Economía política

Maastricht y Washington: dos experiencias diferentes

José Manuel García de la Cruz*

Ángeles Sánchez Díez**

Las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando son equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree.

KEYNES

Las políticas económicas que se han puesto en marcha en Europa y en América Latina atendiendo a los Consensos de Maastricht y de Washington esconden un sustrato ideológico similar; sin embargo, por las diferencias en el contexto general, han dado lugar a resultados distintos.

Introducción

Desde los años ochenta se ha conocido una de las más profundas transformaciones de la economía mundial. Tras los ajustes realizados en las economías más industrializadas, una nueva etapa de crecimiento económico se iba a conocer en la década posterior; por otra parte, los años perdidos por las economías endeudadas parecían terminar, al tiempo que la irrupción de las nuevas tecnologías auguraba una etapa de prosperidad en la que

* Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Autónoma de Madrid.

** Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Burgos, España

la recesión no iba a ser sino un recuerdo histórico. Las cosas no han sido exactamente así y hoy nos encontramos con una encrucijada en la que los nubarrones de la recesión acechan a la economía internacional, el fantasma de la crisis de pagos internacionales aparece bajo el poncho argentino y los tropiezos en los desarrollos tecnológicos ponen en cuestión el optimismo creado.

Sin embargo, las esperanzas abiertas facilitaron la puesta en marcha de políticas de liberalización de las economías nacionales que, mantenidas con firmeza por los gobiernos de los Estados Unidos y del Reino Unido, y secundadas por todos los demás, han contribuido a que las nuevas incertidumbres haya que despejarlas en un contexto absolutamente nuevo para la política económica: la globalización.¹

La liberalización de las relaciones comerciales y financieras, la supresión de los controles a los movimientos de capitales, la privatización de los sectores públicos empresariales y la revaloración del mercado como institución económica han traído como consecuencia la simplificación de los objetivos de la política económica en torno a uno solo: la competitividad internacional, pero al mismo tiempo ha devaluado la eficacia de los instrumentos tradicionales de política económica y ha dado lugar a una economía mundial caracterizada por altos índices de concentración productiva, comercial, financiera y tecnológica, y una distribución de la renta crecientemente desigual, en la que se ve incrementado el poder de los países desarrollados.

La convergencia de la política económica: los criterios de Maastricht y el Consenso de Washington

Las orientaciones de política económica en la globalidad han conocido una interesante diversificación en tres direcciones: las dirigidas a favorecer la inserción internacional, las enfocadas a la mejora de la calidad de los factores de producción y las relacionadas con la transparencia en el funcionamiento del mercado nacional.

Entre las primeras hay que destacar, sobre todo, la importancia de la estabilidad macroeconómica, especialmente de los precios, de los tipos de interés y del cambio externo de las monedas nacionales. La mejora de la calidad de los factores se ha

¹ J. M. García de la Cruz y A. Sánchez Díez. "Globalización y concentración: implicaciones para la política económica y de desarrollo", en *Revista de Economía Mundial*, núm. 2: Universidad de Huelva/Sociedad de Economía Mundial, Huelva, 2000, pp. 53-85.

introducido a través de las políticas de I + D, de apoyo a los sectores tecnológicos más potentes y de la revisión de los sistemas educativos, cada vez más orientados a las necesidades económicas. Finalmente, con la apelación a la transparencia se hace referencia a la sustitución de los instrumentos de intervención por los de supervisión, la reducción de las barreras administrativas a la creación de empresas y a la flexibilización y desregulación de los mercados de trabajo.

Limitando el análisis a la primera, la inserción internacional, es especialmente relevante examinar el alto grado de homogeneidad alcanzado en las propuestas para dos áreas económicas: la Unión Europea (en adelante, UE) y América Latina, diferentes en sus niveles de desarrollo económico y —aparentemente— en los objetivos finales a conseguir. El primer hecho que se puede destacar es el grado de coincidencia que en sus planteamientos más generales tienen tanto el denominado Consenso de Washington, propuesto para América Latina, como el conjunto de los Criterios de Convergencia Nominal o de Maastricht, establecidos para el acceso a la unión monetaria en la UE. Estos aspectos compartidos son: la estabilidad macroeconómica, la reducción del tamaño del sector público con incremento de su eficiencia y la mejora de la competitividad del sector empresarial privado. Sin embargo, como se observará, estos recetarios de políticas, pese a ser similares y perseguir objetivos idénticos, están teniendo resultados muy dispares, que se explican por los distintos contextos económicos, políticos y sociales en los que se han implementado.

La política de estabilización de la UE viene siendo una constante, en especial, desde la fuerte apuesta de revitalización del proceso integrador que se hace en la década de 1980 con la aprobación del Acta Única, el Libro Blanco del Mercado Interior, y sobre todo en la década de 1990 con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1993) y la Unión Monetaria (1999).

Los Criterios de Maastricht, de obligado cumplimiento para formar parte de la Zona del euro, desencadenaron importantes modificaciones en las políticas gubernamentales que hubieron de encaminarse a reducir el déficit,² controlar la inflación,³ bajar los tipos de interés,⁴ aliviar el peso de la deuda pública,⁵ mantener la estabilidad

² No puede superar 3% del PIB.

³ No puede superar 1.5 puntos más de la media de los tres países con menor inflación, situándose finalmente en 2.7 por ciento.

⁴ Los tipos de interés a 10 años de los bonos del Estado no pueden superar 7.8 por ciento.

⁵ En principio, se estableció que no debía ser superior a 60% del PIB, pero casi ningún Estado cumplía este

en el tipo de cambio dentro del sistema monetario europeo⁶ y establecer la autonomía del banco central respecto del ejecutivo,⁷ lo que ha propiciado un clima de estabilidad macroeconómica.

En forma paralela, y como condición necesaria para completar el mercado interior, se produjo la desregulación sectorial de las actividades y la reducción del sector público empresarial (en especial destacan las telecomunicaciones y la energía). De esta manera, se buscaba el incremento de la competencia como condición esencial para mejorar la eficiencia de las estructuras económicas, que se suponían obsoletas explotadas bajo la forma de monopolio público. Además, los nuevos desarrollos tecnológicos han hecho posible la producción de servicios en regímenes de competencia (al menos de oligopolios) donde anteriormente se requería el mantenimiento de monopolios (por su condición de natural).

Si bien la legislación comunitaria⁸ no obliga a la enajenación del sector público empresarial en los estados miembros, la gran mayoría de los estados han acometido procesos de privatización en forma paralela a la desregulación sectorial. Éste ha sido el caso de economías como la portuguesa o la griega,⁹ y especialmente el de la economía española, donde a partir de 1996, con la aprobación del Plan de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado (Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996), se reforzó el proceso de privatizaciones tímidamente iniciado años atrás.

Por su parte, América Latina sufrió en la década de los ochenta una de las peores crisis regionales de la historia contemporánea, con origen en el agotamiento del propio modelo de desarrollo anterior (industrialización sustitutiva de importaciones) que se hizo insostenible con las recesiones derivadas de los choques petroleros. La

requisito. Por el contrario, casi todos registraron importantes reducciones de su deuda, por lo que se modificó este criterio, y para cumplirlo basta registrar un decrecimiento en las *ratios* de deuda en referencia al PIB.

⁶ En un principio se fijó que la fluctuación del tipo de cambio debía estar dentro del +/- 2.25% del Sistema Monetario Europeo —SME— en los dos años anteriores al examen. Finalmente se estableció que la moneda nacional debe tener una fluctuación máxima de +/- 15% respecto de su tipo de referencia en el SME entre marzo de 1996 y febrero de 1998.

⁷ Un informe del Instituto Monetario Europeo —IME— y de la Comisión Europea, posteriormente ratificado por el Ecofin, debía garantizar la compatibilidad de la legislación nacional con el tratado (artículos 107 y 108) y los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

⁸ Política de Competencia de la Unión Europea, artículos 86 y 87 del tratado.

⁹ En el periodo 1996-1998 los ingresos por privatizaciones en Portugal fueron de 3.9% de su PIB y en Grecia de 1.6%, siendo las enajenaciones en términos relativos más importantes de la UE, junto con España. OCDE. *Estudios económicos de la OCDE: España*: OCDE, Ginebra, 2000.

necesidad de cambio fue fácilmente defendible ante los graves desequilibrios macroeconómicos unidos a muchos otros factores, como la caída de la productividad de los factores, el cuestionamiento de la teoría keynesiana, los brillantes resultados que venían alcanzando las economías de Asia oriental, el ritmo de crecimiento de la economía chilena en el periodo 1985-1989, que se presentó como referente para otras economías, y la influencia de las corrientes neoliberales por parte de los gobiernos latinoamericanos.

Así se consolidó el conjunto de medidas conocidas como Consenso de Washington,¹⁰ auspiciado por las instituciones internacionales, cuyo objetivo era sanear las economías endeudadas. Las medidas propuestas fueron: disciplina fiscal, cambio en las prioridades del gasto público, reforma tributaria, tipos de interés y tipo de cambio determinados por el mercado, liberalización del comercio y de la entrada de capital, privatización de las empresas públicas, desregulación de los sectores y garantías para el derecho de propiedad. Básicamente, todas estas medidas pueden resumirse en dos: promover la estabilización de la economía y reducir el tamaño del Estado, las cuales se consideraron suficientes para retomar la senda del desarrollo.

De modo general, aunque con notables diferencias en la forma de implementación nacional, se realizaron importantes reformas estructurales, particularmente las relacionadas con las políticas antiinflacionarias y de ajuste, las reformas tributarias, la apertura comercial, la liberalización financiera, las privatizaciones, la reforma de los sistemas de pensiones, así como con llevar a cabo la flexibilización y desregulación del mercado de trabajo. Los caminos elegidos por los distintos gobiernos para las reformas han sido muy variados, también los resultados obtenidos.¹¹

En definitiva, los objetivos más inmediatos hay que relacionarlos con la búsqueda de la especialización que vuelva competitivas las economías en un escenario abierto a la competencia internacional, única posibilidad de obtener los recursos financieros necesarios para afrontar exitosamente los compromisos de pago de la deuda externa.

¹⁰ El origen del término se debe a J. Williamson. *Latin American adjustment: how much has happened?* Institute of International Economics, Washington, 1990.

¹¹ Una evaluación de estas reformas para el conjunto de la región se recoge en J. Ramos. "Un balance de las reformas neoliberales en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 62: CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, agosto, 1997, pp. 15-38, y en I. Paunovic. *Growth and reforms in Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Serie Reformas Económicas, núm. 70: CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2000.

De lo anterior se desprende que aunque aparentemente los objetivos por alcanzar en la UE y en América Latina fueran distintos (profundización de la integración en Europa y saneamiento económico en América Latina), en sus lineamientos más generales se encuentra una alta similitud entre la orientación de las políticas económicas que se han implantado.

Los casos de España, Argentina, Chile y Brasil: de la similitud en las políticas a la disparidad de resultados

A. La similitud de las políticas

En busca de lograr uno de los criterios nominales de obligado cumplimiento, en España se han practicado políticas encaminadas al control de los precios, aunque esto supusiera rebajar las metas en otras variables económicas, como el crecimiento y el empleo. También las políticas dirigidas al control de la hiperinflación fueron unas de las primeras medidas acometidas por los gobiernos del Cono Sur, siempre a partir de la consideración de que éste era un fenómeno exclusivamente monetario, por lo que se acudió a políticas monetarias restrictivas, aunque tanto en España como en América Latina han estado acompañadas de iniciativas de moderación salarial.

El fenómeno del endeudamiento ha presentado características diferentes en ambos continentes. Mientras que en Europa los objetivos de política buscaban la reducción de la deuda pública, en América Latina los esfuerzos se encaminaban al control de la deuda externa. La reducción de la deuda pública ha ido acompañada de la caída de los tipos de interés que, por un lado, abarató los intereses que debía pagar el Estado y, por el otro, hacía de los títulos de deuda pública activos menos rentables. En las economías del Cono Sur se emprendieron iniciativas similares entre sí encaminadas a reducir el peso de la deuda externa, tales como el Plan Bonex en Argentina, la estrategia de alivio directo y de conversión de deuda en inversiones o capital propio puesto en marcha mediante los capítulos XVIII y XIX del Compendio del Banco Central de Chile y la aplicación del Plan Brady en estas dos economías y en la de Brasil, entre otras.

Los esfuerzos dirigidos a alcanzar la estabilidad monetaria han sido sucesivos, desde la creación del sistema monetario europeo hasta la introducción de la moneda

única, en la Unión Europea, o desde políticas en las que se preanunciaban los tipos de cambio, a la libre fluctuación o el establecimiento de tipos de cambios fijos¹² en América Latina. Pese a los distintos mecanismos que han experimentado los países a lo largo de los años, el objetivo buscado era siempre garantizar la estabilidad del valor de su moneda respecto a la divisa en la que realizaban el mayor porcentaje de operaciones en el exterior (dólar para América Latina y otras monedas europeas en el caso de los estados europeos).

La política comercial en todas las economías se ha encaminado a una creciente apertura a los mercados globales, centrándose en la eliminación de los mecanismos proteccionistas que establecían restricciones al comercio, y con una posterior reducción general de los aranceles. Pueden identificarse distintos modelos de inserción: el español dentro del esquema integrador de la UE, que fortalece el comercio intrazonal; la experiencia chilena, que apuesta por una inserción unilateral, y los casos de Brasil y Argentina, que inician con cierta timidez la creación del Mercado Común del Sur, que fija como objetivo principal el crecimiento del comercio intrarregional.

La liberalización financiera ha girado, en las cuatro economías, en torno a la apertura de la cuenta de capitales, por medio de los cambios legislativos en las leyes sobre inversión extranjera directa (IED)¹³ que buscan eliminar las restricciones a la localización de capitales extranjeros, y la desregulación del funcionamiento del sistema financiero, suprimiendo los controles sobre los tipos de interés, el establecimientos de entidades de crédito, etc. Todo ello ha venido acompañado de la privatización de los bancos públicos (en el periodo monetarista, durante los gobiernos dictatoriales en Chile y Argentina, y más recientemente en España —Argentaria— y Brasil —Banespa—).

Adicionalmente, también en estas economías, excepto en Brasil, se ha garantizado la autonomía de los bancos centrales con el fin de que la política monetaria no sufriera interferencias políticas, hecho característico de décadas pasadas.

¹² Especialmente significativo en este sentido ha resultado el desaparecido Plan de Convertibilidad en Argentina, de 1991, el cual garantizaba la paridad fija entre el peso y el dólar.

¹³ Son de la década de los noventa el RD 671/1992 y 672/1992 sobre inversión extranjera en España y la Ley 21.382 de Argentina. En cuanto a Chile, la apertura fue anterior: se estableció el DL 600, aunque con posterioridad, en el año 2001, se concluyó la liberalización. En Brasil se han aprobado numerosos reglamentos que han completado la Ley de 1965.

La intervención del Estado en las actividades productivas se ha ido reduciendo mediante la enajenación de sus sectores empresariales, ya fuesen de actividades comerciales, industriales o de prestación de servicios, a uno y otro lado del Atlántico. Aunque con una sucesión similar, los procesos de privatización se han desarrollado en momentos distintos. Comenzaron en Chile, durante el gobierno de la Junta Militar, primero como una política de oposición a lo que había venido siendo el gobierno anterior (vía chilena hacia el socialismo); tras sufrir una severa recesión, a comienzos de los ochenta, se volvió a dinamizar en la segunda mitad de la década y alcanzó a todos los sectores de la economía, incluidos los fondos de pensiones. Fue ya en la década de los noventa cuando Argentina en el gobierno de Menem, y Brasil en el periodo de Collor de Melo,¹⁴ iniciaron sus procesos de privatización. En Argentina abarcaron casi la totalidad de los activos públicos existentes, con excepción del YPF, que sería privatizado años después,¹⁵ mientras que en Brasil quedaron todavía muchas ventas pendientes que se realizaron a partir de 1997,¹⁶ lo cual afectó a sectores tan importantes como el Sistema Telebras (telefonía) y la energía. La tendencia privatizadora se extendía a España, pese a no ser obligatorio por las disposiciones europeas, y desde mediados de los ochenta, pero de modo más decidido desde 1996, se acometieron las grandes ventas de las empresas públicas más importantes,¹⁷ que como en los países latinoamericanos, comenzaron por las de carácter industrial y comercial y continuaron por los servicios públicos.

El reparto de la propiedad sí parece mostrar diferencias entre las experiencias peninsular y la transoceánica. Mientras que en España las empresas privatizadas pasaron a manos nacionales, que iniciaron posteriormente estrategias de internacionalización y establecieron acuerdos con otras multinacionales, aunque sin perder el referente nacional (Telefónica, Endesa, Repsol, Tabacalera, etc.), en América Latina las primeras experiencias privatizadoras favorecieron a grupos nacionales (en Chile y Argentina, particularmente por la escasa transparencia, primaron a los grupos empresariales cercanos al poder o a los mismos integrantes del gobierno); sin embargo,

¹⁴ En 1990 se creó el Programa Nacional de Desestatização.

¹⁵ En 1999 el Estado argentino vendió 14% del capital de YPF a Repsol por un importe de 2 011 millones de dólares.

¹⁶ Especialmente por la intensificación de las privatizaciones del ámbito estatal. El programa de privatizaciones puede consultarse en www.bndes.gov.br.

¹⁷ Aldeasa, Aceralia, Repsol, Telefónica, Endesa, etcétera.

las empresas latinoamericanas han sido transferidas mayoritariamente a empresas extranjeras, bien por necesidades financieras, porque por su pequeño tamaño han sido absorbidas por grupos mayores, o bien simplemente porque la compra atendió a motivaciones especulativas antes que a proyectos estrictamente empresariales. El resultado de las privatizaciones en América Latina ha provocado que importantes sectores económicos, en particular los ligados a la provisión de servicios públicos, hayan pasado a manos extranjeras, con una notable presencia española (Telefónica, Endesa, Repsol, etc.), aunque también con una presencia creciente de grupos portugueses, franceses, italianos o incluso¹⁸ procedentes del Reino Unido, los Estados Unidos o Canadá.

Casi en paralelo a las privatizaciones, se desregularon los sectores tradicionalmente dirigidos por el Estado, por considerarse básicos en la definición de las estrategias de desarrollo, principalmente de las telecomunicaciones¹⁹ y la energía,²⁰ por ser una de las condiciones que se consideraban necesarias para tener éxito en la atracción de inversionistas extranjeros.

En lo que se refiere a España, la desregulación se presentó como compromiso de obligado cumplimiento al desarrollarse en el ámbito comunitario la legislación (directivas) relativa a dichos sectores. La necesidad de armonizar las políticas sectoriales se derivó del objetivo de construcción de los mercados interiores de las telecomunicaciones o la energía, fundamentales para el buen funcionamiento del Mercado Interior Único. Se cambiaron las normas reguladoras de las condiciones de prestación de

¹⁸ La especialización inversora de estos países se dirige a otras áreas geográficas o a otros sectores, como el primario o la industria, donde su posicionamiento en América Latina no ha sido consecuencia de la reestructuración de la propiedad de los medios de producción ocasionada por los procesos privatizadores.

¹⁹ Las normativas son: la Directiva de la Comisión 96/19/CE, que instaura la plena competencia en los mercados que se traspone a través de la Ley de Liberalización de Telecomunicaciones en 1997 en España; el Decreto 73/89 de privatización de Entel que da lugar a dos operadores, y el Decreto 264/98 liberalizador del mercado (nuevos operadores, servicio universal y figura antitrust) en Argentina; la Ley General de Telecomunicaciones de 1982 establece incentivos para la privatización, obligando a la prestación de servicios públicos e interconexión en Chile y, finalmente, la Ley 9472/97 de organización de los servicios de telecomunicaciones y creación y funcionamiento del Ente Regulatorio, según la enmienda constitucional de 1995, la cual establece la universalización de los servicios y el establecimiento de la libre competencia en Brasil.

²⁰ Los instrumentos legales son: la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (Ley 40/1994), la Ley 54/1997 del Sector Energético y la Ley 34/1998 del Sector de los Hidrocarburos en España, la Ley de Liberalización del Sector (Ley 24.065) que complementa a la Ley de Emergencia Económica (Ley 23.697) y la Ley de Reforma del Estado (Ley 23.696) de 1989 en Argentina, la Ley de Servicios Eléctricos de 1982 en Chile y el desarrollo de la ordenación del sector a través de las leyes 8987/95, 9074/95, 9427/96 y 9648/98 en Brasil.

servicios que anteriormente se prestaban en régimen de monopolio con la introducción de la competencia. En Argentina, Chile y Brasil, aunque las modificaciones no atendían a la necesidad de articular mercados interiores en el ámbito regional, sí perseguían mejorar la eficiencia y superar la mala situación financiera de las empresas públicas heredada de la crisis del anterior modelo de desarrollo y la década perdida.

En muchos casos las comisiones de regulación fueron creadas con posterioridad a las privatizaciones y esto conllevó muchos abusos en la transición de un régimen a otro. Además, los antiguos operadores públicos que se privatizaron con escasa transparencia, al menos en Chile y Argentina, han mantenido una posición privilegiada incluso garantizada por ley,²¹ al asegurarles una rentabilidad mínima sobre la cual se calculaban las tarifas de la venta de los servicios, o bien, la controvertida dolarización de las tarifas de los servicios públicos en Argentina. Las privatizaciones en Brasil se han caracterizado por una mayor transparencia que en sus vecinos del Cono Sur, de modo que se han englobado en el Programa Nacional de Desestatização y han sido ejecutadas y supervisadas por el BNDES y el Conselho Nacional de Desestatização. También en estos países se crearon organismos cuya función es controlar la existencia de competencia que complementaría las funciones de las comisiones reguladoras.

Donde se sitúan las principales diferencias entre el Consenso de Washington y los Criterios de Maastricht es precisamente en los aspectos no recogidos en ellos en forma explícita, en especial en las políticas ligadas a la equidad. Así, mientras que la UE, y por lo tanto España, no ha olvidado, en el desarrollo de su integración, que la cohesión —objetivo recogido en el Acta Única junto a la creación del Mercado Interior Único— necesita de políticas activas que complementen la estabilización macroeconómica, las economías latinoamericanas, asfixiadas desde el punto de vista financiero, y en la mayoría de los casos gobernadas por ilustres discípulos de escuelas monetaristas, no han considerado necesario complementar los esfuerzos estabilizadores, pese a que los problemas sociales y la inequidad en esta región eran y son muy superiores a los registrados en Europa.

Por citar sólo tres de los grandes ejes de política de desarrollo, puede hacerse referencia al interés que las políticas de educación, sanidad e infraestructuras han suscitado en los distintos gobiernos españoles apoyados por iniciativas comunitarias,

²¹ Por ejemplo, la Ley de Telecomunicaciones en Argentina obligaba a realizar nuevas inversiones, pero según el grado de cumplimiento de éstas, extendía el periodo de exclusividad fijado para el operador dominante por tres años más.

particularmente en las últimas. Por el contrario, algunos de los gobiernos latinoamericanos (en especial los dictatoriales) han manifestado su desinterés por estos temas y han descuidado los sistemas nacionales de educación e investigación, así como las infraestructuras.

B. La disparidad de los resultados

Como se ha observado, las políticas aplicadas en la economía española y en las economías argentina, chilena y brasileña han tenido un sustrato ideológico muy parecido; sin embargo, los resultados y, especialmente, la contribución de estas políticas a la resolución de los problemas que sirvieron para su definición, son dispares.²²

Tras la recesión de 1993, la UE retomó la senda del crecimiento con incrementos del PIB cercanos a 3%, estabilidad en los precios, control del déficit del sector público y de la deuda pública, rebajas de las tasas de interés y una tendencia a la depreciación de la moneda. Los criterios nominales de obligado cumplimiento han llevado a los países que buscaban adoptar la moneda única a mantener políticas rigurosas de control de los desequilibrios, y esto ha dado lugar a una zona macro-económicamente sólida. Además, en general, han tenido una posición superavitaria respecto al exterior, ya sea en términos de comercio o de inversión, y han alcanzado mayores cuotas de participación en los mercados globales.

Pero la estabilidad macroeconómica no ha sido el único logro de la UE. La consolidación del mercado interno se acompañó de una política de cohesión económica y social que ha dotado al territorio europeo de mejoras en lo que respecta a infraestructuras de transporte, formación del capital humano, disminución de disparidades regionales y sociales, etc., por medio de políticas de convergencia real que cuentan con un creciente financiamiento. De este modo, la estabilidad en materia macroeconómica se consolida con vertientes productivas y sociales. Pese a los esfuerzos y los avances, los retos son todavía importantes, máxime ante la próxima ampliación hacia el este, cuando la convergencia regional se torna de nuevo uno de los objetivos de política más importantes de política interior.

En lo que respecta a América Latina, la puesta en marcha de las reformas estructurales y el retorno de la democracia han tenido su reflejo en la estabilización

²² Los datos se anexan al final del artículo.

macroeconómica se ha observado una recuperación en los niveles de crecimiento (salvo excepciones relacionadas con los efectos de las crisis financieras), el freno de la transferencia neta de recursos hacia el exterior, en especial por el incremento de los ingresos netos de capital, como la inversión extranjera directa en la región, la desaparición de la hiperinflación, el control de los déficit públicos, la recuperación en la productividad de los factores, etc. Sin embargo, la estructura de su comercio exterior ha mantenido a estos países en una posición deficitaria y sin incrementar su participación relativa en el mercado mundial durante el periodo 1980-1999.²³ Las políticas implantadas no han conseguido impedir el crecimiento del endeudamiento externo, que casi se ha duplicado.

Las políticas de carácter social, y en muchos casos productivas, se han visto rezagadas, cuando no olvidadas,²⁴ por la necesidad de cumplir con los objetivos de estabilidad del Consenso de Washington. Como indicadores sintéticos²⁵ se puede hacer referencia a los niveles de pobreza, del reparto de la renta y la riqueza o de las disparidades regionales existentes.

Descendiendo a escala nacional, puede observarse cuál ha sido el desenvolvimiento de algunas economías. Para España, la implantación de las reformas derivadas, directa o indirectamente, de su pertenencia a la UE ha supuesto, además del cumplimiento de los criterios de Maastricht, adoptando el euro como moneda común desde 1999, cambios en la estructura socioeconómica del país, a la vez que ha permitido tener una mejor posición a escala internacional, siendo reconocida como una de las economías cuya competitividad ha crecido más rápidamente.²⁶

Todos estos cambios se han manifestado también en incrementos de la producción nacional; la expansión del mercado de trabajo, con un aumento de la población

²³ Véanse los datos publicados por la OMC en www.wto.org.

²⁴ En muchos casos la responsabilidad de cubrir objetivos de política social (pensiones, educación y sanidad) se ha transferido desde el sector público al privado, y en la gran mayoría de los casos ha desaparecido la visión de la equidad. Estas privatizaciones de la tercera ronda se están haciendo con una escasa regulación. El Estado ha mantenido unos mínimos que se alejan mucho de ser aceptables, pues se acercan a los patrones de la caridad.

²⁵ Pese al gran número de publicaciones que insisten en estos problemas, una aproximación a ellos se puede obtener en IADB. "Is growth enough?", en *Latin American: Economic Policies*, vol. 14: Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2001.

²⁶ M. Mortimore. "Nuevas estrategias de las empresas transnacionales en el proceso de globalización: la oportunidad que representan los Sistemas Integrales de Producción Industrial —SIPIS— para algunos países en desarrollo", presentado en la Universidad de Deusto, Bilbao, el 19 de diciembre de 2000.

activa, especialmente por la progresiva incorporación femenina al mercado laboral; el incremento de la producción del sector industrial; la caída de los tipos de interés; la maduración de los mercados de valores; un aumento de la productividad, del esfuerzo en I + D, etcétera.

Además, España ha logrado otros objetivos ligados a su valoración en el ámbito mundial. Superado el aislamiento internacional que siguió al final de la Guerra Civil y con una progresiva apertura a partir de la década de los sesenta con los Planes de Estabilización y de Desarrollo, la economía española no sólo ha visto crecer su comercio exterior o su participación en los movimientos de capitales internacionales, sino también su papel activo en las relaciones exteriores de la Unión Europea, lo que no hace olvidar los problemas pendientes, como los desequilibrios territoriales, la distribución de la renta —todavía más desigual que en otras economías europeas y con bolsas de pobreza— o la desarticulación del mercado de trabajo, y en forma especialmente preocupante la falta de preparación —social, económica, cultural, etc.— ante la llegada masiva de emigrantes procedentes de África y América Latina.

Respecto a las economías latinoamericanas seleccionadas, se observa que, pese a que con una interpretación rigurosa de los indicadores no hubieran superado el “examen” realizado en mayo de 1998 para ingresar en la Zona Euro, no se habrían alejado mucho (cuadro 1).

El desenvolvimiento ha sido distinto en cada una de las economías latinoamericanas: ha resaltado la mejor situación de Chile frente a Brasil y Argentina,²⁷ que lo hicieron por debajo de la media regional.

En general, parecen resueltos los problemas de hiperinflación, que fueron especialmente preocupantes en Brasil y Argentina, países que afrontaron el problema mediante instrumentos de política monetaria (cambios en la denominación de la moneda, con el Plan de Convertibilidad o la sustitución del cruzeiro por el cruzado y posteriormente por el real). Chile, por su parte, resolvió el problema a finales de los setenta aplicando los principios monetaristas de control de la oferta monetaria y del tipo de cambio como principales medidas.²⁸

²⁷ En el periodo 1991-2000 Chile creció 6.6% frente a 4.2 en Argentina y 2.6 en Brasil. En el periodo 1981-1990 estas tres economías crecieron respectivamente 3, -0.7 y 1.6 por ciento.

²⁸ Para ver la secuencia de las medidas aplicadas se puede consultar A. Sánchez Díez. *Las reformas estructurales y el desarrollo: Chile, 1990-1995*, memoria de licenciatura (tesina), Programa de Doctorado Integración y Desarrollo Económico, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1998.

Cuadro 1
Examen Zona Euro

<i>Indicadores para 1997</i>	<i>Inflación</i>	<i>Tipos de interés (pasiva/activa)^a</i>	<i>Déficit (% sobre el PIB)</i>	<i>Deuda^b (% sobre el PIB)</i>	<i>Tipo de cambio^c</i>
Criterios de convergencia ^d	2.7	7.8	3	Aprox. 60%	+/- 15% del SME
Argentina	0.3	6.4% / 8.7%	-1.5	42.6%	Sí ^e
Chile	6.0 ^f	5.6% / 9%	0.9	35.5%	Sí ^g
Brasil	4.3 ^h	17.8% / 41.9%	-6.1	25%	No ⁱ

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información publicada en CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*: CEPAL, Santiago de Chile.

NOTA: Aparecen en cursiva los casos en los que no se cumplen los criterios.

^a Hay que considerar que el tipo de interés utilizado por las autoridades europeas fue el de los bonos del Estado a 10 años, indicador no disponible para las economías latinoamericanas.

^b Se utiliza como aproximación la deuda externa.

^c Como mecanismo de aproximación se ha calculado un índice en la evolución del tipo de cambio nominal de la moneda, de modo que se supone como base la cotización de 1996 y se calcula su valor para 1998. Para afirmar que cumple este criterio no debe registrarse un incremento o decremento mayor a 15%, lo que supone que su depreciación o apreciación respecto del dólar no ha superado los márgenes de 15% establecidos en Maastricht.

^d Consejo de Europa. Sesión núm. 2088 del Consejo de la Unión Europea reunido en su formación de jefes de Estado o de gobierno, Bruselas, 2 y 3 de mayo de 1998.

^e El Plan de Convertibilidad garantizaba el cambio de 1 a 1 entre peso y dólar, con lo que el índice tendría un valor de 100.

^f En 1999 Chile cumplió este criterio, al ser la inflación de 2.7 por ciento.

^g El valor obtenido en el índice es de 111, utilizando los tipos de cambio publicados por el Estudio Económico de la CEPAL.

^h En 1998 Brasil hubiera cumplido este criterio al registrar una variación de los precios de 2.5%, aunque no se mantuvo en los años posteriores.

ⁱ El indicador resultante es de 120, lo cual indica una depreciación de 20% del real respecto del dólar.

Las medidas para reducir el déficit formaron parte de las iniciativas de estabilidad macroeconómica. Con constantes rebajas en el gasto público y el incremento de los ingresos, principalmente los derivados de las privatizaciones y, en menor medida, de las reformas tributarias que se emprendieron, se consiguió disminuir los desequilibrios presupuestarios del Estado. Sin embargo, hay que señalar que una de las principales debilidades de las economías latinoamericanas sigue siendo su comparativamente menor capacidad de recaudación fiscal, lo que limita al mismo

Cuadro 2
Administraciones públicas: ingresos y gastos corrientes sobre el PIB

%	España		Argentina		Brasil		Chile	
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos
1990	38.4	36.7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1991	39.2	38	15	16.2	24.6	30.6	n.d.	n.d.
1992	40.9	40.2	17.4	16.8	24.6	30.7	n.d.	n.d.
1993	39.8	42.6	21.5	18.7	26.3	33.3	37.1	30.2
1994	38	41.3	19.3	18.4	28.5	29.3	34.8	28.7
1995	37.4	39.2	18.9	18.8	27.2	32.1	33.1	26.3
1996	37.8	39	17.2	18.2	28.1	32.9	34.1	26.9
1997	38.1	37.6	18.6	19.1	28.9	34.1	33.7	27.1
1998	38.2	37	18.8	19.1	32	40	33.1	27.9
1999	38.6	35.9	19.3	20.9	34.4	43.9	31.2	27.7

FUENTE: CEPAL y Eurostat.

tiempo su capacidad de gasto corriente;²⁹ especialmente preocupante es la situación de Argentina (cuadro 2).

La deuda externa, problema heredado del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y no resuelto aún en la actualidad, ha seguido creciendo en términos absolutos e incrementando su peso respecto al PIB hasta significar 50% del mismo. Sin embargo, existe una gran diferencia entre el bajo grado de recursos dedicados al pago de la deuda en relación con los ingresos por exportaciones en Chile (4% en 1999), frente a 20.8% en Argentina y 27.1% en Brasil. Es decir, no solamente hay un alto grado de endeudamiento, sino que el costo anual para las dos economías del Mercosur es, indudablemente, excesivo. Además, tanto Argentina como Brasil han visto agravar su situación de manera constante en los últimos años.

El saldo neto exterior de las grandes economías del Mercosur ha pasado de ser superavitario a registrar déficit, si bien estos países tienen una mayor diversificación que la media general en cuanto a productos y mercados. Por su parte, Chile mantiene saldos positivos, aunque con los mercados diversificados sus exportaciones se con-

²⁹ Ésta es precisamente una de las defensas que Williamson hace frente a los críticos del Consenso de Washington: el incumplimiento de una de las recomendaciones contenidas en éste sobre la necesidad de reformas fiscales. J. Williamson. "Revisión del Consenso de Washington", en L. Emmerij y J. Núñez del Arco (comps.), *op. cit.*, p. 56.

centran en pocas partidas, entre ellas destaca el cobre. Estas economías latinoamericanas, en la década de 1990, con independencia de las políticas comerciales aplicadas, han visto aumentar el peso de sus importaciones industriales en términos relativos, a la vez que se ha incrementado la participación de las exportaciones de bienes primarios.³⁰ De este modo se ha producido una vuelta al modelo primario exportador, que introduce pocos elementos favorables para alcanzar una inserción comercial internacional que contribuya eficazmente a la diversificación productiva a partir de la consolidación de sus sectores industriales.

La apertura de las cuentas de capital y los cambios legislativos en materia de inversión exterior han permitido la llegada masiva de capitales extranjeros, y si bien ésta no es una condición suficiente³¹ para que las economías incrementen su volumen de IED, parece que sí es necesaria. Particularmente, la IED se ha concentrado en las grandes economías, como Brasil (33% de la IED recibida en la región en el periodo 1995-2000), Argentina (16%), Chile (8%), además de México (17%). El incremento registrado en la segunda mitad de la década de los noventa se debe, en un porcentaje muy alto, a las adquisiciones de empresas públicas y privadas que han realizado las multinacionales más que a nuevas aportaciones de capital productivo (*greenfield*). De manera muy limitada, han comenzado ciertos procesos de internacionalización de las empresas nacionales, aunque no existe un horizonte muy claro respecto al futuro, pues algunas de las experiencias más exitosas se han frustrado. Este hecho es muy distinto de lo registrado en la economía española, la cual ha desarrollado una estrategia de internacionalización que, girando en torno a pocas empresas y sectores, parece haber tenido gran éxito, pese a los momentos de incertidumbre que se están viviendo como consecuencia de la crisis argentina.

Sin embargo, lo que sí puede evaluarse de manera positiva es el freno de la fuga de capitales —hecho característico de la década de los ochenta—. América Latina ha pasado de tener cifras negativas en cuanto a la transferencia neta de recursos (indicando salidas de capital) a cifras positivas, si bien desde 1998 la transferencia neta de recursos se sitúa en niveles cercanos a cero, elemento que de nuevo empieza a preocupar a las instituciones internacionales. La excepción se encuentra en el caso argenti-

³⁰ Según CEPAL. *Panorama de Inserción Internacional*: CEPAL, Santiago de Chile, varios años.

³¹ Hay otros muchos factores por los que los capitales extranjeros acuden a América Latina, tales como el tamaño de los mercados, las oportunidades de inversión, la existencia de factores productivos, como mano de obra o recursos naturales, etcétera.

no, donde a raíz de la crisis se ha puesto en marcha el llamado “corralito” para frenar la fuga de capitales.

Aunque las economías latinoamericanas no se hubieran alejado en demasía del cumplimiento de los criterios de Maastricht, las disparidades entre las economías europeas y las latinoamericanas son todavía muy grandes si se realiza un análisis que supere esta perspectiva e incorpore una revisión más compleja de las estructuras económicas, por no decir sociales.³² Es mucho lo que tienen pendiente para alcanzar los niveles europeos en materias como dinamismo empresarial y productivo,³³ dotación de infraestructuras, prestación de servicios públicos, cohesión regional,³⁴ funcionamiento institucional, etc. Sin embargo, estudios recientes³⁵ ponen de manifiesto que no es la carencia de capital ni de conocimientos tecnológicos lo que impide que las economías latinoamericanas logren resultados favorables en sus estrategias para mejorar la competitividad internacional, sino una amplia variedad de controles, reglas, intervenciones administrativas y prácticas no siempre lícitas, que impiden un eficiente funcionamiento de las economías nacionales.

³² El 10% de la población más pobre en España disfruta de 2.8% de la renta nacional, mientras que el 10% más rico dispone de 25.2%. Estas cifras para Chile son de 0.9 y 47.6% respectivamente, y para Brasil de 0.7 y 51.3%, según datos del Banco Mundial. Para Argentina las cifras, no disponibles, no diferirán mucho de las correspondientes a estos dos países, teniendo en cuenta que de los 37 millones de habitantes, 12.5 son pobres.

³³ En general, las empresas latinoamericanas son de un tamaño inferior a las de los países europeos, elemento que se atribuye a la existencia de mercados más pequeños y, en menor medida, a las dificultades encontradas en la disponibilidad y el acceso a factores productivos como el crédito y el financiamiento. Véase BID. “Los obstáculos al desarrollo empresarial”, en *América Latina: Políticas Económicas*, núm. 13: Departamento de Investigación del BID, 2001.

³⁴ Las disparidades regionales alcanzan dimensiones insospechadas en estas economías. Se registra una alta concentración de la actividad económica y productiva en la capital del país o en torno a dos ciudades más. Sería el caso de Argentina, cuya actividad económica gira en torno a Buenos Aires, Rosario y Córdoba, o de Chile en torno a Santiago y Concepción, o de Brasil en torno a Río de Janeiro y São Paulo.

³⁵ Puede consultarse el Informe 2001 del Banco Interamericano de Desarrollo. *Competitividad: el motor del crecimiento*: BID, Washington, 2001.

Conclusiones

A la vista de los resultados, cabe concluir señalando varios puntos de interés para la discusión:

1. A pesar de los distintos niveles de desarrollo, las orientaciones de política económica, tanto en la Unión Europea como en América Latina, han sido muy semejantes. Han girado en torno a la estabilidad macroeconómica en lo que respecta a la inflación, al control de la deuda, el déficit y la estabilidad cambiaria, al fomento de la competencia mediante la desregulación de sectores tradicionalmente protegidos y la apertura de las cuentas de capital, así como a la reducción del tamaño del sector público merced a la articulación de ambiciosos programas de privatización.

2. No obstante, se fijaron diferencias claras en cuanto al objetivo primario, que en el caso europeo fue el reforzamiento de la integración y en las economías latinoamericanas la mejora de la competitividad internacional, como mecanismo de obtención de ingresos.

3. España ha alcanzado los objetivos macroeconómicos, mientras que el examen de los países latinoamericanos, particularmente de Argentina, y en menor medida de Brasil, no permite una valoración positiva; los problemas derivados del endeudamiento externo han vuelto al primer plano de sus urgencias, sin que la capacidad presupuestaria del Estado haya mejorado, como tampoco lo ha hecho la distribución de la renta.

4. La mayor diferencia gira en torno a la importancia del peso de la actividad económica de las administraciones públicas, ya que mientras en España se ha mantenido la capacidad recaudatoria, no es éste el caso de los países latinoamericanos. Además, no debe pasarse por alto la importancia de los programas de la Unión Europea para España, lo que significa un complemento del financiamiento de las políticas públicas, del que carecen las economías latinoamericanas.

5. A más de lo anterior, es importante señalar que mientras que el resultado positivo de la aplicación de los criterios de Maastricht ha desembocado en la finalización del proceso que los justificó, es decir, la unión monetaria, en lo que se refiere a las economías latinoamericanas, solamente Chile puede mostrar un incremento de su competitividad internacional, mientras que las economías del Mercosur no sólo han debido dedicar sus esfuerzos a la recuperación de la confianza externa para man-

tener su capacidad de endeudamiento, sino que este mismo esfuerzo ha redundado negativamente sobre la integración regional.

6. Es importante señalar que la mayor diferencia en la aplicación de las diferentes propuestas ha estado en la carencia, en las economías latinoamericanas, de políticas estructurales de apoyo a la liberalización, en forma de programas de cohesión económica y social, aspecto central en la elaboración de las políticas de desarrollo.

7. Igualmente, y relacionado con los resultados dispares aún con objetivos comunes, un hecho que muestra el grave desequilibrio de los resultados es la participación de empresas españolas recientemente privatizadas en los programas de enajenación del sector público empresarial en Argentina, Brasil, Chile y otras economías latinoamericanas.

8. Finalmente, la experiencia nos indica que tanto en la Unión Europea como en América Latina la política económica ha puesto más énfasis en la perfección de las medidas que en su adecuación al desarrollo de los acontecimientos. Particularmente en España y en los demás países estudiados, los debates más intensos se han producido en torno a los instrumentos, obviando los objetivos. Esto es a todas luces una perversión de la política económica y un empobrecimiento de la economía.

Resultados económicos

		<i>Estabilización macroeconómica</i>				
		<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
PIB	España		3.7	2.7	4.0	4.1
	Argentina	-5.1	0.2	-2.8	-3.4	0.0
	Brasil	7.9	-4.4	4.2	0.9	4.0
	Chile	2.2	2.0	10.6	-1.1	5.5
Inflación	España	7.7	7.3	4.8	2.9	4.0
	Argentina	385	1344	1.6	-1.8	-0.7
	Brasil	239	1 585	22.0	8.4	5.5
	Chile	26.4	27.3	8.2	2.3	4.7
Déficit público (%/PIB)	España	n.d.	-3.7	-6.6	-1.1	-0.3
	Argentina	-5.4	-3.8	-0.6	-1.7	-2.0
	Brasil	n.d.	-16.7	-7.2	-9.5	-4.6
	Chile	n.d.	1.5	2.6	-1.5	-0.1
Deuda pública/PIB (%)	España	n.d.	44.8	63.9	63.4	60.7
Deuda externa/PIB (%)	Argentina		32.3	32.2	51.2	
	Brasil		30.4	22.6	43.3	
	Chile		47.2	33.3	50.4	
Intereses netos	Argentina		24.0 (1991)	8.9	20.8	
deuda/exportaciones (%)	Brasil		24.7 (1991)	13.1	27.1	
	Chile		9.5 (1991)	4.3	4.0	
Déficit comercial (millones de dólares)	España	-27 836	-83 454	-18 415	-29 208	32 078
	Argentina	4 877	8 628	2 238	-4 800	-2 600
	Brasil	12 466	10 753	-3 352	-7 659	-7 000
	Chile	850	1273	1480	1350	970
Inversión extranjera neta (millones de dólares)	España	1 718	10 904	2 091	-25 928	
	Argentina	919	1 836	4 026	21 958*	5 000
	Brasil	1 360	324	3 475	28 612	30 000
	Chile	142	582	971	4 366	-1 130
Transferencia neta de recursos (millones de dólares)	España	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Argentina	-2 326	-5 830	-544	5 508	100
	Brasil	-11 490	-7 345	19 759	-2 156	1 800
	Chile	-539	844	-884	-2 551	-1 970

FUENTE: elaboración propia sobre la base de la información publicada por CEPAL, Banco de España y FMI.

* Incluye la adquisición de YPF por parte de Repsol, monto cercano a los 15 000 millones de dólares, lo que explica el alto valor de la IED para ese año.