

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 25.**  
Índices de todos los números

La construcción europea: de Roma a Maastricht.  
Juan Tugores Ques

# La construcción europea: de Roma a Maastricht

Juan Tugores Ques\*

Cuenta la mitología que Europa, hija del rey de Fenicia, fue raptada por Júpiter y llevada a Creta, donde fue al principio desdichada, pero luego consiguió la felicidad y el amor. Desde entonces las tierras comprendidas entre Creta y el Atlántico llevan el nombre de Europa. Esta narración viene a colación a raíz del *europesimismo* o *euroescepticismo* en el que parecemos instalados a finales del mítico 1992, aunque también podría ser una premonición que Europa tuviese su origen en Fenicia, patria de mercaderes por excelencia.

Sea cual fuere su origen Europa ha sido lugar tanto de creatividad como de enfrentamientos en los ámbitos políticos, económicos, militares y culturales. Su articulación ha sido siempre compleja, cuando no atormentada. El preámbulo del Tratado de la Unión Europea, llamado popularmente de Maastricht destaca la "necesidad de asentar unas bases firmes para la construcción de la futura Europa". No es una tarea fácil, como se está viendo.

En las páginas siguientes repasaremos algunas de las líneas de esta construcción europea, sus efectos, logros y los retos pendientes. En especial, trataremos de formular las preguntas relevantes, ya que tengo la convicción de que con frecuencia no encontramos las respuestas importantes precisamente por la dificultad en formular adecuadamente las preguntas. Es una de las servidumbres, y no la menor, de afrontar un proceso de cambio de tanta envergadura como la integración europea en el entorno de un mundo rápidamente cambiante.

\*Catedrático de Teoría Económica, Universidad de Barcelona

## UNIÓN COMERCIAL: DEL MERCADO COMÚN AL MERCADO ÚNICO

En la década de los 60, cuando se produce el desarme arancelario entre los 6 socios originarios de la CEE para dar lugar al Mercado Común, el éxito inicial es notable. De hecho, hasta cierto punto, sorprendente. La teoría clásica del comercio internacional basada en la ventaja comparativa explicaba razonablemente los intercambios entre países de diferentes características o "dotaciones de recursos". Pero tenía bastante menos acogida para los intercambios de mercancías análogas entre países similares, como eran, en términos relativos, los socios iniciales de la CEE. Pero ello disipó también algunos de los temores iniciales de que una liberalización del comercio intraeuropeo podía tener efectos muy nocivos sobre algunas industrias importantes y políticamente "sensibles" en varios Estados. Por ejemplo, que los coches franceses o italianos (Renault y Fiat, p. ej.) fuesen adquiridos por ciudadanos alemanes, al tiempo que los consumidores franceses o italianos adquirirían Volkswagen, constituyó una tranquilizadora evidencia, que contrastó lo que los economistas llaman el *comercio intraindustrial*, o intercambios entre variedades o modelos de artículos de una misma industria.

Estas experiencias ratificaron dos importantes aspectos de la argumentación en favor de mercados amplios: el papel de las *economías de escala*, que permiten reducir los costes unitarios de producción cuando el volumen de ésta se hace mayor; y la consideración que los consumidores otorgan a una amplia gama de *diferenciación de productos*, que responde a las exigencias crecientes de unos consumidores de cada vez mayor poder adquisitivo. Las economías de escala son más frecuentes en industrias de tecnología media y alta, y hasta cierto punto puede decirse que la investigación y el desarrollo, el famoso R + D, constituye una de las fuentes más importantes de tales economías de escala, lo que otorgaría a la dimensión tecnológica de la CE una relevancia económica adicional. Y la diferenciación de productos es algo cuya importancia es difícil de exagerar si acudimos a cualquier supermercado, o meramente comparando el atractivo que tenían, antes de 1989, las tiendas de Berlín Occidental y Berlín Oriental.

En mi opinión es cierto que, sin negar el favorable contexto que supuso la expansión de la economía internacional durante la década de los años 60, parte del éxito inicial de la Comunidad se debió a que estas formas de aprovechar las ventajas de un mayor tamaño del mercado no implican grandes reajustes del aparato productivo, ni una polarización entre sectores ganadores y perdedores (con sus costes sociales, políticos, sindicales, y la secuela de medidas compensatorias). Por contraposición, una implicación de actualidad, menos tranquilizadora, de estos nuevos aspectos del comercio intraeuropeo, sería la consideración de que el Mercado Único en 1993 se efectúa entre 12 países cuya heterogeneidad es mayor que la de los seis socios iniciales de la Comunidad. Y aquellos países que ahora son "más

diferentes” son los que probablemente necesiten unos procesos de reestructuración más amplios que los que se dieron en el pasado, procesos que nítidamente en España han tenido o están teniendo lugar. Estos mecanismos son dolorosos y conforman una razonable base de las demandas de solidaridad que se efectúan a los socios más ricos (*¿cohesión social?*).

Desde otras perspectivas los efectos de la integración europea han servido para reconsiderar la tradicional hipótesis de competencia perfecta, que en la teoría convencional del comercio internacional, reducía con demasiada frecuencia los problemas derivados de los mercados nacionales a costes asociados a fronteras: impositivos, como los aranceles, o reales (costes de transporte, *standards*, idiomas, cambio de moneda). Por contra, la consideración de las múltiples formas de competencia imperfecta llevó a incorporar las “reglas del juego” de los diversos tipos de mercado, que podían verse alteradas por la liberalización y la integración. Así, la integración podría tener el efecto de reducir la influencia de las empresas individuales sobre los precios: “mercados integrados” frente a los “mercados segmentados” nacionales, en los que era más fácil que algunas empresas adquiriesen/ejerciesen posiciones dominantes o de “poder de mercado”. Tender a disipar tales posiciones produciría el efecto “pro-competitivo” de la integración europea.

En conjunto, los análisis de las implicaciones del Mercado Único son complejos por la multiplicidad de cuestiones implicadas que generan efectos contrapuestos. Dejaré planteados tres temas tan cruciales como no-resueltos:

– ¿Hasta qué punto una exagerada ponderación del aprovechamiento de las economías de escala no podría estar conduciendo a unidades de dimensión “excesiva” en el sentido que adquirir posiciones dominantes en el Mercado Único, degradando así la virtualidad de los efectos procompetitivos?. Los argumentos para muchas fusiones/absorciones que apelan a la “constitución de empresas con dimensión apropiada al mercado único”, ¿no esconderán en ocasiones la reproducción a nivel europeo de posiciones de “poder de mercado”? Una actuación tan decidida como sensata de los órganos comunitarios encargados de la libre competencia parece tan necesaria como delicada.

– Respecto a la diferenciación/variedad de productos, el acceso a una gama más amplia es una ganancia innegable para los consumidores, y a su vez esta accesibilidad permite rentabilizar a las empresas nuevas líneas de productos. Pero en algunos sectores se constata el fenómeno que ilustraría el siguiente ejemplo simplificado de los eventuales efectos de la integración entre dos países, A y B: supóngase que en el país A existían antes de la integración 6 empresas y en el país B otras 6. Cada consumidor tenía pues 6 opciones en ausencia de intercambios entre países. Con la integración se adecúa el tamaño de cada empresa de modo que se aprovechen mejor las economías de escala, y sólo 9 tienen “cabida” en el Mercado integrado de A + B: cada consumidor ve aumentar sus opciones hasta 9, pero hay que readaptar la estructura empresarial: o hay fusiones voluntarias o forzadas o al menos 3 de las 12 empresas preexistentes deberán desaparecer. Y en tal caso, ¿cuáles?: las estrategias de alianzas, los apoyos o falta de apoyos de los poderes públicos, entre otros factores pueden ser decisivos para la forma de resolver lo que eufemísticamente se denomina a veces la

“racionalización” de la industria europea. Tenemos casos muy cercanos. ¿No habrá sido alguna política industrial, o falta de política industrial, ingenua, por decirlo en forma suave?

– La enorme cuestión de los efectos sobre terceros países: ¿Vamos a una “fortaleza europea”?; es cierto, como muchos creen, que la CE sólo es atractiva para sus miembros en la medida en que implique un trato discriminatorio frente a terceros. El crecimiento del comercio intra-CE, ¿ha sido verdadera *creación de comercio* o básicamente *desviación de comercio* respecto al resto del mundo, tanto Norteamérica y Japón como los países más atrasados? ¿Qué quedaría de las ganancias que algunos países del Sur de la CE esperan obtener en base a sus menores costes laborales si ahora se liberalizase el comercio mundial y pudiesen acceder a la CE los productos de países con costes todavía más bajos, no del Sudeste asiático, sino incluso de la Europa del Este? Estas preguntas son ciertamente inquietantes, pero en todo caso mucho menos que sus respuestas.

## EL CAMINO HACIA LA UNIÓN MONETARIA EN EUROPA

La construcción de un área económica unificada o “integrada” tiene en la adopción de una moneda única uno de sus rasgos emblemáticos. Afectaría a la propia consideración de las transacciones intracomunitarias como “internacionales”, pero conlleva elementos de corte político ligados a la soberanía que la convierten en un tema delicado. Históricamente, es cierto que la progresiva ampliación de los mercados hizo que las monedas locales fueran dando paso a monedas de difusión amplia, pero también es cierto que un respaldo político fue vital para estos procesos de “integración”. De hecho, en las unificaciones alemana e italiana del siglo XIX la integración monetaria no se culminó hasta lograda la unión política, y en la reunificación alemana de 1990 se dieron conjuntamente.

En la CEE se planteó pronto el debate sobre la conveniencia/necesidad de la unificación monetaria, entendida como el avance hacia una moneda única, con un sistema monetario y financiero integrado. La necesidad de un mercado financiero más integrado fue planteada curiosamente incluso por el Secretario del Tesoro de EEUU, Dillon, en 1962, al constatar cómo la “estrechez” de los mercados nacionales europeos agravaba las presiones de la demanda de fondos en Estados Unidos.

En 1968 finalizó, en un clima de optimismo y con dos años de adelanto, la formación de lo que técnicamente era un “Mercado común” (eliminación de aranceles interiores y adopción de un arancel exterior común). Pero en 1969 los reajustes del marco alemán y alguna otra moneda europea se hicieron todavía sin que en cada caso los demás socios

tuvieran participación ni opinión. Se evidenciaba la fragilidad de una unificación comercial en cuyo interior la persistencia de una pluralidad de moneda posibilitaba que las devaluaciones/revaluaciones alterasen las competitividades sin consultas multilaterales.

Como respuesta en 1970 el Informe Werner sobre Unión Económica y Monetaria planteaba ya el tránsito a una moneda única, articulando tres fases que prefiguraban el Informe Delors de 1989; convergencia de políticas económicas nacionales; puesta en marcha de instituciones monetarias comunes; tránsito a la moneda única, que en un exceso de voluntarismo se consideraba asequible en “una década”, es decir, para 1980.

Las difíciles circunstancias de los años 70 (ruptura del sistema monetario internacional surgido en 1944 de Bretton Woods, flotación de las principales monedas desde 1973, poco después la convulsión del “primer shock del petróleo”... *“and last but not least”* el desconcierto y la heterogeneidad por parte de los países en la forma más adecuada de responder a estas perturbaciones) impidieron realizar este proyecto. Pero quedaron sugeridas las líneas de avance:

- Una reducción de los márgenes de variabilidad de los tipos de cambio intra-comunitarios, para llegar a una eventual “fijación irrevocable”, técnicamente similar a una moneda única.

- Un sistema financiero con libre circulación de capitales y prestación de servicios financieros, lo que requería una homogeneización de las legislaciones nacionales en materia bancaria, crediticia y financiera.

Avanzar en esta línea implicaba reducir la “capacidad de maniobra” de las autoridades nacionales, ya que afectaba a instrumentos como el control de la política monetaria y de tipo de cambio. La política monetaria, en sentido amplio, afectaba a la creación de dinero, concesión de crédito, tipos de interés, y mecanismos de financiación del sector público. El manejo del tipo de cambio suponía en principio la posibilidad de influir sobre la competitividad de los productos nacionales (mediante depreciaciones) así como sobre el atractivo/coste relativo de los activos/pasivos emitidos en moneda nacional. Debemos ser conscientes del principio de que los tipos de cambio fijos implican una “restricción externa”, y avanzar hacia la “fijación” supone aceptar de forma creciente esta restricción.

Por otra parte, de la experiencia de los años 70, que condujo al fracaso de las previsiones Werner, podemos aprender las dificultades para mantener una zona de estabilidad monetaria y cambiaría cuando el entorno internacional es turbulento, pero sobre todo las dificultades que los propios europeos añaden cuando la respuesta de los diversos Estados a los problemas mundiales es dispar e insolidaria. Ello viene a cuento a la vista de las dificultades para articular en el presente una auténtica respuesta comunitaria a cambios como las reformas en la Europa Oriental o las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Hacia 1978 los países industrializados parecieron reconocer la insuficiencia de medidas unilaterales para reaccionar ante las crisis internacionales. La cumbre de Bonn fue un intento de coordinación internacional entre EEUU, Europa y Japón. El Sistema Monetario Europeo fue una respuesta franco-alemana para tratar de crear una “zona de

estabilidad" monetaria y cambiaria en Europa. En ambas iniciativas Helmut Schmidt tuvo un papel destacado. En la creación del SME Valéry Giscard d'Estaing fue su decidido "partenaire". Las buenas intenciones de la cumbre de Bonn se venían abajo con los cambios de orientación en los vientos de la política económica: la tendencia a opciones de corte monetarista y antiinflacionista en países importantes: así en Estados Unidos (Paul Volcker en la Reserva Federal y el equipo de Reagan en la Casa Blanca), el Reino Unido (con la llegada de Margaret Thatcher al poder) y la creciente influencia del *Bundesbank* en la RFA, incluso antes del cambio de coalición política de Bonn. Una suerte parecida se auguraba al Sistema Monetario Europeo, que sin embargo ha durado hasta hoy, con épocas de mayor o menor esplendor.

El SME es un conjunto de reglas cuya parte más importante radica en el Mecanismo de Intervención de Cambios (ERM, en las siglas inglesas), que supone la adopción de compromisos por parte de los respectivos países de mantener sus monedas en una banda determinada (de amplitud que por lo general es del +/- 2,25, pero que para algunas monedas, como actualmente la peseta puede ser del +/- 6 %) en torno a unos tipos de cambio centrales de referencia que configuran una parrilla de paridades, cuyas alteraciones se denominan realineamientos, y son efectuadas de forma multilateral, a diferencia de lo que sucedía en Bretton Woods. Ello quiere decir que en contra de lo que a veces parece, *legalmente* el marco no tiene un papel predominante en el SME, a diferencia del dólar en Bretton Woods. Y también a diferencia de lo que a veces parece, que un país puede pertenecer al SME sin aceptar los compromisos del ERM: desde septiembre de 1992 la lira italiana y la libra esterlina están fuera del ERM, pero siguen formando parte de otros mecanismos del SME, como el propio ECU sin ir más lejos.

Para evaluar el funcionamiento del Sistema Monetario Europeo pueden utilizarse diversos criterios. Por ejemplo, su contribución a la reducción y homogeneización de la inflación y los tipos de interés entre sus miembros. O si ha ayudado a configurar a Europa como "zona de estabilidad monetaria", tal como parece que pensaron los diseñadores. O al menos si ha constituido un mecanismo en cuyo seno los europeos hemos ido aprendiendo a tomar decisiones en común sobre materias monetarias y cambiarias, como sugeriría una concepción más instrumentalista del SME.

En todo caso, cabe diferenciar tres etapas en el funcionamiento del Sistema Monetario Europeo: una 1ª etapa, 1979-1987, con realineamientos frecuentes (el de enero de 1987 fue el undécimo); una 2ª etapa, entre 1987 y mediados 1992, sin realineamientos (excepto un mini-reajuste coincidiendo con el paso de la lira italiana a la banda estrecha del 2,25 %); y una 3ª etapa a partir del verano de 1992, con turbulencias: la "tormenta monetaria europea".

En la primera etapa se produce de facto la contraposición, casi la polarización entre una estrategia anti-inflacionista, de *hard money*, representada por el marco alemán, y otra de *soft money* asociada al franco francés, cada una con partidarios en el seno del SME. Su momento álgido se asocia a la contraposición entre la disciplina monetaria del *Bundesbank* y la

política expansiva del primer gobierno del presidente francés Mitterrand. Las tensiones se resuelven en favor de la primera opción, aceptando el franco francés un cambio de estrategia, en la línea de solidez anti-inflacionista.

Ello permite iniciar en 1987 una etapa de cinco años y medio de estabilidad cambiaria, que da paso a lo que algunos denominaron el “nuevo SME”. Sin duda la estabilidad contribuye a la certeza de las transacciones intra-SME, pero también propicia algunos mecanismos *perversos*, al menos en el sentido de no-realistas, al posibilitar una sobrefinanciación de los déficit generados en los países con mayor inflación y tipos de interés (España, Italia,...): la convicción de que no habría realineamientos termina *anestesiando* las tendencias para corregir unos déficits comerciales... hasta que es demasiado tarde.

Ello conduce desde el verano 1992 a las *tormentas monetarias*, con la salida del mecanismo de cambios de la libra esterlina y la lira italiana y las dos devaluaciones de la peseta en septiembre y noviembre de 1992. La liberalización de los movimientos de capitales hace más difícil a los Bancos centrales enfrentarse a las *opiniones* (cuando no *sentimientos*) de los operadores internacionales (a veces calificados despectivamente de especuladores cuando sus opiniones no coinciden con las preferencias de los gobernantes) acerca de los valores sostenibles de las divisas del SME. Se evidencia que referirse a tipos de cambio casi-fijos no es, ni mucho menos, tener casi tipos de cambio fijos del todo. Para unos el mensaje es la necesidad de convergencia en las economías antes de la unión monetaria. Para otros, evidenciaría que sólo una estrategia audaz e inmediata de integración podría ser el desencadenante de la necesaria convergencia, si se quiere evitar una larga fase de fluctuaciones y turbulencias que no serán el mejor entorno para un Mercado Único. A veces parece que no hemos avanzado nada desde 1969. O, lo que sería peor, que no hemos aprendido nada.

## EL DEBATE SOBRE LA MONEDA ÚNICA

Existe abundante literatura sobre los beneficios de hacer coincidir un área comercial con un área monetaria. Un buen exponente es el informe de la Comisión Europea cuyo título es una declaración de principios: *One Market, One Money*. En la jerga económica, buena parte de estos argumentos se articulan en torno a las llamadas “áreas monetarias óptimas”: las circunscripciones o territorios en cuyo interior los beneficios de tener la misma moneda superan a los costes. En forma muy sencilla, ¿por qué entre Barcelona y Tarragona sería casi impensable tener monedas distintas, al tiempo que entre Barcelona y Tokyo no se plantea compartir la moneda?: ¿dónde está la divisoria? Realmente en el debate sobre moneda única en la Comunidad Europea nos preguntamos: ¿Es la CE un área monetaria óptima?



La unificación monetaria reportaría claramente unas ganancias de eficiencia:

– Eliminación de costes de transacción intra-CE: estimados por la Comisión en un 0,5 % del PIB de la CE.

– Eliminación de la incertidumbre en su vertiente monetaria: riesgos de alteraciones de valor para los pagos y cobros que han de hacerse en monedas comunitarias, que deberían aumentar en la medida en que avance el Mercado Único.

– Eliminación de los costes de información para que los consumidores comparen los precios en distintos territorios de la CE, y consiguientemente, eliminación de los incentivos para que las empresas practiquen discriminaciones de precios en el interior de la CE.

– Disminución de la necesidad de reservas para defender los tipos de cambio intra-CE.

Asimismo se mencionan los efectos que para Europa puede tener contar con una moneda respaldada por su potencia comercial que podría adquirir en el comercio mundial un estatus cuando menos análogo al del dólar, compartiendo o eventualmente sustituyendo a éste como moneda de referencia internacional, con la posición de privilegio que ello confiere, entre ellos una mayor estabilidad de los precios de materias primas en moneda “europea”.

Otros de los esperados beneficios proceden de la presunción, por confirmar, de que la futura política monetaria europea adoptará como norma la estabilidad de precios, asociada a menudo a la independencia del Banco central. La eliminación de los compromisos de financiación de los déficits públicos estatales juega un papel destacado en estas argumentaciones. Es cierto que para algunos países ello puede suponer la necesidad de apelar a otras fuentes de financiación, lo que no siempre es ni fácil ni eficiente, especialmente en los casos de sistemas fiscales poco desarrollados, con elevado grado de fraude y/o economía sumergida. En tales casos la renuncia a la monetización de los déficits públicos puede generar distorsiones adicionales en la economía. Este tipo de argumentaciones, basadas en un enfoque de finanzas públicas, han servido de base a Canzoneri-Rogers para sugerir la posible respuesta negativa a la pregunta: ¿Es la CE un área monetaria óptima?, al menos si el interrogante se refería a los 12 Estados de la actual CE. En todo caso, estos razonamientos plantean las interrelaciones de los temas de unión monetaria con otras políticas, especialmente la fiscal. Ante un déficit público, el recurso a la monetización ha sido frecuente, con episodios históricos. Incluso la financiación mediante emisión de Deuda pública en condiciones de mercado afecta a los tipos de interés y condiciona la política monetaria y los tipos de cambio, atendiendo a los grados crecientes de libertad en los movimientos de capital.

Por el lado de los perjuicios asociados a la moneda única, se trata de dotar de contrapartida más allá de lo sentimental y político a las nociones de “merma de soberanía” y similares que suelen esgrimirse. Lo más sensato, en mi opinión se refiere a las eventuales pérdidas de flexibilidad en determinadas circunstancias, especialmente cuando la respuesta óptima de política económica requiriese un reajuste tipos intraeuropeos. Estos reajustes serían más necesarios cuando los distintos países se viesen afectados de forma diferenciada

por las perturbaciones en la evolución de la economía mundial, es decir, cuando se afrontasen *shocks* asimétricos o específicos a cada país.

La cuestión del sacrificio que implica renunciar a los ajustes de los tipos de cambio intra-europeos requiere contestar a tres preguntas análogas a las que nos haríamos si discutiésemos en qué medida la retirada de unos medicamentos es algo gravoso para unas personas: después de todo las alteraciones de las paridades no dejaban de ser los *remedios* ante determinadas situaciones de *desequilibrio*: ¿Se utilizaban?; ¿Eran eficaces?; ¿Pueden ser sustituidos para cumplir las mismas funciones? Tratemos de responderlas:

– Las políticas monetarias y de tipo de cambio se han utilizado para fines muy diversos fines. Por ejemplo, para intentar restablecer la competitividad de los productos de un país cuando éste se había quedado atrás en las mejoras de productividad, o cuando se había propiciado una excesiva inflación, o para obtener *artificialmente* ganancias de competitividad respecto a otros países. En este último sentido se habla de que estas políticas pueden tener un componente de “empobrecimiento del vecino”, cuando se basan en resolver los problemas de unos a expensas de traspasarlos a otros. Su eliminación no debería ser mayor problema, sino la fórmula de coordinación *ideal*.

Pero ante *shocks* asimétricos o específicos-país, el principal problema para la unión monetaria radica en el coste que supone renunciar a utilizar *nacional y diferenciadamente* estos instrumentos. Una situación que afecte de manera análoga a toda la CE posiblemente no requiera una depreciación de unas monedas europeas frente a otras. Pero si incide de manera muy desigual sobre cada país, puede requerir respuestas diferenciadas. Al fin y al cabo, el tipo de cambio es por definición un concepto relativo: una moneda se aprecia o deprecia respecto a alguna otra. En términos del enfoque de áreas monetarias óptimas se trata de contestar a la cuestión: ¿Cómo afrontar los *shocks* específicos-país una vez eliminados los tipos de cambio intraeuropeos?

En cualquier caso podemos preguntarnos en qué medida con integración comercial intra-industrial, los *shocks* son cada vez más sectoriales y menos nacionales, menos específicos-país. Alguna evidencia analizada por Italianer y Pisano apuntaría en esta dirección.

– Hoy se discute la efectividad de las políticas nacionales que la moneda única haría desaparecer. En especial se argumenta que sobre todo en países con elevado grado de indexación salarial y políticas conservadoras en la fijación de márgenes de beneficios, la inflación *absorberá* las ventajas de una devaluación. Una argumentación de este tipo explicaría la negativa del gobierno español a devaluar entre 1990 y 1992, pese a las demandas de muchos agentes económicos. Adicionalmente, se sostiene que la “falta de credibilidad” hará inefectiva la política monetaria anti-inflacionista, o incrementará enormemente sus costes sociales. Si fuera así, parece que la renuncia a la “soberanía monetaria” no sería una merma importante.

– Incluso si fuese deseable reajustar los tipos de cambio intra-europeos ante determinadas situaciones, ello no implicaría que su desaparición fuese un elevado coste, aunque

podamos asegurar que no existen en la economía otros mecanismos que puedan efectuar la misma tarea. Al respecto podemos plantearnos los casos de cómo se afrontan en países como Estados Unidos perturbaciones que inciden diferencialmente en distintas partes. Por ejemplo, cuando sube el precio del petróleo está claro que el impacto es muy diferente para un Estado productor como Texas que para un consumidor como Massachussets. ¿Cómo se efectúan los ajustes en EEUU? En general, ¿es extrapolable para la CE la experiencia de los sistemas federales? En el caso de las dos Alemanias puede interpretarse que se trata del shock más asimétrico y largo: 40 años de capitalismo en la RFA y 40 de *socialismo real* en la RDA. Y sin embargo en 1990 hicieron la Unión Monetaria. Hoy tiene importantes problemas, pero, ¿qué podemos aprender de su viabilidad y dificultades que sea aplicable a la CE?

En EEUU y en las dos antiguas Alemanias está claro que la movilidad de factores productivos desempeña un papel importante. Parece que la disposición a cambiar de empleo y ciudad es mayor en EEUU que en Europa. Y la avalancha migratoria en Alemania fue tremenda. Naturalmente hay factores que no convierten esta experiencia en totalmente extrapolable para la CE. Por un lado la homogeneidad lingüística (y en buena parte cultural) caracteriza los dos casos aludidos. Por contra, la heterogeneidad de cultura e idiomas en la CE es notoria. Y no sería positivo, al margen de posible, eliminarla. Existen otros factores importantes, como la diferencia entre la flexibilidad de los mercados de vivienda en EEUU en comparación con los europeos, dónde cambiar de ciudad y casa impone costes superiores. Si reflexionamos sobre lo que estamos diciendo nos daremos cuenta de que al final el debate sobre unión monetaria, que a veces se quiere mantener en la órbita de las sofisticaciones financieras, demuestra tener que ver con aspectos tan cotidianos que nos afectan a todos como las diferencias lingüísticas, el grado limitado de conocimientos de idiomas, y la *estrechez* de los mercados de viviendas, fruto muchas veces de políticas públicas. Puede pensarse que la movilidad de los capitales podría ser más fácil que la movilidad del factor trabajo como mecanismo de reajuste. Posiblemente es cierto, pero la movilidad del capital requiere a menudo que subsistan diferencias salariales, reflejo de diferencias de productividad, que las estrategias sindicales pueden considerar de difícil aceptación. En todo caso, es radical la contraposición entre el carácter hasta genérico, casi anónimo con que cumplen sus funciones los actuales reajustes de paridades, y el carácter más directo y personalizado que impondrían los eventuales mecanismos de movilidad de factores.

Por otra parte, en los casos de EEUU y Alemania es evidente la importancia de las transferencias de fondos públicos, de los mecanismos fiscales y regionales. En el caso de EEUU configuran un *federalismo fiscal* de articulación entre niveles de gobierno con mecanismos de ajuste automáticos importantes. Nada parecido surge en Europa. Los fondos estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, FEOGA-orientación), ni los fondos de cohesión ni la política del Banco Europeo de Inversiones, tienen la magnitud y el automatismo que caracteriza al federalismo fiscal. No parece haber la voluntad política de unas competencias fiscales centrales, y es difícil

vislumbrar los mecanismos de coordinación horizontal entre Estados y regiones que podrían sustituirlas. El caso alemán es el contra-ejemplo perfecto para sacar la conclusión de que va a ser decisivo el compromiso político de hacer una Unión Europea lo que haga asumible la Unión Económica y Monetaria.

Nada de lo anterior debe interpretarse como una posición contraria a la Unión Monetaria. Al contrario. Personalmente creo en su necesidad para hacer a la economía europea competitiva a nivel mundial, especialmente ante una época de posible confrontación entre bloques comerciales. Pero no deben hurtarse sus perfiles más delicados, ni debe plantearse como un tema técnico en la sutil esfera de las finanzas. La Unión Económica y Monetaria nos afectará a todos más de lo que con frecuencia se asume, y los poderes públicos deben explicitarlo, si es real su voluntad de asumirla.

## VENTAJAS DE LA INTEGRACIÓN: CRECIMIENTO

Ya vimos cómo la integración europea constituyó en los años 60 y 70 uno de los retos que la teoría del comercio internacional tuvo que asumir, y que propició el desarrollo de nuevos enfoques analíticos en los que ocuparon un lugar central el *comercio intraindustrial*, el aprovechamiento de las *economías de escala* y la importancia en las economías avanzadas de la *diferenciación de productos*, tanto de consumo final como *inputs* intermedios especializados. Junto con los desarrollos en la modelización de la competencia imperfecta y la concepción estratégica de la estructura de mercado (“organización industrial”) supusieron unas de las líneas más activas en Economía.

Por otra parte, el Mercado Único planteado como alternativa frente al “europeísmo” de principios de los 80 no consiste sólo en la eliminación de las trabas que subsisten al comercio intracomunitario para constituir un auténtico mercado interior en la CE, sino que básicamente se concibe como un cambio en el “marco y reglas del juego”, y así fueron analizados sus previsibles efectos en los documentos Cecchini/Emerson. Además de la “reducción de costes reales” al comercio intra-CE, había que considerar los efectos sobre el aprovechamiento de las economías de escala, diferenciación de productos y grado de competencia en el mercado (asociada a la eliminación de ineficiencias). Los grandes números de estas evaluaciones del “Coste de la No-Europa” oscilaban en torno al 5 % del PIB de la CE. De hecho, al plantear los efectos de una ampliación del tamaño del mercado relevante, estamos discutiendo el viejo tema planteado por Adam Smith en *La Riqueza de las Naciones*, de cómo el tamaño del mercado limita la obtención de las ventajas de la especialización y el intercambio.

Los debates sobre la cuantificación de las ganancias del Mercado Único a que nos acabamos de referir se han centrado en las estimaciones de ganancias *estáticas*. Pero la

*performance* de los sistemas económicos y de los cambios en las reglas del juego se refiere a los efectos sobre las *tasas de crecimiento*. ¿Tendrá la integración europea un efecto sobre el nivel de variables como, por ejemplo, la producción o el consumo per capita, o un efecto sobre su tasa de crecimiento? ¿Cómo afectará al mecanismo básico ahorro-inversión?

La nueva teoría del crecimiento económico (cuyos *clásicos* son P. Romer y R. Lucas), ha revitalizado la sistemática de las “fuentes del crecimiento”, y en especial ha devuelto a lugar central el análisis sobre el papel y la génesis de las innovaciones tecnológicas y su difusión. La innovación como actividad determinada endógenamente, mediante cálculo de costes y beneficios, cuya provisión eficiente se complica por incorporar a menudo elementos de “externalidad” o “bien público”, lo que plantea de forma renovada el eventual papel de las políticas públicas, sin perder de vista el papel predominante del mercado en economías en que las inversiones en R + D las llevan a cabo en gran medida empresas e instituciones privadas.

Estos enfoques van en la misma línea que la cuestión de Adam Smith en la *Naturaleza y las causas de la Riqueza de las Naciones*. La naturaleza de la investigación, del R + D, como un elemento de “coste fijo”, previo a la producción industrial y/o la comercialización, conduce a diversas formas de economías de escala *dinámicas*, desde el *learning by doing*, las externas a las empresas, o las derivadas de procesos de innovación en la tradición schumpeteriana. El papel del tamaño del mercado, o *efectos escala*, aparece además por manifestarse la innovación frecuentemente mediante *bienes de capital* especializados, es decir, a través de la diferenciación de *inputs*, en economías en las que los consumidores valoran productos diferenciados: las *economías de variedad* (“*scope*”), son otro elemento a incorporar, procedente asimismo de nuevos desarrollos en economía industrial.

Estas economías de escala o variedad son formulaciones de un rasgo más genérico: las *no-convexidades* que P. Romer ha introducido centralmente en las teorías del crecimiento. Estas no-convexidades derivan básicamente del carácter no-rival y (al menos parcialmente) no-excluíble del *input* “conocimientos” o inventos.

Empíricamente, los “*efectos de crecimiento de 1992*” fueron formalmente planteados por R. Baldwin: las ganancias estimadas por el Informe Cecchini, entre el 2,5 y 6,5 % del PIB de la CE, serían meramente las estáticas. Más importante es examinar los efectos “a medio plazo” sobre el volumen de ahorro-inversión, y a largo plazo sobre las tasas de crecimiento de las variables básicas, como producción/consumo per cápita. Baldwin utiliza una formulación derivada de P. Romer para estimar los efectos sobre tasas de crecimiento y su *traducción* en bienestar descontado presente: aparentemente modestos incrementos de entre 0,25 a 0,90 % en la tasa de crecimiento podrían con el tiempo multiplicar por 4 o 6 las ganancias estáticas.

Asimismo han de mencionarse las aportaciones de Krugman, que sirven de base para analizar los efectos del Mercado Único sobre los determinantes de la rentabilidad de la innovación en Europa. Una innovación, de producto o de proceso, protegida mediante una patente durante un período, será más rentable cuanto más amplio sea el mercado en que

pueda venderse con rentabilidad el producto. Un punto crítico está en los efectos sobre la rentabilidad de la innovación de los efectos “pro-competitivos” que espera la Comisión Europea, versus la tendencia actual a fusiones, absorciones, etc. Reaparece con vitalidad la tradición schumpeteriana, que introdujo entre los economistas españoles uno de mis maestros, el Dr. Fabián Estapé, acerca de las innovaciones, el poder de mercado y la dinámica del capitalismo con sus vertientes creativa y destructiva.

## EUROPA Y MAASTRICHT: ALGUNAS CUESTIONES PENDIENTES

Estas tierras llamadas Europa han tenido una larga historia. De pueblos, guerras, imperios... cultura e ideales. Por ello, o pesar a ello, su articulación es compleja. Destaca el preámbulo del Tratado, la “necesidad de sentar unas bases firmes para la construcción de la futura Europa”. Lo arduo de la tarea es evidente.

¿Qué es la nueva Europa? Son frecuentes percepciones no tanto erróneas como inadecuadas. Incluso de la Europa del Acta Única. No es una supresión de fronteras. No es una supresión de monedas nacionales. Es, de entrada, un cambio fundamental en las reglas del juego (marco de referencia de las decisiones de empresas, consumidores, gobiernos, sindicatos, etc... todos los agentes económicos y sociales). Es, más en profundidad, un cambio de mecanismos fundamentales, con incidencia sobre la vida de los ciudadanos, ya que imbrican mecanismos no sólo económicos, ni siquiera sociales, sino vitales y culturales: en última instancia de “identidad”.

Desde la perspectiva económica, se trata de un proceso mediante el cual transacciones que hasta ahora eran exteriores (internacionales) adquieren carácter interno (doméstico): los economistas han analizado los procesos de internacionalización de una o varias economías, pero ahora asistimos a lo contrario. Ello origina cierta perplejidad, o al menos, desorientación: a veces no encontramos las respuestas idóneas básicamente porque no hacemos las presuntas idóneas. Por ejemplo, con unas monedas que cada vez fluctúen menos entre sí, y eventualmente den paso a una moneda única europea ¿qué sucederá con los ajustes que antes hacían los tipos de cambio?: la teoría indica que la movilidad de factores permita corregir desequilibrios sin recurrir a los (desaparecidos) tipos de cambio intra-europeos, pero, ¿somos conscientes de que ello implicaría, por ejemplo, que el dominio del inglés puede acabar siendo para nuestros jóvenes el sustitutivo de devaluar la peseta, y en general, que ello no es un “cambio técnico” sino que puede afectar a los hábitos de vida y cultura de las personas? La dificultad radica en que lo relevante no es la adscripción del mecanismo a un tipo de política o ámbito, sino la función que realiza. ¿Qué sucederá con

la competitividad de nuestros productos cuando el tipo de cambio relevante sea el del ECU, y no el (criticado) de la peseta?: Hoy se publican todos los detalles de la balanza comercial española, pero no sabemos apenas nada de la europea, la única relevante a estos efectos, cuando hablar de la “balanza de pagos española” podría tener pronto tanto (tan poco) sentido como la “balanza de pagos de Arkansas” (o de Cantabria, por poner otro ejemplo).

Por otra parte, que (incluso si) la integración genere ventajas no significa que sea política o socialmente sencillo *acceder* a ellas, ni igual para todos los países implicados. En el caso más elemental, si para obtener una determinada ganancia no es lo mismo que todo el mundo gane la parte alícuota, o que unos ganen un poco u otros pierdan mucho: aunque el efecto global fuese el mismo en ambos casos, este último sería socialmente más conflictivo (implicaría normalmente un amplio reajuste de la estructura productiva): Y sobre todo si para paliar estas consecuencias los países de este segundo caso piden financiación (“cohesión social”) a los primeros. Ello es importante dado que el apoyo social a los cambios depende tanto de las presuntas ganancias como del componente redistributivo.

Otras cuestiones cruciales pendientes son de índole más netamente política: ¿Quién hace la política europea? ¿Cómo se decide en Bruselas? ¿Son decisiones democráticas? ¿Al menos son eficientes? ¿Es la política agrícola común un síntoma o una carta de presentación? ¿Son los *lobbys* de Bruselas el gran exponente de las teorías de Mancur Olson sobre los grupos de intereses en las sociedades avanzadas? ¿Qué será del artículo A del Tratado de Maastricht, que señala que en la nueva Europa “las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos” (popularmente denominado “principio de subsidiaridad”)?

A nuestra generación le ha correspondido asistir a la pugna entre las dos grandes fuerzas de la historia de la Humanidad: la razón y los intereses. La búsqueda de soluciones colectivas de futuro versus la defensa de posiciones, no por mezquinas menos respetables, a veces miopes. Que una burocracia (no siempre del todo presentable) se apodere de las primeras y los Estados o incluso algunos de los ciudadanos (excelentemente representados por los daneses, herederos de una tradición hamletiana tal vez digna de mejor causa) de las segundas no deben hacernos perder de vista la contraposición fundamental. Sólo estoy seguro de que si los años 60 configuraron una “década prodigiosa”, lo que resta de los años 90 y los albores del siglo XXI van a depararnos sin duda una “década apasionante”.