

La superación de las asimetrías económicas estructurales como necesidad del proceso de integración europeo en el largo plazo

Por Gastón Lucca¹⁸

Resumen

La actual crisis Europea pone de manifiesto entre otras cosas, la problemática de las diferencias asimétricas estructurales que posee en su interior. La imposición de un tipo de cambio fijo producto de la adopción de una moneda única implica modificaciones en la economía productiva de los países que pueden ser perjudiciales para su crecimiento. El problema de los denominados PIGS se enmarca en este planteo y vuelve ineludible preguntarse por el porvenir de la UE de cara a la superación de sus asimetrías.

¹⁸El autor es Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires.

Introducción

Este artículo de investigación pretende plantear y discutir las perspectivas de la Unión Europea en función de la problemática de las asimetrías estructurales que hay en su interior. En primer lugar, se expondrá un marco conceptual para comprender la problemáticas que genera la existencia de asimetrías entre estados parte en los procesos de integración. Para luego abordar el caso de la Unión Europea en la actualidad.

Se intentará evidenciar que la existencia de asimetrías estructurales dentro de un bloque económico se vuelve un factor limitante en el largo plazo para la consolidación y desenvolvimiento de la integración regional de sus Estados partes. Siguiendo esta idea, se argumenta que la existencia de asimetrías en su interior es una de sus principales causas de la actual crisis. Si lo expuesto anteriormente es correcto, entonces es necesario que los Estados partes de un bloque tomen medidas económicas para la superación de dichas asimetrías, y por ende la supervivencia de la UE (o cualquier bloque económicos de estas características) va a depender del éxito que tenga en poder solucionar en el largo plazo esta problemática.

Marco Teórico en Materia de Integración Monetaria

La teoría de la integración económica nos dice que a medida que el proceso de integración avanza a través de sus diversas formas (zona de libre comercio, unión aduanera, zona monetaria, confederación), los

grados de libertad de la política económica de cada uno de los Estados parte se van perdiendo. Del conocido trabajo de Mundell, "A Theory of Optimum Currency Areas", se desprende que un régimen monetario común sólo puede aplicarse en zonas o regiones que tengan una misma estructura económica o puedan converger rápidamente a ella. De no cumplirse esta condición, solo restara compensar las diferencias de ingreso un esquema de transferencia de redistribución del ingreso de una región hacia otra.

Al interior de los Estados Nación la transferencia neta de ingreso de un sector a otro es posible ya que la conformación del Estado mismo prevé estos mecanismos y poseen un gobierno soberano capaz de efectuar esta medida. En el caso de los procesos de integración esto no es posible, ya que no poseen una instancia de decisión supranacional con capacidad de redireccionar trasferencias netas de dinero de un Estado Parte (EP) hacia otro y tampoco existe un esquema legal redistributivo del ingreso entre los Estados. Por lo tanto, la posibilidad de que un bloque económico pueda realizar política fiscal sólo es posible si dicho bloque conforma una Confederación. En este caso sería un último estadio de integración, en el cual los Estados Partes tradicionales desaparecen y se conformaría una organización federal de países.

El avance de un bloque económico desde una zona monetaria hacia un sistema federal más clásico, dotado de un esquema distributivo que permita re direccionar recursos entre las regiones que conforman el

bloque, daría una solución a la problemática derivada de las asimetrías estructurales entre los EP. De forma tal, que se transferirían recursos de las zonas más desarrolladas hacia, las regiones menos desarrolladas. Claro que estas asimetrías seguirían existiendo. Por lo tanto, nuestro problema de estudio se encuentra antes de la conformación de la confederación y la posibilidad de realizar política fiscal redistributiva. Por otro lado, partimos de la base de que en una zona monetaria en la cual no existan asimetrías estructurales, la política fiscal redistributiva no sería necesaria para compensar las diferencias de desarrollo.

La conformación de una zona monetaria implica la adopción de una moneda común para todos los estados partes, y por ende, un tipo de cambio común igual para todos. Por lo tanto, la política monetaria y la fijación del tipo de cambio escapan de la soberanía de cada Estado. El tipo de cambio que antes cada Estado podía regular, ahora le viene dado como variable exógena por una autoridad monetaria supranacional.

En esta instancia, cabe preguntarse cómo impacta este tipo de cambio en los sectores productivos dentro de cada EP. Asimismo, existe un consenso teórico de que las variaciones a mediano y largo plazo del tipo de cambio generan modificaciones en la estructura productiva por alterar los precios relativos, redistribuir el ingreso, y haciendo más competitivo vía precio a ciertos bienes y encareciendo otros.

También se sostiene que el fundamento último del nivel de tipo de cambio, corresponde al nivel de

productividad real de la economía. Prueba de esto encontramos en la historia reciente, donde en general las naciones más ricas tienen las monedas más sólidas, y donde los Estados que aumentan su desarrollo tienen presiones de apreciación sobre sus tipos de cambio (ej.; China, India). Poniéndolo en otras palabras, a cada nivel de desarrollo de la economía le corresponde un nivel de tipo de cambio.

Trayendo esto a una zona monetaria, si la economía de los EP fuese homogénea, se determinaría un tipo de cambio acorde al desarrollo general del bloque. Pero esto último no ocurre, la estructura económica entre los EP es generalmente heterogénea y a cada uno a los sectores productivos el nivel de tipo de cambio le viene fijado. En ciertos casos, este tipo de cambio puede volverse perjudicial para la estructura productiva del país, ya que se encuentra con un tipo de cambio “que no le corresponde”. A modo de ejemplo, es el caso de un tipo de cambio sobrevaluado en relación a la productividad del sector industrial, el cual vuelve incompetente a su industria frente a las manufacturas de otros países.

En el contexto descrito anteriormente, un país en una zona monetaria puede enfrentarse a los mismos problemas que enfrentó Argentina durante la convertibilidad. Es decir puede tener una sobrevaluación de su moneda de circulación en relación con la capacidad de producción de su economía, y resultar incapaz de generar el ingreso suficiente para financiar su gasto.

Si un país se encuentra en una zona monetaria común, no existe la posibilidad de financiar mone-

tariamente su déficit, y por lo tanto, deberá optar por alguna otra medida, como por ejemplo, la vía del endeudamiento. En cambio si se encuentra en un Estado Federal, dicho déficit se podría financiar con transferencias netas de dinero desde zonas superavitarias a las deficitarias, tal como ocurre dentro de los regímenes federales convencionales, como Argentina, Estados Unidos, etc.

Asimismo, cuanto más heterogénea sea una integración, los shocks económicos transversales, es decir que afectan a todos los EP, impactaría de diferentes maneras en cada región, generando o acentuando los desequilibrios. Al igual que al interior de un país, los shocks externos, impactan sobre los distintos sectores económicos en diferentes maneras.

Generalmente, los países aplican políticas económicas para reducir, neutralizar o recuperarse de dichos infortunio, pero como ya se dijo anteriormente, en el caso de las uniones monetarias la aplicación de política económica se reduce a la política fiscal, pero realizar inyecciones de gasto público o reducción de impuestos se torna insostenible en economías ya altamente endeudadas.

Las asimetrías de la Unión Europea

El marco teórico desarrollado anteriormente no pretende ser una explicación general y terminal de los problemas que puede acarrear la existencia de asimetrías estructurales entre los EP de un bloque económico.

Por el contrario, el objetivo es exponerlo de tal manera para encontrar una posible explicación a la crisis de la UE y entender su relación con las asimetrías estructurales en su interior.

Ante la evidencia empírica no resulta necesario demostrar que los países que conforman la actual UE poseen niveles de desarrollo muy diferentes y estructuras económicas muy disímiles entre sí. Cuando se crea la Comunidad Económica Europea (CEE) los actores, amén de su gran intercambio comercial, poseían diferentes niveles de desarrollo relativo. La ampliación de la CEE/UE incorporo un mayor número de países miembros con mayores diferencias estructurales entre sí. Esto explica que a lo largo del su desenvolvimiento, la comunidad se dota y modifica mecanismos para buscar la supresión de las asimetrías. Como bien señalan especialistas en integración, “a pesar de que la Unión Europea es una de las áreas de ingreso per cápita más elevados del mundo, sus países miembros siempre mostraron desequilibrios en la renta por habitante. Esta heterogeneidad ha sido un dato permanente, profundizado como consecuencia de las sucesivas ampliaciones que incorporaron a la UE a países progresivamente menos desarrollados.” (Bouzas, Da Motta Veiga 2007)

Como se insinuó al comienzo del trabajo, la crisis actual de la UE pone de manifiesto, entre otras cosas, las diferencias estructurales como un limitante al funcionamiento, expansión y consolidación del bloque. Gran parte de la discusión académica y periodística acerca de los orígenes de la crisis gira en torno a las po-

sibilidad de congeniar dentro de una Unión Monetaria a países tan disímiles en su estructura productiva como Grecia y Alemania.

Sin embargo, desde el inicio del proceso de integración Europea la cuestión de las asimetrías estaba contemplada. En el tratado de Roma se preveía medidas excepcionales frente a desequilibrio o perjuicios que genere la apertura económica hacia una actividad económica de un determinado país o una determinada región. Por lo tanto, dicho tratado hace referencia al objetivo de aminorar las diferencias entre regiones promoviendo un desarrollo armonioso de las actividades económicas dentro de la comunidad¹⁹. En vista a ello, se crearon varios organismos comunitarios con el objetivo a tratar la problemática de la superación de asimetrías o temas relacionados.

Dentro de estos organismos se encuentran: Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Orientación y Garantía (FEOGA), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Europeo de Desarrollo (FED), Banco europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo de Cohesión, Fondo europeo de Inversión (FEI).

En 1988, para compensar los posibles efectos negativos del Mercado Único Europeo (MIU) en los países de menor desarrollo relativo, se acordó la reforma de los Fondos estructurales (FSE+FEDER+FEOGA) y del BEI. Para ello, se acordó duplicar los recursos destinados a los fondos durante el periodo de 1989 – 1993. Esto tenía como fin, cubrir los siguientes objetivos: fomentar el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas;

reconvertir las regiones fronterizas, o las regiones más afectadas por el declive industrial; combatir el parto de larga duración; facilitar la inserción profesional de los jóvenes, ajustar las estructuras productivas y de comercialización agraria; y contribuir al desarrollo de las zonas rurales y adaptación económica de las regiones menos pobladas.

A partir de 1993 se estableció el Fondo de Cohesión dirigido a financiar el desarrollo de infraestructuras de transporte y medio ambiente en los Estados miembros cuyo PBI per cápita fuera inferior al 90% de la media comunitaria, sus principales beneficiarios fueron España, Portugal, Grecia e Irlanda. A medida que fueron entrando nuevos socios a la CCE/UE los problemas de asimetría tomaron una mayor relevancia. Frente a estas nuevas necesidades, se diseñaron nuevas políticas principalmente para preparar a los nuevos miembros de la UE durante su futura incorporación durante el periodo 2000-2006. Entre estos mecanismos, encontramos el Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA), destinado a financiar proyectos de transporte y defensa del medio ambiente; y el Programa de Ayuda Comunitaria a los Países de Europa Central y Oriental (PHARE), creado para apoyar la reconstrucción y transición de las economías mediante programas similares al FEDER.

Esta breve reseña histórica muestra que la política de reducción de asimetrías dentro de la CEE/ UE ha sido, en su esquema de integración, un aspecto constante y relevante desde sus inicios, presentes en el mismo

¹⁹En el artículo 2 del Tratado de Roma de la CEE, se precisa esta idea.

La crisis Europea y las asimetrías a la orden del día.

Tratado de Roma. A su vez, ha significado una importante fuente de transferencia de recursos de los países más desarrollados del bloque hacia los menos desarrollados²⁰. Conforme al desarrollo del proceso de integración y la agudización de las diferencias estructurales entre los países miembros, se fueron creando nuevos mecanismos, y reformulando los ya existentes para superar el problema.

Pero si en un principio se sostuvo que la actual crisis se debe en parte a la existencia de asimetrías estructurales entre los EP de la UE, cabe pensar que estas políticas de reducción no fueron suficientes en un sentido amplio. Por un lado, puede pensarse que su escaso efecto tiene que ver con la magnitud de las transferencias, es decir, fueron escasas en función a las necesidades estructurales o que los planes de desarrollo que se realizaron con estas transferencias no fueron los adecuados. Para analizar esto debe tenerse en cuenta la magnitud de la problemáticas a resolver. Dado que la política de reducción de asimetrías puede entender como un esfuerzo por desarrollar los países más atrasados. Como primera medida, se debe reconocer aquí una cuestión nada fácil de resolver, ya que implica un gran esfuerzo financiero y una planificación a largo plazo. La teoría económica lleva años trabajando la cuestión del desarrollo y sus fundamentos sin poder dar con una receta única e infalible, y exponer estas teorías exceden el propósito de este trabajo.

Según lo expuesto en los párrafos anteriores, es posible sostener que la expansión de la unión monetaria europea a nuevos países profundizó las asimetrías estructurales dentro del bloque, al mismo tiempo que sometió a estas economías a un tipo de cambio no acorde a su estructura económica y productividad. Esto generó países incapaces de lograr el nivel de ingresos que gastan y por lo tanto, los convirtió en países deficitarios en el plano fiscal y comercial. En ausencia de un mecanismo de transferencia de recursos intra-bloque, para cubrir este déficit los países miembros se vieron obligados a contraer deudas. Los denominados "PIGS" son una clara exposición de este fenómeno.

La diferencia de desarrollo entre los países de la Eurozona tomo notoriedad en el contexto de crisis mundial del año 2009, en el cual los países debieron responder a la caída de la demanda agregada aumentando el gasto público. Solo los países desarrollados de Europa pudieron hacer frente a este gasto con ingresos genuinos basados en sus solidas estructuras productivas. Los países menos desarrollados de Europa sólo pudieron enfrentarla contrayendo más deuda y aumentando su déficit fiscal. La alternativa de realizar una política monetaria expansiva por parte del Banco Central Europeo para superar la crisis, se vio vetada por su propia carta de constitución y por la excesiva política de austeridad monetaria que sostienen sus funcionarios.

²⁰Por ejemplo, durante el período 1989- 2006 Grecia recibió, de los fondos estructurales y los fondos de cohesión, un promedio anual de 3.1% de su PBI; Portugal 2.5%, mientras que Irlanda y España recibieron 1.6% y un 1.1%.

Durante los últimos años, la deuda de los PIGS aumentó de manera absoluta y en términos del PBI, conforme aumentaban el déficit fiscal y el déficit comercial. Debido a su pertenencia a la zona monetaria estos países contaron con el beneficio de contraer deuda barata, a la misma tasa de interés que Alemania, pero sin tener una economía de las de estas características capaz de hacer frente a sus pasivos financieros. Finalmente estos países se volvieron insolventes y en el corto plazo debieron implementar fuertes políticas de ajuste sobre sus gastos, para sanear sus cuentas fiscales. Un país que se encuentra en esta situación tendría la potestad de tomar una medida de devaluación de su moneda para corregir el tipo de cambio (tal como lo hizo Argentina en el 2001), pero para los PIGS esta política devaluatoria no es una posibilidad por pertenecer a la unión monetaria.

En tal caso, debería romper con la UE, y esto sería posiblemente el principio del fin de la UE y el Euro. Si comparamos las medidas de ajustes llevadas actualmente por los PIGS con las de Argentina pre-crisis, la similitud está a la vista: ajustes de gasto público, congelamiento de salarios, mayor disciplina fiscal, y préstamos stand by del FMI²¹. Hoy por hoy, los PIGS son los países más cuestionados dentro de la UE y están siendo asistidos con paquetes financieros con cláusulas de condicionalidad similares a las que el FMI impuso a nuestro país para sostener la convertibilidad.

Es altamente probable que mediante los ajustes y los cuantiosos préstamos del FMI y la UE a los PIGS, se encuentre una solución de corto plazo para superar la

crisis. La pregunta que hay que realizarse es: ¿qué ocurrirá en el largo plazo? En primer lugar si no se corrige el tipo de cambio, ni se avanza en el desarrollo de las estructuras productivas más rezagadas de la UE, las crisis de este tipo serán recurrentes, ya que los fundamentales de la crisis continúan existiendo. Por lo tanto a la luz de esto las alternativas son básicamente dos y no mutuamente excluyentes: 1) coparticipar los ingresos de la UE transfiriendo recursos desde los países excedentarios hacia los deficitarios; y 2) superar las asimetrías estructurales dentro del bloque.

La primera opción implicaría pasar de una integración de zona monetaria hacia un sistema federal y que los países desarrollados estén dispuestos a transferir sus recursos pecuniarios a los menos desarrollados. Esto es de difícil practicidad, por su complejidad y su costo político, una clara muestra de ello es la reticencia de los ciudadanos alemanes a brindar apoyo económico a Grecia. Además sería necesaria la creación de un poder ejecutivo de carácter plenamente supranacional, con suficiente fuerza política para diseñar y aplicar este esquema redistributivo. La segunda opción no es mucho más fácil, como ya se dijo, el alcanzar un mayor nivel de desarrollo es complejo de descifrar y realizar, por lo que requiere una planificación a largo plazo.

Más allá de estos difíciles desafíos, la superación de asimetrías se convierte en un objetivo deseable ya que proporciona un genuino desarrollo de zonas económicamente rezagadas y vuelve innecesaria la coparticipación de recursos entre países. Por otro lado, también

²¹ Los actuales préstamos que recibe Grecia no poseen este nombre y son brindados por el FMI y el FEF (Fondo de Estabilidad Fiscal), pero su otorgamiento está sujeto a la aplicación de políticas y normas iguales a los préstamos stand by.

es impensable que se logre una superación completa de las asimetrías de forma tal que Europa se vuelva un área completamente homogénea. Por lo tanto, la combinación de reducción de asimetrías más un esquema redistributivo podría ser la solución más realista que podría lograr el bloque. Actualmente, los dubitativos y lentos esfuerzos políticos y económicos tienen que ver más con la primera solución al problema.

Aunque tales soluciones no son fáciles de realizar, puede preverse que si no se superan esta problemática fundamental, la consolidación y avance de la integración europea se verá amenazada constantemente en el mediano y largo plazo. De forma tal que la actual crisis será la norma y no una excepcionalidad en los próximos años.

Conclusión

A lo largo de este trabajo, se pretendió, por un lado presentar los recientes problemas que se han observado últimamente en los PIGS y la Unión Europea, y por otro, evidenciar las perspectivas de la zona euro en el marco de una unión económica que tiene asimetrías estructurales profundas y las políticas en vistas a superarla.

El desarrollo presentado en el trabajo da un marco teórico sintético para explicar las problemáticas que afronta la UE y lograr conectar esta crisis con las asimetrías estructurales que padece el bloque. El desafío que la UE posee de aquí en adelante es lograr una mayor homogenización de las estructuras productivas

de cada uno de los países, para corresponder el nivel del tipo de cambio con la productividad del bloque en su conjunto, y abandonar el actual esquema de tipo de cambio que sólo se refleja una parte de la economía más desarrollada de Europa. De no lograr superar la problemática planteada, llevará al desmantelamiento del sistema de integración económico más avanzado que conoció la historia económica hasta nuestros días. En este contexto, las políticas de reducción de asimetrías y convergencia estructural deben pasar a tener una mayor importancia y planificación en el largo plazo, tanto para la UE como para los demás bloques económicos que quieran constituir una zona monetaria óptima.

Bibliografía

BOUZAS Roberto y Pedro da Motta Veiga (AÑO) "La experiencia Europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y políticas: implicaciones para el MERCOSUR".

CORDEN , W. M. (1994): "The European Monetary System", en Economic Policy, Exchange Rates and the International System, The University of Chicago Press, Oxford.

DORNBUSCH , R.(1986): "Los costos y beneficios de la integración económica regional", en Integración Latinoamericana, N° 113, INTAL, Buenos Aires

MUNDELL Robert A. (1961) "A Theory of Optimum Currency Areas". The American Economic Review, Vol. 51, No. 4.

SCHWARTZ, Pedro (20/11/2003) ¿Es Europa una zona monetaria óptima? Artículo de la Agencia Interamericana de Prensa Económica (AIPE). <http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2003-11-20.html>.

TAMAMES , Ramón (1999). "Estructura económica Internacional". Decimonovena edición. Alianza Editorial. Cap 7.

Tamames, Ramón. "Estructura económica Internacional". 1999. Decimonovena edición. Alianza Editorial. Cap 7.

Tugores Ques, Joan. "Economía internacional" Capitulo 7: Integracion Monetaria, McGraw-Hill (1994).