

75

Juergen Donges

Europa ante la Globalización Económica

* Conferencia extraordinaria pronunciada en las XXIX Jornadas Anuales del Comité Español de la Detergencia, Tensioactivos y Afines (C.E.D.) el día 7 de Mayo de 1999 en Barcelona.

PRESENTACION

Es siempre un placer –y ahora un orgullo– encontrarse con la claridad del profesor Donges, sobre todo cuando su agudo criterio se vincula con el polémico tema de la «globalización».

En muchas ocasiones, los formadores de políticas públicas pueden pecar de encontrar demonios donde no los hay. Eso del mundo global no es invento de este nuevo siglo: cuando Octavio alcanzó finalmente la *Pax Romana*, poco antes del nacimiento de Cristo, e incluso cuando la dinastía mongol se asentó en China, hubo, de alguna forma, una «globalización» para esos pueblos. Felipe II y Victoria de Inglaterra fueron monarcas que dirigían imperios «donde nunca se oculta el sol». ¿Qué más global que la España del XVI?

La globalización es, de acuerdo a Donges, un reto de la economía a la política y a la vida empresarial, criterio que compartimos ampliamente. A pesar de que su trabajo se focaliza en la Unión europea, y que deriva de una presentación en España, lo que realmente importa es descubrir los términos de ese, llamémoslo así *challenge*, desafío, fruto de la indetenible característica humana de retar la adversidad. Los jóvenes de hoy lo llamaría «un deporte extremo».

Y eso es, exactamente, lo que señala el profesor Donges en esta substanciosa monografía: «La competencia efectiva es corolario de las libertades (también políticas) de las personas, fomenta la eficiencia a todos los niveles, contribuye al mantenimiento de la estabilidad del nivel de precios en combinación con un crecimiento económico autosostenido y limita el poder económico (y político) de las grandes empresas». La

globalización es, simplemente, competencia y libertad en términos planetarios.

Los sectores más recalcitrantes ante este fenómeno podrían reflexionar más profusamente en torno a la advertencia que lanza Donges: «en la era de los mercados globalizados –explica– los errores cometidos se revelan de forma inmediata y, si se quiere, despiadadamente. Pero esto no condena a los gobiernos nacionales a la impotencia política».

A lo que sí los obliga –repararía yo– es a ser ellos tanto o más eficientes que las empresas y las personas que participan en la imparable conversión del mundo en espacio sin barreras. Me temo que los hacedores de políticas públicas –y los grupos que se manifiestan en contra a este fenómeno mundial– saben o perciben que hay una realidad política asociada a una voluntad económica: que en la medida en que las personas son más independientes y prósperas, las rentas derivadas del ejercicio del poder se reducen, lo que obliga a muchos a desistir de su confortable camino de intervención estatista, para medirse con la realidad de la libre competencia.

Me felicito de haber disfrutado de la lectura y análisis de este trabajo de Donges. Por eso, invito a su lectura y reflexión inmediata, porque , como anticipa veladamente este trabajo, los minutos, los segundos ya son factor decisivo en la vida de las naciones.

Leandro Cantó

Miembro Comité Académico

Europa ante la Globalización Económica

Juergen B. Donges

Introducción

Entre los factores que condicionan profundamente la evolución económica actual y prospectiva en la Unión Europea, le corresponde una atención especial a la globalización de los mercados. La división internacional del trabajo se intensifica cada vez más, tanto a través del comercio mundial de bienes y servicios como mediante los flujos de capital en forma de inversiones tanto directas como financieras. Las fronteras entre los países, aunque no desaparezcan desde el punto de vista jurídico-administrativo (como es el caso entre los países europeos que se han adherido al Acuerdo de Schengen), pierden progresivamente su contenido económico.

Este proceso obliga a todos los países, y por consiguiente también a los europeos, a ajustar sus estructuras productivas y de empleo. El reto consiste en hacerlo a un mínimo coste social. La contrapartida de esta necesidad de ajuste consiste en el desarrollo de nuevos mercados para las exportaciones y las inversiones, así como para el aprovisionamiento con materias primas y productos intermedios procedentes del exterior. Con independencia de estos efectos recíprocos en el mediano plazo, en mercados globalizados también se transmiten con mayor intensidad situaciones boyantes o de crisis de una región a otra. Así por ejemplo, la crisis real y financiera en diversas regiones de la economía mundial (sobre todo Japón, sudeste asiático, Brasil, Rusia) afecta también las economías europeas. Aunque el euro sirviera, como de hecho ha ocurrido, de escudo protector frente a las turbulencias financieras internacionales, no podía evitar que la ralentización del comercio mundial hiciera mella sobre las exportaciones. Las previsiones de

crecimiento económico en la zona del euro han sido revisadas reiteradamente a la baja. Ahora ya sólo esperamos un crecimiento económico muy lento en 1999 (apenas del 2% para el PIB en términos reales); el desempleo continuará siendo demasiado elevado (en el orden del 10 al 11% de la población activa). Si esta vez, al contrario de experiencias pasadas, se cumplen las reducciones pactadas, aumentarán los precios del crudo y sus derivados, lo cual supondrá en casi toda la Unión Europea un incremento de los costes de producción y un rebrote inflacionista; ello podría llevar al Banco Central Europeo a endurecer las riendas de su política monetaria, después de haberlas soltado recientemente.

Un proceso irreversible

En la Unión Europea, la globalización se produce por dos vertientes:

(i) Una es la mundial, englobada en la revolución de la electrónica y las telecomunicaciones. Del mismo modo que el abaratamiento de los transportes convencionales en el transcurso de este siglo ha actuado como un acelerador del comercio mundial, las nuevas tecnologías de información y comunicación han reducido dramáticamente el coste de la información transmitida y han hecho que la distancia geográfica pierda su significado de antaño. Como consecuencia, las empresas pueden cada vez más desvincular geográficamente sus cadenas de producción; las actividades I+D¹ se pueden llevar a cabo en un país y la producción propiamente dicha en otro. La cadena del valor añadido hasta llegar al producto final podrá segregarse cada vez más (*outsourcing*). Con ello, la división

¹ Investigación y desarrollo (NdE)

internacional del trabajo, que hasta ahora había sido de tipo horizontal fundamentalmente, evolucionará hacia especializaciones en lo vertical. Dentro de grandes espacios económicos, como lo es la Unión Europea, cobrarán peso las fuerzas centrífugas frente a las centrípetas, en beneficio del desarrollo económico de las regiones periféricas.

(ii) La otra vertiente por la que la Unión Europea afronta la globalización es más singular, puesto que viene marcada por el nacimiento del euro. La unión monetaria reforzará la integración económica que ya se había logrado en el mercado único gracias a la profunda desregulación en el sector terciario (en particular los seguros, el transporte aéreo y, desde el año pasado, la telecomunicación) y debido también a la liberalización total de los movimientos de capitales. Como ya no existe el riesgo cambiario para el comercio y las inversiones intracomunitarias (con excepción de los cuatro países que de momento se han quedado fuera), los costes de transacción derivados de la compra/venta de divisas y de diferenciales en los tipos de interés bajarán (ya lo hacen). La gran transparencia en los precios, que la moneda única terminará por imponer, no puede más que intensificar la competencia en los mercados. Surgirá un auténtico mercado financiero, amplio en cuanto al volumen de activos negociados y profundo en cuanto a la diversidad de productos y plazos. Habrá nuevas fusiones y adquisiciones de empresas y más alianzas estratégicas con el fin de aprovechar, dentro de lo que cabe, sinergias y economías de escala. También habrá que cerrar empresas. El impacto del euro no lo sentirán sólo las pequeñas y medianas empresas, sino también las grandes, especialmente en la industria del automóvil, el sector farmacéutico, las telecomunicaciones, la banca, los seguros y el sector turístico. Sería presuntuoso querer delinear cómo se desarrollará todo este proceso de adaptación en cada uno de los países europeos y en cada sector. La capacidad competitiva no es la

misma en todas las empresas y en donde sea insuficiente actualmente puede mejorar en el futuro. Sea como fuera: en el transcurso de los cambios estructurales pueden perderse empleos antes de que surjan nuevos puestos de trabajo.

El proceso de globalización es irreversible, por cuatro razones fundamentalmente:

(i) La más importante es que ya no se puede frenar la dinámica que tienen las nuevas tecnologías de información y comunicación. La inversión en informática está creciendo a un ritmo impresionante en muchos países, de forma más espectacular en los Estados Unidos. La tecnología correspondiente está al alcance de todos. Los conocimientos se diseminan mundialmente con mucha rapidez y, a diferencia de otros tiempos, hoy en día y en el futuro nadie debe pensar que una innovación le garantiza un mercado seguro.

(ii) A esta revolución tecnológica hay que añadir como segundo factor determinante de la irreversibilidad de la globalización los procesos de innovación financiera. Son cada vez mayores las opciones que tienen los agentes en los mercados financieros en su búsqueda de oportunidades de alta rentabilidad. A veces incluso se produce un desalineamiento de las actividades financieras con respecto al desarrollo en la economía real, lo que puede desatar oleadas de volatilidad global en las bolsas y los mercados de divisas (como se ha visto recientemente). Pero por mucho que se trate de re-regular estos mercados (al son de la llamada "nueva arquitectura financiera internacional"), es impensable que la actividad financiera vaya a perder protagonismo; más probable es que surjan continuamente nuevas vías para hacer negocios, si se cierran las habituales.

(iii) Los nuevos modelos de desarrollo económico que se aplican en diversas regiones de la economía mundial también promueven la globalización. En Asia, en Latinoamérica y en los países del Este de Europa los gobiernos apuestan por la apertura exterior de sus economías y su integración en el sistema de la división internacional del trabajo, una vez que ha quedado demostrado que esta vía de desarrollo promete prosperidad y esperanza para los pueblos (máxime si se compara con los efectos negativos de las políticas proteccionistas de sustitución de importaciones, que durante tantos años se aplicaron en los países menos desarrollados). Hay quien piensa que la crisis financiera que padecen actualmente los nuevos países industrializados del sudeste asiático frenará el crecimiento económico y la agresividad exportadora de los llamados tigres y que parará la globalización impulsada desde allí. Pero esto podría revelarse como mera ilusión. Aquellos países emergentes tienen un potencial de crecimiento notable, basado en una buena cualificación de la mano de obra, infraestructuras de calidad y una cultura empresarial con amor al riesgo. Las turbulencias financieras no han destruido este acervo. En cuanto estos países lleven a cabo las reformas estructurales necesarias, sus economías recuperarán la senda del crecimiento económico y la capacidad competitiva en los mercados mundiales. En algunos países emergentes (Corea del Sur, Tailandia) ya se vislumbran síntomas de reactivación.

(iv) Un cuarto elemento a tener en consideración en este contexto es de nuevo de un carácter específico europeo. La Unión Europea se ha comprometido políticamente a la ampliación hacia el este de su geografía; para empezar, se negociará la adhesión de cinco países (Polonia, República Checa, Eslovenia, Hungría y Estonia). El grado de desarrollo económico de éstos todavía es relativamente bajo (todos ellos tienen un PIB per cápita inferior al de Grecia, el país comunitario más atrasado); pero el potencial de crecimiento de los

nuevos socios no es nada desdeñable. Aunque es muy probable que al final de las negociaciones habrá largos plazos de transición (siempre los hubo en ampliaciones pasadas, incluida la que supuso el ingreso de España), la integración del Este europeo en la Comunidad será una fuente más de la expansión del comercio intracomunitario y de los flujos de capitales e incluso de personas.

Temores y riesgos

En numerosos países europeos, la globalización está provocando una reacción política a la defensiva. En determinados círculos intelectuales (sobre todo alemanes y franceses) se divulga la visión de la llamada "trampa de la globalización", en la que sólo hay perdedores. El pliego de cargos contra la globalización es amplio:

(i) Se dice que la creciente competencia en el comercio mundial generará más paro laboral, el cual irá afectando también a los trabajadores con cualificación, y presionará además los salarios a la baja. La inmigración de trabajadores de países pobres ajustará la oferta y demanda de empleo a niveles decrecientes de salario real, aparte de aumentar el paro laboral en los países de acogida.

(ii) Se dice que la creciente movilidad de los capitales conducirá a una mayor competencia de los sistemas tributarios que obligará a los estados nacionales a reducir los impuestos sobre la renta y los patrimonios, todo lo cual generará injusticias, mermará la capacidad del Estado de recaudar impuestos y, por consiguiente, le obligará a reducir su oferta de bienes públicos, entre ellos la infraestructura económica del país.

(iii) Se dice que la movilidad de capitales pondrá en cuestión los sistemas de seguridad social con la consecuencia de que habrá una

carrera de reducción de normas sociales en perjuicio, sobre todo de los trabajadores, que perderán muchos de sus derechos adquiridos.

(iv) Se dice que la dinámica de los mercados financieros impedirá a los gobiernos a perseguir objetivos propios (económicos, sociales, ecológicos) y los obligará a someterse a los cálculos rentabilidad-riesgo que los agentes financieros normalmente aplican en sus operaciones; además, se producirán una y otra vez fuertes distorsiones de los tipos de cambio real, con efectos negativos sobre la producción y el empleo (si se trata de una apreciación en términos reales) o sobre el nivel de precios (en el caso de una devaluación).

No cabe duda de que la globalización afectará al Estado como productor (de bienes públicos) y como Estado redistribuidor (incluida la seguridad social); también está justificada la hipótesis de que la mayor competencia incidirá directamente en el mercado laboral. Pero no hay que exagerar. Las consecuencias son, ante todo, las de disciplinar, no las de desencadenar procesos de competencia ruinosa. Veamos dos ejemplos:

(a) En lo fiscal, la movilidad del capital naturalmente implica que los sistemas tributarios nacionales tengan que competir entre sí, lo que trasladará cargas tributarias a los factores de producción inmovibles, como el suelo y buena parte de la población activa asalariada. Pero la movilidad del capital, concretamente de las inversiones directas, no es total, la de las personas ricas tampoco, por lo que es improbable que la convergencia de los tipos impositivos marginales vaya hacia cero. Estudios empíricos así lo demuestran. En Suiza, el Estado más federal de Europa, la competencia fiscal entre los 26 cantones, que tienen autonomía presupuestaria y diferentes sistemas tributarios, funciona muy bien y no genera ni realocaciones desproporcionadas, ni insuficiencias

regionales en la disponibilidad de infraestructuras y bienes públicos. Por consiguiente, el Estado podrá seguir cobrando impuestos en un mundo globalizado si lo que ofrece a cambio en bienes públicos corresponde a las preferencias de los ciudadanos y es más o menos equivalente a la presión fiscal.

(b) El segundo ejemplo se refiere al mercado laboral. Según explica la teoría real del comercio exterior, la apertura de los mercados cambia la distribución de la renta a favor del factor relativamente más abundante, que es el capital, y la competencia internacional presiona los salarios reales en los países industrializados a la baja hasta equipararlos con los salarios reales en países menos desarrollados con una oferta de mano de obra muy elástica, si no ilimitada. Esto viene a significar —en principio— que cuanto más globalizado sea el mercado laboral, menos podrán diferenciarse los ingresos de los asalariados a escala mundial. Ahora bien, los modelos teóricos se basan en unos supuestos muy restrictivos. La realidad es otra. La tendencia a nivelar salarios en términos bajos no se produce, simplemente porque queda contrarrestada en unos casos y sobrecompensada en otros por factores endógenos como la formación activa de capital fijo y el progreso tecnológico. Ambos factores aumentan la productividad marginal del factor trabajo, con lo cual hay márgenes para que los salarios reales en los países industrializados puedan subir a pesar de la globalización. Además, en los países con remuneraciones aún bajas, éstos tienden a aumentar al amparo de las mejoras de productividad que se producen en el desarrollo económico (no cabe duda de que en uno que otro país también hay ejemplos de condiciones laborales abusivas, a todas luces repudiables; pero la explotación de los trabajadores no es la regla normal y en donde exista, no empezó con la globalización). Es decir, en la Unión Europea los trabajadores podrán seguir obteniendo salarios más elevados y prestaciones sociales generosas si su productividad lo avala. Los problemas

surgen cuando falta la cualificación profesional; los trabajadores afectados, o ceden en los salarios, o corren el riesgo de perder su empleo. Dicho de otra forma: los efectos de la competencia global se harán sentir menos en el nivel general de los salarios que en la estructura salarial, cuyo abanico se abrirá hacia abajo y hacia arriba. Los sindicatos tendrán que aceptar, aunque vaya en contra de su ideología, una mayor desigualdad en los salarios.

Lo que sería un grave error es recurrir al proteccionismo y a controles de los movimientos de capital en el corto plazo, como algunos encubierta o abiertamente sugieren. Perderíamos todas las ventajas que el libre comercio y la libertad de movimientos de capitales traen consigo (en términos de eficiencia en la asignación de los recursos y de bienestar social), sin tener garantía alguna en cuanto a mayores tasas de crecimiento económico y sobre todo en cuanto a una reducción de los altos niveles de desempleo que caracterizan a la mayoría de los países comunitarios. En la mayoría de estos países el problema del paro no refleja en primer lugar una situación keynesiana (insuficiencias en la demanda efectiva), sino es fundamentalmente de carácter estructural (inadecuación de las estructuras salariales con respecto a sectores, regiones y cualificaciones y las respectivas productividades; regulaciones sobredimensionadas del mercado de trabajo; insuficiente movilidad geográfica y ocupacional de la mano de obra). En algunos países miembro (entre ellos Alemania, Francia e Italia) este componente estructural se ha intensificado en los últimos años. Es esta distorsión, no el libre comercio, lo que convierte la competencia internacional en una amenaza para numerosos puestos de trabajo.

La experiencia demuestra que el proteccionismo nunca ha resuelto problemas de fondo; lo único que ha hecho es crear problemas adicionales al atrasar las reformas estructurales que sean necesarias para que haya una elevada dinámica en la inversión del

sector empresarial. Generalmente se demora demasiado el ajuste y la reconversión industrial, y se cargan a los presupuestos estatales elevados gastos en concepto de subvenciones. Aparte del daño que el proteccionismo comercial y controles administrativos de los movimientos de capital harían en nuestras propias economías, pagarían factura los países menos desarrollados. Les "exportaríamos" nuestro desempleo, aumentaríamos su dependencia de ayudas exteriores y daríamos motivos a sus ciudadanos a emigrar. Esto repercutiría otra vez en los países europeos: más ayudas financieras constituyen una carga adicional en los presupuestos estatales, lo que dificultaría la perdurabilidad de finanzas públicas sólidas como requiere el Tratado de Maastricht para los países de la Unión Monetaria Europea. Más flujos migratorios pueden exceder la capacidad de los mercados laborales europeos para absorber los inmigrantes (empujándolos a la marginación, a la economía sumergida, a la delincuencia) y una inmigración masiva podría no ser objetivamente asimilable por parte de la sociedad de acogida (por ser demasiado diferentes los hábitos y las normas culturales de los inmigrantes). Ello forzaría a los países de la Unión Europea a endurecer sus políticas de inmigración, ya de por sí restrictivas, lo cual seguramente tendría un coste político alto en el exterior (reacciones antieuropeas). Insisto, pues, la vía del proteccionismo sería un callejón sin salida.

Bien es verdad que la competencia, ya sea internacional o interna, no es del gusto de todos. Muchos consideran que es "ruinosa", y puede que tengan razón, no en el sentido estricto de la teoría económica sobre fallas de mercado, sino porque no dan la talla y sufren como perdedores. Pero la competencia efectiva es corolario de las libertades (también políticas) de las personas, fomenta la eficiencia a todos los niveles, contribuye al mantenimiento de la estabilidad del nivel de precios en combinación con un crecimiento económico autosostenido y limita

el poder económico (y político) de las grandes empresas (también en los casos de las llamadas megafusiones que están tan en boga actualmente). Por todo ello es importante conservar y afianzar este mecanismo, es decir, eliminar las barreras de entrada a los mercados; en última instancia será el consumidor el beneficiado.

Cómo afrontar el reto

Los países europeos han sacado mucho provecho de las libertades en el comercio mundial y en los movimientos de capitales. También a España siempre le ha ido bien cuando ha apostado por la apertura exterior. Y esto será también así en el futuro. La división internacional de trabajo, aun con un número mayor de competidores y con menos fronteras para las inversiones, no es un juego de suma cero. Todo lo contrario. Todos pueden ganar. Ahora, eso sí, todos tienen que crear las condiciones adecuadas para que las economías puedan desarrollar y luego explotar sus ventajas comparativas en la competencia global. Ya en el pasado los países europeos vivieron situaciones que les exigían inusitados esfuerzos de ajuste, como tras el derrumbamiento del Sistema Monetario Internacional de Bretton Woods a principios de los años setenta y la explosión de los precios del petróleo poco después. El ajuste se consiguió. En lo que más se diferencia la situación actual de la de entonces es en el entorno macroeconómico: en aquellos tiempos, dinamismo económico y altos niveles de empleo; en la actualidad, debilidad de crecimiento y mucho paro. Esto hace el ajuste más difícil. Pero hay que afrontarlo. No vale el titubear, sino que se requiere mucha capacidad de tomar decisiones y una gran tenacidad en su aplicación. Empresarios, trabajadores, los agentes sociales y los responsables de la política económica tienen que reconsiderar sus enfoques, comportamientos y prioridades.

(i) Las empresas tienen que aumentar continuamente los niveles de eficiencia, preocuparse por la creatividad y la motivación de sus empleados, entregarse a la innovación en la mayor medida posible, tratar también de penetrar mercados nuevos (no asustarse por distancias geográficas) y adelantarse con sus inversiones a la futura demanda (no orientarse sólo en la cartera actual de pedidos). No es suficiente buscar la capacidad competitiva solamente por la vía de reducción de costes. En este contexto adquiere una especial importancia la inversión en I+D. En este campo España todavía va bastante atrasada, si se compara con la inversión en porcentaje del PIB que se realiza en otros países (0,7% frente al 2,5% en Alemania y el 2 por 100 como media de la Unión Europea, por ejemplo). Se conoce que muchas empresas españolas aún no se han dado suficiente cuenta de que la inversión en innovación es uno de los factores cruciales de competitividad en los tiempos de la globalización. Otro tanto ocurre con la formación de directivos y colaboradores; mientras que en Alemania, las empresas invierten cantidades importantes en actividades formativas y de aprendizaje, en España aún es poco. La globalización exige de las empresas medirse con los mejores en cada sector (*benchmarking*); si no lo hacen, quedarán descolgadas del tren del crecimiento económico. Los beneficios empresariales tendrán que venir más que nada de la buena calidad de los productos y servicios, los márgenes a la hora de calcular precios no podrán ser holgados con tanta competencia a nivel global y, ahora, especialmente en *Eurolandia*.

(ii) Los trabajadores tienen que estar dispuestos a ampliar permanentemente sus conocimientos profesionales y a actualizarlos a la luz de la evolución y los cambios que registre la demanda de trabajo. La población asalariada tendrá que ser flexible para cambiar, si fuera necesario, de profesión y de lugar de empleo. Habrá que hacer uso de nuevos tipos de contratos laborales (incluidos los de carácter temporal) si no es posible conseguir un

empleo de tiempo indefinido. Se requerirá cada vez más responsabilidad individual en los puestos de trabajo, incluidos los de teletrabajo, que en la era de la informática cada vez serán más integrales.

(iii) Los sindicatos y las patronales tienen que tomar nota del hecho de que las posibilidades de incrementar salarios estarán más condicionadas que en el pasado a incrementos de la productividad en el mediano plazo. En vez de racionar la oferta de trabajo (por ejemplo, a través de una reducción general de la jornada laboral o la promoción de la jubilación anticipada), lo que se necesita es estimular la demanda de trabajo por parte de empleadores privados y públicos. En una economía abierta no hay una escasez intrínseca de trabajo; lo que escasea son los trabajos cuyo coste es superior al de la productividad marginal correspondiente. Por ello, la moderación salarial ha de ser complementada por mecanismos que permitan suficiente flexibilidad en cuanto a retribuciones y horarios laborales en las empresas. No hay que olvidar que las empresas se verán afectadas por la globalización de forma muy diferente y que los convenios colectivos tradicionales no serían adecuados para responder a estos retos dispares. En la Unión Europea, con el euro, la política salarial tendrá como condicionamiento adicional el que ya no existe un tipo de cambio nacional para compensar, si fuera necesario, excesos en los costes unitarios laborales que mermen la competitividad internacional de las empresas en el mercado común. Si el Banco Central Europeo persigue, como le está encomendado por el Tratado de Maastricht, una política monetaria de estabilidad del nivel de precios, los países que no controlen sus costes laborales tendrán el grave problema de que para ellos el euro se apreciará en términos reales, con los consabidos efectos negativos sobre el empleo; no pueden confiar en que transferencias financieras a través de los Fondos Estructurales, en la medida en que las hubiere, podrían paliar estos efectos. España, con una inflación reptante que

excede en casi dos puntos la de Alemania o Francia, puede que esté empezando a crearse un problema de competitividad exterior.

(iv) El Estado tiene un gran reto: abocarse a crear un marco propicio para la actividad empresarial y la inversión, mediante la cual se generan el potencial productivo y los nuevos puestos de trabajo que los países necesitan. Esto requiere estabilidad macroeconómica y flexibilidad microeconómica. La presión fiscal sobre las empresas y las personas tendrá que ser reducida en todos aquellos países que aún están muy alejados de las rebajas tributarias llevadas a cabo recientemente en el mundo anglosajón. Esto es una razón más para sanear las finanzas públicas, tal y como lo requiere el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de Maastricht para llegar a unos presupuestos del Estado equilibrados o incluso superavitarios en una situación de normalidad coyuntural. El sistema tributario debería evolucionar hacia un modelo más óptimo, con una mayor neutralidad intertemporal del impuesto sobre la renta, una clara prioridad de la imposición indirecta sobre la directa y una máxima transparencia fiscal y sencillez de la imposición. Habrá que desregular mercados, adelgazar las administraciones públicas, y afrontar de verdad la ineludible reforma de la seguridad social (sobre todo en el campo de las pensiones y la sanidad). El desafío incluye la potenciación de la formación profesional y el desarrollo de un ámbito adecuado para que las empresas, sobre todo las empresas innovadoras, consigan el capital-riesgo que necesitan. Todo esto no hay por qué hacerlo por vía de la armonización entre los Estados miembro de la Unión Europea, como algunos dicen; el que los gobiernos europeos compitan entre sí mediante menores gastos, impuestos más bajos y regulaciones menos rígidas puede ser mucho más fructífero para potenciar la inversión y crear empleo en toda la Unión.

(v) Ni qué decir tiene que el requisito de disciplina presupuestaria tiene que ser afrontado también a nivel comunitario. Sería contradictorio el que los Estados miembro, con buen criterio económico, contengan el gasto público, y que al mismo tiempo la Comisión Europea pudiera hacer lo contrario, máxime cuando las políticas comunitarias son poco eficaces y en algunos casos, especialmente en la Política Agrícola Común, son a todas luces ineficientes. Lo idóneo hubiera sido que junto con la negociación del presupuesto comunitario para el período 2000-2006 ("Agenda 2000") se hubiera acometido una reforma radical de las finanzas públicas de la Unión Europea sin tabúes, es decir, entrando a fondo en los contenciosos que más pesan sobre el futuro de la integración (el capítulo agrícola, los Fondos Estructurales y de Cohesión, el reparto entre contribuciones netas a las arcas comunitarias y devoluciones parciales). Pero en la Cumbre Extraordinaria del Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada a finales de marzo en Berlín, ha quedado de manifiesto que las posturas nacionales aún difieren demasiado como para haber permitido ya en este momento dar pasos más decisivos en tan espinosos asuntos. El que la "Agenda 2000" haya mantenido por lo menos el techo máximo de los recursos financieros del presupuesto común para los próximos siete años en el 1,27% del PIB conjunto, como hasta ahora, es esperanzador: ello obliga a buscar soluciones viables a los grandes temas político-económicos aún abiertos, obliga a establecer prioridades (y a actuar por el lado de los gastos en vez de por los ingresos) si surgen nuevas tareas, y obliga a respetar los criterios de eficiencia en la gestión de los recursos.

Por todo lo expuesto, la globalización brinda una gran oportunidad: la de poner en marcha las reformas estructurales que en la mayoría de los países necesitamos para recuperar la senda de un crecimiento económico autosostenido, no inflacionario y acompañado de una sustancial mejora de los niveles de empleo. Los

procesos de "aprendizaje patológico", tan habituales en la política, se acortarán. Como revela un reciente estudio de la OCDE, el libre comercio y la libre circulación de los capitales darán lugar a un notable aumento de la renta per cápita, no sólo en los países industrializados, sino también y de forma aún más acentuada, en los países menos desarrollados. Eludir el reto de la globalización supondría, por otro lado, pérdidas en el bienestar social. Es simplemente una falacia afirmar, como los críticos de la globalización hacen, que los problemas económicos y sociales que actualmente tenemos (elevadísimo paro, debilidad de crecimiento, crisis del sistema de pensiones y la sanidad, elevada deuda pública) se deban a ella. Todos estos problemas son de origen casero, y las raíces de algunos de ellos, sobre todo los del mercado de trabajo, se remontan a tiempos en los que todavía no se hablaba de globalización. Lo que ocurre es que en la era de los mercados globalizados los errores cometidos se revelan de forma inmediata y, si se quiere, despiadadamente. Pero esto no condena a los gobiernos nacionales a la impotencia política. La globalización les impone, eso sí, una disciplina hasta ahora desconocida en el sentido de no apartarse demasiado del cálculo económico. El advenimiento de la globalización obliga a hacer buena política económica, atacar los problemas en sus raíces, descartar curas sintomáticas, y resistirse a la tentación de simples políticas macroeconómicas de expansión de la demanda que no harían otra cosa que demorar las reestructuraciones que las empresas deben llevar a cabo para ser competitivas internacionalmente. Políticas económicas eficientes serán premiadas (con la afluencia de capitales y tipos de interés bajos), mientras que políticas económicas deficientes serán duramente penalizadas (mediante tipos de interés altos y fugas de capitales).

De esta forma los mercados financieros se convierten en algo así como la "policía de tráfico" en la economía mundial, que somete

la calidad de la política económica que se practique en cada uno de los países a evaluaciones más o menos continuadas. La capacidad de premiar o castigar es muy grande, dado que el volumen diario en los mercados de divisas oscila entre 1 y 3 billones de dólares; en pocos días, pues, se alcanza el valor anual del comercio mundial (más de 6 billones de dólares en 1998). Bien es cierto que a veces la "policía" se pasa, lo que se refleja en fuertes alteraciones de las cotizaciones bursátiles y los tipos de cambios reales que no guardan relación con los datos macroeconómicos fundamentales, como durante la reciente crisis financiera en el sudeste asiático. Pero no por ello los inversores financieros son caóticos, no juegan el todo por el todo. Cuando se producen burbujas especulativas es porque los gobiernos previamente han dado desmesuradamente incentivos erróneos (como anunciar el carácter irrevocable de un tipo de cambio fijo u ofrecer garantías de no riesgo a los agentes financieros) y porque han descuidado demasiado el principio de coherencia en sus políticas macro y microeconómicas y la necesidad de compaginar la apertura de los mercados de capitales con una supervisión bancaria eficiente (todo a veces aumentado por los efectos de la corrupción y el nepotismo). Posteriormente, cuando los inversores se dan cuenta de las deficiencias, cunde el pánico con reacciones excesivas que conmueven primero los mercados financieros locales y pueden contagiar luego a otras economías. Pero de toda crisis financiera cabe extraer lecciones que ayudan a limitar, si bien no los vaivenes en las bolsas y los mercados de divisas, sí el llamado riesgo sistémico que podría provocar una depresión económica a nivel mundial. Las lecciones más importantes son: mejorar cuantitativa y cualitativamente los sistemas de información macro y microeconómica, establecer mecanismos eficientes de supervisión bancaria, incorporar a la banca privada en programas de ajuste cuando surja una crisis, y limitar el papel del Fondo Monetario Internacional como "prestamista de última instancia" a los casos de verdadero riesgo

sistémico con el fin de no fomentar la negligencia de deudores y acreedores a la hora de asumir riesgos comerciales.

Sea como fuere, con el fenómeno de la volatilidad de los mercados financieros tendremos que apañárnoslas, y también en el futuro nos pueden sobrecoger inesperadas turbulencias en el sistema financiero internacional. La paridad euro/dólar registrará altibajos como es normal cuando los ciclos coyunturales entre Europa y los Estados Unidos no están sincronizados, cuando los tipos de interés difieren y cuando, por las razones que fuera, los mercados financieros generan expectativas de variación del tipo de cambio. Pero salvo en una situación de claro desalineamiento del tipo de cambio, la volatilidad de la paridad euro/dólar no debiera tener demasiada trascendencia para la actividad económica en Eurolandia. Al fin y al cabo, la zona del euro constituye un espacio económicamente más "cerrado" frente al exterior de lo que lo fuera cada uno de los países integrantes del euro antes de iniciarse la moneda única; la relación entre el comercio exterior y el producto interior bruto es un 12%, de modo que respecto a su grado de apertura Eurolandia se parecerá a los Estados Unidos (11%).

Por consiguiente, no es necesario considerar la implantación "zonas-objetivo" o bandas de fluctuación fijas (*target zones*) para los tipos de cambio entre el euro y el dólar, además del yen (e incluso algunas de las monedas de los países emergentes). Esta vieja idea, que parecía archivada, ha sido resucitada, entre otros, por Alemania tras el cambio de gobierno. No es una buena idea, dadas las serias deficiencias a nivel conceptual y práctico de las que peca este modelo. En lo conceptual, habría que definir de antemano los niveles de equilibrio de los tipos de cambio reales; esto simplemente no es posible, dada la variedad de factores que entran en juego. En lo práctico, habría que coordinar las políticas monetarias y fiscales de los distintos países; esto seguramente no se

logra, dada la diversidad de objetivos económicos entre estos países. El peligro consiste en que se politicen los tipos de cambio bilaterales, se creen conflictos internacionales y se erosione la autonomía del Banco Central Europeo, lo cual terminaría debilitando la nueva moneda. Si los mercados desconfiaran del euro, Eurolandia perdería parte de su atractivo en la pugna internacional por captar ahorros; y si afluyeran menos capitales foráneos, habría menos empleos. Para salir de este dilema se ha propuesto operar con bandas de fluctuación amplias (entre el 10 y el 15% en ambas direcciones). Pero si en el nuevo régimen los tipos de cambio bilaterales pudieran fluctuar en un 20 o 30%, estaríamos en una situación de flexibilidad cambiaria como la actual. Dada la globalización de los mercados (incluidos los mercados financieros con sus continuas innovaciones de productos), no es conveniente ponerle frenos administrativos a la fluctuación de los tipos de cambio. Por cierto, las recientes crisis cambiarias en el sudeste asiático y en América Latina detonaron cuando los tipos de cambio fijos resultaron ser incompatibles con los parámetros fundamentales de esas economías. Tampoco está fuera de lugar recordar que los dos intentos en los años ochenta de establecer "zonas-objetivo" (los llamados acuerdos de Plaza, de 1985, y de Louvre, de 1987) no tuvieron los efectos apetecidos. Y en el antiguo Sistema Monetario Europeo hubo estabilidad cambiaria sólo para aquellos países que se sometieron a las pautas marcadas por el *Bundesbank*². No es la fluctuación del euro frente al dólar (dentro de márgenes razonables) lo que debiera preocuparnos (en cierto modo, incluso, es deseable), sino la estabilidad interna de la moneda única. Dicho de otra forma: los deberes hay que hacerlos en casa. El control de la inflación, la solidez en los presupuestos públicos y la flexibilidad de los

² Banco Central de Alemania

mercados, especialmente el mercado laboral, harán que el euro tenga una cotización realista y en línea con la capacidad competitiva de nuestras empresas.

Esto sería también una de las condiciones necesarias para que el euro pueda desempeñar en el sistema monetario internacional el papel que ya antes de su nacimiento muchos vaticinaban: el de una seria alternativa al dólar como moneda reserva de los bancos centrales y como divisa utilizada en las transacciones comerciales y financieras internacionales. Si debido a incoherencias de políticas económicas el euro se comportara como una moneda débil, es improbable que se convierta en un rival de peso para el dólar; una moneda tan fuerte como lo ha sido el marco alemán siempre quedó en importancia a mucha distancia del dólar (al final un 14% de las reservas internacionales frente al 40% para la primera divisa). Además, la Unión Monetaria Europea actualmente tiene un notable superávit en la balanza de pagos por cuenta corriente (unos 100 mil millones de dólares); este superávit tendría que reducirse sensiblemente e incluso desaparecer con el fin de generar, a nivel global, una demanda de euros, lo cual requerirá una apreciación de la nueva moneda en los mercados de divisas. El grado de confianza de los agentes económicos en el Banco Central Europeo, que a su vez estará muy influido por si los políticos respetan o no su independencia, será una de las claves para que el euro evolucione hacia una moneda verdaderamente importante.

Conclusión

En definitiva, si la globalización de los mercados trae consigo una mejora de la calidad de las políticas económicas, de los procesos de innovación a nivel empresarial y de la formación educativa y profesional de las personas, hará mucho más bien que daño. Hará falta agilidad, maleabilidad y capacidad de ajuste en la sociedad en general. Pero no hay por qué dudar de que Europa estará a la altura de este gran desafío del siglo XXI. Y tampoco hay que pensar que la Unión Europea deje de lograr las reformas de sus instituciones y sus políticas que tan necesarias son para la continuidad y estabilidad del proyecto europeo. Entonces, Europa podrá ser, al margen de los ciclos coyunturales, uno de los focos del dinamismo en la economía mundial.