
macroeconomía del desarrollo

La problemática de la coordinación de políticas económicas

Christian Ghymers



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, diciembre de 2001

Este documento fue preparado por Christian Ghymers, experto en misión de la Comisión Europea de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1674-P

ISBN: 92-1-321971-7

ISSN: 1680-8843

Copyright © Naciones Unidas, diciembre del 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.209

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. "Lo que queda del día" en cuanto a la teoría	7
II. "Lo que el viento se llevó" en cuanto a los intentos de coordinación internacional	11
1. El sistema de coordinación por reglas de Bretton Woods o la solución al dilema del prisionero mediante la asimetría hegemónica (1945-1965)	11
2. Los límites del sistema de Bretton Woods y la reacción a la falta de ancla común y de consenso (1965-1973)	13
3. La ilusión de los tipos flotantes sin cooperación efectiva o la vuelta a una situación de dilema del prisionero (1974-1984)	15
4. La experiencia de la flotación manejada mediante la coordinación colegiada del G-7 bajo el liderazgo de EE-UU (1985-1990)	16
5. Lecciones de la problemática de la coordinación hegemónica al "estilo G-7"	19
6. La respuesta europea y la emergencia de un polo monetario regional vía la coordinación	20
III. Historia de la emergencia de la coordinación de la política económica entre los estados miembros de la Comunidad Europea	23
1. La primera tentativa en los años 60 y comienzos de los 70: la coordinación discrecional por parte de la Comisión y de los comités	24

2.	El segundo experimento (1979-1989): la coordinación mediante un conjunto de normas para la gestión colegiada de los tipos de cambio en el SME.....	25
3.	La primera vigilancia multilateral a nivel comunitario (1987-1989 y fase I de la UEM, 1990-1993)	27
4.	Maastricht: la vigilancia de las políticas económicas durante la fase II de la UEM (1994-1998).....	28
5.	El sistema de coordinación de la fase III de la UEM: el régimen macroeconómico del euro desde su creación el 01/01/1999	33
IV.	Filosofía general del modelo europeo de coordinación.....	39
V.	Principios generales sacados de las experiencias observadas de coordinación entre naciones soberanas	41
VI.	Aplicabilidad a América Latina y al Caribe	45
1.	Identificar al método más que al modelo	45
2.	Coordinación macroeconómica e integración regional.....	46
3.	Coordinación macroeconómica y regímenes de cambio.....	50
4.	Los obstáculos mayores a la cooperación regional o subregional en América Latina.	51
5.	Comparación Europa-América Latina para erradicar estos dos obstáculos a la cooperación regional.	53
6.	Orientaciones para salir del dilema del prisionero en América Latina y el Caribe.	54
6.1	Usar la paradoja de la coordinación, o acabar con la percepción errónea que coordinarse significaría perder autonomía nacional o someter la soberanía nacional a unas autoridades centralizadoras.....	55
6.2	Fomentar los conocimientos mutuos y la comunicación directa entre administraciones nacionales mediante la creación de redes de economistas a cargo de los aspectos técnicos de las políticas económicas.....	56
	Serie Macroeconomía del desarrollo: Números publicados	59

Resumen

El presente documento se dirige a los expertos latinoamericanos involucrados en la definición de las políticas macroeconómicas de sus respectivos países. Apunta a entregar las bases necesarias para plantear aspectos específicos de la problemática de coordinación de las políticas entre países soberanos en un mundo en proceso de globalización y sometido a creciente incertidumbre. Por construcción, se queda muy incompleto y se propone entregar posiciones claras a partir de un análisis personal del autor en base a sus propias experiencias profesionales. El objetivo buscado es provocar reacciones en el lector a fin de incentivar el intercambio entre responsables y expertos de políticas, y así fomentar la generación de caminos factibles en el contexto latinoamericano. La adopción de posturas y el debate de argumentos tratan de conducir no tanto a conclusiones normativas sino más bien a impulsar procesos endógenos propios a cada sub-región.

A partir de resultados teóricos y del hecho objetivo que la mayor dificultad en materia de coordinación de políticas, radica en la falta de modelos consensuales correctos para entender la realidad, lo cual no tiene una solución en el corto plazo (capítulo 1), se focaliza la atención en aquellos ejemplos prácticos y en los intentos realizados en materia de coordinación (El sistema de Bretton Woods, el G-7, el SME y la UEM con el euro) para sacar algunas lecciones, teniendo presente el *dilema del prisionero* que obstaculiza a la cooperación (capítulos II y III), a fin de descubrir

los elementos concretos que permitieron el éxito del experimento europeo para incentivar a los responsables nacionales a abrirse a estrategias cooperativas (capítulo IV), sobre estas bases se intenta identificar los principios esenciales que permiten reducir el dilema del prisionero (capítulo V). Se examina al final, la problemática de la aplicabilidad de los principios generales al caso latinoamericano (capítulo VI). En particular, se examina las diferencias de contexto entre los procesos europeos y latinoamericanos de integración así como los obstáculos esenciales a la cooperación regional en América Latina y las vías de solución que son propuestas por el autor.

I. **"Lo que queda del día" en cuanto a la teoría**

La coordinación (tanto internacional como entre instrumentos) de políticas económicas es un problema antiguo de la economía política que ya se ha vuelto un tema tradicional en los debates entre economistas sin llegar a una conclusión clara. Aunque la teoría se ha desarrollado bastante desde los años 80, con un crecimiento impresionante de su complejidad, los resultados empíricos han sido decepcionantes, resultando imposible obtener recomendaciones operacionales claras para los responsables de las políticas.

Por un lado se ha podido establecer casi como una evidencia que un comportamiento cooperativo de responsables nacionales cuyas economías están relacionadas, lleva a un equilibrio superior para el conjunto de países. Por otro lado, no se ha podido solucionar el problema (teórico y concreto) de que en el mundo real, las asimetrías entre economías, como así también las diferencias de percepción del funcionamiento de la economía (el modelo subyacente y la evaluación de la posición cíclica) y de los objetivos políticos ("ponderaciones" en las funciones objetivos de los responsables nacionales), hacen muy difícil identificar la distribución individual de las ganancias de la coordinación. Lo anterior se combina para obstaculizar fuertemente la aplicabilidad concreta del principio cooperativo.

De hecho, no sirve establecer que un conjunto de países pueda llegar a una situación mejor a nivel global cuando las prioridades de los responsables de las políticas se fijan y son sancionadas solamente

en función de sus resultados a nivel nacional y no en términos de resultados colectivos cuya distribución de ganancias es incierta o se desconoce de antemano. Además, la teoría recalcó de manera muy pedagógica con el famoso *dilema del prisionero*, que en caso de riesgo de pérdidas individuales al participar en el juego, la racionalidad individual de los poderes soberanos - es decir cuya oportunidad de colusión entre sí queda por definición muy limitada - lleva necesariamente a escoger estrategias no-cooperativas, cuyos resultados son fuertemente negativos para todos los jugadores. Por el hecho de ser descentralizadas y soberanas (es decir sin oportunidad de colusión factible), las decisiones nacionales de políticas económicas cuyos efectos externos mutuos son significativos, están condenadas a resultar equivocadas para todos (sub-optimal equilibrium). Además, los modelos teóricos de “bargaining” demuestran que se puede llegar a soluciones cooperativas practicables solamente bajo hipótesis restrictivas con ponderaciones precisas (o en el caso de simetrías completas entre jugadores).

Sin embargo, una vía hacia una conclusión teórica menos pesimista fue establecida al considerar un aspecto más dinámico de la cooperación internacional. El hecho de introducir una dimensión dinámica, al tomar en cuenta los nexos entre las decisiones creadas por una sucesión de rondas de negociaciones o de contactos en el tiempo (“multi-period or dynamic games”) permite tomar en cuenta un aspecto importante de la realidad que es el aprendizaje mutuo entre responsables. Dado que en una secuencia continua de decisiones sucesivas, se desarrollan estrategias de respuesta entre jugadores que se incorporan en los comportamientos de cada uno (“tit-for-tat”). De esta manera pueden aparecer esquemas de cooperación evolutiva (R. Axelrod¹ 1984). Eso significa que los incentivos individuales de los jugadores, pueden desarrollarse a favor de la cooperación, lo que permite salir del empate individual del dilema del prisionero impuesto por sus hipótesis del rechazo a un comportamiento cooperativo. Esta importante pista - que no parece haber sido explotada concretamente - será objeto de nuestra atención al examinar que dio resultados en el caso de la UE, así como al formular proposiciones concretas en el capítulo VI del presente documento.

Por otra parte, los trabajos realizados con modelos macroeconómicos permitiendo **simulaciones**, llegaron generalmente a resultados empíricos con impactos reducidos²: las ganancias de coordinación de políticas monetarias o fiscales - aunque comprobadas - serían relativamente modestas (del orden de una ganancia acumulada a mediano plazo del 1 % del PIB de los países industrializados, lo que parece pobre frente a los márgenes de incertidumbre de los modelos utilizados). También, el análisis de los casos notables de iniciativas internacionales (como las del G-7 a raíz de la cumbre de Bonn en 1978, del Acuerdo del Plaza en 1985, o del Louvre en 1987) concluyen en general que, ya sea que han sido muy efectivos o incluso si no lo han sido, produjeron impactos negativos para varios de los socios y para el mundo, al amplificar el ciclo internacional.

Sin embargo, por varias **razones metodológicas**, estos trabajos no pueden ser usados para concluir sobre la validez potencial o los méritos del principio de la coordinación internacional. Detrás de estas objeciones, radica otra vez la dificultad de captar el modelo subyacente y medirlo, lo que en sí mismo tiende a reducir las ganancias percibidas de una coordinación y constituye también un obstáculo serio a su implementación. De hecho, existen resultados muy diferentes según los modelos usados y las simulaciones efectuadas.

Estos argumentos son:

¹ Axelrod, R., *The Evolution of Cooperation*, New York, 1984

² Bryant, R.C. y otros, *Empirical Macroeconomics for Interdependent Economies*, Washington DC, Brookings, 1988. (Vea Frankel, J.A).
También Canzoneri, M.B. y Edison, H., *A new interpretation of the coordination problem and its empirical significance*, in Hooper, P. y otros, *Monetary Aggregates and Financial Sector Behavior in Interdependent Economies*, Washington DC, Federal Reserve Board, 1990

Primero, no basta coordinarse para generar resultados positivos. En caso de decisiones erróneas, impactos negativos se agregan y se amplifican, sesgando los parámetros y la diferencias en término de crecimiento del PIB entre las simulaciones.

Segundo, los parámetros de los modelos, pueden considerar una coordinación implícita lo que reduce el impacto de la simulación, o;

Tercero, por el contrario, estos parámetros incluyen una falta de coordinación efectiva haciendo imposible rendir cuenta del cambio de régimen que significaría una coordinación de verdad (aspectos dinámicos).

Finalmente, un argumento muy importante de la falta de conclusiones claras de los trabajos teóricos en materia de coordinación, parecen ser las reacciones endógenas que produce el esquema cooperativo al abarcar solamente algunos parámetros o instrumentos de las políticas macroeconómicas. Así se generarían comportamientos de “*free riding*” que introducirían sesgos o reacciones creando situaciones de “*moral hazard*”: los responsables nacionales podrían aprovecharse de esta situación para cambiar sus objetivos o culpar a sus vecinos, o simplemente, desviar a su favor el “*burden sharing*”. El compromiso de coordinarse no implica siempre una repartición objetiva de los roles respectivos y la repartición de los costos de las acciones es generalmente poco transparente. Parece muy probable que surjan conflictos y que ciertos actores sociales o políticos traten de sacar ventaja del compromiso para maximizar sus ganancias individuales. Por ejemplo, ciertos actores (sindicatos de trabajadores o grupos de productores protegidos) podrían pedir alzas suplementarias de sus ingresos, al saber que parte de los costos podrían ser indirectamente asumidos por los socios del acuerdo.

Aunque este recorrido simplificado no pretende ser una síntesis de la teoría de la coordinación, lleva sin embargo a percibir la dificultad de encontrar un esquema teórico satisfactorio, es decir una fórmula que sea capaz de incorporar una realidad tan compleja y que pueda desembocar en propuestas concretas o recomendaciones operacionales. Frente a esta carencia de conocimientos sólidos y de métodos apropiados a las decisiones de políticas económicas, se propone adoptar un enfoque básicamente pragmático, y tomar como punto de partida las experiencias conocidas.

II. "Lo que el viento se llevó" en cuanto a los intentos de coordinación internacional

Sin pretender construir aquí un resumen estructurado de los numerosos intentos y experiencias de coordinación en el mundo, se consideran los dos casos los más importantes, y claramente relacionados, el G-7 y el SME de la UE, después de recordar el punto de partida con el sistema cooperativo de Bretton Woods.

1. El sistema de coordinación por reglas de Bretton Woods o la solución al dilema del prisionero mediante la asimetría hegemónica (1945-1965)

Ya se sabe que gran parte del desastre de los años treinta del siglo XX (y de los totalitarismos que se nutrieron de estas crisis) se puede explicar por las políticas no-cooperativas o nacionalistas de los países industrializados. Sus consecuencias catastróficas llevaron a un intento de organización del sistema económico mundial basado en unos principios cooperativos básicos e impuestos por la potencia hegemónica occidental que el conflicto bélico había permitido establecer.

Sin entrar en una presentación rigurosa, cabe recordar que su lógica cooperativa inicial descansaba sobre tres pilares institucionales

complementarios: el GATT o un acuerdo comercial permitiendo establecer reglas claras capaz de coordinar la apertura progresiva de las economías de mercado, el FMI o un acuerdo monetario para asegurar la efectividad de los pagos internacionales con ajustes de las balanzas de pagos sin mayores conflictos y distorsiones externas, así como la estabilidad monetaria mediante una disciplina mínima, y el BIRD o un banco "supletivo" a la insuficiencia de los mercados financieros internacionales. Si bien es cierto, que estos tres pilares corresponden cada uno a una construcción institucional cooperativa, que trata de coordinar las políticas nacionales mediante reglas e incentivos directos a los actores involucrados, es un hecho histórico claro que sus creaciones respectivas y su aceptación, fueron el resultado de la acción unilateral del "hegemon" americano. No solamente para lanzar las iniciativas, sino que también para ofrecer voluntariamente los incentivos y/o las variables de ajustes que permitían una coordinación casi-automática y por consecuencia el funcionamiento y la aceptación del sistema.

A continuación se ilustra que la hegemonía político-económica de un solo país permitió imponer a todos un sistema orientado al crecimiento, cuyo funcionamiento descansaba sobre unas reglas simples que hacían atractivo el respeto de parte de los demás países. La coordinación se volvía así automática entre los otros países: era el interés individual de los responsables participantes acogerse al sistema propuesto por el *hegemon*, que había así logrado acabar con el dilema del prisionero, que atrapaba a sus socios por carencia de hegemonía entre ellos. Veámoslo con más detalles en los campos comercial y monetario.

1. En el ámbito comercial, solamente la más grande economía podía imponer la apertura indiscriminada, al condicionar el acceso bilateral a su mercado interno al respeto de principios multilaterales por parte de sus pequeños interlocutores divididos. Esta oferta unilateral permitió desbloquear el dilema del prisionero entre los otros países. EE-UU conseguía así sus objetivos de seguridad política, de régimen comercial y de estabilidad económica de más largo plazo a costa de los intereses de más corto plazo de unos de sus "lobbies", mientras los otros países lograban lo principal de los suyos a costa también de los intereses de unos sectores rentistas. Esta asimetría hegemónica permitió así realizar un progreso sistémico que fue capaz de iniciar la dinámica de la globalización progresiva y coordinada mediante la acción de dos principios-clave de "economía política". Primero se cambió un conflicto internacional entre exportadores extranjeros y productores nacionales (que se racionaliza con más dificultades y está expuesto a ser usado por el populismo xenófobo) en un conflicto meramente "doméstico" entre exportadores nacionales y lobbies proteccionistas del mismo país (cuya salida debe ser más fácil en las democracias representativas dado que la apertura beneficia en definitiva a más votantes que el proteccionismo). Segundo, las interdependencias entre economías que se desarrollan con la apertura mutua, imponen paulatinamente más disciplina y restricciones a las políticas nacionales, mientras crece la necesidad de organización y seguridad que al no ser posible en el solo ámbito nacional, debe ser buscada mediante la aceptación de la regulación e instituciones supranacionales o multilaterales.
2. En el ámbito monetario, al excluir de partida una solución supranacional a través de la creación de un patrón supranacional (propuesta Keynes-Triffin), solamente quedaba en aquel tiempo la divisa de EE-UU para desempeñar el papel de patrón internacional, dado que era la única moneda nacional que tenía todos los atributos requeridos a nivel internacional. Además, en reacción a las depreciaciones agresivas del periodo anterior ("*beggar-my-neighbor-policies*"), y en presencia de controles generalizados de los movimientos internacionales de capitales, se impuso el sistema de paridades fijas de las n-1 otras monedas con relación al dólar. Eso significaba que los n-1 bancos centrales del resto del mundo tenían que comprometerse a comprar o vender dólar (la moneda n) a la paridad fija convenida (pero ajustable), mientras EE-UU adoptaba una actitud pasiva de "*benign neglect*" funcional (país

“n” es decir que queda solamente n-1 grados de libertad) en materia de mercado de divisas. Esta **asimetría monetaria** implicaba una coordinación espontánea de las n-1 políticas nacionales, mientras la economía “n” tenía que renunciar a su autonomía de política monetaria y cambiaria, ofreciendo ser la variable de ajuste del sistema mundial. Para los n-1 otros países, la coordinación automática de sus políticas internas resultaba de la disciplina “externa” impuesta por la obligación de estabilidad del tipo de cambio: la restricción externa (pérdida de reservas en dólar en caso de emisión monetaria local excesiva o en caso de política fiscal demasiado expansionista) incentivaba a las autoridades nacionales a la convergencia macroeconómica, y castigaba políticamente las medidas “laxistas” (sobreevaluación y devaluación o necesidad de acudir a los recursos condicionados del FMI).

2. Los límites del sistema de Bretton Woods y la reacción a la falta de ancla común y de consenso (1965-1973)

Sin embargo la otra cara de tal asimetría era una debilidad intrínseca: la ausencia de restricción externa para EE-UU (si se exceptúa el anclaje más formal que real constituido por la convertibilidad del dólar en oro a precio fijo con otros bancos centrales). Ahora bien, para que la estabilidad externa de los n-1 otros países se convierta en estabilidad interna, era además necesario que la política interna del país n - ancla del sistema - fuese espontáneamente disciplinada y correcta. De no ser el caso, las intervenciones obligadas de compra de dólares por los n-1 otros partners para mantener la estabilidad de los tipos de cambio, se convertirían en el canal de una transmisión amplificada de la falta de disciplina del país ancla. En otras palabras, el sistema suponía que el hegemon iba a ser siempre lúcido y benevolente, renunciando a intereses propios para cuidar a los del resto del mundo, y estando siempre en condiciones políticas de hacerlo. Eso significaba que tres condiciones tenían que darse permanentemente: 1) que los responsables macroeconómicos aceptaran auto-imponerse la disciplina necesaria; 2) que esto sea aceptado y apoyado políticamente por el electorado y los grupos de presión, y 3) que incluso suponiendo garantizada la buena voluntad del hegemon, el sistema necesitaba un conocimiento efectivo del modelo real que movía al mundo. Si esto estaba más cerca de ser respetado en la parte comercio (GATT), los inevitables errores de evaluación (falta de conocimiento del verdadero modelo) por los responsables macroeconómicos (tantos norteamericanos como de los otros países) fueron fatales al sistema de Bretton Woods.

El sistema podía funcionar con la condición de que EE-UU aceptara, por voluntad propia, no seguir objetivos de balanza de pago y se preocupara además por la estabilidad global de los precios. Sin embargo, como claramente ha sido denunciado por el “*dilema Triffin*”, este doble compromiso contenía una imposibilidad lógica: ya que EE-UU evitaba la deflación mundial (debida a la escasez de liquidez mundial) cumpliendo así su papel estabilizador, lo que implicaba aceptar una acumulación de pasivos externos líquidos con la perspectiva algún día de una crisis de confianza en el dólar (balanza de pago sistemáticamente negativa), o sea la necesidad de ajustar la balanza de pagos cortaría la liquidez internacional necesaria, generando una crisis de deflación mundial. Además, como se optó por la primera vía, el sistema que no tenía ancla efectiva, se volvió inflacionario. Dado que el mecanismo de paridad fija amplificaba automáticamente cualquier impulso keynesiano norteamericano (exceso de creación monetaria o de gasto fiscal) y que este multiplicador internacional se incrementó fuertemente por el papel mismo del patrón dólar, el sistema tenía un sesgo hacia la inflación mundial.

Eso era una **consecuencia directa de la asimetría monetaria** creada por el papel internacional del dólar: las salidas de dólar de EE-UU generaban creación de base monetaria afuera sin reducir la base monetaria de este país, porque las reservas en dólar adquiridas por los otros bancos centrales se colocaban en bonos o certificados rentables (a raíz del papel internacional del

dólar), equivalentes en una entrada de capitales financieros en EE-UU, al contrario de la lógica normal del patrón oro o de cualquier otro mecanismo de paridades fijas. La razón era que los excesos de dólar tenían que ser comprados por los n-1 bancos centrales (EE-UU no intervenía en el mercado de divisas), es decir que estas acumulaciones de reservas externas por estos bancos centrales, al aumentar las bases monetarias difundían el exceso de masa monetaria afuera de EE-UU. En vez de quedarse en depósitos de estos bancos centrales con la FED (en cuyo caso correspondían a una destrucción de base monetaria en EE-UU), se colocaban en bonos más rentables del Tesoro de EE-UU o de los bancos norteamericanos. Estos préstamos automáticos del resto del mundo al Tesoro o al sistema bancario de EE-UU confirmaban el aumento inicial de creación monetaria en EE-UU en vez de la lógica normal (simetría) de reducción correspondiente de la base monetaria del país en déficit de balanza de pagos. Entonces, se puede decir **que el mundo macroeconómico de Bretton Woods tenía una coordinación automática, con una amplificación de los impulsos keynesianos originado por EE-UU, lo que se tradujo históricamente en un sesgo inflacionario**. Además este sesgo se acentuó progresivamente, en la medida que el desarrollo de los movimientos de capitales privados restaban la disciplina de las paridades fijas. Sin movimientos libres, los excesos de demandas internas de los n-1 países no podían encontrar financiamientos fáciles y la restricción externa operaba plenamente. Con el progresivo pero irresistible movimiento combinado de innovación – desregulación financieras, el desarrollo de los movimientos internacionales de capitales, con flujos crecientes atraídos por diferenciales de tipos de interés, otorgó más efectividad a las políticas fiscales nacionales mediante una alimentación monetaria inducida, que acomodaba así las masas monetarias automáticamente (vía la compra obligada por el banco central del exceso de dólares entrando) a los niveles más altos de demanda global (y de precios mayores). De tal modo, la supuesta disciplina automática generada por los tipos fijos dio paso a **olas monetarias internacionales** desestabilizadoras. De hecho, una coordinación automática subsistía, pero no para disciplinar sino que para acompañar la política norteamericana (**coordinación perversa**). Sin ancla capaz de disciplinar objetivamente al país dominante, la estabilidad externa, no solamente no podía garantizar la estabilidad interna, sino que se volvía el vector de transmisión de una inestabilidad generalizada.

En estas condiciones, **la flotación** era una etapa necesaria y salvadora: abandonar el tipo de cambio fijo con el dólar constituía la única salida para romper el nexo perturbador y optar a favor de anclaje interno mediante un principio monetario propio (control de la masa monetaria mediante indicadores objetivos) a fin de volver a la estabilidad de los precios internos (o tener su objetivo propio). La estabilidad externa debía (podía) así resultar del logro individual de la estabilidad interna de cada participante, o sea el **esquema revertido** de lo esperado del sistema de Bretton Woods donde la estabilidad interna debía resultar de la estabilidad externa de cada uno. La flotación servía para proteger a cada economía, de los impactos negativos de otras políticas escogidas por otros y de todas maneras para absorber las divergencias creadas por diferencias de políticas nacionales o por desfases de ciclos coyunturales.

Después de casi treinta años de tipos fijos, la flotación cambiaria aparecía así como una panacea, que iba a restituir autonomía a las políticas macroeconómicas nacionales, mientras internalizaría directamente en el comportamiento del cambio nacional los impactos externos de las políticas internas. En teoría por lo menos, el régimen de cambio flexible al impedir evacuar afuera los errores de políticas internas, las traduce directamente en el valor externo de la divisa nacional. Eso genera así efectos adentro más visibles y más fuertes, por lo tanto permite adelantar las reacciones o sanciones políticas internas de corrección de los errores.

El recordar estos rasgos del régimen de Bretton Woods y de sus límites, permite sacar algunas conclusiones y establecer tres principios universales:

1. La existencia de una coordinación no basta y puede, en caso de cometer errores en un país de peso, incluso, empeorar los resultados para todos, lo que a su vez justifica actitudes no-cooperativas y la vuelta al dilema del prisionero (jugar solo por su cuenta)
2. Los regímenes de tipos de cambio fijos aumentan la importancia de las políticas fiscales que ya no pueden auto-disciplinarse y por lo tanto necesitan un sistema de normas o de disciplina.
3. Anclarse a una moneda significa adoptar la política monetaria del ancla y por lo tanto este abandono de una política monetaria propia, requiere de la disponibilidad activa de otros instrumentos de políticas económicas, para enfrentar choques externos o coyunturales propios.

3. La ilusión de los tipos flotantes sin cooperación efectiva o la vuelta a una situación de dilema del prisionero (1974-1984)

La flotación generalizada de las principales divisas era inevitable: en un mundo financiero en vía de globalización, cuando el país ancla exporta inflación al contrario de la estabilidad esperada, no había otra salida abierta. Sin embargo, esta opción se tradujo por importantes fluctuaciones de los tipos reales, acompañadas de fenómenos considerados como “*misalignments*” es decir, tipos de cambio no solamente desalineados (alejados) de los equilibrios fundamentales de las economías (equilibrio de competitividad), sino que también sometidos a un especie de amplio ciclo, donde periodos de sub-valoraciones alternaban con los de sobre-valoraciones.

Desde el inicio de la flotación, el FMI y las autoridades respectivas trataron de mantener vigente el principio de coordinación, al adecuar las reglas del sistema a los nuevos hechos que imponían esta flotación. De partida una negociación a posteriori fue necesaria para oficializar lo que ya los países industrializados, habían puesto en práctica al romper el sistema de paridad fija. Además, la negociación buscaba mantener un sistema cooperativo con reglas y así abrir camino hacía una reforma ulterior más completa del SMI.

Esta negociación de legalización de la flotación generalizada de hecho, llevó al “**acuerdo de Jamaica**” (enero de 1976) sobre la segunda enmienda de los estatutos del Fondo, que después de ser ratificada por sus miembros, entró en vigor el 1 de abril de 1978. La revisión del artículo IV consagraba el abandono del oro como referencia monetaria, la libertad de elección del régimen de cambio a cambio de la aceptación de una fórmula de vigilancia por el Fondo y del principio de cooperación de los miembros con el Fondo y entre ellos, para asegurar “*un sistema estable de tipos de cambio mediante políticas internas de estabilidad*” macroeconómicas.

Sin embargo, los desacuerdos profundos sobre los contenidos de las políticas de estabilidad, que los términos generales del acuerdo de principios habían logrado disfrazar, impidieron la concretización de la cooperación prevista. Además, la amplia difusión de la visión académica, de las ventajas de los cambios flexibles, sirvió de soporte a una reacción de “domesticismo” norteamericano, en “un ajuste de cuenta” político (equipo económico de R. Reagan), que llevó a considerar ineficaz y contraproducente las pretensiones de coordinar a nivel internacional. Si bien era fundada la crítica al sistema de coordinación anterior, la reacción en contra era ideológica también, al considerar que con tipos flexibles y libres, aplicar buenas políticas nacionales, erradicaría automáticamente la necesidad de coordinación internacional. Esta hipótesis fuerte descansaba sobre el supuesto de una internalización espontánea suficiente, a través de las consecuencias en los tipos de cambio de las economías responsables.

Si bien la reacción “domesticista” puso correctamente el énfasis, sobre la necesidad de tener primero políticas internas de estabilidad, las expectativas en la internalización permitida por la flotación cambiaria fueron excesivas. Lo demuestra la observación de las fluctuaciones cambiarias

de los años 1973 al 1985 y la decepción generalizada creada por el régimen de tipos flexibles. Los mercados de divisas no lograron el grado de eficiencia que pretendía la teoría (a raíz de los fenómenos de “*bubbles*”, “*overshooting*”, “*herding*” y falta de especulación estabilizadora) y las principales divisas no lograron estar en el mismo pie. El dólar se quedó como el patrón internacional, generando todavía asimetrías por el hecho de ser la única moneda internacional completa, y no fue posible en la práctica aplicar el “*benign neglect*” generalizado, con relación al valor del dólar que suponía los cambios flexibles. Esta situación de externalidades no reconocidas y no controladas, resultó ser dañina a todos, creando otra vez las condiciones del dilema del prisionero.

Por un lado, las estrategias de anclaje mediante las políticas monetarias internas, fueron más complejas de manejar y más costosas de implementar. Las sustituciones masivas de activos entre divisas diferentes, crearon nuevos nexos perturbadores de las demandas internas de moneda que contrarrestaron la aplicación de objetivos en términos de agregados monetarios domésticos (vea argumento de Ronald Mc Kinnon 1982). Por otro lado, la falta de consenso sobre el modelo real de las economías y las políticas aplicadas, combinada a la amplitud de las variaciones de los cambios con relación a los fundamentos, impidió una convergencia espontánea de las políticas internas de las economías industrializadas.

4. La experiencia de la flotación manejada mediante la coordinación colegiada del G-7 bajo el liderazgo de EE-UU (1985-1990)

Estas dificultades, la percepción creciente de las interdependencias entre las principales economías, y sobretudo el hecho que la sobre-valoración del dólar en 1984-85 fomentaba el proteccionismo en EE-UU y amenazaba seriamente la libertad de los intercambios comerciales (quejas de los lobbies proteccionistas dentro de EE-UU y gran número de proyectos de leyes de restricciones comerciales en el Congreso), llevaron a EE-UU **durante el año 1985 a un cambio radical de doctrina**. Este vuelco se manifestó tanto en el campo cambiario como en el campo de la coordinación de las políticas con las otros economías del G-7. Se caracterizó por una clara vuelta al uso del principio de coordinación mediante negociaciones internacionales, como una manera de internalizar mejor los nuevos nexos internacionales de un mundo más multi-polar.

Las circunstancias eran muy diferentes del pasado. Se trataba esta vez, de lograr una corrección de los desequilibrios macroeconómicos acumulados, entre los grandes países industrializados sin producir un “*crash landing*” del dólar, que hubiera podido desatar una recesión mundial. Los desequilibrios macroeconómicos se habían traducido en tipos de cambios dominados por los movimientos financieros, estos a su vez, eran causas de desequilibrios mayores. El nuevo equipo económico del segundo mandato del Presidente Reagan, (James Baker) consideró con razón que ni EE-UU solo, ni mercados libres, hubieran podido corregir los desequilibrios. Había de **encabezar una acción coordinada**.

Este vuelco de la posición de EE-UU daba así la razón al informe del grupo de los 24 (PVD non alineados) entregado en agosto del 1985, y desmentía en parte el informe del G-10 elaborado justo antes y aprobado por la cumbre de Bonn (mayo 1985). Se reconocía la necesidad de intervención cambiaria y de coordinación más “voluntaristas” de las políticas macroeconómicas.

Esta cambio de doctrina impuesto por los nuevos retos del entorno mundial, permitió a James Baker constituir una coalición macro-monetaria compuesta primero en 1985 por el **G-5** (países cuyas monedas componían el DTS, o sea EE-UU, Alemania, Japón, Francia y Gran Bretaña), y ampliado en la cumbre del **G-7 de Tokio** (1986) para decidir acerca del principio de una vigilancia

multilateral, mediante indicadores objetivos y la constitución del “**G-7 finanzas**” (agregando a Italia y Canadá, y con la participación técnica del FMI). Además, esta coordinación se ponía bajo la autoridad directa de **los Jefes de Estado del G-7**. La razón de esta ampliación y formalización, era la necesidad de actuar también a nivel de las políticas presupuestarias (más políticas) y no solamente a nivel de las políticas cambiarias y de tipo de interés (más técnicas). La ambición americana era, lograr una verdadera coordinación de políticas macroeconómicas nacionales a fin de respaldar las metas cambiarias fijadas (“*target-zones*”). Se trataba entonces, de corregir a la vez la falta de coordinación entre políticas internas y la falta de orientación de los tipos de cambio, que caracterizaban por definición el sistema monetario de flotación.

La definición colegiada de “*zonas de referencia*” para los tipos de cambio, al no tener carácter obligatorio, tenía que implicar también una definición colegiada de las políticas macroeconómicas que permitiera sostener los tipos de cambios dentro de estas zonas. Entonces, estas políticas tenían que ser compatibles entre sí mediante negociaciones, y no como en el régimen de Bretton Woods mediante mecanismos automáticos.

Con este “manejo colegiado” del G-7 se puede decir que, el SMI pasó de un sistema de flotación a un sistema de metas cambiarias o bandas indicativas, respaldadas por una coordinación de políticas mediante una vigilancia multilateral. Esta opción pragmática reconocía el nexo crucial entre estabilidad externa y estabilidad interna, pero sin darle un sentido causal predeterminado (como era tanto el caso con Bretton Woods en el sentido “externa hacia interna” como el caso de la flotación libre en el sentido “interna hacia externa”) a fin de actuar simultáneamente, en ambos sentidos en búsqueda de un equilibrio internacional favorable al crecimiento global. El reto de este intento de coordinación, consistía en tratar de **generar una mayor simetría** en el esfuerzo de ajuste entre países con déficits de cuenta corriente y países con superávit, de manera que se **evite el sesgo deflacionario inherente al ajuste internacional de EE-UU**.

Concretamente, lo pactado fue:

1. Con el **Acuerdo del Plaza** (G-5, Nueva York, septiembre de 1985) resolver la sobrevaluación del dólar al influir sobre los mercados de divisas mediante acciones coordinadas, de intervenciones cambiarias y monetarias, y con señales mediante comunicados. La parte fiscal, aunque mencionada, no fue precisada, y de hecho la falta de consenso no permitió concretizarla (EE-UU quería un empuje presupuestario de parte de las dos grandes economías en superávit creciente de balanza corriente - Alemania y Japón - que tenían los riesgos inflacionarios y desconfiaban de EE-UU).
2. La **cumbre de Tokio** oficializó la existencia de una coordinación mediante el monitoreo de nueve indicadores macroeconómicos, lo amplió a los miembros del G-7 y lo puso bajo la competencia técnica del FMI con reuniones intermediarias de un G-7 finanzas. Se trataba de reforzar la credibilidad del acuerdo del Plaza y organizar el paso de una fase de ajuste por los tipos de cambio, a una fase de ajuste de los “*policy-mix*” macroeconómicos, y especialmente en la parte presupuestaria.
3. El **Acuerdo del Louvre** (G-7 finanzas, París, febrero de 1987) para estabilizar al dólar mediante zonas de referencia para los tipos de cambios, acompañados de ajustes de políticas monetarias y fiscales coherentes con los objetivos de tipos de cambio.

La idea era que la estabilidad cambiaria, podía solamente ser el resultado de una compatibilización de las políticas internas con un “*burden-sharing*” explícito del ajuste entre países en déficit y países en superávit de cuenta corriente. Incluso EE-UU - perfectamente coherente en su deseo de ofrecer una mejor simetría - trató de llegar a un sistema de coordinación con **indicadores normativos**, es decir de pasar de la simple cooperación mediante una búsqueda de consenso por negociaciones y “*peer pressures*”, a un sistema más formal que abarcaría compromisos de parte de los miembros del G-7, ya sea minimalistas bajo la fórmula de un “*trigger*

mechanism” con consultas obligatorias en caso de desviación de las metas acordadas como deseables, o más ambiciosos con acciones obligatorias de correcciones de políticas de parte del país, cuyas evoluciones se apartaran de los objetivos juzgados compatibles por el grupo. Dada la divergencia de evaluación de los riesgos de inflación mundial entre EE-UU y los países en superávit (Alemania y Japón), no fue posible llegar a un acuerdo de coordinación efectiva con carácter normativo. Por lo tanto, James Baker propuso una vía alternativa en septiembre de 1987 al **proponer un anclaje global** de las políticas monetarias del G-7, sobre un conjunto de productos cuyos precios son sensibles a las presiones de inflación. Eso hubiera permitido ofrecer una garantía que la coordinación de los ajustes de políticas no se tradujese al final en inflación. Se trataba de introducir un indicador de precios sensibles a las presiones inflacionistas y de establecer un mecanismo de intervenciones cambiarias no-esterilizadas (es decir implicando modificación automática de la base monetaria), como una manera de estabilizar este indicador en moneda nacional. En caso de alza del indicador en moneda nacional, todos los miembros del G-7 hubieran comprado sus propias divisas contra reservas, para apreciar su tipo de cambio, hasta neutralizar el alza del indicador en moneda nacional, creando así una absorción de la inflación importada y una contracción automática de la oferta monetaria internacional.

Aunque todos los miembros del G-7 tenían algún interés en un sistema con reglas objetivas para repartir el peso del ajuste de los desequilibrios, la falta de consenso en materia de riesgos de inflación y de contenido de las políticas posibles, el temor de ser obligado a renunciar a ciertos objetivos internos para cumplir con las metas de tipos de cambio acordados, y sobretudo el hecho de que los gobiernos no podían tomar compromisos internacionales creíbles en materia de políticas fiscales sin respaldo parlamentario nacional, hicieron imposible y poco creíble una coordinación efectiva de las políticas presupuestarias. Esta combinación de acuerdos de cambios con una rigidez excesiva de las políticas fiscales nacionales, llevó a una **coordinación desequilibrada** y al desmedro de la estabilidad monetaria global. El peso de los acuerdos recayó en exceso sobre las intervenciones cambiarias y las políticas monetarias. Por lo tanto, **la clave del problema de la coordinación era bien el anclaje global.**

La evaluación de lo realizado sigue siendo objeto de debates. En los límites del propósito de este documento genérico, se considera que esta experiencia fue importante tanto en sus logros como en sus fracasos:

1. Porque permite analizar las implicancias, los retos y los riesgos de la coordinación internacional.
2. En cuanto a sus impactos macroeconómicos, la coordinación del G-7 logró resultados positivos a corto plazo y negativos a más plazo. Lo positivo fue que resolvió el aterrizaje suave del dólar (*“soft landing”*) y evitó una crisis grave del orden económico mundial. Si bien es cierto que la acción del G-7 fue exitosa en lograr una depreciación ordenada del dólar, es decir sin accidente financiero ni recesión grave o deflación mundial, lo negativo fue que no se logró la estabilidad prometida, sino que, como lo temían los países en superávit, se produjo más inflación y menos ajuste fiscal, así como una burbuja financiera en EE-UU y sobretudo en Japón.
3. En cuanto a su impacto más sistémico, lo positivo fue el progreso hacía un mundo monetario más multi-polar y cuyas decisiones macroeconómicas eran más “colegiadas” con relación al pasado, mientras que el lado negativo fue el “(ab)uso” por EE-UU del peligro deflacionista para constituir una coalición “keynesiana” complaciente para sus miembros y capaz de aislar al Bundesbank “monetarista” (único actor autónomo en aquel tiempo) e imponer un policy-mix mundial más acorde con las preferencias norteamericanas y francesas, que postergó el ajuste presupuestario de los países industrializados, mediante una creación monetaria excesiva.

4. Combinando los impactos precedentes, se generó otra vez una ola monetaria internacional llevando a un sobrecalentamiento (1989), que agudizó la especulación bursátil en general, la especulación cambiaria en particular (crisis del SME) y por lo tanto la recesión europea y mundial, de los primeros años de los 90. El resultado para la cooperación internacional fue una cierta pérdida de credibilidad de los acuerdos internacionales. Sin embargo, esta experiencia negativa, tuvo un papel positivo para la unificación de un bloque monetario europeo en la búsqueda de su propia estabilidad. El hecho de que cuatro miembros del G-7 fueran miembros de la Unión Europea y tres de ellos miembros del SME con su mecanismo de tipos de cambio, facilitó la organización de una respuesta común bajo la forma de emergencia de un sistema regional de monitoreo macroeconómico original.

5. Lecciones de la problemática de la coordinación hegemónica al “estilo G-7”

El examen del intento del G-7 nos muestra algunas fuerzas lógicas que estuvieron operando y de las cuales se podrían extraer principios más generales. Aparte de una “gestión de crisis” exitosa a corto plazo, EE-UU - que ya no contaba con el mismo peso económico relativo que antes, y cuya moneda enfrentaba creciente sustitución a favor de emergentes divisas competidoras - no logró establecer una verdadera coordinación de políticas macroeconómicas mediante el G-7.

El problema de fondo era lograr un progreso efectivo hacía una mejor simetría del SMI lo que no podía hacerse tan simplemente mediante un club cerrado y en pocas reuniones, principalmente a raíz de la **falta de coordinación efectiva de las políticas fiscales**. Con el G-7 James Baker pretendía que las políticas fiscales pudieran ser subordinadas a negociaciones internacionales, que hubieran permitido destacar mejor los intereses comunes y así lograr ajustes consensuales y más balanceados. Aunque constituía un paso meritorio en la buena dirección, tanto en el método como en las metas, su propósito descansaba sobre dos hipótesis demasiado fuertes:

1. Suponía que las negociaciones en este club cerrado y poco transparente, pudieran decidir e implementar a tiempo ajustes significativos en políticas fiscales nacionales, democráticamente aprobadas por los parlamentos respectivos (problema institucional), y
2. Suponía que la evaluación de los riesgos de inflación global, no serían muy diferentes entre los miembros del G-7, implicando que el costo de abandonar una parte de la autonomía monetaria no debía ser alto para ninguno.

Ahora bien, la asimetría fundamental que producía el monopolio del dólar como patrón monetario internacional, impedía el cumplimiento simultáneo de estas dos hipótesis claves. Por un lado, EE-UU gozaba de una ausencia de restricciones externas al poder endeudarse en su propia moneda y traspasar el riesgo de cambio sobre sus acreedores (el famoso “*exorbitant privilège*” denunciado ya en los años sesenta por el General De Gaulle), por lo tanto los incentivos para ajustar sus déficits fiscales eran mucho menores que para otros socios, provocando una coordinación asimétrica en desmedro de los países más rigurosos, y por otro lado, este riesgo reforzaba la preocupación por la estabilidad global a través del mayor peso que recaía sobre las políticas monetarias y de intervención cambiaria, lo que amenazaba la credibilidad de las políticas monetarias (sobretudo para el Bundesbank). **Menos factible era la coordinación fiscal, más grande era la dificultad de ponerse de acuerdo sobre los riesgos de inflación y los objetivos monetarios adecuados, y más grande era la necesidad de un anclaje global objetivo, mientras aumentaba el costo político interno de la coordinación.**

Cabe recordar que se abandonó el sistema de Bretton Woods por falta de anclaje, los otros grandes países optaron por un anclaje interno más seguro. Por lo tanto, cualquier intento de vuelta a regímenes de cambio más rígidos, supone el reemplazo de los anclajes individuales internos por un

anclaje global creíble. Las propuestas coherentes de Baker (y del FMI) no fueron suficientes para convencer, que el anclaje vendría de la coordinación discrecional del G-7 (Tokio 1986 y Le Louvre febrero 1987) o de un mecanismo automático de pilotaje por regla monetaria (propuesta Baker de septiembre 1987). La razón clave era que la asimetría del dólar al disminuir las probabilidades de acciones balanceadas en materia de presupuestos nacionales, significaba un riesgo mayor de conflicto entre objetivos externos e internos que aumentaba los costos de la coordinación, especialmente para la credibilidad de los bancos centrales. El G-7 se trancó así en una contradicción lógica: la asimetría impedía valorizar los intereses comunes y mantenía una desconfianza contraproducente para salir del tradicional dilema del prisionero. La coordinación no fue efectiva (si se exceptúan las situaciones de emergencia donde el miedo compartido cimienta a corto plazo los miembros del G-7).

En términos generales, este recorrido del experimento del G-7 permite sacar ya unos **primeros principios básicos de la coordinación:**

1. No hay coordinación factible sin un consenso mínimo sobre el modelo subyacente y en particular sobre la evaluación del riesgo de inflación global así como sobre el anclaje del sistema global (problema del potencial output y de la brecha así como de su agregación a nivel mundial)
2. Hay un nexo importante entre estabilidad cambiaria y políticas presupuestarias nacionales, por lo tanto la coordinación de estas políticas es el problema clave de cualquier intento de coordinación internacional.
3. Es ilusorio y peligroso pensar que un club internacional cerrado pudiera decidir e implementar a tiempo, ajustes significativos en políticas fiscales nacionales, que tienen por definición que ser democráticamente aprobadas por los parlamentos respectivos.
4. La coordinación internacional necesita de mecanismos de contra-poderes (“*checks and balances*”) y de autonomía de los bancos centrales, para evitar la asimetría de los países dominantes o creada por las colusiones de intereses de corto plazo, por parte de los responsables políticos frente a sus opiniones públicas. Existe un sesgo debido a la asimetría de información que favorece los participantes de cualquier “club internacional de responsables” y les permite ser complacientes entre ellos para apoderarse del argumento del interés general (crecimiento) para conseguir fines nacionales.

6. La respuesta europea y la emergencia de un polo monetario regional vía la coordinación

Aunque muy lento y penoso, el proceso de formación y diseño de un verdadero polo europeo de políticas macroeconómicas, puede analizarse como una repuesta a las externalidades generadas por la asimetría del dólar y como una modalidad operacional de la construcción de un mundo monetario multi-polar. Por lo menos, los defectos del SMI desempeñaron un papel significativo en el proceso europeo, primero al crear obstáculos pero también al suscitar paulatinamente la voluntad y los medios de superarlos. Eso no significa que el proceso de integración europea hubiera sido más lento o más rápido sin estos acontecimientos, significa simplemente que es necesario hacer el análisis tomando en cuenta el entorno externo en general y el SMI en particular.

Tanto el régimen de flotación de las divisas como el régimen hegemónico-cooperativo del G-7 (que ignoraba sistemáticamente al Sistema Monetario Europeo, SME), fueron en primera instancia una fuente de divergencias y conflictos internos en la Comunidad Europea. Sin embargo, la insatisfacción general y la reacción en contra de la asimetría impuesta por el dólar y el uso del G-7, terminó actuando como un catalizador del SME y de la integración regional. Una serie de fuerzas se reforzaron mutuamente para desembocar en una repuesta regional de alcance mayor para el SMI.

1. La flotación entre monedas de los miembros del Mercado Común, fue percibida desde sus inicios como conflictiva y generadora de divergencias poco compatibles con los objetivos de la Comunidad.
2. Además, los tipos de cambios flexibles eran concebidos como poco (o mucho menos) atractivos para los países chicos o incluso medianos, cuyo tipo de cambio solía ser un instrumento intermediario de la política monetaria en su búsqueda de estabilidad. Eso explica el desarrollo progresivo de un sistema regional europeo anclado en el marco alemán, y este último anclado sobre un principio monetario interno, el agregado monetario “M3”. Este reagrupación regional vía las paridades con el DM (la serpiente) y después mediante un sistema de cesta, más simétrico (el SME), marcó un paso significativo hacia un sistema monetario multipolar.
3. Otro paso (o por lo menos una fuerza adicional) vino de la necesidad de superar los efectos externos, que la substitución creciente pero inestable entre el patrón dólar y las dos principiantes divisas-claves (DM e Yen) generó, tanto adentro del SME como para la ancla alemana. El desarrollo del papel internacional del marco alemán, combinado con las amplias fluctuaciones del valor del dólar, provocaba choques asimétricos sobre las economías europeas con movimientos de capitales especulativos que agudizaban las tensiones entre monedas de la Comunidad, imponiendo reacciones de políticas monetarias nacionales en sentidos opuestos. Estos movimientos ponían en peligro el SME y perturbaban la gestión misma del agregado M3 amenazando la credibilidad de la política monetaria del Bundesbank así que del sentimiento de pertenecer a una Comunidad.
4. Además, frente a la necesidad de un manejo más colegiado de los tipos de cambio y de los policy-mix que los sostienen, el hecho de que cuatro de los siete miembros del G-7 eran de la Comunidad Europea no daba a Europa un papel dominante, sino que al contrario, sus divergencias les impedían hablar en una sola voz. Tampoco la existencia del SME al cual pertenecían tres miembros del G-7 era reconocida. EE-UU lograba armar coaliciones dentro del G-7 que dividían a los europeos entre ellos mismos. Los efectos de los acuerdos del G-7 en el Louvre y a fin del año 1987 demostraron la necesidad para la Comunidad Europea de tener una mayor cohesión en materia macroeconómica para corregir la asimetría de los impactos respectivos: EE-UU ejercía efectos macroeconómicos mucho mayores sobre cada país europeo, mientras ninguno de ellos podía ejercer impactos suficientes si actuaba sin los otros. Incluso en el campo monetario, la estrategia colegiada de Baker logró presionar al Bundesbank en 1986-1988. La autonomía legal del banco central alemán encontró sus límites al tomar consciencia que la base económica (la economía alemana) era mucho menor que su papel monetario de hecho (ancla del SME y substituto parcial al dólar). Al seguir actuando en forma aislada, Alemania se exponía a choques de sobre-valoración y a desencadenar reacciones de hostilidad a su política monetaria autónoma. El porvenir de la estabilidad monetaria alemana pasaba por un progreso de la coordinación de las posiciones europeas en el seno del G-7, lo que suponía establecer un dispositivo más efectivo de coordinación intra-europeo a fin de consolidar el SME y reducir o resolver la segmentación monetaria europea.

Estos argumentos se combinaron para motivar a los diferentes actores europeos en la búsqueda de una fórmula de coordinación efectiva entre ellos, y sobretudo para mejorar el manejo del SME. Ambas partes – el gobierno alemán y el Bundesbank independiente por un lado, y los países menos estables o con importantes ajustes de políticas que operan por el otro – descubrieron paulatinamente el costo de la segmentación monetaria para los policy-mix respectivos de cada uno. La consciencia de pertenecer a un mismo buque que tomaba agua aumentó, y sobretudo que los ocupantes de la cabina de pilotaje y de la cortina de primera clase no podían salvarse sin los del fondo.

Para contrarrestar los efectos de la asimetría del dólar y del G-7 sobre el SME, Alemania necesitaba políticas monetarias más estables en toda Europa, sus socios europeos menos estables tenían interés en aprovecharse de la credibilidad alemana y ahorrarse los choques especulativos. Alemania podía aceptar compartir su poder monetario a cambio de un sistema de coordinación que garantizaba una disciplina colectiva tanto en el campo monetario como en el campo presupuestario. Este **traspaso disfrazado del papel del Bundesbank al nivel europeo** fue el papel principal del proyecto euro, y uno de sus motores principal.

Sin embargo, para entender bien cómo fue posible en el caso europeo diseñar un dispositivo de coordinación efectiva en la perspectiva de reducir su vulnerabilidad a los choques externos y construir su integración regional, es imprescindible retomar paso por paso, y desde su principio, el largo proceso histórico de su implementación.

El régimen de Bretton Woods había sido muy favorable a la construcción europea, mediante la vuelta a la estabilidad y la convertibilidad monetarias, asegurando un sistema de coordinación automática expuesto en la sección 1 del capítulo II. Cabe destacar que la integración comercial en Europa fue posible merced a una puesta en orden macroeconómica previa a los acuerdos de liberalización comercial preferencial: **el retorno a la estabilidad macro-monetaria fue entonces un pre-requisito de la integración comercial**, lo que se olvida a menudo cuando se presenta solamente a la unificación monetaria con el euro como una etapa de coronación del mercado único.

A fin de los años sesenta, con la ola de inflación mundial y el inicio de un periodo de inestabilidad cambiaria y monetaria, Europa percibió riesgos crecientes para la continuación de su integración regional. La necesidad de organizar su propia estabilidad mediante una mayor cooperación regional, se hizo más explícita que durante los años de estabilidad externa. El mercado común era amenazado por la flotación de las monedas de sus miembros. Meramente con la ampliación de las bandas de fluctuaciones con respecto al dólar del 1% al 2,25% que fue decidido en diciembre del 1971 en el “Smithsonian Agreement”, eso podía significar extremos posibles del orden de un 9% entre una moneda europea tocando el piso de la banda frente al dólar y la otra al máximo opuesto (2 veces una banda de 4,5% de ancho). Ya en este periodo de regímenes de tipos fijos pero con banda ampliada, la gestión del mercado único agrícola era de gran dificultad y costos.

Esta necesidad de reacción frente a los choques externos y a la asimetría del dólar, explica la existencia de un acuerdo monetario europeo, y la necesidad de mejorarlo mediante un sistema de coordinación de las otras políticas.

Veamos eso en forma más cronológica y sacando lecciones generales.

III. Historia de la emergencia de la coordinación de la política económica entre los estados miembros de la Comunidad Europea

La historia de los intentos de coordinación en Europa tiene ya medio siglo y se inició, impulsada por los EEUU (Plan Marshall), con la *Unión Europea de Pagos* y la *OEEC* en 1947-1948, a partir de las lecciones del fracaso de la cooperación durante el período de entreguerras. El éxito de la reconstrucción y el rápido retorno a la convertibilidad en el marco de Bretton Woods redujeron notablemente el empeño en diseñar dispositivos específicos de coordinación.

Así, el Tratado de Roma (1957), que crea el mercado común europeo (es decir, una unión aduanera con el añadido de algunas políticas comunes), en el campo macro-monetario no estableció ni transferencias de soberanía, ni dispositivos institucionales, ni normas para la coordinación. El Tratado inicial estableció sólo el principio general de la coordinación de las políticas económicas nacionales en el Consejo de Ministros (antiguo artículo 104), y esto en la medida necesaria para lograr los objetivos del Tratado; se dejó a los Estados miembros decidir el alcance y los límites de esta coordinación (antiguo artículo 6).

Las políticas de coyuntura de los Estados miembros se consideraron “*cuestión de interés común*” (artículo 103). En el área

monetaria, el Tratado estableció únicamente que la política cambiaria era una "*cuestión de interés común*", pero para supervisar esta política el Tratado creó un organismo consultivo, integrado por representantes de los bancos centrales, de los ministerios de Finanzas y de la Comisión Europea - el **Comité Monetario** - (antiguo artículo 104), para la coordinación de las políticas que afectan a este campo. Este comité desempeñó el papel clave en materia de coordinación.

1. La primera tentativa en los años 60 y comienzos de los 70: la coordinación discrecional por parte de la Comisión y de los comités

En este contexto de "subsidiariedad", la Comisión Europea propuso dar un contenido operativo a estos principios relativamente vagos del Tratado mediante la adopción por el Consejo de "legislación derivada". Estas decisiones del Consejo establecieron las modalidades prácticas de la cooperación entre las administraciones nacionales y dieron un mandato de coordinación a la Comisión. La Comisión concretó estos procedimientos centralizados mediante la creación de varios comités macroeconómicos (1960: Comité de políticas de Coyuntura; 1964: Comité de Políticas a mediano plazo, Comité de Gobernadores de Bancos Centrales; 1965: Comité de Políticas Presupuestarias), con objeto de armonizar y preparar un futuro poder federal en Bruselas.

Con la aparición de desequilibrios macroeconómicos en el sistema de Bretton Woods y las tensiones inflacionistas que resultaron, surgieron divergencias significativas en las respuestas de las políticas nacionales, creando inestabilidad monetaria en la Comunidad. Como reacción frente a esta amenaza para el mercado común se consolidaron los procedimientos de coordinación (1969: consultas previas obligatorias para cualquier decisión de política económica a nivel nacional, plan Barre para la coordinación de políticas y la unificación monetaria, cumbre de La Haya; 1970: plan Werner para la unión monetaria; 1971 y 1972: resoluciones sobre las políticas económicas; 1974: Directiva sobre la estabilidad, decisión sobre la convergencia económica, fusión de los tres comités no-monetarios en un Comité de Política Económica, institución del Informe Económico Anual sobre la economía comunitaria). Todas estas medidas contribuyeron a establecer un sistema bastante sofisticado, con objetivos cuantitativos y procedimientos formales para coordinar las políticas económicas nacionales a través de un proceso centralizado por la Comisión, y como primer paso hacia una transferencia de soberanía en el campo macroeconómico. Este sistema centralista se inclinaba hacia el activismo presupuestario y el "fine tuning" propios del acentuado keynesianismo de la época.

Sin embargo, los resultados fueron un grave fracaso de la coordinación: a pesar de su sofisticación jurídica y de su carácter centralista, los procedimientos formales fueron totalmente ineficaces para asegurar el mínimo necesario de convergencia en la Comunidad. La razón del fracaso estuvo, sencillamente, en las diferencias de planteamientos de política económica de cada administración nacional, es decir, en la falta de consenso sobre el contenido de las políticas económicas. Combinadas con algunos aspectos asimétricos de los choques exteriores, estas diferencias de políticas produjeron resultados económicos divergentes y un menor crecimiento en la Comunidad.

El fracaso de esta primera experiencia europea de coordinación ofrece **dos lecciones importantes**³, que permiten formular **dos principios básicos para la coordinación de las políticas económicas**:

³ Ghymers, C. La coordination des politiques économiques dans la Communauté Européenne: une évaluation en vue de la conférence intergouvernementale, Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, numéro 385, pag. 76-82 (1995).

1. Entre un grupo de países soberanos, ningún procedimiento centralizado de coordinación de políticas puede funcionar si las opciones nacionales en cuanto a sus contenidos concretos son divergentes; traducida en términos positivos, esta lección negativa puede formularse como principio general: *cuando las políticas económicas siguen bajo la responsabilidad de los gobiernos nacionales, la eficacia de cualquier sistema de coordinación depende fundamentalmente de su capacidad de contribuir, facilitándolo, al consenso entre los responsables políticos nacionales*, es decir, el contenido prevalece sobre el procedimiento, lo importante no es tanto el aspecto institucional, la fijación de procedimientos formales obligatorios, sino su capacidad para acotar las diferencias de análisis económico y de opciones mediante el desarrollo de incentivos adecuados para que las autoridades nacionales tengan interés en intercambiar opiniones e información
2. En este contexto de políticas económicas descentralizadas, y dado que los gobiernos nacionales no pueden sacrificar sus propios fines en aras de los fines de los demás, el proceso de coordinación tropieza con el "*dilema del preso*": los gobiernos nacionales tienden a actuar individualmente, aunque ello perjudique no sólo a sus vecinos, sino a su propio país. Esta observación puede servir para extraer un segundo principio positivo y salir de este dilema: debe darse prioridad a los sistemas cooperativos capaces de *aumentar la internalización de los efectos de la política nacional o de hacerlos más visibles con el fin de estimular la autodisciplina por razones de intereses propios (recompensas o sanciones a los dirigentes políticos nacionales a través de los mercados)*.

2. El segundo experimento (1979-1989): la coordinación mediante un conjunto de normas para la gestión colegiada de los tipos de cambio en el SME

A finales de los años 70, las divergencias macroeconómicas, los malos resultados económicos consiguientes, la decepción con la flexibilidad de los tipos de cambio y el disparo del dólar, propiciaron un consenso político sobre la necesidad de restaurar la cohesión y la estabilidad en la Comunidad a través de algún tipo de disciplina común. La mala experiencia de la inestabilidad del tipo de cambio hizo que se diera prioridad a la búsqueda de una mayor estabilidad externa, que se consideró como la forma más pragmática de imponer indirectamente el mínimo de disciplina que exigía la estabilidad interna.

La creación del *sistema monetario europeo* (SME) en 1978⁴ corresponde a este cambio, tanto en la estrategia macroeconómica (hacia políticas de estabilidad), como en el planteamiento de la coordinación europea (hacia una disciplina auto-impuesta a través de las normas cambiaras). Básicamente, el SME significaba pasar de una forma discrecional de coordinación a un sistema de reglas. Una innovación importante del SME fue el carácter colegiado de cualquier decisión sobre las paridades entre las monedas participantes, puesto que estas paridades se definieron respecto de una cesta común (el ecu). Formalmente el SME era un conjunto de acuerdos bilaterales entre bancos centrales nacionales, lo que les daban mayor responsabilidad y funciones en un proceso que los llevaría a aumentar notoriamente su papel en la definición de las políticas europeas. Así, esta participación institucionalizada obligó a debatir colegialmente y permanentemente las políticas nacionales causantes de las tensiones cambiaras, y especialmente a modificar en el plano nacional el diálogo entre los bancos centrales y los ministerios de Hacienda. En concreto, la coordinación política entre países y entre autoridades monetarias y fiscales ya no era un procedimiento

⁴ El proceso del SME fue lanzado en octubre de 1977 por el Presidente de la Comisión, sir Roy Jenkins, con su "discurso de Florencia", basado en trabajos de la DG Economía y Finanzas (ex-II) y de R. Triffin con un pequeño grupo consultivo de la universidad de Lovaina la Nueva. Hubo que esperar hasta el 5 de diciembre de 1978 para que el Consejo publicara una Resolución al efecto y los bancos centrales fijaran las disposiciones operativas bilaterales para su entrada en vigor el 1 de marzo de 1979.

administrativo discrecional, sino el resultado de una disciplina auto-motivada, puesto que era la única manera de respetar las reglas del juego y alcanzar los fines de estabilidad del SME, en interés no sólo de cada Estado miembro, sino también de cada autoridad en forma separada (banco central y ministerio de Hacienda). El SME y su acento en el comportamiento de los tipos de cambio y en sus determinantes, permitieron una **internalización auténtica de los efectos externos de las políticas nacionales**: cualquier divergencia de política monetaria y/o fiscal provocaba consecuencias amplificadas sobre los tipos de cambio, y el compromiso institucionalizado sobre paridades aumentaba la visibilidad y los costes políticos de los incumplimientos. Esta internalización ayuda a resolver la cuestión fundamental de la coordinación, que es cómo imponer una disciplina común, puesto que, al "*atarse las manos*", cada autoridad política está más motivada para ajustar su propio comportamiento. Así, la coordinación se convirtió progresivamente en el resultado automático de la optimización de las combinaciones de políticas nacionales bajo normas obligatorias y frente a unos mercados que podían sancionar gravemente a las autoridades nacionales.

En este proceso de aprendizaje, la credibilidad y el **anclaje del Bundesbank** fueron cruciales. El mecanismo de tipo de cambio fijo (ERM) permitió la difusión de la norma monetaria alemana de estabilidad, en beneficio mutuo de todos los participantes: Alemania redujo los riesgos de verse perjudicada por la inestabilidad de sus socios principales (y especialmente el riesgo de sobre-valoración de su propia moneda), mientras sus socios podían reducir sus costos de desinflación tomando "credibilidad prestada" del DM gracias al SME y bajo presión potencial del costo político visible en caso de incumplimiento. En efecto, tras un comienzo difícil en medio de la segunda crisis del petróleo, la fuerte recesión de 1981-1982 y algunos intentos últimos de políticas divergentes, la estrategia macroeconómica se ajustó en toda Europa hacia la estabilidad, tanto externa como interna. La convergencia resultante restableció el crecimiento y el empleo, abriendo la vía hacia una integración más profunda, especialmente a través de la unificación monetaria europea.

Estos éxitos, basados en una coordinación inspirada de principios de mercado ("market-conform"), confirman en términos positivos las dos lecciones negativas sacadas de los intentos fallidos de los años 60 y principios de los 70, cuando eran basados en modalidades centralizadas, y permiten formular de manera más operativa **los dos principios básicos de la coordinación ya citados**:

1. *El consenso sobre el contenido de las políticas económicas es condición necesaria para el éxito de la coordinación.* Implica una visión similar del funcionamiento de la economía entre países, es decir, un mínimo de consenso sobre el llamado modelo económico subyacente.
2. Las modalidades institucionales o prácticas de la coordinación desempeñan dos papeles principales: el primero es *construir progresivamente una cultura colegial y un clima de confianza a través de los contactos personales entre los responsables técnicos, que haga posible una emulación entre las autoridades nacionales*; el segundo, establecer, mediante normas y procedimientos, algunas *señales visibles que transmitan la calidad de las políticas a la opinión pública y a los mercados*. Esto permite acelerar las recompensas o las sanciones a las autoridades nacionales. En el caso del SME, el vínculo importante era el establecido entre el compromiso sobre paridades y la credibilidad de las políticas económicas nacionales, con sanciones positivas o negativas a través de las reacciones de los mercados financieros.

3. La primera vigilancia multilateral a nivel comunitario (1987-1989 y fase I de la UEM, 1990-1993)

Partiendo de esta experiencia, la Comisión propuso al Consejo consolidar jurídicamente las prácticas establecidas y el trabajo colegiado de los técnicos nacionales en la gestión del Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC). Ya a comienzos de 1987, se estableció un ejercicio confidencial de vigilancia regional entre los técnicos nacionales y de la Comisión (en el Comité Monetario, sobre la base de una evaluación técnica presentada por la Comisión) para mejorar la estabilidad de la "parrilla" de paridades ("*parity-grid*") . Esta iniciativa respondió a - y sacó provecho de - las iniciativas Baker en el G-7 en el contexto de la crisis del dólar: la vigilancia macroeconómica por indicadores puesta en marcha en la cumbre de Tokio (1986) era imposible sin un pilotaje paralelo del SME. En efecto, la Comunidad debía compatibilizar el funcionamiento del MTC con los compromisos adquiridos por tres de sus miembros en el G7 (en especial los objetivos de tipos de cambio y de intervención).

El positivo resultado de esta vigilancia informal, pero explícita, sobre el funcionamiento del MTC así como la decisión del Consejo de poner en marcha la primera fase del proceso de la UEM en julio de 1990, llevaron al Consejo a establecer una supervisión formal de la convergencia exigida para preparar la UEM durante esta primera fase: se decretó una nueva "*decisión de convergencia*" para crear⁵ un sistema regional de vigilancia mutua. Era, de hecho, la institucionalización del ejercicio confidencial ya en curso, y su puesta en práctica sirvió de preparación concreta del contenido de las disposiciones previstas en el Tratado de Maastricht en materia de coordinación de políticas económicas. En 1991, se introdujo un elemento complementario, los "*planes de convergencia*" pluri-anales que los Estados miembros se comprometieron a respetar, presentándolos a la aprobación del Consejo.

Sin embargo, la **evaluación a posteriori** del funcionamiento de este primer ejercicio de vigilancia de finales de los años ochenta y de la primera fase de UEM lleva a la conclusión **negativa** de que, por estar excesivamente basado en la emulación confidencial entre autoridades responsables ("peer pressures"), fue demasiado complaciente con las autoridades de los Estados miembros. El trabajo "a puerta cerrada" dio a este ejercicio un carácter demasiado "intergubernamental", y no una coloración auténticamente comunitaria capaz de imponer la disciplina. El sistema sólo valía para los "buenos tiempos" y en el entendido implícito de que el sistema tenía un anclaje (el papel asimétrico del DM alemán). Pero, de hecho, cuando una sucesión de choques externos (la caída del dólar y las presiones reflacionarias de EEUU en el acuerdo del Louvre, la reunión de crisis del G7 tras el crash de la bolsa de octubre de 1987, las consecuencias financieras de la caída del muro de Berlín) debilitó el anclaje del SME, el sistema provisional de vigilancia que hubiera debido sustituirlo para imponer la disciplina requerida, no fue usado de hecho. Al contrario, la pérdida de la asimetría del MTC dio la falsa ilusión de una convergencia fácil, mientras que la "institucionalización" de la vigilancia regional dio la ilusión aún más grave para los mercados, de un progreso efectivo de la coordinación y del manejo macroeconómico en Europa. El resultado fue, en cierto modo, un "*free-riding*" sesgado y una situación de "*riesgo moral*" ("*moral hazard*")⁶: los mercados reaccionaron exageradamente ("eurooptimismo", especulaciones pro-convergencia, "convergence trade"), suavizando las presiones hacia la consolidación de las finanzas públicas y relajando las políticas monetarias a través de la "*paradoja del MTC*" (las monedas tradicionalmente débiles subieron hasta el límite de la banda del MTC, lo que forzó a relajar sus políticas monetarias más de lo acordado). En este caso, el uso ciego de la coordinación mediante normas automáticas produjo un desequilibrio macroeconómico que acarreó

⁵ Council Decision of 12 March 1990, n° EEC 90/141.

⁶ Ghymsers, C., *Convergence et transition vers l'UEM*, De Pecunia, III, n 1: pag. 13-30, Bruxelles, 1991.

resultados deficientes en materia de convergencia y, finalmente, una combinación de políticas desequilibrada en toda la UE, que prolongó y profundizó la recesión de 1991-1993. Paradójicamente, la conclusión es que este fracaso se debió más a una falta de coordinación que al sistema existente, en el sentido de que el sistema era indebidamente utilizado por razones políticas.

Las razones de estos errores son principalmente debidas a una conjunción de situaciones peculiares, tales como el hecho de que la decisión de convergencia de 1990 se diseñara solamente para un breve período transitorio hasta disponer de un instrumento más potente a través del nuevo Tratado, mientras que las negociaciones políticas sobre este Tratado impidieron el uso pleno del instrumento disponible, por ejemplo la posibilidad de hacer públicos los documentos de vigilancia y de publicar oportunamente las recomendaciones dirigidas a determinados Estados miembros⁷. A pesar de estas excusas comprensibles, esta experiencia muestra que no se respetó uno de los dos principios básicos extraídos del pasado: al no atreverse a publicar los resultados de la vigilancia y las recomendaciones específicas a los países, las autoridades nacionales se entendieron para engañar a los mercados y posponer sus reacciones negativas, tratando así de cosechar solo los beneficios de las reacciones positivas.

Esto permite formular un **tercer principio universal de la coordinación**, que explica la dificultad para aplicar durante este período el segundo principio. Si se tiene en cuenta, que como cualquier organización, los gobiernos y autoridades tienen intereses propios que no coinciden necesariamente con los públicos, hay un **riesgo de colusión y complacencia** entre las autoridades nacionales, en el sentido de utilizar cualquier sistema de coordinación como herramienta para aumentar su margen de maniobra. Este riesgo es una característica permanente de cualquier comportamiento de Gobierno, pero es también una de las principales motivaciones de las administraciones nacionales para aceptar el entrar en sistemas de coordinación; no es necesariamente malo, pero la colusión es una "desviación perversa de la coordinación" que se produce cuando el juego de coordinación está mal diseñado o poco equilibrado. *El problema real es diseñar un conjunto de dispositivos que permita desarrollar algunos poderes de contrapeso que impidan a las autoridades nacionales ser únicos jueces de sí mismas*. Los gobiernos se ponen de acuerdo para ganar tiempo e incrementar sus poderes discrecionales, protegiéndose contra sanciones del mercado en la medida en que controlan la emisión de señales al público, como ocurrió en Europa con el primer dispositivo de vigilancia en el período de 1990-1993, donde el Consejo de Ministros era "juez y parte" e inhibía al papel de la Comisión; o, más bien, tienden naturalmente a ponerse de acuerdo para eludir los obstáculos políticos o macroeconómicos usuales (establecer cortinas de humo para desviar prioridades y escamotear ciertas normas, hacerse fuertes para tomar decisiones impopulares, incluso culpar a otros de su inacción). Sin embargo, la experiencia (en Europa y en el G7) muestran que esta colusión dañina se produce cuando no hay suficiente presión de competencia entre los diferentes gobiernos nacionales y/o entre las distintas autoridades fiscales y monetarias (es decir, concretamente cuando los bancos centrales no tienen suficiente grado de autonomía).

4. Maastricht: la vigilancia de las políticas económicas durante la fase II de la UEM (1994-1998)

Contrariamente a las previsiones de numerosos macroeconomistas, la gravedad de la recesión de 1991-1993 (empeorada por la mala gestión macroeconómica, por falta de suficiente coordinación durante la fase I, ver sección anterior) produjo una sana reacción de consolidación del consenso sobre la estrategia macroeconómica de estabilidad y sobre la necesidad de una

⁷ Aglietta, M. y Ghymers, C., *Monetary Integration in Europe*, Recherches Economiques de Louvain, 59, Special Issue, n 1-2, Louvain-La-Neuve, 1993).

coordinación más efectiva en el interés individual de cada gobierno y de cada banco central. Hubo que cambiar las reglas del MTC (agosto de 1993) cuando la tormenta de los tipos de cambio obligó a ensanchar la banda para restaurar una "apuesta bidireccional" ("two-ways-bid") en los mercados y aumentar la responsabilidad individual de cada autoridad en el comportamiento del tipo de cambio (uno de los criterios del Tratado para entrar en el euro). Y, en efecto, esta banda más ancha no fue utilizada por las autoridades nacionales para relajar la disciplina acordada y cambiar la estrategia macroeconómica. En general manejaron sus políticas para ajustarse voluntariamente a una banda de flotación más estrecha y presentaron a sus Parlamentos y a sus socios, para su aprobación por el Consejo, "programas plurianuales de convergencia". La idea de los gobiernos era atarse ellos mismos las manos al comprometerse a cumplir metas detalladas visibles. A cambio de demostrar su determinación mediante estos auto-compromisos verificados por el Consejo, esperaban ganar credibilidad en sus esfuerzos por cumplir las condiciones de ingreso en la moneda única según los criterios y el calendario del Tratado.

A finales de 1993, ratificado el Tratado de Maastricht, entró en vigor y en aplicación inmediata el **nuevo sistema regional de vigilancia**, que abrió una nueva gama de experiencias para consolidar la coordinación política económica en preparación del régimen de moneda única. La vigilancia de Maastricht es, de hecho, la institucionalización de los procedimientos prácticos que surgen de un proceso de más de 30 años de "selección natural" entre diversas tentativas. Los artículos sobre política económica del Tratado (102-A a 104-C) son la traducción formal de experiencias pragmáticas para crear un gobierno económico entre autoridades políticas descentralizadas.

La arquitectura de la política económica en la fase II de preparación de la moneda única era la siguiente:

1. La política económica sigue siendo responsabilidad de los Estados miembros, pero éstos llevarán a cabo sus políticas con vistas a la realización de objetivos comunitarios y respetando las orientaciones fijadas por el Consejo (artículo 102-A).
2. Las políticas económicas nacionales son materia de interés común y se coordinarán en el seno del Consejo (artículo 103.1); la herramienta principal son *las orientaciones generales de políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad*, cuya elaboración tiene un procedimiento detallado (artículo 103.2: el proyecto de recomendaciones de la Comisión va al Comité Monetario, luego pasa al Consejo Ecofin que emite un informe por mayoría cualificada y lo presenta al Consejo Europeo, el cual debate una conclusión a partir de la cual el Consejo Ecofin publica una recomendación de orientaciones generales, por mayoría cualificada, e informa al Parlamento Europeo). Estas orientaciones son el punto de referencia para la *vigilancia multilateral*, un proceso colegiado de supervisión, análisis y evaluación de la situación económica y de las políticas mediante informes periódicos presentados por la Comisión, a través de los Comités de expertos, al Ecofin (artículo 103.3). En caso de falta de coherencia de las políticas nacionales con las orientaciones generales o con las exigencias del funcionamiento de la UEM, el Consejo, por mayoría cualificada y previa recomendación de la Comisión, remite recomendaciones específicas al Estado miembro en cuestión y, con fines de disuasión, estas recomendaciones pueden ser públicas (artículo 103.4). Estos procedimientos pueden ser detallados o mejorados a través de la legislación derivada (artículo 103.5).
3. En complemento del principio general de coordinación y de las disposiciones multilaterales de vigilancia que se aplican a cualquier política económica (macroeconómica así como estructural), se establece una normativa que garantiza un mínimo de **disciplina presupuestaria** en todos los Estados miembros (y no sólo en los que desean entrar en el euro). Puesto que las políticas presupuestarias siguen siendo responsabilidad plena de los Estados miembros, el Tratado prevé fuertes dispositivos para impedir conflictos entre las

políticas presupuestarias y las monetarias y el consiguiente desequilibrio de la combinación de políticas (es decir, políticas presupuestarias que sobrecarguen la política monetaria y provoquen efectos negativos para la UEM y la Comunidad). Los **artículos 104, 104-A y 104-B** prohíben, respectivamente, la financiación monetaria de los déficits presupuestarios, el acceso privilegiado del sector público a las instituciones financieras, y el respaldo a los compromisos de los gobiernos o las entidades públicas. Con respecto a los déficits estatales excesivos, las disposiciones del **artículo 104-C**, que las prohíbe, no son plenamente aplicables durante la fase II, y así **el artículo 109-E** establece que antes de la fase III los Estados miembros se esforzarán por evitarlos: para permitir la evaluación de estos esfuerzos por la Comisión y el Consejo, presentarán *programas de convergencia plurianuales*, especialmente destinados a consolidar las finanzas estatales, mediante los cuales se auto-comprometen en lograr metas cuantificadas.

Este período transitorio era difícil, por estar centrado íntegramente en la convergencia nominal. Sin embargo, a pesar de las dificultades, la aplicación del nuevo sistema de coordinación fue eficaz y finalmente muy positiva. Se basó en gran medida en la misma clase de presiones de mercado que la fase I, pero éstas eran mucho más efectivas. De hecho, las situaciones presupuestarias se habían deteriorado notablemente a consecuencia de una combinación de políticas desequilibradas (déficits elevados y políticas monetarias rigurosas) que no dejaba más alternativa a los gobiernos que aplicar políticas de estabilidad y cosechar los beneficios de pertenecer a un sistema regional institucionalizado para aumentar su credibilidad en la perspectiva de la adopción del euro. La última crisis cambiara de la primera parte de 1995, consecuencia de la preocupación del mercado por la credibilidad de las políticas presupuestarias de algunos Estados miembros, demostró que era imposible engañar a los mercados y que cumplir los criterios de convergencia era una condición necesaria para volver a un proceso de crecimiento sostenible, incluso sin moneda única. En cuanto se hicieron esfuerzos creíbles, su irrevocabilidad aumentó, en un círculo virtuoso de convergencia, a través de la reducción de las elevadas primas de riesgo incorporadas a los tipos de interés. La consolidación presupuestaria se autovalidó mediante "sanciones de mercado positivas" que redujeron radicalmente los costos del ajuste para todos.

Este período ofrece **tres lecciones importantes**:

1. La existencia de "*efectos no keynesianos*" de la consolidación presupuestaria creíble, que permitió que la demanda privada superara los efectos negativos de la reducción del déficit. *El crecimiento no puede ser bloqueado por medidas que mejoran "los fundamentales" de una economía, puesto que depende más de las perspectivas de demanda que de su situación presente.* Los efectos positivos sobre las expectativas pueden reducir el efecto directo de la reducción fiscal, especialmente si ésta se produce a través de recortes del gasto y no de aumentos de impuestos.
2. La mejora sistémica de la formulación de políticas en la UE lograda por el proceso de la UEM y su vigilancia regional institucional fue percibida por los mercados; esto contribuyó perceptiblemente a reducir los costos del ajuste en la mayor parte de los Estados miembros, dando mayor credibilidad e irrevocabilidad a sus políticas. *Una integración regional coherente puede ser una contribución importante para el progreso institucional que requiere la mejora de las condiciones de crecimiento.* Resulta especialmente útil el establecimiento de una vigilancia mutua pragmática de las políticas nacionales a nivel regional.
3. Un aspecto importante de la cooperación europea en materia de políticas económicas es el "*aprendizaje al hacer*" ("*learning by doing*"), esencialmente basado en la interacción de dos principios: el "intercambio de las mejores prácticas" entre las partes (no solamente entre los ministros, sino principalmente entre los técnicos), y las presiones del mercado, que sancionan el grado de credibilidad de las autoridades y de sus políticas. Esta dinámica parece

subestimada por algunos economistas cuando evalúan la formulación de políticas europea, pues olvidan que se trata de un mecanismo "intrínseco", resultado del trabajo colegiado de los técnicos de las distintas autoridades involucradas.

Aunque el sistema europeo de coordinación quedó incompleto y desequilibrado a favor del poder discrecional del Consejo (por ejemplo, durante la fase II el Ecofin no publicó ninguna recomendación específica para un país), la carrera hacia el euro fue durante la fase II suficiente para que las políticas nacionales convergieran de forma impresionante. Además, este éxito en la aplicación de la nueva formulación de políticas en la Comunidad abrió la vía para mejoras y correcciones pragmáticas con vistas a la fase III (aplicación de la lección n° 3).

En efecto, el final de la fase II aportó nuevos datos para el perfeccionamiento de las modalidades operativas del proceso de coordinación:

1. En primer lugar, la conciencia de la necesidad de consolidar progresivamente la coordinación en la fase III, especialmente con el fin de compensar la desaparición de las sanciones del mercado a los miembros de la zona euro, condujo al "*Pacto de Estabilidad y Crecimiento*"⁸ acordado en el Consejo Europeo de Amsterdam (junio de 1997), con el fin de asegurar mediante procedimientos formales y vinculantes una disciplina presupuestaria eficaz en la fase III: presupuestos próximos al equilibrio o excedentarios en condiciones económicas normales (véase la sección siguiente).
2. Las orientaciones generales habían privilegiado la convergencia nominal en el camino hacia la UEM; pero aspectos macroeconómicos como el crecimiento y el empleo, y problemas estructurales como los mercados de bienes y de trabajo han ganado terreno progresivamente en los dos últimos años. Según la lógica del Tratado, las orientaciones generales no sólo definen la combinación de políticas macroeconómicas globales perseguida en el marco de la política monetaria común de estabilidad en la UEM, sino que deben indicar también la contribución que las demás políticas económicas, incluidas las políticas fiscales y estructurales, deben aportar al logro de los objetivos de la Comunidad (en especial el alto nivel de empleo mencionado en el artículo 2). Las orientaciones generales son, así, la expresión del hecho de que las políticas económicas se considerarán como "*una cuestión de interés común*". En esta línea, el Consejo Europeo de Amsterdam emitió una **Resolución sobre el crecimiento y el empleo** que plantea la coordinación de las políticas estructurales, que efectivamente tienen un gran potencial de impulso económico. Esta Resolución fija el compromiso firme de los Estados miembros, el Consejo y la Comisión de aumentar la eficacia y ampliar el contenido de la coordinación de las políticas económicas a través del instrumento de las orientaciones generales, centrándose en especial en las políticas de empleo. Con este fin, el Consejo Europeo enumeró distintos problemas y materias que las orientaciones generales deben abordar para hacer recomendaciones específicas a los Estados miembros. Para respetar el principio de subsidiariedad (artículo 3-B) las orientaciones generales tendrán en cuenta los programas plurianuales nacionales de empleo (o planes de acción nacionales) que los Estados miembros se comprometen a presentar, ya que las medidas de empleo son de su responsabilidad. El Consejo pide también a los **interlocutores sociales** que afronten sus propias responsabilidades y recomienda una plena utilización de la consulta y el diálogo social en este proceso de coordinación. Con objeto de mejorar la coordinación, el Consejo Europeo, en las conclusiones de la Presidencia, insta al Ecofin y a la Comisión a examinar cómo mejorar los procedimientos de coordinación.
3. Además, el mismo Consejo Europeo pidió al Consejo que tratara de poner inmediatamente en vigor las disposiciones pertinentes del Título sobre el empleo del nuevo Tratado, de modo

⁸ European Council Resolution of 17 June 1997, Council Regulation of 7 July 1997 EC n° 1466/97 and Council Regulation of 7 July 1997 EC n° 1467/97.

que las **orientaciones sobre el empleo** - un nuevo procedimiento de coordinación de las políticas del mercado laboral entre los Estados miembros, que deben ser coherentes con las orientaciones generales - puedan aplicarse desde ahora para mejorar la creación de empleo. Así se hizo en un **Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo en Luxemburgo** los días 20 y 21 de noviembre de 1997, lo que permitió en la práctica adelantar a 1998 la aplicación de lo previsto en el futuro artículo 128 del nuevo Tratado sobre la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros. Sobre esta base, el Consejo (Trabajo y Asuntos Sociales) adoptó las primeras orientaciones para el empleo el 15 de diciembre de 1997. Siguiendo estas orientaciones, los Estados miembros presentaron en abril de 1998 sus planes de acción nacionales en materia de empleo, en la forma y con la estructura acordadas.

4. En diciembre de 1997, el Consejo Europeo de Luxemburgo adoptó una **Resolución sobre la coordinación de la política económica** que reitera que el Consejo Ecofin es el único organismo que toma las decisiones en el proceso de coordinación, en especial para la adopción de las orientaciones generales, principal instrumento de coordinación económica. Para ejercer la vigilancia multilateral, el Ecofin debería reunirse en sesiones restringidas (ministros + uno) con objeto de fomentar un debate abierto y franco. Sin embargo, la Resolución señala explícitamente que esta coordinación "debe respetar las competencias y responsabilidades de los interlocutores sociales en el proceso de formación de los salarios". La Resolución llama la atención sobre la importancia crucial de "**un diálogo** continuo y fructífero **entre el Consejo y el Banco Central Europeo**, con participación de la **Comisión**". Con este fin, el nuevo Comité Económico y Financiero (el antiguo Comité Monetario), que reúne al BCE, a los bancos centrales y a funcionarios nacionales de Hacienda, proporciona el marco para la preparación del diálogo. El Consejo pidió asimismo la supervisión de las **políticas estructurales** de los Estados miembros en los mercados del trabajo, de bienes y de servicios, que forman parte del marco político económico general cubierto por las orientaciones generales. El Consejo Ecofin, en su informe al Consejo Europeo, pidió consolidar el papel del **Comité de Política Económica** en la preparación de las reuniones del Ecofin, en particular cuando se trate de las políticas estructurales.
5. El mismo Consejo Europeo de Luxemburgo creó el **Consejo Euro-X** (que se volvió el Euro-11 cuando se supo que 11 países cumplían con los requisitos para juntarse al euro y el Euro-12 en 2001 cuando Grecia fue aceptada y se incorporó a la moneda única), de carácter informal, que permite a los miembros de la zona del euro debatir los problemas relacionados con sus responsabilidades compartidas, en presencia de la Comisión y, cuando proceda, del Banco Central Europeo. Apenas tomada en mayo la decisión sobre los Estados miembros que cumplían los criterios para entrar en el euro, se inauguró este nuevo foro y se decidió que se reuniría antes de cada reunión del Ecofin. Se ocupa sistemáticamente de los problemas de coordinación y examina de cerca las perspectivas presupuestarias. Aunque no es un organismo de decisión, la experiencia ha probado ya su utilidad y eficacia para definir y mejorar el consenso en torno a la combinación de políticas en la zona del euro. El interés compartido por la moneda común es un fuerte incentivo para que los Estados miembros profundicen su intercambio de puntos de vista y busquen a través de un verdadero debate la mejor combinación de políticas, contribuyendo a mejorar los resultados del Consejo Ecofin. La Comisión desempeña un papel central en la preparación de estas reuniones, asegurando la necesaria continuidad y su "carácter comunitario", no intergubernamental. El Presidente del Banco Central Europeo suele estar presente, y su presencia permite el diálogo entre las políticas monetarias y las presupuestarias.
6. En mayo de 1998, con motivo de la reunión del Consejo Europeo para decidir los Estados miembros que cumplían los criterios para incorporarse a la tercera fase de la UEM, el Ecofin publicó una **Declaración sobre la UEM** y decidió que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento

- entraría en vigor el 1 de julio de 1998, y no el 1 de enero de 1999 como mandaba la normativa.
7. Tras el Ecofin informal de York del 21 de marzo de 1998, la declaración del 1 de mayo y el Ecofin del 19 de mayo, el **Consejo Europeo de Cardiff** (15 y 16 de junio de 1998) saludó la implicación del Ecofin en los trabajos sobre las **reformas económicas** de los mercados de trabajo, de bienes y de capitales, que establecieron un procedimiento ágil en materia de mercados de bienes y de capitales. Esta implicación consistirá en la vigilancia multilateral de las economías de la UE, que se traducirá en recomendaciones políticas de las orientaciones generales y en un sistema de supervisión de estas recomendaciones. Las conclusiones de la Presidencia del Consejo de Cardiff especifican que los Estados miembros y la Comisión presentarán breves informes en el ámbito de sus competencias, antes de fin de año, sobre los mercados de bienes y de capitales. Sobre esta base, la Comisión elaborará un breve informe sobre problemas y políticas estructurales, que se discutirá en el CPE y en otros foros del Consejo en el contexto de la vigilancia y de la preparación de las orientaciones generales.
 8. El Consejo Europeo subrayó que el proceso de reformas económicas tiene que vincularse con el **diálogo social** y basarse en trabajos específicos sobre indicadores de avance comparables, y para ello hay que asegurar una contribución efectiva de los **interlocutores sociales**.

5. El sistema de coordinación de la fase III de la UEM: el régimen macroeconómico del euro desde su creación el 01/01/1999

Como se ha expuesto en los capítulos anteriores, el lento proceso de experimentos y los mejoramientos progresivos de la coordinación se aceleraron mucho con la llegada del euro. Además del argumento tradicional bien conocido que más integración aumenta la necesidad de tener más coordinación, se agregó un aspecto de economía política específico al hecho de compartir este bien común que es la moneda única. Por definición, al desaparecer las monedas nacionales, se erradicó también el principal canal de responsabilización (o identificación, internalización) de los efectos de las políticas nacionales vía las sanciones de mercados en los tipos de interés y de cambio nacionales, que castigaban (o ayudaban) a las monedas de los países autores de políticas divergentes (convergentes). Por lo tanto era imprescindible compensar este nuevo riesgo de “*free riding*” y de pérdida de responsabilidad (“*moral hazard*”) mediante un reforzamiento adecuado del dispositivo institucional de monitoreo y de coordinación entre los países que comparten la moneda común. El Tratado lo tenía previsto mediante el dispositivo de “vigilancia” regional (art. 99) y el principio de sanciones progresivas en contra de los países que no respetaran los criterios de disciplina presupuestaria (art. 104). Fue el papel del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 dar más credibilidad a estos principios al precisar las modalidades operacionales de su aplicación.

El dispositivo europeo de coordinación diseñado para la gestión de la fase III de la UEM, es, de hecho, la institucionalización de los procedimientos prácticos que han resistido al proceso de más de 30 años de “selección natural” entre diversas tentativas. Los artículos sobre política económica del Tratado (98 a 104) son la traducción formal de experiencias pragmáticas para crear una “governabilidad” de las políticas no-monetarias entre autoridades políticas descentralizadas y que enfrentan una política monetaria única que impone a los otros actores un objetivo prioritario de estabilidad de los precios.

La gobernalidad económica europea se caracteriza por la combinación de tres principios básicos: subsidiaridad, autonomía, y coordinación mediante una vigilancia mutua a nivel regional. Estos principios se aplican a tres categorías principales de actores independientes que operan a

niveles de soberanía y extensión geográfica muy diferentes según los campos considerados, pero cuyas responsabilidades son claramente identificadas:

1. La política monetaria es única y autónoma, es decir supranacional (de tipo federal) y con un objetivo formal impuesto,
2. Las políticas presupuestarias y estructurales se mantienen descentralizadas al nivel nacional (Estados Miembros soberanos) pero son de interés común y por lo tanto están bajo monitoreo mutuo y según procedimientos formales de coordinación.
3. Los mecanismos de fijación de las condiciones laborales (sobre todo los sueldos) quedan en manos de interlocutores sociales autónomos (sindicatos de trabajadores y organismos de empleadores) y operando sin armonización o marco común a nivel comunitario, es decir según prácticas nacionales de tipos muy diferentes (centralizados a nivel nacional o sectorial, regulados o informales, o incluso descentralizados geográficamente o hasta las empresas individuales).

Esta combinación funciona en base a un conjunto experimentalmente probado de disposiciones de coordinación que definen claramente la formulación de la política económica y la responsabilidad de los tres principales grupos autónomos de actores para alcanzar los objetivos de la Comunidad. En este marco de diálogo y monitoreo permanente, las interacciones de estos tres polos autónomos conforman el “*policy-mix*” macroeconómico de la zona euro y llegan a un auténtico planteamiento de gobierno económico concertado. El motor de esta fórmula de coordinación es el interés mutuo creciente que los miembros de la UE encuentran en sus logros económicos.

A continuación se recapitula en forma sintética la arquitectura del dispositivo, con sus procedimientos e instrumentos.

1. La política económica sigue siendo responsabilidad de los Estados miembros, pero estos tienen que llevar a cabo sus políticas con vistas a la realización de objetivos comunitarios y respetando las orientaciones fijadas por el Consejo (artículo 98).
2. Las políticas económicas nacionales son materia de interés común y los Estados miembros se coordinan en el seno del Consejo (artículo 99.1); la **herramienta principal** son *las orientaciones generales de políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad*, cuya elaboración tiene un procedimiento detallado (artículo 99.2: el proyecto de recomendaciones de la Comisión va al Comité Económico y Financiero (ex-Comité Monetario), luego pasa al Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) que emite un informe por mayoría cualificada y lo presenta al Consejo Europeo (Jefes de Estados), el cual debate una conclusión a partir de la cual el Consejo ECOFIN publica una recomendación de orientaciones generales, por mayoría cualificada, e informa al Parlamento Europeo). Estas orientaciones son el punto de referencia para ejercer la “*vigilancia multilateral*”, un proceso colegiado de monitoreo regional, que analiza y evalúa la situación económica y las políticas, mediante informes periódicos presentados por la Comisión, a través de los Comités de expertos (CES y Comité de Políticas Económicas, CPE), al Ecofin (artículo 99.3). En caso de falta de coherencia de las políticas nacionales con las orientaciones generales o con las exigencias del funcionamiento de la UEM, el Consejo, por mayoría cualificada y previa recomendación de la Comisión, remite recomendaciones específicas al Estado miembro en cuestión y, con fines de disuasión, estas recomendaciones pueden ser públicas (artículo 99.4). Estos procedimientos pueden ser detallados o mejorados a través de la legislación derivada promulgada a nivel comunitario (artículo 99.5).

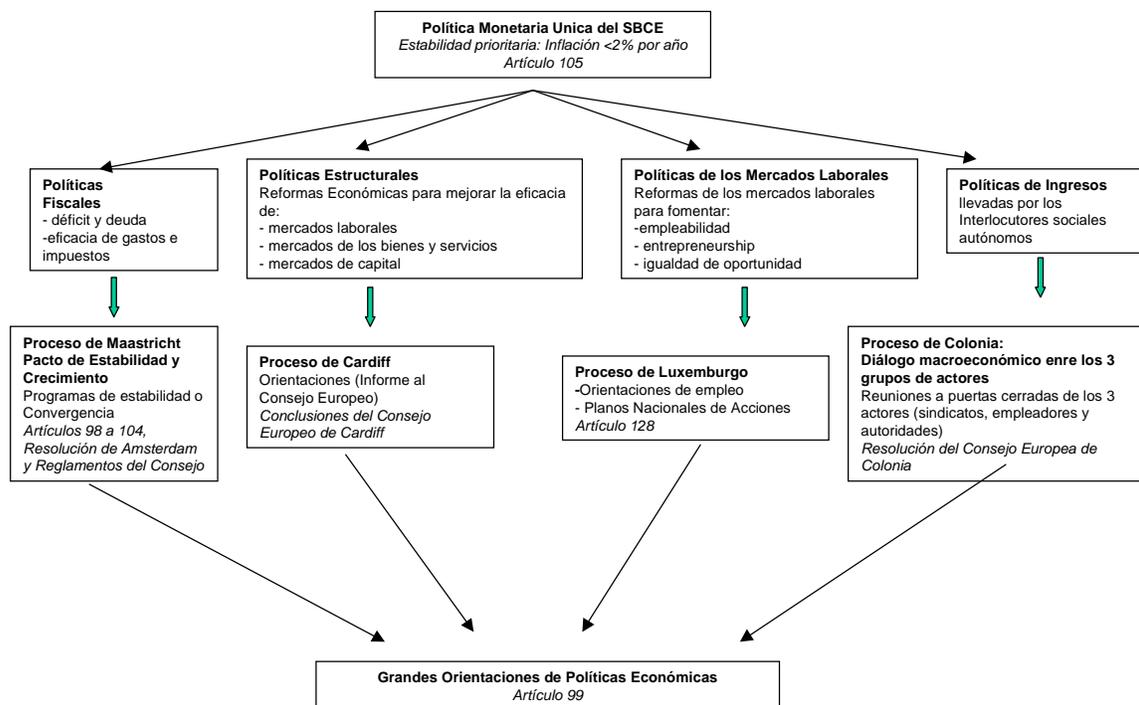
En complemento del principio general de coordinación y de las disposiciones de vigilancia mutua a nivel regional que se aplican a cualquiera política económica (macroeconómica así como estructural), existen **disposiciones más específicas** para ciertos campos donde se consideró

necesario requerir una coordinación específica. Se trata de **cuatro áreas** especiales, respectivamente los campos presupuestario con los artículos del Tratado y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, las reformas estructurales con el Proceso de Cardiff, las políticas del mercado laboral con el proceso de Luxemburgo y las políticas de sueldos con el proceso de Colonia. Lo más relevante es la normativa que garantiza un mínimo de **disciplina presupuestaria** en todos los Estados miembros (y no sólo en los que participan al euro). A continuación se desarrollan estas disposiciones.

Puesto que las **políticas presupuestarias** siguen siendo responsabilidad plena de los Estados miembros, el Tratado prevé fuertes dispositivos para impedir conflictos entre las políticas presupuestarias y las monetarias y el consiguiente desequilibrio de la combinación de políticas (es decir, políticas presupuestarias que sobrecarguen la política monetaria y provoquen efectos negativos para la UEM y la Comunidad). Los **artículos 101, 102 y 103** prohíben, respectivamente, la financiación monetaria de los déficits presupuestarios, el acceso privilegiado del sector público a las instituciones financieras, y el respaldo a los compromisos de los gobiernos o las entidades públicas. Con respecto a los déficits estatales excesivos, las disposiciones del **artículo 104** las prohíbe y organizan un procedimiento preciso para supervisar y definir la observancia de la disciplina presupuestaria requerida. Un mecanismo de sanción en caso de no-cumplimiento de esta disciplina mínima de parte de un Estado miembro de la zona euro, completa el dispositivo. Las modalidades y plazos de aplicación de esta disciplina fueron precisados con el **Pacto de Estabilidad y Crecimiento** que el Consejo Europeo estableció en vista al lanzamiento de la moneda única, pero que se aplica a todos los miembros de la UE.

Diagrama 1

MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS EN LA UE



Este pacto vinculante consolida y acelera la vigilancia presupuestaria de conformidad con los artículos 103 y 104-C, proporciona sus modalidades operativas y hace plenamente creíble la aplicación de la disciplina presupuestaria común. El pacto se refleja en dos nuevos Reglamentos

del Consejo, bajo la orientación de una Resolución del Consejo Europeo dirigida al Consejo y a la Comisión. Se trata de conseguir y mantener la combinación de políticas de crecimiento que los Estados miembros necesitan para que la UEM sea sostenible y creadora de empleo. Las disposiciones del pacto - especialmente el objetivo de aproximarse al equilibrio presupuestario a medio plazo - confirman las políticas presupuestarias ya recomendadas en sucesivas orientaciones generales del Consejo Europeo desde diciembre de 1993. El pacto tiene, en efecto, tres **finalidades**:

1. Prevenir tensiones en la política monetaria, que llevarían a una combinación de políticas subóptima y demasiado restrictiva que así dañaría al crecimiento;
2. Apoyar la acumulación de inversiones que la economía europea necesita para aumentar su producción potencial, haciendo viable un mayor crecimiento: la consolidación presupuestaria permite generar los ahorros necesarios para aumentar la inversión y mantener más bajos los tipos de interés;
3. Restaurar el margen de maniobra que necesitan las autoridades presupuestarias y fiscales para una gestión óptima de sus economías en una UEM plena (estabilizadores automáticos y acción discrecional en caso de choques asimétricos):
 - (i) Los países con un sólido equilibrio presupuestario estructural tendrán considerable flexibilidad presupuestaria durante las recesiones cíclicas normales sin necesidad de superar los límites del Tratado en sus déficits presupuestarios (los llamados "estabilizadores automáticos" pueden desempeñar plenamente su papel amortiguador en el ciclo económico).
 - (ii) La realización de un equilibrio presupuestario a medio plazo en condiciones cíclicas normales (equilibrio estructural) significa una reducción acelerada del ratio deuda/PIB. Así, el efecto combinado de los menores déficits y de los menores tipos de interés reduce la pesada carga del servicio de la deuda estatal, permitiendo reducir impuestos y/o establecer otras prioridades de gasto, especialmente si fuera necesario ante choques específicos en el país; esto contribuye claramente a crear un círculo virtuoso, reforzado por la acción de las expectativas de mercado, en el que la posibilidad de sana acción estabilizadora por parte del gobierno, de reducción de los impuestos y la producción de bienes colectivos básicos, mejoran la oferta y consolidan la estabilidad y las fuerzas endógenas de crecimiento.

Esta legislación derivada se estructura en dos reglamentos del Consejo. El primero, basado en el artículo 99.5, tiene una función de alerta. Es un **planteamiento preventivo** que establece "programas de la estabilidad" (o "programas de convergencia" para los no participantes en el euro) a nivel nacional y establece las modalidades de su aplicación y vigilancia. En estos programas, las autoridades nacionales anuncian sus presupuestos detallados según una pauta común para por lo menos los tres años que vienen, incluyendo todas las medidas necesarias para cumplir estas metas, y se comprometan en ajustes suplementarios en caso de apartarse de las trayectorias comunicadas en los programas; en tal caso, las medidas de ajustes deben ser precisadas de manera de poder ejercer su monitoreo paso por paso. El segundo, basado en el artículo 104.14, organiza un **planteamiento disuasivo** para asegurar el pleno respeto de los criterios presupuestarios por parte de los Estados miembros y hacer operativa la aplicación de las sanciones en caso de incumplimiento. En efecto, eran necesarias disposiciones más detalladas para acelerar y clarificar la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, en particular mediante el establecimiento de definiciones claras y plazos precisos para cada fase, así como al definir cuantitativamente los casos de excepción contemplados.

Con estas disposiciones complementarias del Tratado, se ve claramente el sentido del principio de subsidiaridad. El método europeo de coordinación queda bien en manos de los Estados mismos y no de un poder central superior, en la medida que solos los Estados soberanos pueden actuar para ajustar sus presupuestos. El poder comunitario (El Consejo ECOFIN y la Comisión Europea) puede

solamente mover procedimientos supranacionales precisos que permiten ejercer presiones graduales sobre las autoridades nacionales, primero entre pares a nivel confidencial de expertos de los comités, y progresivamente a nivel del debate público, mediante presiones de mercados y de opinión pública, con reforzamiento posible mediante multas financieras. En definitiva, son exclusivamente los gobiernos y los parlamentos soberanos que deciden los programas de estabilidad y los ajustes para cumplirlos según previsto, pero los otros Estados miembros, la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo, así como los otros actores (Banco Central Europeo, bancos centrales nacionales, interlocutores sociales) opinan y monitorean en un debate dinámico permanente que constituye una fórmula acabada de “*diálogo macroeconómico*”.

Este diálogo macroeconómico permite que *la combinación de políticas macroeconómicas tienda a ser favorable al crecimiento y al empleo siempre que las políticas presupuestarias nacionales y el comportamiento salarial de los interlocutores sociales no contrarresten el objetivo esencial de estabilidad de la política monetaria común*. Este es el **teorema básico de las políticas macroeconómicas de la UEM formuladas en las “Grandes Orientaciones”**⁹: cuanto más contribuyan los presupuestos de los Estados miembros y la negociación salarial de los interlocutores sociales al objetivo común de la estabilidad, más favorable será la situación monetaria para el crecimiento y el empleo.

En los otros campos que disponen también de una coordinación explícita, los procedimientos son aún más subsidiarios, es decir que el poder comunitario es aún más discreto y reducido a un mero sistema de diálogo con informes específicos. Para las **políticas estructurales**, existen dos mecanismos de diálogo: el proceso de Cardiff para las reformas de los mercados y otras medidas microeconómicas, y el proceso de Luxemburgo para los mercados laborales. El primer proceso se limita a emitir un informe común, lo que supone un examen y un monitoreo mutuo de las situaciones de cada economía nacional. El segundo proceso tiene dos instrumentos más precisos que forman parte del Tratado de Amsterdam en su título sobre empleo. Consiste en un documento anual de “Orientaciones de empleo” que el Consejo emite a través de una proposición de la Comisión, y de documentos nacionales llamados Planes Nacionales de Acción que exponen como cada Estado Miembro entiende aplicar las Orientaciones de Empleo del Consejo en su caso propio.

La UE y su zona euro (que agrupó 11 de los 15 miembros de la UE a partir del 01/01/1999 y 12 a partir del 01/01/2001) han logrado así transformar el régimen de **governabilidad económica en una experiencia única en el mundo** y en la historia.

⁹ Council Recommendation of 7 July 1997.

IV. Filosofía general del modelo europeo de coordinación

A pesar de la sofisticación del esquema de vigilancia regional y del mecanismo de disciplina y sanciones previstas por el Tratado y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cabe insistir en que - fuera del campo monetario cuya autoridad es ahora en la zona euro (€) enteramente supranacional – las decisiones de políticas económicas se quedaron enteramente en las manos de los Estados Miembros, incluso en materia de coordinación: según los términos mismos del Tratado “*los Estados se coordinan en el seno del Consejo...*”, en aplicación del principio de “*subsidiaridad*”.

Al dirigir este trabajo a responsables latinoamericanos que desean evaluar la experiencia europea, cabe centrarse en lo verdaderamente esencial y salir de los mitos tanto sobre la coordinación como sobre la realidad de la Unión europea. Lo que se ha logrado en tantos años en Europa es muy importante, pero puede parecer reducido a muy poco si se compara con las expectativas iniciales o con la teoría: se logró “solamente” crear una cultura comunitaria y un espíritu “colegiado” en materia de decisiones de políticas económicas nacionales. Este método ayuda a cada autoridad a enfrentar mejor sus propias responsabilidades y a tomar consciencia de los impactos externos de las políticas nacionales, pero sin tocar a la soberanía de estas autoridades. La verdad es que los límites efectivos impuestos por la Comunidad a las políticas nacionales son muy escasos. Se reducen a prevenir exclusivamente casos de “errores graves” de parte de las autoridades nacionales, en un campo bien

delimitado (el área presupuestaria) y mediante procedimientos rigurosos que descansan sobre criterios convenidos de antemano en el ámbito de un Tratado supranacional. Para todas las otras políticas, si bien es cierto que deben todas ser consideradas de interés común y que existen también instrumentos de monitoreo colegiado, se dispone solamente de la posibilidad para el Consejo de Ministros de emitir grandes orientaciones y recomendaciones a veces por país.

El esquema europeo de coordinación parece entonces más bien “minimalista” en el sentido que consiste solamente en que cada Estado miembro está bajo vigilancia de sus socios regionales para que no ponga en peligro el bien común de la UEM. En realidad, las modalidades operacionales reducen esta vigilancia a cuidar que cada gobierno haga lo que convenga mejor a su economía. Estamos muy lejos de la ilusoria coordinación de los libros de teoría de economía, que abarcaría la búsqueda de una optimización a nivel del bloque regional mediante compromisos formales impuestos a sus miembros.

Sin embargo lo que se ha logrado es esencial y funciona porque conviene a sus miembros. Se trata de un sistema que corresponde a una "selección natural" de ensayos sucesivos, y refleja la realidad política y cultural de los pueblos de Europa. Con esta observación que podría aparecer - visto desde afuera - como una falta de ambición comunitaria o una mediocridad institucional, se llega al **punto crucial para entender el reto de la coordinación** y su difícil equilibrio.

Muchas veces nuestra cultura latina común nos crea ilusiones peligrosas: uno espera demasiado de la llamada coordinación, olvidando el principio de subsidiaridad, es decir, olvidando que hacer más correspondería a un cambio mayor de régimen constitucional cuyas condiciones de realización no existen en Europa (y no están cerca de encontrarse). *Los gobiernos nacionales no pueden sacrificar sus propios fines en aras de los fines de los demás.* No se puede por definición llegar a someter decisiones tomadas por poderes nacionales soberanos sin cambiar de sistema institucional e imponer un régimen federal, es decir una centralización de las decisiones. Tampoco se puede pedir a los gobiernos de los Estados miembros que tomen y respeten compromisos que implican cambios en decisiones tomadas por parlamentos autónomos, salvo en el marco de procedimientos específicos adoptados por Tratado supranacional en áreas muy limitadas.

Esta confusión viene de la ilusión “jacobinista” de que existiría una superioridad de las decisiones centralizadas (“ilustradas”) sobre los poderes locales miopes. Este tipo de coordinación autoritaria no corresponde al mundo de hoy con mercados globalizados. Supondría un grado perfecto de integración regional con un consenso fuerte sobre el modelo económico subyacente. La realidad es otra incertidumbre en materia económica, diversidad de pueblos y falta de cohesión regional, hacen todavía necesaria la existencia de una pluralidad de estados intermediarios (nacionales o subnacionales) que, de una cierta manera, compiten entre ellos y con las decisiones centralizadas. En este contexto, una coordinación formal “fuerte” expondría la Unión a un alto riesgo de pérdida de legitimidad (ciertos pueblos podrían percibirse como explotados o marginalizados por sus socios) a raíz de situaciones de “*moral hazard*” (daño de responsabilidad) creadas por la existencia misma de una coordinación autoritaria: las autoridades nacionales expuestas a presiones internas de “demandas de políticas”, tratan de echar la culpa a sus vecinos o al esquema de coordinación. Este sesgo inevitable tiende a favorecer los comportamientos de “*free riding*” y desincentiva los esfuerzos internos, lo que llevaría a una pérdida de eficacia de las políticas nacionales y una confusión de las responsabilidades.

En conclusión, cuando no existen todavía condiciones “federativas”, un esquema centralista de coordinación sería contraproducente, y la coordinación, tropezando con el “*dilema del preso*”, se volvería una pugna dañina para las metas de la Comunidad. En cambio, un esquema más pragmático, basado sobre un **diálogo** entre actores autónomos, creando paulatinamente confianza mutua para salir de este dilema, y reconociendo que cada gobierno tiende legítimamente a actuar individualmente hacia lo que más le convenga, permite llegar a un consenso mínimo sobre el contenido de las políticas y así *estimular la autodisciplina por razones de intereses propios (recompensas o sanciones a los dirigentes políticos nacionales a través de los mercados).*

V. Principios generales sacados de las experiencias observadas de coordinación entre naciones soberanas

Los análisis y elementos detallados en lo anterior, permiten llegar a la formulación de unos principios generales que sintetizan los experimentos tanto del SMI y del G-7, como de la UE y del SME o de la UEM.

La coordinación supone actores autónomos y protege a esta autonomía (paradoja). Como su etimología lo indica, la coordinación es lo contrario de la centralización: sirve para limitarla y defender a la soberanía de los actores individuales cuando existen interacciones entre ellos. El concepto de coordinación es inherente a la autonomía y no lo contrario, como a menudo se cree, al atribuir indebidamente una sentido autoritario o jerárquico bajo la forma de “un coordinador”.

La condición necesaria (pero no suficiente) de la coordinación es tener una capacidad mínima de diálogo y de consenso entre actores autónomos para que se pongan de acuerdo para actuar en conformidad con unas reglas o metas comunes (un orden común). Las acciones quedan de responsabilidad exclusiva de los actores autónomos, pero ellos establecen conjuntamente un marco de referencia que permita una evaluación común y transparente de cada una, así como de sus interacciones. Se supone entonces una institucionalización mínima sin la cual no serían posibles ni un marco común ni lograr un orden transparente.

El problema mayor de la coordinación es el "dilema del prisionero", es decir el riesgo que, ya sea por asimetría o por incertidumbre, cada uno trate de actuar por su cuenta a fin de minimizar los riesgos para las autoridades nacionales. Este problema es inherente al hecho que los actores son políticamente independientes pero no económicamente.

En el mundo de Bretton Woods, fue la potencia hegemónica de EE-UU que permitió salir del dilema e imponer un sistema de coordinación automático mediante las paridades fijas sobre el dólar (una forma de dolarización). Sin embargo el sistema era asimétrico, consistía solamente en impedir divergencia con la política norteamericana. En caso de error en el país ancla, sin disponer de un medio capaz de disciplinar objetivamente al país dominante, la coordinación se volvía perversa al obligar a acompañar al error inicial, amplificando los impulsos keynesianos originado por EE-UU, lo que se tradujo históricamente en un sesgo inflacionario mundial. Con este sesgo, la estabilidad externa, no solamente no podía garantizar la estabilidad interna, sino que se volvía el vector de transmisión de una inestabilidad generalizada.

En el mundo de flotación entre las principales divisas que se impuso como alternativa, se volvió a una situación de dilema del prisionero. La internalización esperada de las divergencias de políticas en el comportamiento de los tipos de cambio, no fue satisfactoria, y la asimetría del dólar no desapareció. El resultado fue pésimo.

EE-UU tuvo que encabezar una reacción a favor de una *coordinación negociada mediante el G-7 y un manejo de los tipos de cambio*. Bajo el temor común de un “*crash landing*” del dólar, los miembros del G-7 superaron su desconfianza mutua para tratar de corregir a la vez la falta de coordinación entre políticas internas y la falta de orientación de los tipos de cambio, que caracterizaban por definición el sistema monetario de flotación. El G-7 intentó la definición colegiada de “*zonas de referencia*” para los tipos de cambio que tenía que implicar también una definición colegiada de las políticas macroeconómicas compatibles con estas zonas, y especialmente de las políticas presupuestarias. Pero eso no fue posible, agudizando el problema del anclaje global y de la evaluación de los riesgos global de inflación. Esta combinación de acuerdos de cambios con una rigidez excesiva de las políticas fiscales nacionales, llevó a una **coordinación desequilibrada** y al desmedro de la estabilidad monetaria global, con una recaída en la desconfianza mutua (dilema del prisionero).

Esta experiencia del G-7 mostró, tanto en su logros como en su fracasos, los principios que hacen efectiva o no cualquier esquema de coordinación:

1. La necesidad de un consenso sobre el contenido de las políticas y sobre la evaluación de los riesgos de inflación, lo que implica un análisis común
2. El papel clave de las políticas presupuestarias para la estabilidad cambiaria, que quedan necesariamente en manos de instituciones soberanas y que no van a obedecer a acuerdos entre tecnócratas o políticos,
3. La necesidad de transparencia y de contra-poderes en materia de coordinación internacional.

La experiencia europea muestra que el nivel regional constituye un medio eficaz para consolidar los progresos institucionales y diseñar una repuesta común a las asimetrías o choques externos que enfrentan las economías nacionales. Más concretamente, la cohesión regional puede vencer al dilema del prisionero mediante la combinación de dos elementos:

1. El desarrollo paulatino de **contactos personales y de trabajos colegiados** entre los responsables y los expertos de los países de una región, a fin de desarrollar una cultura común, construir un consenso básico, y crear un clima de confianza, y

2. La implementación a nivel regional de reglas y procedimientos objetivos **de vigilancia mutua** que permiten focalizar la atención de los mercados y de las opiniones públicas sobre el desempeño individual de cada gobierno. La coordinación se vuelve así un instrumento directamente útil y deseado por los responsables nacionales porque mejora la credibilidad de sus políticas y les ayuda directamente en sus tareas. Este método permite asegurar una concordancia entre los intereses nacionales y regionales.

VI. Aplicabilidad a América Latina y al Caribe

Los principios expuestos en los capítulos anteriores parecen tener vocación universal, pero fueron implementados durablemente de manera más concretas y formales solo en el caso europeo, que se ha vuelto así el caso-piloto en materia de esquema exitoso de coordinación de políticas. Ahora se trata de examinar en qué medida son válidos para los países de América Latina y del Caribe.

Existen grandes diferencias entre los casos de los países latinoamericanos y de los de Europa. Por lo tanto, cabe preguntarse primero en qué medida se puede pensar en importar al modelo europeo.

1. Identificar al método más que al modelo

La pauta que siguió **Europa no implica que todo lo que hizo tenga valor universal**, y que se debería reproducir en otras regiones. Si bien está claro que **la experiencia europea no es transferible** como tal a América Latina, quedan sin embargo lecciones importantes que sacar de este conjunto de experimentos a fin de ahorrarse demoras inútiles o errores que se cometieron allí. El proceso europeo ha sido muy lento e imperfecto y se desarrolló en un contexto internacional muy diferente. Al lanzar cualquier otro proceso de coordinación regional es un deber tratar de compararse con los otros casos.

Sin pretender que el camino europeo sea el único o el mejor, se puede sostener que otras regiones que quieran desarrollar mecanismos de coordinación y progresar en su integración regional, podrían sacar provecho de un **conocimiento** más profundo del caso europeo y de sus métodos.

La razón viene de que el caso europeo es un experimento que muestra un **proceso** de "andar a tientas", permitiendo aplicar métodos pragmáticos mientras demostró que otros eran ilusorios en materia de gobernabilidad económica. La integración europea todavía está en vía de implementación. Ella ha sido y sigue siendo, larga, penosa, no siempre gloriosa o tan exitosa, y a menudo el progreso resultó de crisis. Este proceso constituye una experiencia útil para los economistas, los científicos políticos y sobre todo los responsables políticos. Incluso, a pesar de las importantes diferencias entre los casos de las diferentes sub-regiones de AL y de Europa, el método europeo, respetuoso de las soberanías nacionales, puede ser a priori candidato para los casos de AL que tampoco pretenden formar por hoy estados federales.

Lo importante que se debe tener claro, es que de ninguna manera se puede importar un resultado, pero sí se puede importar un **método para lanzar un proceso propio** por grupos de países. Las realizaciones a nivel regional resultan necesariamente de procesos endógenos a cada sub-región, que son muy diferentes a través de América Latina. Sin embargo, todos requieren un trabajo colegiado de los responsables políticos y de los expertos técnicos latinoamericanos. Solamente ellos pueden hacerse cargo de lanzar el ejercicio de intercambios que puede llegar a la definición de fórmulas adecuadas a cada sub-región.

El análisis de la aplicabilidad o no del modelo europeo constituye un punto de partida concreto y eficiente. En particular apunta a enfatizar una doble lección metodológica muy **importante**:

1. Hoy en día, el campo macroeconómico debe ser incorporado con la más alta prioridad en los esquemas de integración sub-regional dado que condiciona el éxito y la continuación de la integración comercial (e incluso política de la región): la **credibilidad** para los operadores económicos de perseguir solamente acuerdos comerciales entre los socios de una sub-región cuando los resultados de tales acuerdos pueden ser contrarrestados por los efectos de una falta de convergencia con posibles desequilibrios macroeconómicos y consecutivas crisis financieras o cambiarias. Dichos desequilibrios crean costosos riesgos de contagio y de reacciones contrarias a la integración regional obstaculizando la aplicación de los acuerdos.
2. Tanto para la significación de los acuerdos regionales como para la credibilidad de cualquier intento de cooperación o coordinación macroeconómica, **los tipos de cambio** desempeñan un papel clave. Dado que se vuelven "asuntos de interés común" para la región, permiten apuntar al tema de la convergencia de las políticas macroeconómicas nacionales y ofrecen así una oportunidad concreta de lanzar un dialogo técnico basado en un método de discusión en forma colegiada de las políticas internas de cada país. La experiencia europea, acumulada sobre todo en este proceso de monitoreo de los tipos de cambio (mediante el SME y después con la UEM) permite alcanzar unas conclusiones operacionales sobre los límites y los alcances de la coordinación entre autoridades soberanas, así como sobre el carácter imprescindible de un mínimo de dialogo y monitoreo macroeconómico para que una integración regional sea exitosa.

2. Coordinación macroeconómica e integración regional

En general se considera que la coordinación entre autoridades soberanas tiene sentido solamente a partir del momento que la integración regional alcanza un nivel significativo de intercambios intra-regionales, creando claras interdependencias entre los países de una misma

región. Además del carácter a priori obvio de esta consideración, el ejemplo de la Unión Europea suele servir de fundamento, al referirse a la aparente secuencia histórica de lo comercial hacia lo macroeconómico: Europa logró integrarse mediante progresivas etapas de una integración comercial con la unión aduanera primero, después en el campo de las políticas económicas con el mercado único y la unión económica, y al fin, la coronación del primer pilar de la Unión Europea con la moneda única.

El hecho que los intercambios comerciales intra-regionales en América Latina no llegan ni a la tercera parte del grado de integración comercial europeo suele volverse en el argumento para no dar mayor prioridad al tema en la región. Por lo menos, este tipo de argumento hace que la coordinación de las políticas nacionales o las discusiones de los tipos de cambio a nivel regional parecen ser un ideal lejano o prematuro que requiere de etapas previas todavía lejos de ser cumplidas.

Ahora bien, este argumento secuencial es erróneo en grande parte por 3 razones:

1. Se trata de una lectura histórica superficial e incompleta del caso europeo porque no da cuenta de la alta **prioridad a la estabilización** macro-monetaria que fue muy anterior (1947) a los acuerdos comerciales del Tratado de Roma (1957).
2. Corresponde a un pasado cuyos rasgos no se van a reproducir. Aplicando una lectura más económica, y tomando en cuenta, con las dimensiones monetarias y financieras, las grandes tendencias de la globalización que se desarrollaron simultáneamente y que han modificado totalmente el entorno, se llega a reconocer que el camino europeo fue en parte **contingente**. La pauta que siguió Europa ya no puede reproducirse tal cual en otras regiones porque el mundo ha cambiado significativamente.
3. En este mundo globalizado, los mercados financieros sancionan, tanto positivamente como negativamente, con contagio a nivel regional los resultados de las políticas o de las condiciones macroeconómicas de los países emergentes, confiriendo les una dimensión regional. Eso amplifica fuertemente las externalidades de las políticas nacionales entre vecinos, creando nexos regionales en adición a los ya existentes en el ámbito comercial.

Se examinan en detalles estas tres razones ligadas:

1. El camino europeo contemplado en su totalidad enseña que el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica y de la convertibilidad monetaria fue una prioridad de la reconstrucción económica de Europa. El mecanismo de la Unión Europea de Pagos (UEP) establecido con la ayuda Marshall de EE-UU y una condicionalidad fuerte demuestra ya la necesaria **complementariedad del ámbito macroeconómico con lo comercial**. Esta misma ley básica se verificó a contrario cuando, después del quiebre del sistema de Bretton Woods, la pérdida de la disciplina externa conllevó a las divergencias macroeconómicas y a la resegmentación del mercado común. En resumen el éxito europeo viene de la combinación de los dos campos: acuerdos comerciales y cooperación macroeconómica.
2. Sin embargo, el **contexto económico internacional** en lo cual se integró Europa en los decenios 50 y 60 era radicalmente distinto del entorno en lo cual se desempeña América Latina hoy en día. En Europa, la integración mediante la unión arancelaria fue establecida en un contexto de crecimiento alto con gran estabilidad monetaria y financiera sin movilidad alta de capital (en los 60s), y en un proceso de fuerte consolidación institucional (instituciones y legislación comunitarias, políticas comunes). La vuelta a la convertibilidad de las divisas nacionales en un mismo patrón de tipos de cambio fijos con pocos movimientos de capitales del sistema de Bretton Woods permitió asegurar una convergencia obligada y una disciplina automática de las políticas macroeconómicas (ver capítulo II). Así, se enganchó un proceso de construcción progresiva del área comercial hacia lo financiero y lo monetario antes de tocar las áreas más políticas con los pilares segundo y tercero de la

Unión Europea. Del caso europeo se impuso como “obvia” una pauta, presentando a la integración como algo que empieza en el ámbito comercial mucho antes de invadir al campo macro-monetario, y que conlleva una ineludible transferencia progresiva de competencias del nivel nacional hacia lo supranacional, como si fuera una ley natural de la historia. Hoy en día, *el proceso latinoamericano de integración se produce en una situación radicalmente distinta*, en la cual la estabilidad financiera y de los tipos de cambio no tiene la misma garantía, enfatizando las diferencias entre las políticas macroeconómicas, mientras el esfuerzo institucional queda débil, sin órgano específico fuerte para tomar iniciativas en nombre de los conjuntos sub-regionales y para hacerse cargo del interés regional. Lo poco que existe descansa exclusivamente sobre la parte comercial (unión aduanera o zona de libre comercio sin poder supranacional), y las tentativas o modalidades prácticas para coordinar las otras políticas están todavía muy débiles (aunque tienden a desarrollarse). Así, América Latina se encuentra lanzada en unos nuevos intentos de integración con instrumentos obsoletos: sus modalidades institucionales no corresponden al entorno presente de la globalización que pide una consolidación de los procesos de tomas de decisión en los campos macroeconómicos simultáneamente con los progresos meramente comerciales. Además de lo anterior, esta desventaja se combina con fuerte asimetrías debidas a las diferencias en los pesos relativos de los países participantes, principalmente dada la presencia de una economía gigante para sus vecinos (lo que no es el caso en Europa). En este contexto el problema de las fluctuaciones de tipo de cambio intraregionales – que es siempre crucial en materia de integración regional – se pone aún más fundamental para el éxito de una integración basada sobre el crecimiento rápido de los flujos del comercio intraregional. Ahora bien, sucede que en América Latina, el grado de inestabilidad macroeconómica, que fue hasta hace poco muy alto en promedio, fue sobretodo muy disperso entre los países, de tal modo que el grado de dolarización ha sido diferente entre las economías de la zona, introduciendo marcadas diferencias estructurales en los sectores financieros. Estas diferencias condicionaron los comportamientos privados como públicos, y así influyeron sobre el conjunto de instrumentos de política disponibles: en particular el papel del tipo de cambio divida en dos campos a las economías latinoamericanas según el esquema de gestión macroeconómica que aplican. Por un lado están los países más dolarizados, como lo ejemplifica Argentina, donde la paridad con el dólar se volvió tan crucial que fue ventajoso ligarse las manos y abandonar el uso de la política monetaria a fines internos al optar por un esquema radical de régimen de tipo de cambio fijo. Por otra parte, están las economías donde las herramientas monetaria y cambiaria se siguen usando muy activamente, como es el caso de Brasil. Esta diferencia entre los regímenes macroeconómicos reduce la disponibilidad de instrumentos para una posible coordinación en el ámbito regional y es una fuente potencial de conflictos intraregionales.

3. La globalización ha disminuido el fenómeno de las fronteras del “estado-nación”, debilitando - tanto por lo mejor como por lo peor - las capacidades de acción discrecional, tanto de las autoridades nacionales como de los monopolios internos. Una consecuencia de la globalización durante la década pasada fue el nuevo desarrollo de la integración regional en América Latina. El acercamiento del mundo externo se ha muy lógicamente beneficiado también al acercamiento entre economías vecinas. Tanto las estrategias de las empresas multinacionales como las de los exportadores locales, tienden a incorporar el entorno regional (proveedores, tamaño del mercado, condiciones macro-financieras, evoluciones políticas). Cabe destacar que este fenómeno no fue solamente una respuesta al cambio de giro de políticas proteccionistas a mayor apertura comercial. Fue también un efecto de la convergencia impuesta por la globalización en el campo macroeconómico: las restricciones de financiamiento externo y las presiones de mercados impusieron, con el llamado “*Consenso de Washington*”, el mismo tipo de prioridades y de restricciones en el uso de las

políticas macroeconómicas. Al conseguir así un mínimo de convergencia en los parámetros macroeconómicos, llevando a una cierta estabilidad, fue mucho más fácil negociar acuerdos preferenciales de comercio, tanto en las sub-regiones como a nivel latino-americano. De una cierta manera, la globalización impuso así una estabilidad macroeconómica en forma temporaria, o una especie de coordinación implícita al restringir las opciones disponibles y al hacer más obvios los intereses comunes entre países vecinos. Sin embargo, estas interdependencias entre economías no resultan solamente del incremento del comercio intrarregional, sino que **la globalización aumenta al mismo tiempo las externalidades** entre las decisiones nacionales de políticas macroeconómicas mediante el impacto de los flujos financieros externos. Eso significa que no solamente estas crecientes interdependencias tienden a disminuir la eficacia de las políticas nacionales (disminuyendo así las posibilidades de acción independiente de cada país), sino que además las condiciones macroeconómicas de una economía dependen cada vez más de las políticas aplicadas por las economías vecinas. Más se desarrolla la dependencia externa de los flujos de capitales, más impactos recíprocos tienen las orientaciones respectivas de los "policy-mix" macroeconómicos de economías vecinas, además de los impactos clásicos de los intercambios comerciales recíprocos. Por efecto psicológico y por el carácter gregario y masivo de los mercados financieros globalizados, la percepción de la sostenibilidad financiera de una economía se ha vuelto dependiente de las condiciones macro-financieras de sus vecinos directos, amplificando sustancialmente las externalidades generadas por las políticas macroeconómicas independientes. Una prueba inmediata de esta nueva realidad es la existencia de una **"prima de riesgo" común para la región** en las evaluaciones de los mercados financieros. Se trata de una fuerte correlación entre las fluctuaciones de los "spreads" financieros de los bonos emitidos por los países de una misma región sin relación con las decisiones y condiciones macroeconómicas propias a cada uno. Este fenómeno indica claramente que la globalización refuerza la importancia de la dimensión regional al **otorgar un label común a un grupo de países**, por lo bueno o lo malo. Fue el caso durante las entradas masivas de capitales del primer periodo de los años 90, en un sentido positivo. Fue también el caso durante las crisis financieras que afectaron negativamente a las economías emergentes. Este tipo de correlación es más percibido cuando los efectos visibles son negativos, es decir en la fase descendiente de la coyuntura regional. Así, el carácter procíclico se percibe más, como en el año 2001. El caso de la deterioración de las condiciones macroeconómicas y del alza de las primas de riesgos en los países del MERCOSUR y de sus miembros asociados, durante el periodo 2000-2001 constituye una elocuente demostración de este fenómeno de "convergencia" macroeconómica forzada que conlleva la globalización. Sin embargo, en esta fase negativa, la convergencia forzada no contribuye a la integración regional sino que al contrario, tiende a exacerbar los conflictos de interés entre los países y sus diferentes sectores o grupos. Además, las autoridades nacionales parecen solamente pensar en reacción y proceso de decisión individuales, sin contemplar ningún tipo de cooperación explícita al nivel regional o sin usar los mecanismos ya existentes. Las depreciaciones de las monedas flotantes responden lógicamente al deterioro de las condiciones financieras de los países cuyo tipo de cambio es fijo, empeorándolas en un círculo vicioso potencialmente destructor de la cohesión regional lograda en la fase anterior.

Esta lectura de los efectos de la globalización favoreciendo la toma en cuenta del nivel regional pone así en evidencia la necesidad de un análisis explícito del proceso de la integración regional como una construcción institucionalizada en una perspectiva más amplia que el mero ámbito comercial y que tiene que abarcar al campo del manejo macroeconómico. Sin embargo esta realidad sigue subestimada por los responsables nacionales. Tampoco los modelos teóricos de los libros académicos consideran la realidad creciente del entorno regional y su posible uso como respuesta regional a los defectos de las presiones inestables de la globalización.

Esta falla analítica conduce a tener que referirse al caso de la UE, único ejemplo de construcción regional que, respetando a las soberanías nacionales, ha sido exitosa durante un periodo suficiente largo. Cabe mencionar que, en la UE, tanto las presiones de los competidores externos así como la inestabilidad creciente de las olas financieras durante la naciente globalización, crearon las condiciones de una dinámica integradora. La institucionalización regional ya existente logró canalizar las reacciones a las presiones generadas **por la globalización hacia una respuesta regional metódica y progresiva**. La UE pudo así alzarse en la senda de un proceso acumulativo de profundización de su integración: el incremento de la competencia externa de la globalización fomentó, de parte de los actores económicos como políticos, una demanda interna por más integración. Eso tomó la forma de una búsqueda de reducción de los costos de transacción provocados por la existencia de fronteras (realización del mercado único), mientras los choques financieros externos al provocar costosos ataques especulativos entre monedas de sus Estados Miembros y al poner así en riesgo tanto el crecimiento como el funcionamiento del mercado único, incentivaron la búsqueda de una unificación monetaria durable (moneda única). Este proceso se apoyó sobre una institucionalización de una convergencia macroeconómica mediante una coordinación de las políticas, que focalizó la atención de los mercados financieros y de la opinión pública, gatillando "sanciones de mercados", tanto positivas como negativas.

Siguiendo esta lógica, se vuelve dramáticamente claro que hace falta una dinámica regional parecida en la zona, tanto en los trabajos académicos como los de las autoridades nacionales.

3. Coordinación macroeconómica y regímenes de cambio

La necesidad de mejorar la compatibilidad de las políticas de los socios autónomos de una subregión que pretenden integrarse, es independiente del hecho de tener o no un proyecto de moneda común. La coordinación regional resulta de la exigencia de ser creíble cuando se pretende construir un mercado único para ser competitivo en un mundo globalizado. Eso fue cierto también adentro de la UE, y sigue siéndolo para los Estados Miembros de la UE que no integran el euro, como Inglaterra, Suecia y Dinamarca por el momento, pero que participan plenamente en los ejercicios de coordinación y en los programas de convergencia de la UE.

La coordinación es imprescindible tanto para los países que mantienen monedas propias a fin de que las fluctuaciones de los tipos de cambio cumplan su función fundamental sin entorpecer a la integración y al mercado único, como para los que comparten una misma moneda. En este último caso el grado de coordinación tiene que ser más alto y más sancionado institucionalmente dado que los riesgos de "free riding" son más altos y menos sancionados por los mercados.

En ambos casos, los países de una misma sub-región tienen interés directo en construir conjuntamente un esquema de coordinación regional, para mejorar la transparencia de sus esfuerzos macroeconómicos y asegurar la credibilidad de las políticas decididas.

Un caso particular es el de la dolarización. Para los países dolarizados, es imprescindible complementarla con un marco institucional específico que garantice una gran rigor y transparencia presupuestaria a fin de disponer de un instrumento flexible para compensar la pérdida de la autonomía de política monetaria y cambiaria. Es obvio que este marco sería más eficaz y creíble si se decidiera a nivel regional.

En caso de sub-región cuyos miembros tienen regímenes cambiarios opuestos, estas diferencias no constituyen un obstáculo a la coordinación de las políticas entre estos miembros, sino que enfatizan la necesidad de un juego cooperativo.

En Mercosur, el grado de inestabilidad macroeconómica, que fue muy alto en promedio, fue sobretodo muy disperso entre los países, de tal modo que el grado de dolarización ha sido diferente

entre las economías de la zona, introduciendo marcadas *diferencias estructurales* en los sectores financieros. Estas diferencias condicionaron los comportamientos privados como públicos, y así influyeron sobre el conjunto de instrumentos de política disponibles: en particular el papel del tipo de cambio divida en dos campos a las economías latinoamericanas según el esquema de gestión macroeconómica que aplican. Por un lado esta Argentina muy dolarizada, donde la paridad con el dólar se volvió tan crucial que fue ventajoso ligarse las manos y abandonar el uso de la política monetaria a fines internos al optar por un esquema radical de régimen de tipo de cambio fijo. Por otra parte, está Brasil donde las herramientas monetaria y cambiaria se siguen usando muy activamente. Esta diferencia entre los regímenes macroeconómicos condiciona el tipo de coordinación factible al *reducir efectivamente la disponibilidad de instrumentos para una posible coordinación* en el ámbito regional. Sin embargo no la impide sino que al contrario la fuente potencial de conflictos intraregionales que crearía su ausencia la hace aún más urgente. *La integración regional es compatible con diferentes regímenes de tipos de cambio* pero no con divergencias macroeconómicas. Por esta razón, es imprescindible que las políticas nacionales sean más convergentes al perseguir las mismas metas de estabilidad de los precios internos y de presupuestos saneados o equilibrados. En estas condiciones, las fluctuaciones de los tipos de cambio entre los socios de Mercosur son más suaves y tienden a cumplir sus tareas básicas sin entorpecer la integración comercial.

Cuales quiera que sean los regímenes de tipos de cambio elegidos por las autoridades de la región, sería poco creíble para los operadores económicos y los mercados financieros pretender seguir con un proyecto de integración regional en el cono sur sin avanzar concretamente en una mejor cooperación macroeconómica. Mercosur difícilmente podría obviar que se empiece a contemplar explícitamente esas cuestiones. Simétricamente, a efectos de comenzar ejercicios de coordinación macroeconómica, por graduales y poco exigentes en materia de compromisos estrictos que ellos fueran, es necesario que los países adopten una perspectiva de largo plazo sobre la importancia para el crecimiento y las reformas estructurales de sus economías de avanzar con proyectos regionales, especialmente en materia de los mercados financieros.

Cualquier intento de cooperación en este ámbito llevará a contemplar el problema de los tipos de cambio que desempeñan un papel clave entre socio en vía de integración. Fue eso que llevó Europa hacia la EMU y el euro con un mecanismo institucionalizado de coordinación de las políticas nacionales. Para Mercosur, eso implica que las diferencias entre los dos principales regímenes de tipos de cambio sirvan de base a la puesta en marcha de un diálogo macroeconómico más estrecho centrado sobre una convergencia en la estabilidad macroeconómica tal como apareció recientemente en la región con la puesta en marcha del Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM) creado por el Consejo de Ministros del Mercosur en junio de este año.

4. Los obstáculos mayores a la cooperación regional o subregional en América Latina

Dos obstáculos mayores llaman la atención del observador ajeno a la región, y merecen ser discutidos dado que afectaron también al caso europeo: el dilema del prisionero y la creencia errónea en un conflicto de poder entre gobiernos nacionales y organismos regionales.

Primer obstáculo. Los países latinoamericanos no escapan del tradicional "*dilema del prisionero*" que afecta a la cooperación internacional en general: aunque todos perciben que ciertas acciones conjuntas llevarían a resultados económicos mejores para el grupo de países involucrados, una serie de inhibiciones - perfectamente racionales según criterios de cada uno a nivel nacional - lleva a una falta de cooperación y a resultados menores para el conjunto pero no necesariamente para cada país en forma separada.

En AL, estas inhibiciones siguen altas por varias razones que sería oportuno discutir abiertamente. Sabiendo el tema complejo y delicado, y con el propósito de provocar reacciones del lector, se ofrece aquí algunos argumentos de un observador ajeno.

Además de aspectos más técnicos (diferencias estructurales, disparidades de niveles de ingreso), parece que el peso del pasado en materia de políticas económicas (nacionalismo y proteccionismo) sigue grande, a pesar de las semejanzas culturales y lingüísticas que tienden a facilitar los acercamientos estratégicos. Eso explica la existencia del dilema mencionado. Los responsables políticos no se atreven mucho a tomar nuevas iniciativas a raíz de la acción de un conjunto de incertidumbres: dificultad de evaluar de antemano la distribución por países de los efectos, desconfianza de las reacciones de los otros países, falta de consenso sobre la evaluación de la situación y las medidas óptimas que sería conveniente adoptar, temor de ligarse las manos con los vecinos y de ser objetos de críticas populistas en su propio escenario electoral (culto de la soberanía), fragilidad institucional y falta de autoridad, o incluso inexistencia de instituciones regionales o de arbitraje creíble.

Sin embargo, los cambios ocurridos en el entorno mundial y local, las consecuencias de la crisis de la deuda externa, las políticas de apertura y de ajuste estructural, crearon fuertes presiones que impusieron de hecho más consenso y paralelismo en estas economías, de tal modo que los obstáculos se redujeron y la cooperación resultó más fácil en el decenio pasado. De hecho hubo avances significativos en los esquemas de integración en AL. Ahora falta la etapa crucial en el campo macro-monetario para consolidar y sacar provecho de estos progresos, y poder enfrentar mejor a la globalización.

Un factor favorable a una salida del dilema viene del grado creciente de visibilidad de las interdependencias entre economías cercanas, combinado a la percepción de costos derivados de la falta de verdaderos mercados regionales y de las divisiones frente a países grandes, bloques terceros o mercados financieros globalizados. Fue precisamente este tipo de consideración y de presión externa, que permitió a Europa salir de su situación de "dilema del prisionero". Como se detalla más adelante, la solución al dilema consiste en este caso a mejorar los conocimientos mutuos y fomentar la comunicación y los trabajos entre administraciones nacionales.

Segundo obstáculo. Sin embargo, el dilema del prisionero no es el único obstáculo. Como se puede observar en las opiniones públicas, se encuentra a menudo el argumento popular de "la falta de voluntad política" de los países, que designa en forma vaga y resignada la percepción que los dirigentes no estarían dispuestos (o no serían respaldados por sus opiniones públicas) en abandonar prerrogativas o poderes a favor de organismos regionales que no controlan. Esta concepción presenta a los organismos regionales como **competidores** de los gobiernos o administraciones nacionales. Eso agrega al dilema del prisionero, una situación de "daño de responsabilidad" ("*moral hazard*") mediante lo cual los responsables no tendrían interés en tomar en serio los compromisos regionales y hacer efectiva la integración. Por lo tanto, la agenda de la integración regional no podría progresar mucho a raíz de un vicio lógico más profundo.

Este obstáculo resulta de una percepción centralizadora de la integración que está pasada de moda y equivocada. Si bien es cierto que la integración regional implica que algunos poderes se traspasan del nivel nacional al nivel regional (por ejemplo al formar una unión arancelaria o en una unión económica y monetaria), la experiencia europea reciente demostró lo limitado y excepcional que estos campos constituyen. Al contrario, el consenso sobre la importancia del concepto de subsidiaridad permitió clarificar la naturaleza de la integración entre Naciones soberanas.

Es otro ejemplo de la importancia para los responsables latinoamericanos de poder analizar bien el caso europeo y sus errores pasados. La tendencia hacia una centralización de las decisiones que adoptaron todos los esquemas integracionistas en el mundo (no solamente en Europa, sino que

en África y en AL, por ejemplo el Pacto Andino en su versión inicial) resultó ser una serie de rotundos fracasos. Como se analiza anteriormente, lo mismo pasa con el concepto de coordinación de políticas económicas que se confunda generalmente con una sumisión de las responsabilidades de la nación a decisiones de organismos supranacionales.

Es necesario que esta clarificación sea hecha en AL, especialmente en el campo macroeconómico y monetario. Si se tiene bien claro que la coordinación macroeconómica no pretende imponer decisiones sino que mejorar el proceso nacional de decisión, el conflicto de interés no solamente desaparece, sino que se transforma en un motor de cooperación al beneficiar directamente a los dirigentes nacionales, como se examinará en el punto siguiente.

Cabe insistir en la identificación más precisa de este segundo obstáculo, porque refuerza al primero mediante la desconfianza hacia los organismos regionales y la excesiva formalización de los contactos entre gobiernos y administraciones nacionales que son percibidas en término de negociaciones. Por lo tanto, los intercambios de información y el conocimiento mutuo están inhibidos, agravando el famoso dilema del prisionero. Existe una notoria falta de comunicaciones regulares entre expertos económicos que no sean vista en término de "negociación diplomática". A pesar de existir diversos canales de comunicación oficial y de negociaciones institucionales entre los países que integran las sub-regiones de AL, hace falta un verdadero intercambio técnico, sin cálculo negociador, que permitiría reducir las incertidumbres y la desconfianza, y así lograr la emergencia de una cultura colegiada. En Europa, el mismo defecto explica el largo tiempo que se gastó antes de llegar a crear una cultura comunitaria y lograr una cooperación movida por interés propio de las administraciones nacionales.

5. Comparación Europa-América Latina para erradicar estos dos obstáculos a la cooperación regional

Como es expuesto en detalle en el capítulo 2 del presente documento, la UE emprendió un largo camino para levantar sus obstáculos a una coordinación factible. Esta larga historia muestra que numerosas fuerzas se combinaron en un contexto radicalmente diferente. Al comparar los casos de la UE y de AL, cabe destacar que Europa disponía tanto de ventajas con relación a AL, como de desventajas:

Las ventajas europeas eran que existían desde el principio más interdependencias entre sus economías y más credibilidad institucional, entre otro la UE disponía, entre otros, de 2 instrumentos particularmente fundamentales.

1. Un motor regional autónomo, la Comisión, cuya misión principal era tomar iniciativas mediante procedimientos definidos de antemano. Eso permitió experimentar sucesivamente varias fórmulas y desarrollar trabajos que permitían juntar a las administraciones nacionales en forma regular y crear paulatinamente una cultura común.
2. Un colegio de expertos creado por el Tratado de Roma (1957) que reunía a puertas cerradas (mensualmente por lo menos) a los responsables técnicos de las políticas macroeconómicas nacionales. Este grupo de altos expertos (designados "a título personal" y con estabilidad garantizada), permitió la emergencia progresiva de una confianza mutua y de una cultura comunitaria. Se trataba del "comité monetario" (hoy en día se llama el Comité económico y financiero) compuesto de 2 miembros por país, uno el director del Tesoro y el otro un responsable de los mercados de divisas del Banco Central nacional, más 2 macroeconomistas de la dirección general economía y finanzas de la Comisión Europea, así como un tercero actuando como secretario permanente de apoyo (organización y difusión de los trabajos e intercambios entre miembros).

Las desventajas con relación a AL, eran las mayores diferencias culturales e institucionales entre los países miembros de la UE, así como en las opciones de las políticas nacionales, la menor visibilidad del costo de la no-integración en aquel tiempo y el menor grado de urgencia social dado los niveles de ingresos y protección social más altos.

El viejo continente pudo además pagarse el lujo de tomar todo su tiempo y de cometer muchos errores, el "*estatus-quo*" siendo aparentemente una alternativa posible. El menor grado de globalización en aquel tiempo, hizo que las presiones de necesidad se demoraron más en manifestarse que es el caso hoy en día. Sin embargo, al final empujaron hacia las soluciones en un terreno paulatinamente preparado. Por eso, el largo proceso de "andar a tuestas" que resultó, entrega al observador dos lecciones concretas que resultaron eficaz en la salida europea de su dilema del prisionero:

1. **La coordinación funciona por interés propio** de sus participantes autónomos. Tendrá éxito solamente en la medida que sea directamente útil a sus participantes (condición necesaria) y proteja de hecho a su soberanía. Hoy en día, los países de la UE se coordinan de verdad y aceptan procedimientos formales, porque sirven sus propios intereses, es decir que las administraciones nacionales se sirven de eso como un instrumento directamente útil a sus tomas de decisiones y a la credibilidad de sus políticas. Ganan informaciones y aportes de partes de sus socios, reduciendo las incertidumbres que caracterizan al mundo económico. Aceptar exponer sus políticas - incluso sus intenciones a futuro - se vuelve un "*win-win game*" cumulativo cuando existe una confianza mínima. Cada participante se beneficia de las críticas de sus pares, que, en un juego continuo, no tienen ningún interés en molestar o crear problemas al vecino, sino que comparten todos el interés en contribuir a que cada economía sea la más sana y creciente posible. En este juego, la reducción de los conflictos opera mediante una competencia de cada participante que se canaliza en la vigilancia para que los otros respeten a las reglas comunes. No hay policía ni jerarca, cada actor ejerciendo una severa vigilancia sobre sus socios, dado que el interés común depende del grado de efectividad de las reglas.
2. **La coordinación descansa básicamente sobre nexos personales entre los altos expertos** que participan en los trabajos colegiados y que son los responsables técnicos de los "*policy-mix*" nacionales. La cultura comunitaria, la confianza mínima requerida, y el éxito del proceso cumulativo de participación resultan de estos nexos personales que se crean y se desarrollan entre los macroeconomistas a cargo de los intercambios técnicos. Son ellos que al trabajar juntos en forma regular, construyen el consenso sobre el contenido de las políticas. El papel del experto nacional es doble y "valorizante": (i) conocer bien a sus pares, entender sus dificultades, y asegurar un canal de comunicación directa que permite evitar cualquier malentendido o desconfianza, y (ii) traspasar a su ministros o autoridades respectivas los mensajes de los socios. En esta doble misión el experto tiene un margen de maniobra que valoriza su función: facilita su tarea corriente al disponer de información privilegiada, al reducir conflictos potenciales, y al proveer información útiles para la estrategia de sus autoridades (ministro o Presidente del Banco). Como los macroeconomistas comparten una misma capacitación y el mismo tipo de restricciones y retos, forman más rápidamente un grupo homogéneo que adquiere un sentido de pertenecer, comunidad y hablan el mismo idioma técnico.

6. Orientaciones para salir del dilema del prisionero en América Latina y el Caribe

A partir del diagnóstico de un obstáculo por incertidumbre (dilema del prisionero) combinado a otro por el carácter formal de los contactos entre administración de país de la misma

región (dilema de soberanía), la solución consiste en implementar las dos principales orientaciones siguientes: 1) clarificar que el tipo de coordinación factible y realista para los países latinoamericanos no constituye una pérdida de soberanía sino que mejora la autonomía de largo plazo de cada participante (paradoja de la coordinación) 2) crear más contactos directos e informales entre macroeconomistas para que al trabajar juntos a puertas cerradas, se desarrolle más confianza mutua entre ellos, se reduzcan las incertidumbres, se identifiquen las divergencias y crezca la consciencia de los intereses comunes de los participantes.

6.1 Usar la paradoja de la coordinación, o acabar con la percepción errónea que coordinarse significaría perder autonomía nacional o someter la soberanía nacional a unas autoridades centralizadoras

De partida, cabe aclarar que no se trata de someter las decisiones nacionales a autoridades extranjeras o supranacionales. Concretamente, eso puede lograrse de varias maneras (según las sensibilidades propias a cada subregión), que van desde meramente sustituir la palabra "diálogo" a la de "coordinación" hasta dar un contenido concreto y operacional a una coordinación institucionalizada mediante reglas comunes. Lo esencial es hacer entender que no se trata de cambiar las responsabilidades ni las tomas de decisiones, que se quedan de todas maneras a nivel nacional, sino que sacar provecho de las sinergias regionales para ganar márgenes de autonomía, mejorar la eficiencia de las decisiones nacionales, y contribuir a un mejor entendimiento entre vecinos y socios regionales.

En términos pedagógicos, existe una analogía interesante entre el tema de la soberanía nacional y el tema de la autonomía individual en materia de transporte. Los individuos aceptan universalmente someterse a un mínimo de reglas comunes en materia de "código del tránsito". Aunque eso constituye en principio una aparente limitación a la libertad individual absoluta, todos reconocen que de aplicarse el código, cada individuo amplía las posibilidades de uso efectivo de su libertad de desplazamiento individual. Por ejemplo, la aceptación del principio de los semáforos de tránsito, hace que el pararse a la luz roja en vez de ser una reducción de libertad, constituye un incremento de la velocidad individual cuando la luz es verde si se toma en cuenta las condiciones reales del tráfico (es decir la existencia de externalidades y de congestión). Sin semáforo de tránsito, todos deben pararse, reduciendo la libertad individual de cada uno en comparación con un tránsito regulado. Por lo tanto es fundado de concluir que este tipo de coordinación entre individuos mediante reglas comunes, no constituye una reducción de autonomía soberana sino que restituye márgenes de libertad que se hubieran perdidos de otra manera. Se trata de una paradoja cuya explicación radica en los impactos recíprocos de las decisiones individuales: la autonomía absoluta no existe en la realidad dado que existen interdependencias e interacciones. Por lo tanto, el grado de soberanía individual efectiva resulta ser mayor cuando se toma en cuenta los efectos de las interacciones.

Mediante esta analogía se pretende solamente ilustrar la paradoja de la existencia de formulas de coordinación que refuerzan las autonomías en vez de reducirlas. Por supuesto, eso vale solamente para las formulas de coordinación "colegiada" es decir que actúan mediante reglas consensuales comunes y un monitoreo participativo. Además estas formulas son las únicas practicables sin cambios institucionales mayores. Son también las más realizables dado que ofrecen incentivos a los responsables nacionales, es decir que son directamente útiles para lograr las metas de los participantes nacionales.

6.2 Fomentar los conocimientos mutuos y la comunicación directa entre administraciones nacionales mediante la creación de redes de economistas a cargo de los aspectos técnicos de las políticas económicas

Primero, salir del dilema del prisionero requiere por definición - cual que sea la época, la cultura y las circunstancias - avanzar en las tres direcciones siguientes:

1. Una intensificación de la comunicación entre las partes involucradas, a fin de reducir los riesgos de malentendidos, las incertidumbres y crear más confianza.
2. Una permanencia o una regularidad suficiente, en el sentido de crear un "juego continuo" que obliga los actores a maximizar sus intereses a un plazo más largo y así internalizar efectos comunes para el grupo de países.
3. Además, esta comunicación debe ser "multi-nivel" y no limitarse como lo es generalmente, a la preparación o la toma de decisión. Los contactos deben ampliarse y abarcar trabajos común y reflexiones conjuntas, en forma simultánea a varios niveles jerárquicos según el propósito, reservando los canales oficiales existentes para la agenda oficial y las negociaciones (Ministros) o tomas de decisión según los procesos formales. Hace falta trabajos colegiados de los expertos sin pretensión a decisión sino que para mejorar el conocimiento mutuo, y liberar así los intercambios y trabajos técnicos de la coyuntura y agenda oficial, y sobretodo lograr la creación de nexos personales.

Segundo, recomendar de no limitarse solamente a procesos diplomáticos o de contactos ministeriales oficiales, no constituye una crítica de los mecanismos o instituciones existentes, que son imprescindibles, sino que reconocer que no son suficientes para desbloquear la cooperación. Estos procesos necesitan una preparación mediante esfuerzos colegiados de las administraciones nacionales. Eso constituye el punto clave para impulsar una nueva dinámica cooperativa y saltar las etapas inútiles en AL que permitirán a la región recuperar el tiempo perdido. Esta fuerte convicción descansa sobre la experiencia personal acumulada por el autor del presente documento al participar de por dentro desde su inicio al proceso que llegó al mecanismo que funciona en la UE.

Este aspecto de **contactos directos a varios niveles**, parece ingenuo o demasiado simple, pero permite ofrecer una repuesta concreta al segundo obstáculo identificado que amplifica el dilema del prisionero: la excesiva prudencia que resulta del carácter de negociación oficial que se da en los contactos entre administraciones o instituciones de distintos países. Cuando la comunicación internacional pasa a través de este prisma reductor, se activa la lógica del dilema del prisionero, al quedarse en una lógica jerárquica de política interna. Se pierden oportunidades de mejorar el entendimiento de la realidad, todo se reduce a la agenda oficial de negociación, por lo tanto se avanza a la velocidad del más lento, y la lógica de cooperación queda dominada por los altibajos de las políticas internas, sus altos riesgos de enfrentamiento entre vecinos, y un temor erróneo de perder poder en beneficio del nivel regional.

Cuando los contactos son regulares y menos formales se crean más rápidamente nexos personales y los expertos técnicos pueden tomar iniciativas de cooperación efectiva en su propios campos. Se genera una "*dinámica de grupo*" con una emulación entre los participantes que compiten para valorizar su papel, su administración y sus conocimientos. Eso induce una nivelación hacia arriba y un esfuerzo creativo. Se logra implementar trabajos de fondo con informaciones novedosas que no hubiera podido programarse, ni a nivel nacional, ni en caso de que tuvieran que atravesar todo el proceso de composición de la agenda oficial de la negociaciones regionales formales. Así, al compartir análisis y dificultades, se constituye paulatinamente un "espíritu de cuerpo" entre los expertos macroeconómicos. Esta identidad propia del grupo se convierte en catalizador de la cooperación entre ellos, porque el grupo les ayuda en sus trabajos

cotidianos. Los macroeconomistas ganan así márgenes de maniobra, contribuyen con más eficacia a la toma de decisión. Eso permite a cada uno aumentar su peso efectivo en el proceso de decisión interno de política económica. Al tener más contactos externos y trabajos colegiados, se mejoran también los contactos internos dentro de cada administración técnica. Los beneficiarios finales son las autoridades respectivas (Ministros) que ganan tanto en información como en motivaciones de sus administraciones mediante la valorización personal que les otorga su papel en el grupo regional. Se produce así un proceso dinámico que, al mejorar la gobernabilidad de cada país, agiliza también la formación de un consenso regional sobre las medidas que hay que tomar.

En AL puede - a priori - ser más fácil y rápido que lo que fue el caso en Europa si se abren más oportunidades de contactos técnicos regulares entre los macroeconomistas a cargo del diseño de las políticas.

En este sentido, la CEPAL tomó en 2001 la iniciativa de proponer la creación de "redes de dialogo macroeconómico" (REDIMA) por subregión¹⁰. Al ser redes informales que unen a los expertos a cargo de las políticas nacionales y les ofrece un espacio libre y protegido para intercambios técnicos, REDIMA ya constituye por construcción misma un instrumento concreto para reducir el dilema del prisionero que inhibe la cooperación macroeconómica entre los países.

REDIMA sale de la lógica tradicional de negociaciones formales mediante su carácter meramente informal. En REDIMA no se emprende ninguna negociación en el sentido que ningún gobierno o institución se compromete a más que a participar en los talleres, tampoco se crea ni se sustituye a ningún organismo o institución regionales, dado que sus resultados sirven de insumos a las negociaciones oficiales en sus debidos procedimientos.

Ultimo e importante punto: la filosofía de REDIMA es que sean los expertos latinoamericanos que conciban y diseñen juntos caminos propios por sub-región, y los difundan y discutan también entre las sub-regiones de AL.

¹⁰ Ver el sitio internet (WebBoard) <http://www.eclac.cl:8080/~REDIMA>



NACIONES UNIDAS



Serie

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

- 1. The Impact of Structural Reforms on Growth in Latin America and the Caribbean: An Empirical Estimation, Hubert Escaith and Samuel Morley (LC/L.1446-P), N° de venta E.00.II.G.123 (US\$ 10.00), 2000. www
2. Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente, Tilman Atenburg, Regine Qualmann y Jürgen Weller (LC/L.1512-P), N° de venta S.01.II.G.55 (US\$ 10.00), 2001. www
3. Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional?, José Miguel Benavente, (LC/L.11523-P), N° de venta S.01.II.G.66 (US\$ 10.00), 2001. www
4. Globalization and Liberalization: The Impact on Developing Countries, Barbara Stallings, (LC/L.1571-P), N° de venta E.01.II.G.114 (US\$ 10.00), 2001. www
5. Job Creation in Latin America in the 1990s: The Foundation for Social Policy, Barbara Stallings and Jürgen Weller (LC/L.1572-P), N° de venta E.01.II.G.115 (US\$ 10.00), 2001. www
6. Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario, Jürgen Weller, (LC/L.1649-P), N° de venta S.01.II.G.187 (US\$ 10.00), 2001. www
7. Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil, Ronaldo Seroa da Motta, (LC/L.1650-P), N° de venta S.01.II.G.188 (US\$ 10.00), 2001. www
8. Long Run Economic Development in Latin America in a Comparative Perspective: Proximate and Ultimate Causes, André A. Hofman, (LC/L.1665-P), N° de venta E.01.II.G.199 (US\$ 10.00), 2001. www
9. Financial Regulation and Supervision in Emerging Markets: The Experience of Latin America since the Tequila Crisis, Barbara Stallings and Rogerio Studart, (LC/L.1670-P), N° de venta E.01.II.G.205 (US\$ 10.00), 2001. www
10. La problemática de la coordinación de políticas económicas, Christian Ghymers, (LC/L.1674-P), N° de venta S.01.II.G.209 (US\$ 10.00), 2001. www

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
• Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

www: Disponible también en Internet: http://www.eclac.cl

Form with fields for Name, Activity, Address, Postal code/city/country, Tel., Fax, and E-mail.