, aludiendo a

situaciones en las que la política cambiaria es ineficaz (es decir, no tendría los efectos buscados y, en consecuencia, también podría prescindirse de ella) o a las condiciones que minimizan la posibilidad de un shock asimétrico.

d) economías muy abiertas: si los coeficientes de abastecimientos importados y/o de exportaciones de una economía son muy elevados, una devaluación no provoca cambios significativos en los términos del intercambio internos/externos, ya que el encarecimiento relativo de la divisa se transmite –por vía del comercio exterior- a los precios internos. De este modo, se inhibe el principal efecto buscado por la devaluación (**Mc Kinnon**, 1963). De acuerdo con este argumento, aquellos países de economías relativamente abiertas que tengan un alto grado de interdependencia comercial entre sí constituyen una especie de zona monetaria “natural”.

e) economías muy indexadas: si las economías están –formal o informalmente- indexadas con referencia al tipo de cambio, la modificación del precio de la divisa se transmite generalizadamente a los mercados de productos y factores. Este caso es frecuente en economías que han atravesado fases de alta inflación, en las que la divisa se convierte en la modalidad principal de reserva de valor (por ejemplo, Argentina en la década de 1980). Si bien, en este caso, las razones de la ineficacia de la política cambiaria y los mecanismos que la inhiben son diferentes de los contemplados por Mc Kinnon, sus efectos son equivalentes.

f) economías muy diversificadas: si las economías tienen un aparato productivo muy diversificado –como es el caso, en general, de los países altamente desarrollados-, la probabilidad de ocurrencia de shocks asimétricos es baja. Por lo tanto, en este caso tiende a desaparecer el problema que haría conveniente la disponibilidad de política cambiaria (**Kenen**, 1969).

Establecidos estos parámetros de análisis, y habiendo completado la mayoría de los países de la UE su proceso de integración monetaria, es interesante que nos preguntemos si la Europa comunitaria constituye una ZMO. Si la respuesta fuera afirmativa, la adopción de una moneda común en la UE se justificaría no sólo por la necesidad de evitar las fluctuaciones de las paridades intrazona y, a la vez, el relativo fracaso de los sucesivos intentos de coordinación cambiaria.

En línea con la evolución del sistema financiero mundial desde mediados de los años '80, el capital es perfectamente móvil en Europa y no se aplican regulaciones de acceso ni sobre la tasa de interés. La situación de los mercados de trabajo es diferente; si bien se han introducido cambios en la legislación y en la práctica que han incorporado aspectos de flexibilización salarial, en la mayoría de los países europeos la resistencia a una disminución generalizada de los salarios nominales es muy alta. Asimismo, aún cuando formalmente está garantizada la libre circulación, contratación y establecimiento de los trabajadores europeos en el territorio de toda la UE, las migraciones intraeuropeas son relativamente escasas. Se estima que no más de un 3% de la fuerza laboral europea total trabaja en países diferentes al de origen. Por otra parte, si bien se trata de economías desarrolladas (en promedio), con un aparato productivo relativamente diversificado y cuyo comercio es predominantemente de carácter intraindustrial, la dotación de recursos

no es homogénea y subsisten fuertes diferencias estructurales entre ellas, por lo que la probabilidad de un shock asimétrico no está descartada. Tampoco se trata de economías con tradición de indexación sobre una moneda de extrazona.

COMIENZO DE LEER ATENTO

Este breve repaso de los criterios de evaluación de Mundell y sus continuadores sugiere que, excepto por el hecho de que integra economías relativamente abiertas y fuertemente interdependientes, la UE dista de cumplir con las condiciones teóricas de una ZMO. Esto pone sobre la mesa la cuestión de las transferencias financieras intrazona para administrar los efectos de heterogeneización. Es importante que se tome nota que la condición (c) de Mundell es la única que remite estrictamente a decisiones de política de los países miembros de una UM; todas las otras se refieren principalmente a cuestiones estructurales de las respectivas economías.

FIN DE LEER ATENTO

Precisamente, a partir de la conformación de la UM de la Europa (15) y, por lo tanto, la formulación de una política monetaria única definida desde una institución supranacional (el Banco Central Europeo), la política y el presupuesto fiscal comunitario han estado en el centro del debate. Por una parte, se reclama la ampliación –bajo ciertas condiciones– del límite máximo establecido por el Pacto de Solidaridad Fiscal para el déficit público a nivel nacional (3% del PBI); en este caso se trata de otorgar mayor margen de maniobra al único instrumento de política macroeconómica con que cuentan los países, luego de haber resignado las políticas cambiaria y monetaria. Por otra, se plantea fortalecer el presupuesto comunitario y los programas y mecanismos de transferencias internas con fines de promoción y asistencia.

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

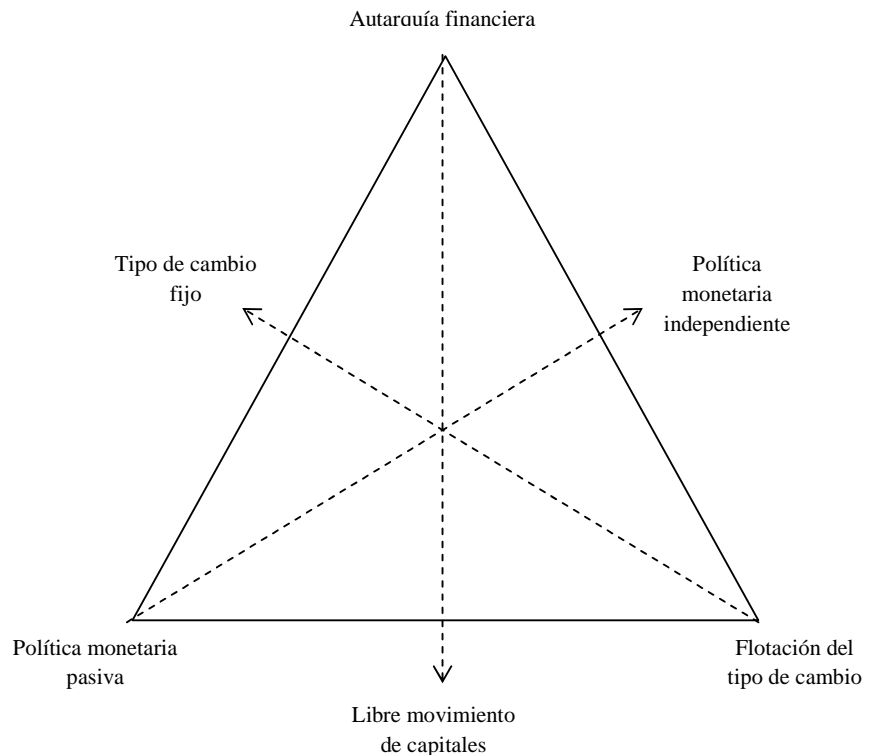
Ahora bien, ¿querría decir, entonces, que la decisión europea por una moneda y una política monetaria única y común es caprichosa o demasiado voluntarista, en la medida que no constituye, *strictu sensu*, una zona monetaria óptima?. Ciertamente, hay un fuerte debate sobre esto. Pero, en rigor de verdad, el dilema está planteado desde que se revisa la experiencia del SME: un sistema de tipos de cambio fijos (o “casi fijos”) parece insostenible en un contexto de libre circulación de capitales, a menos que haya una elevada homogeneidad estructural (lo que no es el caso) o que se renuncie a tener una política monetaria activa (lo que fue la decisión final de los países miembros). Aparece así un conflicto entre los objetivos de estabilidad monetaria intrazona y de independencia de las políticas monetarias nacionales.

FIN DE PARA REFLEXIONAR

Este conflicto, propio de las economías abiertas y de la actual fase de la liberalización financiera internacional, puede ser analizado con el llamado “*Triángulo de Incompatibilidad de la Política Monetaria*”, modelo sugerido también por los trabajos de Mundell.

El “triángulo de incompatibilidad” plantea que la política monetaria no puede garantizar el cumplimiento simultáneo de lo que son sus tres objetivos principales: i) independencia de la política monetaria (para alentar o frenar el crecimiento económico), ii) determinación del nivel del tipo de cambio (para ajustar la economía a las condiciones del ciclo en cada coyuntura), y iii) libre circulación de capitales (para maximizar el horizonte de financiamiento y de inversión). Dados estos tres objetivos y los instrumentos de que se dispone, los grados de libertad de la política monetaria son sólo dos: un objetivo debe ser resignado y ésta es una seria decisión de política económica. Esto quiere decir que los países deben optar por la autarquía financiera (y aislarse del financiamiento internacional), o por la flotación pura del tipo de cambio (y exponerse a volatilidad e incertidumbre), o por una política monetaria totalmente pasiva (y no regular ni el costo del dinero ni la masa de circulación monetaria).

El “triángulo de incompatibilidad” puede ser graficado de la siguiente forma:



En el gráfico, cada uno de los lados del triángulo representa los tres objetivos de la política monetaria. El vértice opuesto a cada uno de los lados representa la situación en que el objetivo correspondiente es abandonado. Así, al lado que representa la determinación del tipo de cambio se le opone el vértice que representa la flotación cambiaria plena; al lado de la independencia de la política monetaria se le opone el vértice de la política monetaria pasiva; y al lado de la

libre circulación de capitales se le opone el vértice de la autarquía financiera. Los ejes que vinculan sendos lados y vértices opuestos del triángulo (las líneas punteadas en el gráfico) representan la tendencia predominante en cada uno de esos tres aspectos y caracterizan a los sistemas monetarios posibles. En función de las opciones y tendencias predominantes de la política monetaria, podríamos ubicar a los países en diferentes puntos de la superficie del triángulo. Por ejemplo, la Argentina de la Convertibilidad (abril de 1991 a diciembre del 2001) se ubicaría en una posición muy cercana al vértice de la política monetaria pasiva, ya que optó por una rigidez total en su sistema cambiario (tipo de cambio nominal fijo, es decir, una zona monetaria con el dólar) y por la libre circulación plena de capital. Para ello, debió renunciar casi por completo a controlar su política monetaria.

En las actuales condiciones de la economía internacional, uno de esos objetivos está sobredeterminado: el sistema se ha movido consistentemente (tanto sus reglas, como sus prácticas y los condicionamientos existentes en el plano multilateral) hacia la libre circulación de capitales; no parece haber espacio alguno para la autarquía financiera en el marco de la fase actual del proceso de globalización. Por lo tanto, la opción “de hierro” de la política económica (en línea con el triángulo de incompatibilidad) es entre el sostenimiento de una política monetaria activa o la determinación del nivel del tipo de cambio, sólo una de las dos. En este sentido, la respuesta de los países miembros de la UE habría sido consistente con el grado de interdependencia que ya han alcanzado. Se trata de un esquema con un muy elevado comercio intrazona en condiciones de libre circulación, por lo que la estabilidad de las paridades es central para su funcionamiento y evolución. En este marco, los países de la UE optaron por fijar el tipo de cambio entre sí (moneda única) y renunciaron a la política monetaria a nivel nacional, transfiriendo el poder de decisión a la Unión (política monetaria única).

COMIENZO DE PARA REFLEXIONAR

Es interesante advertir la dicotomía entre la posición de cada país europeo dentro del “triángulo de incompatibilidad” y la posición de la UE en su conjunto. Cada país, considerado individualmente, se ubica, al igual que la Argentina de la Convertibilidad, en cercanías del vértice que representa la ausencia de la política monetaria: su tipo de cambio dentro de la UE es irrevocablemente fijo y permite el libre movimiento de capitales. La UE, en cambio, tiene su propia política monetaria (definida por el Banco Central Europeo en función de los objetivos macroeconómicos discutidos y consensuados por los países miembros), y el Euro (la moneda única europea) flota libremente en relación a las otras monedas internacionales. Es decir, la UE se ubica en las cercanías del vértice que representa la flotación libre. Esta dicotomía da cuenta de la distribución de funciones y las responsabilidades políticas dentro de la UM entre los países miembros y las instituciones comunes. De hecho, los países miembros adoptan la política monetaria de la UE, por lo que la UE debe tener la capacidad y la voluntad de administrar y corregir eventuales situaciones y efectos no equitativos para todos los socios. La conclusión es evidente y repetida: el presupuesto comunitario y los criterios de política fiscal a nivel nacional deben estar preparados para estas

contingencias y para financiar transferencias intrazona, en caso de ser necesario.

FIN DE PARA REFLEXIONAR

COMIENZO DE ACTIVIDAD

Utilizar el “triángulo de incompatibilidad” de la política monetaria. Discutir la ubicación dentro de ese espacio de los países europeos en los tiempos de la Serpiente Monetaria y del SME. Analizar las diferencias principales con las condiciones y su ubicación actual como partícipes de la unión monetaria de la UE.

FIN DE ACTIVIDAD

COMIENZO DE TEXTO APARTE

COSTOS Y BENEFICIOS DE LA INTEGRACIÓN MONETARIA

Los costos de la integración monetaria están dados por:

- ✓ La renuncia a la política monetaria a nivel nacional
- ✓ La renuncia a la política cambiaria a nivel nacional

Es decir, los costos potenciales de la integración monetaria para cada uno de los países miembros se sintetizan en la pérdida de algunos instrumentos básicos y poderosos para enfrentar situaciones de desequilibrio macroeconómico.

Los beneficios de la integración monetaria están dados por:

- ✓ La disminución de los costos de transacción para las unidades productivas y de los costos de información para los consumidores
- ✓ La eliminación de la incertidumbre cambiaria
- ✓ La disminución de los costos financieros asociados a las estrategias de defensa del valor de las monedas nacionales
- ✓ El aumento del poder de la moneda única en los mercados financieros internacionales

Es decir, los beneficios potenciales de la integración monetaria resultan de la coincidencia de un área comercial con una zona monetaria y de las condiciones de estabilidad y fortalecimiento monetario que tienden a instalarse.

Una política de integración monetaria será apropiada en aquellos casos en que los beneficios tiendan a superar a los costos. Esta ecuación es de muy difícil estimación *a priori*: dependerá de las condiciones estructurales de los países en cuestión, de sus objetivos predominantes, del control efectivo que dispongan sobre los diferentes instrumentos de política macroeconómica y del grado y tipo de interdependencia que los vincule, entre otros factores importantes. A su vez, la función primordial de la UE será la evaluación permanente de estos costos y beneficios y la implementación de acciones para minimizar los primeros y maximizar los segundos (para lo que deberá contemplar los instrumentos específicos).

FIN DE TEXTO APARTE

COMIENZO DE LECTURA OBLIGATORIA

García Menéndez, J.: *La Unión Económica y Monetaria Europea. Una revisión de la literatura*, en **Comercio Exterior**, México, marzo de 1998.

García Vilarejo, A.: La Unión Económica y Monetaria, en La integración económica europea. Curso básico, Editorial Lex Nova, Valladolid, 1998.

Tugores Ques, J.: Economía internacional e integración económica, Mc. Graw Hill, Madrid, 1994, Cap 7.

FIN DE LECTURA OBLIGATORIA