

## COORDINACION DE POLITICAS FISCAL Y MONETARIA EN PROCESOS DE INTEGRACION EN UN ENTORNO GLOBALIZADO DE ECONOMIA INTERNACIONAL

*José Ramón García Menéndez<sup>1</sup>*

### 1. Políticas Macroeconomicas en Economías Abiertas y Entorno Globalizado

#### El Sistema Monetario Internacional 1870-1973

La interdependencia en un contexto de economía abierta ha hecho en ocasiones más difícil para los países conseguir el objetivo del pleno empleo y la estabilidad de los precios. Las relaciones de interdependencia dependen al mismo tiempo de los acuerdos monetarios y de los tipos de cambio adoptado (un conjunto de instituciones denominadas Sistema Monetario Internacional).

El sistema monetario internacional ¿influyó en la política macroeconómica y en el éxito a la hora de alcanzar el equilibrio interno y externo (1870 – 1973)?

Para poder realizar mejor nuestro estudio vamos a subdividir el período de 1870 – 1973 en tres subperíodos:

- a) 1870 – 1914 denominada época patrón oro.
- b) 1918 – 1939 denominada período de entreguerras.
- c) 1945 – 1973 período tras la II Guerra Mundial en el que se lleva a cabo el acuerdo del *Bretton Woods*.

Partiendo de una economía abierta, los objetivos de la política macroeconómica son:

- a) Conseguir un equilibrio interno garantizando así el pleno empleo de los recursos de un país y la estabilidad interna de los precios.

---

<sup>1</sup> Universidad de Santiago de Compostela, España;

- b) Conseguir el equilibrio externo evitando de esta forma los desequilibrios en los pagos internacionales.

Vamos a ver cómo para conseguir estos dos objetivos de política macroeconómica el sistema monetario internacional en vigor en aquel momento va a ser la clave. Nos podemos preguntar ¿por qué la política macroeconómica busca alcanzar estos dos objetivos? Lo óptimo para la economía de un país es que sus recursos productivos estén plenamente empleados, ya que, por ejemplo: si los recursos están sobre empleados se provocaría un despilfarro y un desaprovechamiento de los mismos, por no ser utilizados plenamente. Esto se ve claramente en los trabajadores que hacen horas extraordinarias, por lo tanto trabajan más y disfrutan menos del tiempo de ocio.

Una consecuencia negativa es el desempleo y el sobre empleo, ya que provocan movimientos en el nivel de precios provocando inseguridad en el valor de la moneda reduciendo de esta forma la eficiencia de la primera. Así para mantener un nivel de precios estable es necesario mantener la demanda agregada respecto a la de pleno empleo evitando cualquier tipo de alteración. Además un nivel de precios inestable altera el valor real de los préstamos, y estos se establecen en términos nominales y como consecuencia de los aumentos en el nivel de precios se produce una redistribución de la renta entre acreedores y deudores. Una posible solución para frenar la inestabilidad en los precios es frenar las fluctuaciones de la producción así como evitar la inflación o deflación.

Otro objetivo que se persigue es el equilibrio externo, y este a su vez depende de varios factores como son las circunstancias propias de la economía, las del resto del mundo y los acuerdos institucionales que gobiernan las relaciones con los otros países. En definitiva, lo que se busca es el nivel óptimo de la balanza por cuenta corriente ya que, en un país donde la producción cae temporalmente puede decidir tomar prestado del extranjero para evitar el descenso en su nivel de consumo habiendo de esta manera un desequilibrio por cuenta corriente. Hemos mencionado antes que lo deseable es alcanzar un nivel óptimo de la balanza de pagos, pero es muy frecuente que se originen situaciones o períodos con déficit o superávit.

Los países van a evitar un déficit elevado en la balanza por cuenta corriente, y la explicación reside en que estos elevados déficit representan un elevado consumo presente, consecuencia de la mala utilización de la política gubernamental o posibles fallos en el funcionamiento de la economía, planteamiento equívoco de los proyectos de inversión que utilizan recursos exteriores. Por otra parte si ese elevado déficit es provocado por una política fiscal expansiva, se crea la necesidad de restaurar el equilibrio mediante cambios en la pauta de la economía. El análisis es similar en el caso de un superávit excesivo por cuenta corriente. Una razón está en el hecho de que para un determinado nivel de ahorro nacional un superávit elevado implica una menor inversión en instalaciones y equipos en el propio país. Algunos responsables de la política económica pueden preferir que el ahorro nacional se dedicara a las inversiones en la nación y menos a la inversión en el extranjero. Y la razón es porque los rendimientos de capital invertido en la nación pueden ser más fáciles de gravar con impuestos que los obtenidos de fuera. Además, un aumento de la inversión nacional puede reducir el desempleo interno y provocar así un aumento en el nivel de la renta del país. Los superávits excesivos son poco deseables por razones políticas, ya que, los países con superávit elevado pueden convertirse en objetivo de las medidas proteccionistas discriminatorias.

Una vez analizado los objetivos de la política macroeconómica, vamos a determinar el sistema monetario internacional implantado en cada subperíodo:

### **1870 - 1914**

Este período merece especial atención para analizar cómo funcionó el patrón – oro antes de la Primera Guerra Mundial y cómo podían los países conseguir los objetivos de equilibrio externo y equilibrio interno.

Sin entrar muy en detalle sobre los orígenes del patrón – oro (19-2)<sup>2</sup>: tiene su origen en 1819 cuando el Parlamento británico aprobó la ley Resumption Act. Gran Bretaña país líder económico y muchos países con

---

<sup>2</sup> Para un análisis más amplio de la historia del sistema patrón-oro, véase Krugman P. y Obstfeld M. (1995, pp.639-644)

la esperanza de alcanzar ese éxito económico intentaron imitarlo, como Alemania, Japón. Los EEUU se unieron a este patrón institucionalizando de esta forma los vínculos entre el dólar y el oro. El sistema del patrón oro tenía un mecanismo automático para asegurar el equilibrio externo, el mecanismo del ajuste *flujo de especie-precio*: los flujos de oro que acompañaban a los déficit y superávit provocaban cambios en los precios que reducían los desequilibrios, y de esta manera se retornaba de nuevo al equilibrio externo, sin embargo, el funcionamiento de este mecanismo fue variado. David Hume analizó este mecanismo estableciendo que Gran Bretaña podría verse empobrecida y sin una adecuada oferta de dinero en oro debido a los déficit en su Balanza de Pagos. Hume demostró la imposibilidad de un continuo superávit dado que la entrada de dinero en el país provocan un aumento en el precio restaurando el equilibrio en la Balanza de Pagos, y que cualquier superávit se elimina a sí mismo. En relación al equilibrio interno bajo el patrón-oro, la inestabilidad interna a corto plazo bajo el patrón oro fue causada por la subordinación de la política económica a los objetivos externos.

### **1918-1939**

Este período se caracteriza porque los países abandonaron el patrón oro durante la Primera Guerra Mundial y la fuerza de trabajo y la capacidad productiva se redujeron. También algunos países experimentaron una inflación muy elevada, resultado de un aumento en las ofertas monetarias y en los niveles de precios. En este período de entreguerras destacamos la hiperinflación alemana, siendo un país con un índice de precios que creció desde un nivel de 262 en enero de 1919 a un nivel de 126.160.000.000.000 en diciembre de 1923. La hiperinflación terminó hacia finales de 1923, cuando Alemania llevó a cabo una reforma monetaria. En 1922 un grupo de países: Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón, acordaron la vuelta al patrón oro y a la cooperación entre bancos centrales para alcanzar los objetivos internos y externos. Durante la depresión muchos países renunciaron al patrón-oro; EE.UU lo hizo en 1933 volviendo a él en 1934.

Las restricciones en el comercio y en los pagos internacionales ocasionaron un daño económico, debido a que los países intentaban mantener su propia demanda prestando poca atención a las

importaciones. Un ejemplo: Arancel Smoot-Howrey. Los acontecimientos económicos del período de entreguerras impidieron crear un sistema monetario internacional capaz de llegar al pleno empleo y la estabilidad de precios y que consiguiera alcanzar el equilibrio externo sin restricciones; por esto en 1944 los representantes de 44 países se reunieron en *Bretton Woods* para firmar el acuerdo del Fondo Monetario Internacional. Este nuevo sistema establecía unos tipos de cambio fijos en relación al dólar, ya que los tipos de cambio flotantes eran una causa de inestabilidad y perjudicaba el comercio internacional, y un precio invariable del dólar en oro. El sistema era de patrón de cambio-oro, en el que el dólar era la principal moneda de reserva.

Hay dos características del acuerdo del Fondo Monetario Internacional que permitieron la flexibilidad en el ajuste externo:

- a) Posibilidad de prestar dinero del Fondo Monetario Internacional. Prestaba divisas a sus miembros durante los períodos en los que sus cuentas estuviesen en déficit. Cuando un país formaba parte del Fondo Monetario Internacional se le asignaba una cuota que determinaba la contribución al fondo común de reservas y su derecho a utilizar los fondos del Fondo Monetario Internacional. Cada miembro aportaba una cantidad de oro de valor igual a la cuarta parte de la cuota, las  $\frac{3}{4}$  partes correspondían a aportaciones en su propia moneda.
- b) Paridades ajustables: tipos de cambio fijos que podían cambiarse si la Balanza de Pagos del país estaba en una situación de *desequilibrio fundamental*. Fundadores del Fondo Monetario Internacional incorporaron la flexibilidad de variar los tipos de cambio. La flexibilidad estaba prohibida al dólar.

Uno de los objetivos a conseguir es la eficiencia de la economía mundial y esto se consigue utilizando monedas nacionales en el comercio internacional, así conseguimos que la economía mundial funcione más eficientemente. Por ello es importante la convertibilidad porque si una moneda es convertible se puede usar libremente en transacciones internacionales. Como los dólares eran libremente convertibles, gran parte del comercio internacional se hacía con dólares y exportadores e importadores mantenían dólares para poder realizar las transacciones. Así, el dólar se convertía en la moneda dominante, lo que le

proporcionaba una fuerza muy importante a la economía estadounidense en relación a las economías de Europa y Japón: los dólares eran atractivos por el gran volumen de bienes y servicios que se podían comprar y que sólo EEUU ofrecía. Por esta razón, muchos bancos centrales encontraron ventajoso mantener sus reservas internacionales en forma de activos rentables en dólares. En 1958 se reinstaura la convertibilidad de las monedas europeas, lo que provoca una mayor integración de los mercados financieros de los países, pero la política monetaria era menos efectiva excepto para EEUU y los movimientos en las reservas internacionales se convirtieron en más volátiles como consecuencia de esta menor efectividad de la política. Estos cambios provocaron una debilidad en el sistema, y para conseguir los objetivos de política macroeconómica: equilibrio interno y externo al mismo tiempo, se necesitaban las políticas de desviación del gasto y las de variación del mismo. En una economía abierta, las autoridades económicas tratan de mantener el equilibrio interno intentando conseguir el pleno empleo y la estabilidad en el nivel de precios, y también el equilibrio externo con un nivel en su balanza que no sea tan negativo que un país no pueda pagar la deuda externa, ni tan positivo. El equilibrio externo por lo tanto, dependerá de factores como el tipo de cambio que adopta el país y de las condiciones económicas mundiales. Como hemos visto, las políticas macroeconómicas de los países influyen en otros países, por esta razón, la capacidad de un país para conseguir ese objetivo de política macroeconómica tenemos que tener en cuenta las políticas que adopten los otros países, al considerar este contexto de economía abierta.

Por lo tanto, de esta manera vemos la gran importancia que tiene la coordinación de la política macroeconómica, ya que, si los países toman decisiones políticas individuales saldrán perjudicados. Los países pueden alcanzar mejores resultados macroeconómicos si escogen las políticas de forma cooperativa. Esto lo podemos ver con un ejemplo: si consideramos dos países: nuestro país (NP) y el resto del mundo (RM), y cada país tiene dos opciones de política económica, una política monetaria muy restrictiva y una política monetaria poco restrictiva. La figura que se muestra a continuación muestra el resultado de elegir distintas políticas en la nación y en el resto del mundo por parte de los dos países. Cada fila corresponde a una decisión sobre política monetaria de la nación, y cada columna a la decisión del resto del mundo. Cada recuadro contiene los

cambios que se producen en las tasas de inflación anual (aumento de  $M$  y aumento de  $M^*$ ) y en tasas de desempleo (aumento de  $U$  y aumento de  $U^*$ ). Dentro de cada recuadro, las anotaciones de abajo a la izquierda son los resultados de la nación, y las anotaciones de arriba a la derecha corresponden al resto del mundo.

		Poco restrictiva	Muy restrictiva
	Resto del mundo		
Nuestra nación			
		$\Delta\pi^* = -1\%$ $\Delta U^* = 1\%$	$\Delta\pi^* = -2\%$ $\Delta U^* = 1,75\%$
Poco restrictiva		$\Delta\pi = -1\%$ $\Delta U = 1\%$	$\Delta\pi = 0\%$ $\Delta U = 0,5\%$
		$\Delta\pi^* = 0\%$ $\Delta U^* = 0,5\%$	$\Delta\pi^* = -1,25\%$ $\Delta U^* = 1,5\%$
Muy restrictiva		$\Delta\pi = -2\%$ $\Delta U = 1,75\%$	$\Delta\pi = -1,25\%$ $\Delta U = 1,5\%$

Figura 20A-1

Efectos hipotéticos de diferentes combinaciones de política monetaria sobre la inflación y el desempleo.

La elección de una política monetaria en un país afecta a los resultados de la elección de política monetaria hecha en el resto del mundo.

Con políticas poco restrictivas, por ejemplo, las tasas de inflación descienden un 1% y las tasas de desempleo aumentan un 1% en ambos países. Si nuestro país cambia a una política muy restrictiva, mientras que el resto del mundo mantiene la anterior, la moneda nacional se aprecia y esto provoca que su inflación disminuya y que su desempleo aumente. Pero una mayor contracción monetaria en la nación tiene dos efectos sobre el resto del mundo. Las tasas de desempleo en el extranjero disminuyen, pero como la apreciación de la moneda de la nación es una depreciación para el resto del mundo, la inflación en el resto del mundo aumenta a su nivel de predesinflación. En el resto del mundo, los efectos deflacionistas de un mayor desempleo se compensan por el impacto inflacionista de la depreciación de su moneda sobre los precios de importación y las demandas salariales.

Así, la contracción monetaria en nuestro país tiene un efecto de empobrecimiento del vecino en el resto del mundo, que se ve forzado a importar parte de la inflación de nuestra nación. Los números de la figura anterior conducen a una matriz de resultados que se muestra en la figura siguiente: ¿Cómo se comporta nuestra nación y el resto del mundo

cuando se enfrentan con los resultados de esa matriz? Si suponemos que cada gobierno actúa sólo, es decir, individualmente y escoge la política que maximiza su propio resultado dada la elección hecha por el otro, si el resto del mundo adopta una política poco restrictiva, lo mejor que puede hacer nuestra nación es hacer una política muy restrictiva antes que una poco restrictiva. Si el resto del mundo hace una política muy restrictiva, nuestra nación es mejor que haga también una política muy restrictiva antes que poco restrictiva. Así que, independientemente de lo que haga el resto del mundo, nuestra nación siempre va a escoger una política monetaria muy restrictiva. Sin embargo, el resto del mundo como se encuentra en una posición simétrica, también le resultará mejor una política muy restrictiva, independientemente de lo que haga nuestra nación.

El resultado es que ambos países escogerán políticas muy restrictivas. Pero podemos observar que para ambos países sería mejor adoptar simultáneamente una política poco restrictiva, y esto lo vemos en la matriz, ya que, el resultado obtenido para cada uno es 1, que es mayor que 5/6. Bajo esta última configuración de política monetaria, la inflación disminuye menos en los dos países, pero el aumento del desempleo es bastante menor que bajo políticas muy restrictivas. Como hemos visto, ambos países están mejor con políticas poco restrictivas, pero ¿por qué no se adoptan éstas? La respuesta está en la raíz del problema de la coordinación de políticas económicas. En el análisis que hemos hecho, cada país *actúa sólo* al maximizar sus propios resultados y bajo este supuesto, una situación donde ambos países escogieran una política monetaria poco restrictiva no sería estable, ya que, cada país querría reducir más su crecimiento monetario, y usaría su tipo de cambio para acelerar la desinflación a expensas de su vecino.

Para alcanzar los resultados de la esquina superior izquierda de la matriz, nuestra nación y el resto del mundo deben de alcanzar un acuerdo explícito, esto es, deben coordinar sus elecciones de política económica. Ambos países deben ponerse de acuerdo para renunciar a los beneficios de una política de empobrecimiento del vecino, que se conseguiría con la política muy restrictiva, y se debe respetar este acuerdo a pesar de los incentivos a incumplirlo. Si nuestra nación y el resto del mundo

cooperan, ambos acabarán con una combinación mejor de inflación y desempleo.

		Resto del mundo	
Nuestra nación		Poco restrictiva	Muy restrictiva
Poco restrictiva		1	$\frac{8}{7}$
Muy restrictiva		$\frac{8}{7}$	$\frac{5}{6}$

Figura 20A-2  
Matriz de resultados para diferentes situaciones de política monetaria.

Cada anotación es igual a la reducción unitaria de la inflación por aumento de la tasa de desempleo (calculado como  $-\Delta\pi/\Delta U$ ). Si cada país «actúa solo», ambos escogen políticas muy restrictivas. Si ambos países adoptan políticas un poco restrictivas se llega a un resultado mejor para ambos.

La realidad de la coordinación de políticas económicas es más compleja que en este ejemplo, ya que, las elecciones y los resultados son más numerosos e inciertos. Estas complejidades hacen a los responsables económicos menos predispuestos a comprometerse en acuerdos de cooperación. Ya hemos visto antes que las políticas macroeconómicas aplicadas en un país, pueden tener impacto sobre otras economías, pero también debemos de tener en cuenta los efectos de interdependencia que adquieren mayor importancia cuando las políticas se llevan a cabo por países de gran tamaño, como por ejemplo EEUU, Japón, Alemania o la Comunidad Europea, tomada en su conjunto. De esta forma, cuando las economías son interdependientes, puede haber argumentos a favor de una coordinación de sus políticas. La coordinación internacional de políticas puede ser provechosa porque la toma de decisiones descentralizada puede llevar a resultados macroeconómicos indeseables.

Pero dentro de Europa existe un grado muy amplio de coordinación de políticas macroeconómicas especialmente en el ámbito de la política monetaria. ¿Qué es lo que se puede argumentar a favor de la coordinación de políticas macroeconómicas entre economías interdependientes? Para poder ver la conveniencia de la cooperación disponemos de un instrumento analítico muy importante como es la teoría de juegos. Vamos a verlo a través de un ejemplo: consideramos 2 países EEUU y Japón, que se conectan mediante tipo de cambio flotante, suponemos que ambos

países están intentando reducir una tasa de inflación elevada. Si estuviéramos en un contexto de economía cerrada, las autoridades de los países considerarían el *trade-off* de corto plazo entre inflación y desempleo para decidir cuán contractiva debe ser la política monetaria. Sin embargo, si consideramos una economía abierta cada uno de los países sabe que el tipo de cambio se apreciará reduciéndose así los precios de importación y la inflación interna. De esta manera, cada país tendrá la tentación de intentar a través de su política monetaria, producir una apreciación de la moneda con el fin de aprovechar el efecto antiinflacionario.

El problema está en que una apreciación del tipo de cambio en una economía significa una depreciación de la moneda para la otra. No es posible que los dos países obtengan simultáneamente una apreciación de su moneda respecto del otro país. Si las autoridades en los dos países actúan en forma descentralizada, sin coordinación de políticas, cada uno de ellos tratará, en su intento de reducir la inflación, de contraer su política monetaria lo suficiente para que se aprecie el tipo de cambio. De esta manera, ambos países aplicarán políticas monetarias altamente contractivas. El efecto neto será que no hay variación en el tipo de cambio, pero ambos países sufrirán el impacto recesivo de políticas monetarias altamente restrictivas. Si realizamos un análisis sobre la interacción estratégica de los dos bancos centrales, si estos pueden observar recíprocamente sus decisiones pero que no coordinan directamente dichas políticas. Desde el punto de vista de cada país individual, siempre es mejor una política contractiva, sin importar lo que haga el otro país, ya que, esta estrategia minimiza la pérdida social si se toma como dada la decisión del otro país.

El problema está en que la combinación de políticas contractivas es ineficiente, en el sentido de que ambos países podrían mejorar su posición con una elección de política diferente. Una opción mejor sería que los dos países se reunieran y acordaran una relajación coordinada de la política monetaria, así los países podrían escoger reglas de política que disminuyeran los problemas de falta de coordinación. Si suponemos que los países se conectaran por un tipo de cambio fijo con una política monetaria común fijada por acuerdo, cada país tendría confianza en que su moneda no se despreciara respecto a la del país asociado. De esta

forma conseguiríamos un equilibrio cooperativo que sería el más eficiente, pero si dos países interdependientes interactúan entre sí en forma no cooperativa, el equilibrio sería ineficiente.

En conclusión, podemos observar que no es fácil lograr la coordinación, ya que, no sólo es necesario identificar las áreas específicas en que se pueden obtener beneficios, sino que también es crucial superar los obstáculos políticos con respecto a la coordinación de políticas; de hecho desde mediados de la década de los 80, los países más industrializados han estado experimentando una creciente coordinación de políticas macroeconómicas. Al igual que un caso interesante de coordinación de políticas es el intento europeo de llegar a un mercado único a fines de 1992. En la actualidad, la coordinación monetaria se desarrolla en el marco del Sistema Monetario Europeo, que regula las paridades cambiarias de los países miembros de la Comunidad Europea. El objetivo es alcanzar la unión monetaria, esto es, una moneda única. Esto podría justificarse en base al argumento de que Europa sería luego de 1992, un área monetaria óptima, porque los factores de producción podrán en ese momento moverse libremente a través de las fronteras de los países miembros.

## **2. Globalización y Coordinación de Políticas Económicas: una Aproximación Teórica**

Para explicar este apartado utilizaré como herramienta principal la obra de Ralph Bryant, en la que explica con todo detalle estas cuestiones. Comienza su análisis intentando dar respuesta a la pregunta de ¿por qué puede ocurrir la cooperación? La cooperación y todavía más la coordinación se comporta como un problema teórico del análisis de la Teoría de Juegos sobre la estrategia de las interacciones entre la toma de decisiones individuales. El resultado básico en la Teoría a menudo habla en términos de situaciones de juego como el dilema del prisionero, explica porque las decisiones no cooperativas pueden ser estrategias dominantes para la mayoría o todos los agentes.

¿Cómo es esto?, entonces, ¿la cooperación y la coordinación tienen lugar? El análisis de la política óptima ha explorado 3 categorías de la explicación para la aparición de la cooperación. El primero y más

sencillo, negociación para alcanzar o llegar al resultado cooperativo que es Pareto eficiente puede requerir unos pagos. En un contexto internacional, por ejemplo, algunos gobiernos nacionales que deberían de ser incluidos en el acuerdo cooperativo puede no tener suficientes incentivos para participar; por eso aumentando su propia ganancia de la cooperación estarán dispuestos a ayudar a otros futuros participantes cambiando el resultado hacia la frontera de óptimo de Pareto. La segunda razón que explica la existencia de cooperación es concentrarse en la repetición de las interacciones estratégicas y desde ahora, por eso los fenómenos de la reputación y credibilidad. En algunas estrategias denominadas cooperación *condicional*, el cooperador condicional está de acuerdo en cooperar solo con la condición de que alguno o todos de los otros participantes en el juego, también cooperen. Un ejemplo de esto es la estrategia *tit-for-tat* de Robert Axelrold, donde los cooperadores condicionales tienen que controlar las acciones de los otros jugadores para cumplir conforme a la toma de decisiones cooperativa. El tercer tipo de explicación se basa en concentrarse en el liderazgo y en la formación del subgrupo cooperativo por alguno de los participantes en la situación de juego. El tradicional análisis *free rider*, el cual predice un subóptimo que proporciona la acción colectiva, tiende a no dar un adecuado énfasis al papel de líder. Taylor enfatiza todavía en otra razón, para creer que los grupos más grandes tienen más dificultades que los pequeños, en alcanzar la acción colectiva. Él observa que la cooperación condicional llega a ser más difícil. Si el tamaño del grupo cooperativo está creciendo, la cooperación y coordinación tienden a ser sostenidas solo cuando la cooperación condicional juega un papel importante.

Un análisis interesante es la posibilidad de la cooperación y coordinación como un régimen de mantenimiento y estabilización satisfactoria explicando que la mayor o principal dificultad con el análisis de la política óptima es su presunción a favor de su discreta actividad. Bryant acude a críticas bastantes diferentes de política de optimización que han iniciado otros analistas al adoptar una perspectiva institucionalista. Estas otras críticas desean recalcar aspectos de la cooperación internacional que puede ser denominada *satisficing stabilization* (estabilización satisfactoria) *mantenimiento del régimen medio-ambiental internacional* (régimen de mantenimiento).

Varios analistas institucionales consideran las políticas de optimización como poco realistas, basadas en engañosos supuestos, y por lo tanto, no muy probable de ser factible en la práctica. Una objeción afirma que la política de optimización fracasa para enfocar la situación de la crisis. Una segunda línea de esta crítica ataca al supuesto de único actor como inverosímil y así, de esta manera viendo las conclusiones alcanzadas por el analista de la política de optimización, como careciente del funcionamiento pertinente. El tercer tipo o clase de objeción abre algunos puntos de incertidumbre, afirmando que el análisis de la política de optimización a menudo ignora la incertidumbre sobre las interacciones macroeconómicas de los países y por eso fracasa para enfocar los asuntos de cooperación internacional. El último grupo de críticas argumentan que la política de optimización lleva también muchos aspectos institucionales, con el resultado que deja pasar las importantes dimensiones de la cooperación internacional. Estas últimas críticas ven la política de optimización como si prestara poca atención a los regímenes internacionales y otros aspectos institucionales importantes de cooperación.

El autor Peter Kenen destaca la distinción entre la *aproximación, el enfoque de la política de optimización y el enfoque del régimen de conservación* para la política internacional de coordinación; explicando la descripción del segundo donde *régimen* significa *régimen internacional del medioambiente* en su terminología; Kenen enfatiza su dependencia, confianza en la persuasión mutua en contraste con la negociación adversaria de la política optimización. El régimen de la aproximación a la conservación según él, trata de: *defender el sistema económico internacional de los shocks económicos y políticos, incluidos el mal comportamiento de los gobiernos* (página 57, línea 7, capítulo 5). Sin embargo el análisis institucional de Bryan es más amplio que el enfoque del régimen de conservación de Kenen, y esto aparece explícitamente en la literatura de las relaciones internacionales.

En general, la percepción que un régimen internacional puede ser amenazado por las crisis ocasionales, suponen extremas turbulencias en las transacciones financieras o económicas, o en las interacciones políticas presentadas naturalmente por la experiencia histórica. En este sentido la cooperación internacional cuando se manifiesta, ha surgido a

menudo en respuesta a compartir percepciones de la crisis. Comenzando con esta observación, uno podría afirmar que la mayoría de la cooperación internacional es mejor explicada como verdadera crisis de dirección. La clase de esta idea es la presunción de que el régimen internacional existente es valorado por los gobiernos nacionales, incluso si la política de fabricantes no puede fácilmente demostrar como el régimen es beneficioso en cada una y todas las circunstancias. Si esta estructura-marco está amenazada entonces la elevada prioridad, es dada a recuperarse durante la crisis; el argumento puede ser llevado más lejos si los gobiernos nacionales sienten la necesidad de mantener la disposición para tratar con las posibles molestias futuras, entonces puede incluso ser posible interpretar las actuales consultas intergubernamentales aguantadas en períodos normales *no crisis* como preparación o seguro contra la crisis.

El universal choque de stock de mercado de octubre de 1987 ilustra la importancia de la incertidumbre en los mercados financieros para la cooperación internacional. Paul Masson y Rex Ghosh enfatizan la incertidumbre sobre las preferencias en ese período de crisis como el catalizador poderoso o potente para las políticas de los fabricantes. De manera que para la crisis en los mercados financieros, ellos argumentan políticas que son más probables de ser influidas por metas compartidas. Uno puede interpretar sus análisis de la crisis de 1987, pero Bryant cree indicativamente reforzando la idea de que la crisis amenaza al régimen internacional; pero siguiendo en la línea de la política de optimización, existe un supuesto interesante que es el unitary-actor. El supuesto de unitary-actor es típico de la política de optimización, que cada gobierno nacional puede ser analíticamente tratado como un actor unitario. Los economistas utilizan esta abstracción en la prescriptiva teoría de la política económica, incluso cuando los aspectos internacionales son ignorados.

Todavía, el concepto de sólo, único, unificaba la política autoritaria y el supuesto consiguiente del integrado enfoque a la política macroeconómica. Pero en la realidad, en todas las naciones el barco del estado tiene muchos capitanes, y las decisiones de política están muy lejos de estar completamente integradas. Pero la práctica de los economistas del tratamiento de cada gobierno nacional como un actor unitario está abierto para la crítica del punto fundamental; esta

abstracción ha impedido el estudio analítico pensativo de los Withis-nation políticas de la política macroeconómica. Según algunos críticos, estas políticas domésticas son muy cruciales para prestar un engañoso análisis de la política optimizadota del actor unitario. Hay varios tipos de análisis institucionalistas que prestan mucha más atención a las políticas domésticas; enfoques enfatizando el proceso de organización en las formas institucionales y procedimientos de las agencias individuales que componen el gobierno nacional; existen modelos de políticas gubernamentales y burocráticas que enfatizan las diferentes percepciones, motivaciones y poderes de estas agencias y de los resultados de negociación entre ellos.

Robert Putnam y Randall Henning, señalizan las deficiencias del modelo del actor unitario como ellos los perciben, e introducen la idea de coordinación de la política económica internacional como *two-level game*: ambos juegos del nivel doméstico internacional; cada iniciador de la nación política aparece en ambas tablas de los juegos. Alrededor de la tabla doméstica, detrás de él se asienta el partido o grupo y figuras parlamentarias, portadores de los grandes ministerios domésticos, representantes de los intereses de los grupos.... Aplicando estas ideas en un estudio de 1978, Bonn, cumbre económica, Putnam y Henning, afirman que este *two-level* proporcionan mejores resultados que cualquier modelo basado en actores nacionales unitarios, viendo la perspectiva institucionalista, estabilización satisfactoria, puede ser la apropiada para lo que es buscado y a veces alcanzado en cooperación internacional sobre políticas macroeconómicas nacionales. Mejor que intentar políticas de optimización a través de la coordinación completa, gobiernos compuestos por muchos actores heterogéneos puede tener que aceptar la satisfacción según sea también más alcanzable y menos polémica políticamente.

Pero existen otras críticas generadas por el análisis institucional, ya que este análisis lleva a cabo asuntos, no solo con el supuesto de política de optimización del actor unitario, sino también con varios de ellos, otros supuestos simplificados. La cuestión relevante es, si esos supuestos son productivos o engañosos, o si ellos son realistas. Muchos analistas en las relaciones internacionales creen que la política de optimización puede hacer un limitado enfoque y fracasar al considerar importantes aspectos institucionales de cooperación internacional, la cual presta sus

conclusiones engañosas. El institucionalismo y la política de optimización tienen interpretaciones contrastadas, análogas a la experiencia histórica. La teoría económica tradicional predice resultados, incluyendo resultados institucionales, en gran parte en la base de la elección teórica eficiente; en contraste la perspectiva institucionalista enfatiza la representación, la trayectoria de la dependencia natural del cambio institucional. Las instituciones son analizadas como cambios en los medio-ambientes al alcance de los actores, incluyendo gobiernos nacionales, aprender a cambiar las percepciones de sus intereses y creencias. La discusión recíproca es la idea atractiva de que cada nación en la cooperación internacional espera muchos beneficios en muchos períodos, en muchos asuntos, no necesariamente beneficios en todos los períodos, ni en todos los asuntos.

El énfasis de la discusión recíproca es otra característica que diferencia el institucionalismo de la política de optimización, si uno piensa en términos del concepto de Albert Hirschman, hay muchos más énfasis en *voz* en el análisis institucional que en la *salida* (salida, interpretada ampliamente para explicar que la nación no jugará en el juego, a menos que el juego produzca resultados buenos, juzgados por el punto de referencia de las funciones nacionales perdidas). En términos de conceptos de Jon Elster y Anatot Rapoport respectivamente, los institucionalistas prestan más atención al forum que al mercado y más a menudo definen situaciones tales como debates, peleas o juegos.

¿Cuánto peso debería tener el acuerdo de los economistas para la perspectiva institucionalista? Hay una gran fuerza en la controversia del análisis del actor unitario en que las decisiones del gobierno nacional pueden ser engañosas, concentrándonos en la multiplicidad de agentes y fuerzas en el gobierno nacional, esto refuerza la conclusión de que la cooperación internacional llegó a ser más difícil que el número de aumentos de las relaciones de los agentes. Bryant establece que las variedades del análisis institucionalista, cuando es desarrollado más allá y aplicado correctamente, generará muchos más entendimientos e ideas. Afirma que no es consciente de la relevancia de la información suficientemente bien, sin embargo es capaz de dar ideas institucionalistas con una detallada evaluación o estimación de las mismas y también afirma que solo tiene una visión tentativa sobre como mejor utilizar esas

ideas para modificar conclusiones localizadas en la información de la economía. También es reacto a depender del análisis institucionalista como un sustituto de la perspectiva de la política de optimización. El análisis de la política de optimización puede también asimilar la relación incierta de varios tipos, mientras que el análisis económico tradicional probablemente ha hecho más al incorporar las consecuencias de la incertidumbre en esas conclusiones de lo que tiene los críticos del institucionalismo, quienes afirman la importancia de la incertidumbre, pero no han llevado a cabo muchos pasos para estudiarlo analíticamente.

Bryant plantea: ¿puede ser la coordinación contraproducente? ¿los esfuerzos de coordinación crean incentivos inapropiados? Una línea del argumento afirma que los esfuerzos para cooperar no son deseables, porque ellos pueden desviar la atención de los gobiernos nacionales a la prioridad más elevada (doméstica), a la política elegida o dar incentivos gubernamentales para retrasar las acciones de política, deben de ser llevadas a cabo sin tener en cuenta las consideraciones internacionales. Algunos analistas incluso ven las negociaciones internacionales como una pantalla de fumadores, permitiendo hacer algo al gobierno para culpar a los extranjeros de su fracaso, al llevar a cabo la acción responsable. Muchos críticos adoptan esta posición ya que parece ser el principal error, sobre los esfuerzos de coordinación. Algunos críticos no objetan sobre la dirección de la cooperación de la crisis. Autores como Herbert Stein, Max Corden, Jacques Polar y Roland Vaubel, son ejemplares de la visión escéptica; sin embargo Stanley Fischer debería ser clasificado como un escéptico parcial. Al mayor crítico de la utilidad de la actividad coordinadora ha sido Martín Feldstein. En varias publicaciones siguiendo su servicio como presidente de U.S. Council Of Economic Advisers, Feldstein enfatiza que él no era contrario a la cooperación internacional en los asuntos económicos y que la coordinación, todavía, algunas veces podía ser apropiada para países individuales. En su estudio, Robert Paarlberg mejora los temas destacadas por Feldstein y aplicados al U.S. sobre las elecciones de la política fiscal. Paarlberg argumenta como Feldstein que los esfuerzos en la coordinación internacional en los años 80 (1980), tendían a dar a un temeroso U.S. políticas de fabricantes adicionales, para proponer las reducciones necesarias en el largo déficit presupuestario federal. Paarlberg interpreta la actividad de coordinación de las políticas fiscales como un

ejemplo de *exterior-orientado* en contraste con el *interior-orientado*, sin embargo Bryant nunca ha considerado esta línea de crítica.

¿Por qué deberían ser los objetivos internacionales considerados como algo tan diferente? Si la cooperación internacional, incluida la actividad coordinadora puede ofrecer oportunidades a la nación para beneficiarse ¿por qué debería el riesgo de desviar las prioridades ser usado como un argumento contra la cooperación? El remedio para el riesgo desviado a las prioridades es intentar desenmarañar los errores de las políticas de los fabricantes, mejor que elegir los beneficios de cooperación. La situación es análoga al riesgo que los doctores corren cuando recetan medicamentos que deben ser utilizados prudentemente. El riesgo de que algunos pacientes puedan tragar todo el bote de aspirinas no es aceptado como una razón válida, para animar a los doctores a no recetar la aspirina. Feldstein supone que esas propuestas de coordinación recomiendan cooperación internacional en vez del ruido de las políticas domésticas. Paarlberg argumenta que las políticas macroeconómicas adecuadas deberían ser llevadas a cabo anteriormente a cualquier esfuerzo de la coordinación internacional. La distinción de Paarlberg entre la externa-primera coordinación e interior-primera política desarrollada, parece un poco forzada para Bryant. Puede no haber garantía de que la coordinación internacional, será perseguida, y cuando no lo es, los resultados en algunas circunstancias pueden probar que es contraproducente.

El argumento de que los esfuerzos de coordinación pueden ser contraproducentes, han sido llevados incluso más lejos, y cambiado en el territorio político por algunos adeptos de la *public choice*. Estos analistas del public choice argumentan que los gobiernos son organizaciones con sus propios intereses, los cuales son diferentes de la población en general, el argumento analítico de que la cooperación intergubernamental y coordinación pueden producir resultados indeseables, por excluir partidos. La política de coordinación puede ser justificada por la existencia de externalidades *fallos de mercado*, que pueden ocurrir cuando países individuales ignoran los efectos de sus políticas en otros países. Si los países dirigen su política monetaria, fiscal, y tipos de cambio es fácil mostrar, que el resultado puede ser inferior al que pueden alcanzar a través de la coordinación. Incluso la existencia de

externalidades no significa necesariamente que la coordinación es mejor, hasta que los gobiernos tienen completa información y se comporten óptimamente en la elaboración de la coordinación; incluso si los fallos de mercado existen, la coordinación entre los gobiernos puede no mejorar la situación. El fallo del gobierno puede ocurrir, por ejemplo, porque el gobierno no puede actuar en nombre del bienestar de su sector privado, pero puede seguir en su agenda. En teoría no hay definida una respuesta a la pregunta de si la política de coordinación es deseable o no, la respuesta depende de los tamaños de los fallos de mercado y de los fallos del gobierno. En un contexto donde el mundo se encuentra más y más integrado, con unas menores barreras al comercio y con una tecnología que proporciona menores costes de información, transporte, transacciones, se facilita el intento de explicar la política de coordinación. Así, un camino para entender los asuntos de política coordinada en un mundo más integrado, es diferenciando la respuesta, del sector privado, de la respuesta de la política. Una mayor integración conduciría a una asignación internacional eficiente de recursos, y una cuestión interesante es, si una mayor integración requiere una mayor o menor política de coordinación.

Para responder a esta pregunta es mejor diferenciar la perspectiva de los pequeños países, los cuales llevan el tipo de interés mundial y otras variables. Por ejemplo, si un pequeño país adopta un sistema de tipo de cambio fijo, con capital perfectamente móvil, la política monetaria es automáticamente establecida y la coordinación es perfecta, sin negociación. ¿La decisión de políticas macroeconómicas en un mundo más integrado, hará que los países más grandes lleguen a tener más cuidado, sobre como sus políticas, pueden afectar a los países pequeños? Por ejemplo ¿considerarán que los cambios en EEUU, Alemania o Japón en sus tipos de intereses podrían afectar a los pagos de las naciones deudoras? Probablemente no, en este sentido, la integración de los pequeños países con el mundo afecta unilateralmente a los pequeños países, pero no a los grandes; en otras palabras, la integración puede hacer que los pequeños países se ajusten a los grandes.

Para concluir la obra de Ralph Bryant, debemos de tener en cuenta que este autor tiene una fuerte creencia de que la política internacional macroeconómica de coordinación, es una buena cosa. La coordinación

debería promover las negociaciones de política alcanzadas en la Cumbre de Bonn en 1978, a la cual Alemania y Japón estaban conformes con una expansión fiscal, y los EEUU estaban de acuerdo en poner su política de energía en orden, o el Plaza Accord, la cual producía políticas para corregir el dólar sobrevaluado. La política de coordinación no debería de basarse en reglas de algún mecanismo, debería de ser continua, mejor que en episodios.

### **3. Políticas Fiscales en una Economía de Mercados Globales**

#### **3.1 Introducción: la Divergencia Fiscal en una Economía de Mercados Globales, Regionales y Nacionales**

Para poder hablar de la configuración de un mercado global, nos tenemos que situar tras la ruptura del sistema de Breton Woods, y la crisis de deuda externa en 1982, ya que, es en ese momento cuando se funden una serie de elementos de los distintos procesos de internacionalización dando lugar al mercado global. Pero ¿qué entendemos por un mercado global? A efectos prácticos si no existe ninguna barrera a la circulación y establecimiento en un espacio que comprende países localizados en áreas geográficas regionales y zonas horarias distintas permitiendo así que se realicen transacciones durante todo el día. Así, como estas características las cumplen los mercados de divisas y capitales, podemos decir que éstos son mercados globales. También han tenido importancia los mercados regionales a los efectos del comercio de bienes y servicios y la importancia se ha producido en las barreras arancelarias y en el impuesto s/el valor añadido.

#### **3.2 Fiscalidad Internacional**

Hasta hace pocos años el interés por los problemas de la fiscalidad internacional eran prácticamente irrelevantes, pero fue a raíz del proceso de la integración europea junto con la globalización de determinados mercados lo que provocó un aumento del interés. Ha habido varias definiciones de globalización a medida que se ha ido evolucionando, implicando este fenómeno una sociedad mundializada en el que la soberanía de los estados no la tiene el gobierno supranacional, se carece

de poder centralizado. Esta ausencia de poder centralizado es lo que caracteriza al actual concepto de globalización frente a la antigua aspiración que ha sido la de unificar el orden bajo un solo poder.

Dentro del comercio internacional hay distintos flujos de mercancías y capitales. Un desfase entre estos flujos y el control y regulación implican propuestas de intervención. IMPUESTO DE TOBIN: pretende recaudar un impuesto del 1% sobre todas las transacciones en divisas. Pero esta propuesta conlleva a dos problemas de fiscalidad internacional: el establecimiento de impuestos internacionales en todos los países y la desaparición de las plazas *off-shore*. Pero el origen de estos problemas de la Hacienda va a ir cambiando. Así, por ejemplo en los años 60 para Fuentes Quintana *la existencia de una discriminación de origen fiscal que altera las condiciones de concurrencia de un mercado, de tal suerte que se provoquen modificaciones apreciables en las corrientes normales de tráfico*. (Fuentes Quintana, E. (1999), "Fiscalidad Internacional", Información Comercial Española, nº 777, marzo-abril, pp.10). En los 80: González Páramo según el cual el interés por la Hacienda Pública es muy escaso. En la actualidad el mayor interés en la Hacienda Pública se debe al interés por las necesidades de armonización fiscal de la UE. Dado este mayor interés vamos a ver los modelos teóricos sobre la Hacienda Pública Internacional; así las acciones supranacionales de la intervención pública se justifican por:

- La provisión de bienes públicos internacionales.
- La existencia de efectos externos y otros fallos del mercado.
- Los programas de redistribución de renta entre naciones (sobre todo ayudas a países pobres).

Dentro de este sistema de Hacienda Pública, la imposición es la forma más eficiente de conseguir ingresos para los programas de gasto público. Pero también puede ser un instrumento para redistribuir la renta para ayudar a aliviar la pobreza y conseguir con ello una mayor equidad. También puede dar incentivos o desincentivos para objetivos benéficos como son la provisión de bienes públicos, la regulación de actividades con efectos externos negativos en la sociedad y el medio ambiente, y la promoción de actividades con efectos externos positivos. También es muy importante tener en cuenta cuales son los principios que debe cumplir la Hacienda Pública, no pudiendo cumplirse con restricciones

internacionales ya que impide un instrumento de política fiscal autónoma en la asignación eficiente, redistribución equitativa y estabilización económica.

Así los puntos de estudio son:

- Cambios en el bienestar derivados de la armonización en los modelos de comercio internacional con muchos bienes.
- Comportamientos estratégicos de los estados a la hora de fijar sus impuestos: competencia fiscal.
- Impacto de los cambios fiscales sobre el bienestar y la distribución de la renta.
- Principios de origen y destino para la imposición indirecta y de origen y residencia para la directa.
- Armonización fiscal e imposición óptima.
- Armonización fiscal y reforma impositiva.
- Los impuestos especiales y la imposición óptima.

La Hacienda debe de buscar un equilibrio entre eficiencia y equidad, pero también se debe de plantear los principios de residencia y de la fuente para la imposición directa y los principios de origen y destino para la indirecta. Para conseguir esta equidad y eficiencia, el impuesto debe de ser justo y eficiente, capaz de minimizar la interferencia a la hora de tomar las decisiones económicas y tendrá costes bajos de cumplimiento y administración. También debemos de considerar la neutralidad del impuesto, ya que, esto provocará una mayor eficiencia en la asignación de recursos. A nivel internacional, esta neutralidad también es importante en la exportación de capital, ya que, una localización eficiente del capital exige que los impuestos no interfieran en la elección entre inversión interior y exterior, o en la inversión exterior entre diversos países. Si nos referimos a la equidad tenemos que hablar de equidad interpersonal y equidad entre las naciones. En la primera destaca la necesidad de establecer los principios que garantizan la aplicación de un tratamiento justo a las personas que reciben renta sujeta a diversas jurisdicciones fiscales. La equidad horizontal internacional se basa en impuesto igual para renta igual lo que significa impuesto total: interno más extranjero igual, y la equidad horizontal nacional: impuesto igual para igual renta, significa igual impuesto interior o del país de residencia.

En cuanto a los principios de residencia y de la fuente en una economía abierta, en el principio de residencia los residentes no serían gravados, y en el principio de la fuente, toda la renta originada en un país es gravada independientemente de la residencia del que percibe la renta; sin embargo, la renta obtenida en el exterior por los residentes no es gravada. La contraposición entre ambos sistemas no ofrece criterios de equidad, ni de eficiencia para decidir cual de los dos de mejor. El primero distorsiona las decisiones de producción y el segundo las decisiones de residencia. Pero a pesar de todo esto, los países utilizan una combinación de los dos sistemas cuando gravan la renta de capital, pudiendo dar lugar a la doble imposición y para solucionar este problema hay diversos mecanismos de coordinación: exención, crédito impositivo, deducción impositiva. En lo relativo a los principios de origen y destino en una transacción internacional, los tributos indirectos pueden aplicarse según el sistema tributario del país de destino de bienes o servicios (principio de destino), según el del país de origen (principio de origen). El principio de destino es eficiente respecto de la localización de la producción, mientras que el de origen no lo es.

Analizando la armonización frente a la competencia fiscal, y en concreto el caso de la UE la teoría impositiva distingue entre la armonización fiscal donde se intenta el acercamiento de los sistemas fiscales de los distintos países para eliminar las distorsiones de naturaleza tributaria: la competencia fiscal y la coordinación fiscal. La imposición a nivel internacional está compuesta por impuestos sobre los bienes importados (aranceles) y exportados, e impuestos sobre la renta, activos y transacciones de nacionales no residentes, residentes extranjeros.

Anteriormente mencionábamos la ventaja comparativa, y es que en ausencia de comercio, el país tiene que producir todos los bienes y servicios que consume, y según esta ventaja, cada país se especializa en el bien que produce con mayor eficacia relativa y comerciar con el resto del mundo para obtener los demás bienes. Así el país se especializa en producir lo que mejor hace así todo el mundo obtiene ganancias derivadas de ese comercio. En el caso de la UE, se está mostrando que, ante la práctica imposibilidad actual de armonización de la fiscalidad directa, los países van adoptando su estructura fiscal hacia la minoración o total

eliminación de la fiscalidad sobre los capitales. Los sistemas impositivos en la UE violan los principios de eficiencia y equidad:

- a) La enorme variedad de tipos impositivos impide el logro de equidad interjurisdiccional.
- b) Las diferentes retenciones impositivas en los flujos de dividendos entre países, las diferentes aproximaciones para realizar la deducción de la doble imposición en los flujos de renta y la variedad en los tipos impositivos de las sociedades, tienen un efecto adverso en la neutralidad de la importación y exportación del capital.

Pero para intentar solucionar esto, se propone la reforma y coordinación de los sistemas impositivos:

- El comité Ruding (1990): defiende la idea de que un sistema común de impuestos es un objetivo deseable a largo plazo. Por ello, sugiere reformas que eliminen la doble imposición en la renta entre países, la armonización del tratamiento de la renta obtenida en el país y el exterior, y la minimización de las diferencias en los tipos efectivos de las empresas para reducir el incentivo a que los beneficios se muevan de jurisdicciones de tipos altos a las de tipos bajos.
- Para Cnossen (1996) son necesarios dos criterios para hacer frente a una reforma impositiva y para coordinar los distintos sistemas: neutralidad y subsidiariedad.
- Una solución armonizadora para la UE sería la adopción de una fórmula de reparto para el impuesto de sociedades análoga a la utilizada en los Estados Unidos (Munnell, 1992).

### **3.3 Sector Público y Fiscalidad Internacional en una Economía Globalizada**

La globalización obliga a que los países introduzcan grandes cambios en el sector público y en los sistemas y administraciones fiscales, y la razón fundamental es que los individuos y las empresas incorporan el contexto internacional a la hora de tomar decisiones de ahorro e inversión, por lo que, la fiscalidad internacional tiene una influencia creciente en su programación económica. Entre estos cambios

tan importantes que se van a dar, como consecuencia de la globalización, podemos destacar la internacionalización de las actividades económicas dando lugar a la interdependencia económica mundial.

Este nuevo fenómeno de la globalización se ve acompañado de turbulencias monetarias, fiscales, financieras, tecnológicas, educativas, energéticas, socios laborales. y para hacer frente a estas turbulencias, se intenta promover la apertura de las economías, el fomento de la educación y la investigación, la eficiencia y búsqueda de la cooperación internacional. Y va a ser a partir de este momento cuando se manifiestan nuevos movimientos como la integración económica, la expansión de las empresas multinacionales, transformación de las estructuras tributarias y se hace necesaria la cooperación a partir de una mayor integración económica mundial.

Realizando un breve recorrido por la historia, llegamos a las siguientes conclusiones: A finales del siglo XVIII Adam Smith predice en la riqueza de las naciones (1776) una era de progreso económico a partir de la especialización y división del trabajo. El orden económico nuevo fue debido a la cooperación entre agentes económicos libres en el marco de leyes e instituciones aceptadas (por ejemplo el fomento del comercio exterior). Todo esto va a provocar un cambio en el papel del sector público. Si nos situamos en el siglo XIX (1870) observamos multitud de cambios económicos, entre los que cabe destacar la revolución marginal que transformó la Economía Política, sino que también destaca el movimiento denominado Modernismo = nuevo orden, surgiendo el Estado intervencionista de la unión de lo económico y lo político. En este período, el papel del sector público se caracteriza por un fuerte intervencionismo y un elevado dirigismo. La década de 1970, caracterizada por una progresiva internacionalización de las actividades económicas, gracias a una mayor flexibilización de las regulaciones que impulsa la liberalización existente en los países de la OCDE. En este caso, el campo económico se caracteriza por ser más abierto que en períodos anteriores, debido al desarrollo o al papel de la banca, transporte, negociaciones multilaterales impulsadas por el GATT. Esta etapa se caracteriza por un fuerte crecimiento del comercio y la importancia de los organismos internacionales de cooperación (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) a la hora de resolver las crisis

financieras. Otros fenómenos que están asociados a estas crisis financieras son los cambios tecnológicos, culturales y sociales, la expansión de empresas multinacionales, las dudas sobre la eficacia de los estados del bienestar, los procesos de integración.... Las políticas de desregulación de los sectores de la economía, la cooperación financiera internacional, la liberalización de los mercados de factores y de productos y las reformas desarrolladas, tanto en los países más avanzados como en los que están en vías de desarrollo, han constituido el soporte de la globalización económica durante las últimas décadas, haciendo referencia al papel del sector público. En esta década destaca la menor existencia de barreras económicas, financieras y comerciales internacionales.

De esta manera, podemos concluir que en el terreno económico la tendencia a la globalización es una consecuencia de esa mayor libertad y flexibilidad presente en las actividades económicas. Analizando el caso de la unión monetaria europea sin armonización completa de la fiscalidad, es un buen ejemplo de las dificultades que existen en el proceso de integración económica y un espacio democrático político; pero la rápida globalización económica lleva a un aumento de los tratados fiscales entre países, lo que a su vez provoca un mayor intercambio de información entre administraciones, y por lo tanto, a la necesidad de cooperar internamente en este terreno. Pero esta situación que hemos descrito, cambiará rápidamente a partir de los años 70 debido a que los procesos de creciente integración económica que tiene lugar en diversas áreas mundiales, han favorecido a conseguir una mayor estabilidad y un aumento del comercio, incluso superior al aumento de la producción como he comentado anteriormente.

La internacionalización de las actividades económicas ha provocado la expansión de las actuaciones de los contribuyentes en otros países, desde el consumo hasta la movilidad de los factores de producción o el ahorro, consiguiendo una mayor sensibilidad de los individuos o empresas hacia los tipos impositivos reales y las estructuras tributarias de otros países. Como consecuencia de todo ello, la tax planning (programación fiscal internacional) empezó a ser un elemento fundamental en la estrategia de las empresas interesadas por los mercados exteriores y la globalización de la economía. Precisamente el cambio en el marco de actuación de las empresas es una de las características

principales de la globalización de la economía. Y este nuevo marco de actuación se caracteriza por la dimensión internacional de la estrategia empresarial y por la mayor estabilidad y competitividad en la búsqueda de la eficiencia económica. La expansión de las empresas multinacionales que la internacionalización económica trae consigo, provoca graves problemas para el sector público debido a una mayor necesidad de información. Pero la internacionalización de las actividades económicas que veíamos que cambiaba con mayor rapidez a partir de los años 70 en virtud de la globalización de la economía que impulsa la reestructuración de las estrategias empresariales, significa que los sistemas tributarios de otros países sean tenidos en cuenta. De la misma manera, el interés por el desarrollo económico, provoca un mayor interés por la posición competitiva en los mercados, el aumento de las exportaciones y la desregulación. Todos estos hechos han sido apurados por los diferentes procesos de integración económica. Así, por una parte la actividad transfronteriza aumenta con las mayores facilidades para el intercambio; y por otra, el funcionamiento de política e instituciones comunes plantea la necesidad de buscar fuentes de recursos propios que facilite la integración económica real. Además, las demandas recientes a favor de una mayor presencia de los organismos internacionales y las carencias de recursos propios de los organismos ponen de relieve la necesidad de un mayor grado de cooperación internacional. Esta necesidad de reforzar la cooperación internacional en numerosos campos de actividad es la que se plantean los gobiernos como consecuencia del progreso de la globalización de la economía.

Una consecuencia importante de este proceso de globalización que se está produciendo a nivel mundial es que España ha incrementado el volumen de inversiones en el exterior, y la existencia de flujos internacionales de inversión ha conferido una gran importancia al marco fiscal de los países que intervienen en este proceso. Debido a que el proceso de globalización ha eliminado trabas a los flujos internacionales de inversión y que el marco fiscal pasa a tener una gran importancia, la fiscalidad se convierte, de esta manera, en un factor diferenciado a la hora de escoger el destino y origen de las inversiones de dimensión internacional. Durante la última década se ha producido un incremento espectacular de la inversión de España en el exterior debido a una serie de medidas internas llevadas a cabo, ya que, el tratamiento fiscal en España

de las rentas procedentes del exterior ha mejorado como consecuencia de cambios muy relevantes en el régimen de deducción por doble imposición internacional y un régimen tan atractivo como es el que resulta de las sociedades holding, que son muy útiles desde el punto de vista de la planificación fiscal internacional cuando no resulta conveniente que las acciones de las compañías filiales se posean directamente por la sociedad matriz. Esta estructura de sociedad holding va a ser útil si la filial va a soportar una carga fiscal baja, y la matriz tiene una tributación alta por los dividendos que recibe. Los factores que afectan negativamente a estas estructuras *holding* tan atractivas pueden ser los impuestos que surjan a causa de las transferencias de inversiones realizadas previamente, o la existencia de una legislación específica, interna en los tratados que limiten su uso. En la actualidad las sociedades holding<sup>2</sup> se localizan en Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Suiza, o la propia España. Para ampliar la visión de este análisis tan interesante sobre la utilización de los holding extranjeros, estudiando características tan importantes de estas estructuras como es la situación, dividendos recibidos por la holding, las ganancias de capital, deducibilidad de intereses, retenciones sobre los dividendos, o centrándonos en el análisis del atractivo de España al convertirse en una atractiva plataforma internacional de inversiones, el desarrollo del régimen de la transparencia fiscal internacional, la red de convenios para evitar la doble imposición, la armonización fiscal.

#### **4. Integración y Convergencia de Políticas Monetarias**

Comenzaré mi estudio analizando la integración y convergencia de los tipos de interés, en concreto los grados de integración de los tipos de interés interbancarios de Francia, Italia y España con Alemania; por una parte; y cada uno de estos países con respecto a EEUU por otra. En los últimos años se ha producido un avance espectacular en la apertura e integración de los mercados financieros de los países occidentales, y el estudio que voy a realizar se centra en la convergencia de tipos de interés nominales de los mercados interbancarios de estos países. Consideramos este escenario por tratarse de mercados ágiles, transparentes y profundos en los que, los agentes manejan una información actualizada y se comportan de manera racional. De esta manera vamos a comprobar si los

tipos nacionales se acercan al tipo de interés del país que tomamos como referencia. Así, en el primer grupo de países escogemos a Alemania como referente, ya que, su banco central ha desempeñado el papel de líder de las políticas monetarias de la UE en los últimos años. En el segundo, elegimos a EEUU, por tratarse de una gran potencia en términos de política monetaria.

Autores como Karfakis y Moschos (1990) y Katsimbris y Miller (1993) no encontraron evidencia de integración entre los tipos de interés nominales de los países de la UE, basándose en que tales variables no estaban cointegradas. Pero en esta clase de análisis se debe de estudiar si existe un proceso dinámico de convergencia, así autores como Caporale y Pittis (1993) y Caporale, Kalyvitis y Pittis (1996) encontraron evidencia favorable a la existencia de tal proceso en los países de la UE. Utilizando técnicas diferentes, Camarero, Esteve y Tamarit (1997) obtuvieron resultados favorables de un proceso de convergencia de los tipos españoles hacia el valor medio de la UE, y hacia el de Alemania en particular, cuando se trabaja con tipos de largo vencimiento. Finalmente, García Solanes y Sancho Portero, demostraron que los tipos de interés de corto plazo de los mercados interbancarios español y alemán han seguido una dinámica de convergencia y que la causa se debe a las variaciones de los tipos de interés alemanes. Analizan tanto la posibilidad de que se hayan logrado estados de convergencia a largo plazo, como la de que existan o no procesos de convergencia dinámica.

Considerando una muestra desde el 1 de enero de 1985 al 31 de marzo de 1997, los resultados desde el principio de la muestra y hasta la mitad de 1990, los tipos de interés de Francia y de Italia convergen dinámicamente hacia el tipo de interés alemán. A partir de ese momento, y hasta el final de la muestra, el comportamiento de estos dos países con relación a Alemania cambia: mientras que el tipo de interés de Francia se ha mantenido en un nivel muy próximo al del tipo de interés alemán (convergencia a largo plazo), el tipo de interés de Italia ha evolucionado independientemente de éste. Por otra parte, el tipo de interés español ha seguido un proceso de convergencia dinámico, y muy gradual, hacia los niveles alemanes, a lo largo de todo el período. Finalmente, no se observan relaciones de convergencia de ningún país europeo con respecto a EEUU. En conclusión, este estudio pone de evidencia dos situaciones

de integración financiera muy diferentes en cada uno de los dos grupos de países que se han analizado.

En el grupo de países europeos vemos procesos de convergencia lineales muy claros de los tipos de interés de Francia, Italia y España con respecto al tipo de interés de Alemania. Sin embargo, en el grupo en que incluimos a los países europeos y a EEUU no observamos ni procesos ni estados de convergencia con respecto al tipo de interés de este último país. La convergencia del tipo de interés francés al tipo alemán se ha producido más rápidamente que la del tipo de interés español, debido a que la liberalización de los movimientos de capitales en Francia, se completó antes, y a mayor velocidad que en España. Por lo tanto, desde mediados de 1990 existe una integración plena entre los mercados interbancarios de Francia y Alemania. La convergencia del tipo de interés italiano tiene lugar de manera progresiva hasta mitad de 1990, pero habiendo recorrido un hecho menor que en el caso francés y este comportamiento diferenciado con respecto al caso francés se explica por la menor rapidez o lo que avanzó el proceso de liberalización de los movimientos de capitales en Italia. En lo que respecta al segundo grupo de países que he considerado en este estudio, no hay ninguna evidencia de integración financiera entre los mercados de cada país europeo, individualmente considerado y EEUU.

Otro análisis interesante que vamos a tener en cuenta es sobre las respuestas a las perturbaciones asimétricas que dan los países miembros de una unión monetaria cuando aplican políticas de oferta, y también analizar hasta qué punto una política de ofertas coordinada puede resultar beneficiosa a partir de un modelo sencillo de tres países, donde dos de ellos forman una unión monetaria. A la hora de decidir sobre la conveniencia o no de formar una unión monetaria, tenemos que tener en cuenta el coste derivado de la desaparición del tipo de cambio y la pérdida de la política monetaria como instrumentos de estabilización macroeconómica. Dicho coste será importante cuanto mayor sea la probabilidad de que los países miembros de la unión monetaria sufran perturbaciones asimétricas como son las alteraciones específicas de las condiciones económicas que afecten a los países de forma desigual. Otra cuestión importante es que en un contexto caracterizado por rigideces de precios y salarios, y de escasa movilidad del trabajo, los instrumentos de

política fiscal son los únicos con los que cuentan las autoridades para hacer frente a las perturbaciones que mencionamos antes, y que podría ser útil la coordinación de política fiscal. Pero también existen otras posibilidades ante las limitaciones de la política fiscal, entre las que cabe destacar la política de rentas y las políticas de reformas estructurales, o las políticas de oferta.

Los autores De Miguel y Sosvilla (1996) trabajan con un modelo de 2 países para canalizar los efectos de las políticas macroeconómicas en una unión monetaria, considerando distintos grados de rigidez salarial. Sibert y Sutherland (1997) desarrollan un modelo intertemporal de  $n$  países para mostrar cómo los costes y beneficios de la integración monetaria dependen del grado de reforma del mercado de trabajo, concluyendo que en una unión monetaria, la reforma que se lleva a cabo es menor que en cualquier otro régimen de política. En este trabajo se analizan las posibilidades de coordinar las políticas de oferta, por ello se utiliza como instrumento de política de oferta una variable institucional que puede incidir tanto en el grado de flexibilidad de precios y salarios como en las regulaciones e instituciones que afectan al funcionamiento del mercado de trabajo. Estas posibilidades de actuación han sido destacadas como formas de hacer frente a perturbaciones y evitar los efectos no deseados del desempleo. El objetivo es comprobar si las políticas de oferta podrían hacer frente a perturbaciones asimétricas en una unión monetaria, llegando a la conclusión de que la coordinación de políticas de oferta resultaría beneficiosa únicamente para corregir perturbaciones reales originadas en un país miembro de la Unión, siempre que dicha perturbación se transmita a través del tipo de interés y del tipo de cambio existente entre la unión y el resto del mundo.

A continuación vamos a desarrollar el estudio que realizan estos autores considerando para ello un módulo sencillo de oferta y demanda agregadas, el cual nos permite describir la interdependencia existente entre la unión monetaria y el resto del mundo. Los supuestos son los siguientes: se consideran tres países idénticos en su estructura económica, de los que dos de ellos forman una unión monetaria; el tipo de cambio desaparece entre los países miembros de la unión, pero frente al resto del mundo es flexible; los objetivos de política económica de las autoridades serán mantener estables las tasas de variación de la renta y del déficit

público, y para ello utilizará como instrumento la tasa de variación de una variable institucional que puede afectar al proceso de negociación salarial. La interdependencia existente entre las 2 economías que se analizan, unión monetaria y resto del mundo, viene dada por la interacción de las variables. Se consideran 3 tipos de perturbaciones: monetarias, reales y de oferta, y las perturbaciones monetarias pueden ser de 2 tipos: las provocadas por la política aplicada por la autoridad monetaria de la unión y las correspondientes del resto del mundo. En cuanto a las perturbaciones reales (mercado de bienes) y de oferta, contamos con las que tiene lugar dentro de cada país de la unión, y las originadas en el resto del mundo. Así, si tiene lugar una perturbación de oferta, todas las economías se ven afectadas de la misma forma. Los efectos de las perturbaciones que afectan al mercado de bienes, o al de dinero, no van a ser percibidas de la misma forma como en el caso anterior, ya que, el efecto inicial sobre el tipo de interés es diferente. Una perturbación expansiva (contractiva) originada en el mercado de bienes aumenta (reduce) el tipo de interés; mientras que si se origina en el mercado de dinero lo reduce (aumenta). Los resultados obtenidos nos permiten ver bajo qué condiciones resulta conveniente o no la coordinación de las políticas de oferta, así podemos concluir:

- Para el caso del *efecto locomotora*, cuando las autoridades actúan individualmente llevan a cabo una alteración de la variable institucional menor que si actúan de forma coordinada. La cooperación en este caso vemos que resulta contraproducente. Y este resultado es independiente de la naturaleza de la perturbación que como comentábamos anteriormente, esta perturbación podía ser monetaria, real o de oferta, y también es independiente del origen de la perturbación, tanto si se produce dentro o fuera de la unión monetaria.
- Para el caso del *empobrecimiento del vecino*, para hacer frente a todas las perturbaciones originadas en el resto del mundo y para las perturbaciones monetarias originadas en la unión, la solución cooperativa requiere una alteración de la variable institucional mayor que si las autoridades actúan individualmente.

La cooperación siempre resulta beneficiosa cuando se producen perturbaciones reales originadas dentro de la unión, pues requiere una

alteración de la variable institucional menor que en la solución no cooperativa. Para las perturbaciones de oferta originadas dentro de la unión se mantienen los mismos resultados que en el caso del *efecto locomotora*; esto significa que la cooperación resulta contraproducente. En este trabajo que hemos visto, lo que se pretendía era ver de qué modo, en ausencia de la política monetaria, y dadas las posibles limitaciones al uso de la política fiscal, los países miembros de una unión monetaria pueden hacer frente a perturbaciones asimétricas aplicando políticas de oferta de manera coordinada. Para corregir estas perturbaciones las autoridades utilizan como instrumento una variable institucional. De esta forma podemos concluir que la coordinación de políticas de oferta resultaría beneficioso únicamente para corregir perturbaciones reales originadas en un país miembro de la unión.

Otro estudio que tiene cierta relevancia es el análisis de las políticas fiscales en uniones monetarias, estudiando esta instrumentalización de las políticas fiscales a nivel nacional y supranacional. Partiendo del escenario de una Unión Monetaria Europea (UME), con las responsabilidades del banco Central Europeo (BCE), el papel del euro, lo primero que debemos de preguntarnos es cuales son las responsabilidades que debe asumir el Banco Central Europeo sobre la política monetaria común en la zona euro, siendo el objetivo de esta política monetaria europea mantener la estabilidad de los precios, tal y como establece el Tratado de Maastrich evitando así una excesiva regionalización de la política que restaría credibilidad a la institución. El trabajo que vamos a ver es el de Mundell y Fleming que estudia la eficacia de las políticas económicas en un régimen de tipos de cambio flexibles, haciendo hincapié en la efectividad de la política monetaria y la ineffectividad de la política fiscal en un contexto de economías pequeñas y abiertas. El objetivo es estudiar la eficacia relativa de distintas medidas de política económica en función del grado de rigidez salarial presente en cada uno de los dos países. Los resultados que se pueden obtener son:

- Respecto a las políticas fiscales de oferta, bajo un sistema de tipos de cambio flexibles tendiesen a incrementar el output en el país vecino tendrían efectos positivos menores; mientras que las políticas con tipo de cambio flexible redujesen el output del país vecino, tenderían ahora a reducirlo en mayor medida.

- Si la unión monetaria está formada por países con rigidez nominal de salarios, la coordinación monetaria que supone el establecimiento de la unión evitará los efectos empobrecedores que dicha política tendría bajo un sistema de tipos de cambios flexibles.
- Cuando la unión monetaria está formada por países con distintos grados de rigidez en el mercado de trabajo, el establecimiento de la unión tendrá importantes efectos sobre la efectividad de las políticas fiscales de demanda. El objetivo de este estudio es analizar diversos aspectos relacionados con el papel de la política fiscal en la Unión Monetaria Europea. Primero hemos analizado elementos relacionados con la efectividad de las políticas fiscales en una unión monetaria, comprobándose cómo cambia la efectividad de las políticas cuando 2 países que mantiene relaciones bajo un sistema de tipos de cambio flexibles forman una unión monetaria.

##### **5. Obstáculos y Eficacia de la Coordinación Política Económica Internacional**

Antes de considerar los antecedentes históricos de la coordinación de las políticas, debemos de tener en cuenta el número de problemas asociados con los términos utilizados, ya que la distinta interpretación de los términos encubre diversos desacuerdos importantes. Se acepta que el aumento en el interés, tanto académico como político, respecto a la coordinación de las políticas económicas, es el resultado de una creciente interdependencia entre los países. Las dificultades surgen con la noción de *interdependencia económica*. Al principio, este término no fue usado para describir los daños que las grandes economías podrían producirse unas a otras como consecuencia de acciones específicas. El interés se centraba en las relaciones de poder entre economías de aproximadamente la misma fuerza económica. Esta idea se denominó *dependencia mutua*, (Cooper, 1985), e *interdependencia de vulnerabilidad* (Keohane y Nye, 1977). Cooper distingue como la definición de *interdependencia* de más relevancia para los economistas, *el grado de influencia mutua de una economía respecto de otra en el margen* (Cooper (1992), “coordinación de políticas económicas”, Información Comercial Española, 701, pp.24).

Aquí podemos ver 2 cosas importantes como son la relación con el impacto internacional de las decisiones de política macroeconómica *normal* y el interés en los ajustes marginales de esas políticas. Estos intereses han conducido a la introducción de los efectos desbordamiento de las políticas macroeconómicas. Otras dificultades se presentan con las distinciones entre *coordinación* y el más amplio de *cooperación*, y hay alguna confusión también respecto a si el término *convergencia* se refiere a *convergencia de políticas*, a la convergencia de los principales indicadores económicos en diferentes economías, o a ambos.

La interdependencia económica existente entre las diferentes naciones hace que las políticas económicas instrumentadas en un país tengan efectos en el exterior. ¿Cuál podría ser el instrumento o mecanismo adecuado para intentar internacionalizar estos efectos externos que tienen las medidas de política económica en economías interdependientes? Este mecanismo adecuado podría ser en principio la coordinación internacional de las políticas económicas. Como consecuencia de la interdependencia entre los países, se producen una serie de efectos desbordamientos a los que se intentan dar una respuesta, y parece que esta respuesta podría ser la coordinación internacional de las políticas económicas, entendida como mecanismo apropiado para tratar de internacionalizar esos efectos desbordamiento.

Somos conscientes del creciente interés de los economistas por la interdependencia entre las economías, por esta razón, el primer paso en el análisis económico fue la investigación de los canales a través de los cuales una economía influye sobre otra, estudiando las conexiones que se producen entre las economías a través de la renta real, cambiando los supuestos sobre la naturaleza del régimen de tipos de cambio, introduciendo varias formas de rigidez de precios o salarios, y considerando la naturaleza de los cambios en la política impositiva necesaria para financiar los aumentos en el gasto público. De la misma manera la importancia que tienen los efectos desbordamiento de precios, que operan a través de la relación de intercambio. Esta relación de intercambio significa el fin de los argumentos de que un país podía aislarse plenamente de los hechos y políticas del resto del mundo. En esta línea, Cooper (1969), procuró examinar los impactos de los efectos desbordamiento sobre la política interna, usando un modelo simple con

tipos de cambio fijos y precios constantes, sostuvo que cuanto más importante es el grado de interdependencia (y más poderosos son los efectos desbordamiento), menor será la efectividad de las políticas en economías que no cooperan.

Más recientemente, Canzoneri y Gray (1985), han proporcionado un buen ejemplo de un módulo con efectos desbordamiento, los cuales están relacionados con la elección de políticas económicas. Para adoptar decisiones de política económica, acertadas en economías interdependientes se debe conocer los signos de los efectos desbordamiento en cada dirección. Canzoneri y Gray consideran 3 posibilidades:

- a) *Arruinar al vecino* en la que una expansión monetaria en una economía tiene un efecto negativo sobre la producción del otro país.
- b) *Locomotora* en la que los efectos desbordamiento son positivos.
- c) *Asimétrica* en la que los efectos desbordamiento tiene diferentes signos, el resultado depende del tamaño de las variaciones en los tipos de cambio y de interés que se producen tras la expansión monetaria interna, así como el grado de importancia del índice de precios externo.

Todos estos modelos incurren en la crítica de Lucas, al suponer que los parámetros de comportamiento de una economía son iguales bajo diferentes condiciones. Existen una serie de conclusiones teóricas de los efectos desbordamiento:

- a) Los efectos desbordamiento varían según las políticas aplicadas en los otros países.
- b) Hay múltiples mecanismos de transmisión que operan simultáneamente.
- c) Los efectos desbordamiento netos dependen de las circunstancias particulares de las economías afectadas, y es probable que sean asimétricos.
- d) Los impactos de los efectos desbordamiento dependen del tamaño de la economía, el grado de sustituibilidad, de los activos, de la flexibilidad de los precios relativos y de los salarios y de la flexibilidad de los tipos de cambio.

A pesar de todo esto, el desarrollo teórico principal para analizar la deseabilidad de la coordinación de políticas económicas ha sido el uso de la teoría de juegos. La aplicación de la teoría de juegos o la coordinación de políticas económicas comienza con el desarrollo de modelos que incorporan dos formas simples de decisiones de política económica, por parte de los gobiernos nacionales, en un contexto internacional: juegos de Nash no-cooperativos, en los que cada gobierno, o bien actúan independientemente tomando como dadas las decisiones de los otros gobiernos o bien un país actúa como líder, y juegos cooperativos en los que países tratan de perseguir algún interés común, intentan maximizar la suma o producto de las utilidades de los gobiernos nacionales. El problema es cuantificar las ganancias derivadas de las decisiones cooperativas. La coordinación, ¿qué es?, ¿por qué es necesaria?, ¿qué efectos tiene la coordinación internacional de políticas económicas? Intentaré responder a todas estas cuestiones estudiando en primer lugar las relaciones existentes entre interdependencia económica y coordinación internacional. En segundo lugar definiré lo que se entiende por coordinación internacional; en tercer lugar los problemas de sostenibilidad y la consistencia temporal de las políticas económicas diseñadas de forma coordinada, por último veremos aquellos trabajos empíricos que han tratado de cuantificar las posibles ganancias derivadas de la plena coordinación de las políticas económicas.

### **5.1 Necesidad de Cooperacion**

Contestando a la primera pregunta, las economías de los diferentes países no son independientes, sino que están interrelacionadas a través de los flujos de trabajo y de capital, así como por el intercambio de bienes y servicios. La existencia de estos canales de interrelación origina lo que Cooper (1985) denominó interdependencia estructural, la cual viene determinada por el grado de apertura de una economía respecto a las demás, pero la interdependencia económica entre países no sólo se presente como interdependencia estructural, sino que también existe interdependencia ante perturbaciones exógenas, en la formulación de los objetivos de política económica y en la elección de los instrumentos, así como una interdependencia política entre los países.

Tras la Segunda Guerra Mundial, y sobre todo en las últimas décadas, se ha registrado un importante aumento de la interdependencia estructural existente entre los diferentes países, como consecuencia de la fuerte expansión del comercio internacional y por el rápido aumento de los flujos financieros. Sin embargo, la interdependencia económica entre las naciones hace que las políticas económicas instrumentadas en un país tengan efectos (positivos o negativos) en el exterior, y además, la economía de un país se ve afectada por el conjunto de medidas de política económica adoptadas por el resto de países que tienen una influencia directa sobre su propia economía. La existencia de estas externalidades o efectos desbordamiento, tiene consecuencias importantes para la política económica, y son los siguientes:

- a) Limita el grado de divergencia o de autonomía que puede existir en la instrumentación de la política económica de los diferentes países.
- b) Altera la eficacia de la política económica, entendiéndose por ésta la capacidad que tiene las autoridades económicas de un país para incidir sobre aquellas variables que son sus objetivos últimos. Es decir, la interdependencia económica internacional origina unos efectos desbordamiento, que hacen que una parte importante del impacto perseguido por la política económica nacional se transmita al exterior y que las acciones de política económica adoptadas por otros países incidan en la economía nacional de forma inesperada.

En definitiva, en una economía abierta, la interdependencia con el resto del mundo altera las relaciones entre instrumentos y objetivos de política económica y dificultan la definición de un objetivo intermedio que las autoridades económicas del país puedan controlar de forma estrecha y directa, que mantenga una relación segura con los objetivos últimos de la política nacional (Bryant; 1980, página 149). Tal como señala Bryant, en economías con un alto grado de interdependencia, la pérdida de autonomía a la hora de instrumentar la política económica y la alteración en la eficacia de éstas, nos lleva a distinguir entre una soberanía de la política económica *de iure* y una soberanía *de facto*. La primera implica la disposición formal sobre los instrumentos de política económica, y la segunda la capacidad real de influir sobre los objetivos

últimos mediante la manipulación de los instrumentos disponibles. Esta distinción tiene una mayor importancia en una economía abierta, aunque es válida en una economía cerrada.

De esta forma, si las autoridades económicas hubieran *internalizado* los efectos desbordamiento o las externalidades que tienen las medidas de política económica cuando existe interdependencia económica entre los diferentes países, habiéramos alcanzado el objetivo de la coordinación internacional de las políticas económicas: internalizar los efectos externos derivados de la interdependencia económica (Kenen, 1990, pág. 69), y que los gobiernos cuando diseñan sus políticas de forma aislada normalmente no tienen en cuenta. Por tanto, se puede afirmar que el mayor deseo de la coordinación internacional de las políticas económicas surge del hecho de que las economías nacionales sean interdependientes, ya que si un país fuera completamente independiente del resto, sus políticas no se serían afectadas por las perturbaciones procedentes del exterior o por los efectos desbordamiento de las políticas llevadas a cabo por los otros países, no siendo necesario ningún tipo de coordinación internacional de las políticas económicas. En definitiva, interdependencia económica y coordinación internacional están estrechamente relacionadas. Sin embargo, la existencia de interdependencia económica no es en sí misma suficiente para requerir la coordinación internacional de las políticas económicas. Si los países tienen suficientes instrumentos de política económica de tal forma que puedan compensar la influencia exterior y conseguir sus objetivos internos, no será preciso la coordinación (Oudiz y Sachs, 1984, pág. 28). En realidad, los países no disponen de suficientes instrumentos internos que les permitan lograr todos los objetivos deseados.

## **5.2 Definición de Conceptos**

Para dar respuesta a la segunda pregunta que se planteaba al comienzo, debemos de tener en cuenta que en un contexto de la política económica internacional se suelen intercambiar los conceptos de cooperación y coordinación económica internacional y convergencia los cuales, aunque están estrechamente relacionados, tienen diferentes significados. El término de cooperación económica internacional es utilizado en un sentido genérico, incluyendo desde las formas más

simples de cooperación, como la consulta y el intercambio de información económica, hasta la propia coordinación económica. Existen 4 formas de cooperación económica internacional que resultan interesantes estudiar:

- a) Intercambio de información sobre la estructura económica de los distintos países. En esta forma de cooperación cada gobierno sigue tomando las decisiones de forma descentralizada, sin embargo, el intercambio de información mejora la calidad y eficiencia de los resultados que se obtienen en una política no coordinada.
- b) Establecimiento coordinado de objetivos intermedios de política económica entre los distintos países, de forma que sean mutuamente compatibles. Esta forma de cooperación puede originar ganancias mediante acuerdos que evitan que los países fijan objetivos incompatibles para la misma variable, o evitando que los países traten de aplicar políticas competitivas que no pueden ser compatibles de forma simultánea. Las variables que son objeto de cooperación son aquellas que originan las principales interrelaciones entre las economías (tipos de cambio y balanza de pagos).
- c) Coordinación de acciones nacionales o coordinación parcial: los países cooperan en este caso para obtener ciertos objetivos, pero pueden perseguir otros objetivos de forma no cooperativa. A menudo se sugiere que los países deberían coordinar sus políticas monetarias. Dejando que los gobiernos nacionales lleven a cabo la política fiscal de manera independiente, ya que es más difícil de manejar en el corto plazo (c/p). Sin embargo, se puede argumentar en contra de esto que es preciso un mínimo grado de cooperación entre ambas políticas para que la política monetaria pueda ser efectiva. Otra forma de coordinación parcial es el establecimiento de acuerdos sobre la asignación de las políticas; por ejemplo, que la política fiscal trate de lograr los objetivos internos y la política monetaria los objetivos externos o viceversa.
- d) Coordinación plena, en la que la combinación, magnitud y el momento de las medidas de política económica a llevar a cabo son decididas de forma conjunta por los diversos países.

Por tanto, podemos observar que la coordinación internacional de las políticas económicas representa la forma más ambiciosa de cooperación económica entre países, y esta puede ser de dos tipos como ya hemos visto:

- a) Coordinación ad hoc o episódica, que se caracteriza por deliberación entre las partes interesadas, con actuación en campos específicos.
- b) Coordinación institucionalizada o decisión centralizada, en que las decisiones se toman, ya sea colectivamente por parte de los países miembros o bien por parte de una institución que obre en representación de sus miembros.

La convergencia se refiere a evoluciones en las que los niveles, o las tasas de crecimiento de las variables económicas varían más próximas unas de otras con el tiempo. La convergencia, ya sea de políticas económicas o de resultados, no tiene porque necesitar de políticas coordinadas o cooperativas, ni la coordinación de políticas económicas supone necesariamente la convergencia de las políticas.

### **5.3 Obstáculos y Perspectivas**

A continuación analizaremos la consistencia y sostenibilidad de los acuerdos internacionales sobre la coordinación de las políticas económicas, que era la tercera cuestión importante que nos planteábamos: En este apartado lo que se pretende es presentar los principales obstáculos, tanto políticos como económicos, que se presentan para los diferentes países a la hora de intentar alcanzar acuerdos de coordinación de sus políticas económicas. Los fenómenos que dificultan el logro de mayores acuerdos entre los países son la pérdida de una cierta soberanía, la incertidumbre sobre la realidad económica actual y futura, así como la desconfianza.

Aunque, como hemos visto anteriormente, no existe un acuerdo unánime entre todos los economistas respecto a la conveniencia y/o deseabilidad de esta coordinación entre los distintos países, basadas sus opiniones en la utilización de diversos modelos teóricos o empíricos (explicados con anterioridad mostrando las distintas conclusiones de cada modelo analizado), más o menos amplios, la mayor parte de los autores

están a favor de una cooperación a nivel internacional, destacándose en estos casos las ventajas que produciría un estrechamiento de relaciones económicas entre los países. Sin embargo, aunque existiera pleno acuerdo sobre los beneficios derivados de la coordinación internacional de las políticas económicas, el funcionamiento de este mecanismo se enfrenta a múltiples obstáculos que pueden impedir el logro de ganancias de bienestar en los países implicados en las posibles negociaciones.

Siendo bastante reciente el interés por la coordinación internacional de las políticas económicas, durante el predominio del Sistema Monetario Internacional basado en los acuerdos del Bretton Woods, y el sistema de tipos de cambio fijos que determinaba, existía un cierto grado de cooperación económica internacional resultado de la disciplina automática que imponía el propio sistema. Por otra parte, con la generalización de los tipos de cambio flexibles a partir de 1973, se pensó que la fluctuación del valor de la moneda nacional se bastaba por sí misma para corregir cualquier perturbación de origen exterior, pero las propiedades aislantes de los tipos de cambio flexibles son menos relevantes de lo que se consideraba a inicio de los sesenta. Debemos de tener muy claro que el fenómeno de la cooperación económica internacional no es un hecho con unas características únicas, sino que, podemos referirnos a diversos tipos de colaboración más o menos intensos entre los países, que van desde el simple intercambio de la información económica, hasta la plena coordinación internacional de las políticas económicas (vistos anteriormente con detalle), entendiéndolo por ésta cuando los países deciden de forma conjunta la combinación, magnitud, momento y medidas de política económica a aplicar.

En este apartado, al destacar los obstáculos al proceso, nos estamos refiriendo a los problemas que surgen a la hora de llevar a cabo dicha coordinación plena de las actuaciones nacionales, y no a formas menos intensas de cooperación económica. Pero el hecho de llevar a cabo el mecanismo o proceso de coordinación no sólo presenta los problemas de los obstáculos, sino que pueden existir errores en la coordinación de manera que los efectos positivos deseados no se alcancen. Sin embargo, algunos autores añaden que la coordinación internacional de las políticas económicas entre países, tendrá más posibilidades de éxito cuando un país cambia sus objetivos a medio plazo e inicia un cambio en su política,

o cuando se produce una crisis, pues la respuesta conjunta es mejor que la individual, o cuando todos los países que lleven a cabo el proceso de coordinación tengan el mismo grado de influencia política y económica, o sin tenerlo, el país que tenga un mayor peso no tenga desequilibrios importantes en el ámbito en el que se produce la coordinación. Estas condiciones son necesarias, pero no suficientes para el éxito de la coordinación, pues la misma choca con diversos obstáculos, no sólo de naturaleza económica, sino también política, que de modo conjunto, y a pesar de que se cumpla alguna de las condiciones anteriores provoquen el fracaso de este proceso.

Vamos a estudiar en primer lugar los obstáculos políticos que lleva consigo el intento de coordinar las políticas económicas entre países; en segundo lugar, los obstáculos económicos que surgen tanto a priori como a posteriori cuando los países se deciden a coordinar sus políticas. El principal obstáculo político que surge en un primer momento a la hora de llevar a cabo un proceso de coordinación de las políticas económicas, es la cesión o pérdida de soberanía de los países implicados en dicho proceso. La existencia de acuerdos a nivel supranacional respecto al manejo de los instrumentos de la política económica, o respecto a los objetivos a alcanzar, condiciona el poder de los gobiernos a la hora de actuar en el ámbito económico. Junto a este obstáculo a priori que surge, existen otros problemas de índole político que condicionan la posibilidad de acuerdos entre países, o bien llegados a éstos, el éxito de los mismos.

En primer lugar nos referimos a las posibles diferencias existentes en la situación política de los países. Sin embargo, es necesario que los países se encuentren en una situación similar, no sólo económica sino también política. Pero también, en segundo lugar, pueden surgir problemas basados en el recelo fundamentalmente, cuando dentro de regímenes similares, los países que en un principio desearían coordinar sus políticas económicas, mantienen en el poder partidos políticos de ideologías muy diferentes. En estos casos suelen existir obstáculos basados en prioridades electorales, a las que deben someterse los partidos gobernantes en mayor o menor medida, según la credibilidad política que quieren alcanzar del electorado que los eligió. Estas prioridades suelen ser distintas en países con gobiernos de ideología muy diferente, y aún con la misma o similar, con problemas económicos dispares. Incluso otro

obstáculo político que habría que considerar, lo constituye el compromiso o compromisos adoptado/s por el gobierno con los sindicatos y otros partidos políticos en el interior del país. De esta forma, la fortaleza del partido gobernante condicionaría esta restricción, pero el margen de maniobrabilidad de los negociadores se ve muy recortado cuando se han alcanzado acuerdos previos con el sector privado.

Los obstáculos políticos están muy relacionados con los de carácter económico que son los que vamos a ver a continuación: Los obstáculos económicos son los más relevantes, y precisamente desde una perspectiva económica conviene destacar que en un proceso de coordinación internacional de las políticas económicas se pueden diferenciar tres fases:

- a) Definición de los objetivos que se desean alcanzar y decisión de los cambios que desean que el otro u otros países establezcan en sus políticas y de lo que se está dispuesto a dar a cambio.
- b) Negociación de cómo deben ser distribuidas las ganancias que se obtiene mediante la coordinación internacional.
- c) Cumplimiento del acuerdo y establecimiento de unas normas que hagan respetar el mismo, fijándose en su caso las posibles sanciones siempre que el acuerdo sea incumplido.

A lo largo de este proceso de negociación, y en las distintas fases, surgen diversos problemas que vamos a analizar a continuación:

### **5.3.1. Problemas en la Fijación de los Objetivos**

El principal problema, obstáculo que se presenta a los países a la hora de determinar sus objetivos a alcanzar, está basado en la existencia de incertidumbre. Esta se presenta por 3 motivos: porque las autoridades económicas de un país no conocen adecuadamente la situación inicial del mismo; porque también existen grandes dudas en torno a la importancia que se le debe conceder a los distintos objetivos de la política económica; y porque existe una información imperfecta respecto a los valores, e incluso, al signo de los multiplicadores de la política económica. En primer lugar, la incertidumbre motivada por el inadecuado conocimiento de la situación inicial de una economía se puede desglosar en:

- Incertidumbre sobre el valor actual de las variables objetivo.

- Incertidumbre sobre cual será la evolución futura de la economía en ausencia de cambios en la política económica.
- Incertidumbre sobre la situación inicial de la economía respecto a la situación considerada como óptima.

El primer tipo de incertidumbre aparece constatado por la propia observación de la realidad, ya que la información sobre las variables relevantes de la economía: precios, salarios, evolución del PIB, de la renta nacional, aparece con retraso, mayor en los dos últimos casos citados, que hace que no se conozca si la economía se encuentra en un momento de recesión o de expansión. Si el conocimiento de las variables objetivo en el presente es imperfecto, cualquier estimación respecto a su posible situación futura lo será más. Pero la información sobre los valores que van a tomar en el futuro las variables objetivo en ausencia de cambios en la política económica resulta importante porque los efectos de la misma se producen de forma diferida en el tiempo. Si a esto añadimos que la coordinación internacional de las políticas económicas exige un período importante de negociación y de toma de acuerdos, unido a los retardos temporales internos y externos de toda política económica, puede ocurrir que el desfase supere el período para el cual se acepta la fiabilidad de las previsiones económicas.

El último componente de incertidumbre relacionado con la situación inicial en que se encuentra la economía es la posición de ésta respecto a la situación óptima. Este concepto de situación óptima se refiere al mejor valor posible de los objetivos, por lo que se refiere al empleo y a los precios, la situación óptima sería la del pleno empleo y la de la estabilidad de precios. En definitiva, la existencia de incertidumbre sobre el valor actual de las variables objetivo, sobre la evolución futura de la economía en ausencia de cambios en la política económica, y sobre la situación óptima que se desea alcanzar podrían hacer que la política económica adoptada, llevara a la economía por un camino equivocado, debido al desconocimiento de la posición inicial de la que se parte, y que podría llevar a una coordinación de políticas económicas erróneas. Además los gobiernos tienen distintos objetivos a alcanzar y conceden una distinta importancia a cada uno de ellos, lo que significa una ponderación diferente de estas variables, pudiendo afectar negativamente al proceso de coordinación. Sin embargo, este obstáculo no sólo se refiere

a la distinta ponderación que le dan los países a las variables objetivo, sino que también puede surgir porque el gobierno difiera sensiblemente del sector privado del país en esas ponderaciones. Las diferentes concepciones políticas de ideología económica, y diferencias en la estructura económica y en las instituciones nacionales son los factores que hacen que las ponderaciones no coincidan.

La coordinación internacional de las políticas económicas podría agravar los enfrentamientos entre el gobierno y el sector privado de la economía, si el acuerdo internacional llevara a que el país tuviese que adoptar una política distinta a la que desean sus ciudadanos. Este hecho supone una restricción a la toma de acuerdos internacionales debido al descontento de los ciudadanos del país respecto al proceso negociador de la coordinación. Es decir, resulta imprescindible para que se llegue a una coordinación de las políticas económicas que existe un acuerdo acerca de la forma en que funciona el sistema económico, sobre todo en lo que se refiere a los mecanismos de transmisión internacional de los efectos de las políticas económicas. Es decir, se trata de que los países consideren un mismo modelo como determinante del funcionamiento de la economía mundial, lo que significaría la existencia de los multiplicadores de la política económica similares, y acuerdos sobre los posibles efectos *desbordamiento* de las medidas aplicadas.

Dadas las diferencias reales que existen ¿qué efectos podría tener la aplicación de una coordinación de actuaciones entre países, cuando no existe acuerdo sobre el modelo que explica el funcionamiento de la economía mundial? Las investigaciones llevadas a cabo por Frankel y Rockett, y la de Holthan y Hughes Hallett, señalan que los beneficios que se obtienen mediante la coordinación son muy pequeños, incluso inferiores de los que obtendría un país que descubriera el auténtico modelo y aplicara su política económica de acuerdo a él. Esto no significa que no se puedan obtener beneficios durante la coordinación internacional de las políticas económicas, pues pueden obtenerse si el modelo sobre el que se lleva a cabo la coordinación es correcto. Por otro lado, Ghosh y Masson señalan que si la incertidumbre es considerada por las autoridades económicas, aumentarán en general las ganancias de la coordinación internacional de las políticas, aunque el resultado final dependerá de la fuente de la incertidumbre. En definitiva, la

incertidumbre sobre el modelo adecuado, representativo de la realidad somete a una dura revisión a los efectos sobre el bienestar de la coordinación internacional de las políticas económicas.

### **5.3.2 Conflictos en la Distribucion de los Beneficios de la Coordinación**

Pudiendo haber coincidencia en los objetivos a alcanzar y en el modelo representativo de la economía, pueden existir diferencias relativas a la adecuada distribución entre los países de los beneficios y costes asociados a la coordinación internacional. Este es un obstáculo muy importante porque todas las partes pueden desear llevar a cabo la cooperación, pero cada una querrá el menor coste posible para si misma. Los resultados que se han obtenido de los modelos econométricos más importantes, han mostrado que las ganancias derivadas de la coordinación, se distribuyen de forma asimétrica. Esta distribución asimétrica supone un obstáculo importante, pues si los países que obtienen la mayor parte de los beneficios y los que incurren o asumen los mayores costes son distintos, cualquier acuerdo sería difícil de establecer. La manera de resolver estos problemas de distribución sería mediante algún mecanismo de compensación, pero que complicaría el proceso negociador.

### **5.3.3 Problemas en Cuanto al Cumplimiento de los Acuerdos**

La cuestión que se plantea en este caso es, si las autoridades económicas cumplirán lo acordado, o si por al contrario lo incumplirán, volviendo a diseñar su política, una vez que el resto ha cumplido el acuerdo. En este caso estaríamos ante la presencia de *free-rider*, es decir, de un participante que se beneficia de los efectos externos de las políticas aplicadas por otros países, pero sin asumir ningún coste. Sin embargo esta situación en realidad puede suponer costes importantes desde el momento en que los restantes se dan cuenta de su incumplimiento y adoptan una postura contraria a los intereses de aquel, siendo la nueva situación en términos de bienestar muy inferior a cualquier otra situación, lo que provoca que no se produzcan actuaciones de este tipo.

Muy relacionado con todo esto, aparece el problema de la credibilidad del gobierno frente al sector privado y de la consistencia temporal, que surge cuando se estudia la elección de las políticas óptimas cuando hay interacción entre el gobierno y el sector privado. La inconsistencia temporal se refiere al problema asociado con la posibilidad de que las autoridades económicas encuentren ventajoso cambiar sus planes en el futuro, como ya veíamos anteriormente. Si suponemos que un gobierno desea reducir la inflación mediante el endurecimiento de la política monetaria, partiendo de la existencia de un sector privado con expectativas racionales, el simple hecho de llevar a cabo en el futuro una política monetaria restrictiva es suficiente para reducir las expectativas de inflación, y más tarde la propia inflación, pero si esto se produce deja de haber un incentivo para aplicar tal política monetaria. Sin embargo como hemos supuesto que el sector privado actúa racionalmente, se puede pensar que la política monetaria no va a ser aplicada por las autoridades, no reduciendo por lo tanto sus expectativas de inflación. En definitiva, cuando se instrumentan políticas que son temporalmente inconsistentes, no son creíbles por el sector privado. Este es el razonamiento seguido por Rogoff para mostrar que la coordinación internacional de las políticas económicas puede reducir el bienestar, ya que aumenta los problemas de credibilidad del gobierno frente al sector privado. Pero a pesar de que la inconsistencia temporal puede ser un obstáculo al comportamiento cooperativo a nivel internacional, existen algunas consideraciones que limitan su importancia.

Ya hemos visto como los trabajos empíricos muestran que las ganancias de la coordinación internacional de las políticas económicas no son mucho mayores que las que se obtendrían con el intercambio de información, por esta razón la plena coordinación rara vez se lleva a la práctica. Sin embargo, la existencia de estos obstáculos que limitan los beneficios de la coordinación, no debe ser un freno, sino más bien un impulso para que los países actúen más intensamente en este ámbito, tratando de reducir al máximo todos los obstáculos económicos analizados. Una de las principales implicaciones de la interdependencia entre países es que hay beneficios que se derivan de la cooperación internacional en la forma de intercambio de información y de supervisión internacional. El intercambio de información significa que los gobiernos estarán menos propensos a elegir políticas que lleven a efectos

inesperados de retroacción internacional, aunque no hayan coordinado activamente sus políticas. Dentro del actual Sistema Monetaria Internacional, es probable que la cooperación internacional se pueda mejorar mediante un marco analítico compartido y una base de información que permita la identificación de desequilibrios que afecten a uno o a más países. Por lo tanto, la supervisión internacional y el intercambio de información entre países es decisivo para la coordinación de las políticas, y para aumentar la probabilidad de su eficacia para mejorar el funcionamiento del Sistema Monetario Internacional. Además como señala Tobin, la coordinación de políticas macroeconómicas no es fácil, quizá es imposible, pues llegar a un acuerdo de principio sobre una coordinación significativa tiene una ejecución muy difícil, tanto econométrica como políticamente. Sin embargo, esto no quiere decir que haya que renunciar a ella como instrumento de mejora del bienestar de los diferentes países.

Por último, estudiaremos las ganancias derivadas de la plena coordinación de las políticas económicas: como hemos comentado anteriormente, la interdependencia de las economías nacionales implica la existencia de externalidades en el diseño de la política económica, y estas externalidades conducen a resultados ineficientes cuando las políticas económicas son llevadas a cabo de forma independiente y descentralizadas, llegándose a la conclusión de que todos los países podrían mejorar si sus políticas económicas fueran centralmente coordinadas. Pero la coordinación internacional de las políticas económicas lleva consigo un importante esfuerzo político, de ahí que si se desea determinar la conveniencia o no de la coordinación internacional, resulte necesario cuantificar si los beneficios de la coordinación son lo suficientemente importantes como para llevar a cabo ese esfuerzo político o no lo son. Oudiz y Sachs (1984) fueron los primeros autores que trataron de cuantificar empíricamente las posibles ganancias que se derivarían de la coordinación internacional plena de las políticas económicas. Realizarán una evaluación empírica de los resultados en términos de bienestar que se derivarían de un diseño coordinado de las políticas económicas entre EEUU, Japón y Alemania. Para ello utilizarán un modelo estático, en el que las economías son representadas por un conjunto de multiplicadores que relacionan los objetivos de cada país con los instrumentos de política económica de

todos los países. Estos multiplicadores fueron tomados de dos grandes modelos econométricos, el de la Agencia de Planificación Económica Japonesa (EPA), y el modelo multipaís del Federal Reserve Board (MCM).

Su estrategia para medir las ganancias derivadas de la coordinación internacional de las políticas económicas consiste en comparar dos situaciones de equilibrio: una en la que las autoridades económicas de cada país diseñan sus políticas óptimas, tomando como dadas las acciones del resto de los países (equilibrio de Nash), y un segundo tipo de equilibrio, en el que las autoridades negocian un conjunto de políticas económicas de forma coordinadas (equilibrio comparativo). Oudiz y Sachs suponen que las autoridades económicas de cada país tratan de maximizar una función de bienestar social, cuyos elementos son el nivel de producción, la inflación y el saldo de la balanza por cuenta corriente, con un horizonte temporal de tres años (1984-1986). Los instrumentos de que disponen las autoridades son las políticas monetaria y fiscal. Las conclusiones que se obtienen a partir del trabajo de Oudiz Sachs son que las ganancias derivadas de la coordinación internacional son relativamente modestas, incluso aunque nos encontremos ante un shock de ofertas, y desigualmente distribuidas, siendo Japón el principal beneficiario. Sin embargo, las ganancias aumentan a medida que crece el número de países que coordinan sus políticas económicas.

Mackibbin y Sachs (1986) también han tratado de cuantificar empíricamente las ganancias potenciales que se podrían obtener de una plena coordinación de las políticas económicas. Para ello, utilizaron el modelo macro-económico MSG (Mackibbin-Sachs Global), asignando valores a los parámetros de forma que fueran consistentes con los generalmente encontrados, simulan regímenes de cambios alternativos, cada uno de los cuales implica diferentes acuerdos institucionales para la coordinación internacional de las políticas económicas: tipos de cambio flexibles, flotación de los tipos de cambio con coordinación de las políticas económicas y dos regímenes de tipos de cambios fijos, que difieren en las reglas que determinan el crecimiento de la oferta monetaria mundial. Mackibbin y Sachs llegan a la conclusión de que cuando existe un sistema de tipos de cambio fijos, la oferta monetaria mundial es controlada de forma cooperativa y cada país elige la política

fiscal deseada. Los resultados obtenidos son muy similares a los que se obtienen bajo un sistema plenamente coordinado; no obstante, no es posible realizar ninguna generalización, ya que la elección del tipo de cambio puede depender del shock económico que experimenta el país (Humpage, 1990, página 8).

Hughes Hallett (1985 y 1986) continuó la línea de investigación iniciada por Oudiz y Sachs. Para analizar las diferentes estrategias de política económica utilizó una versión del modelo econométrico multipaís COMET, en la que se consideran 3 bloques: EEUU, CEE y resto del mundo. Al igual que Oudiz y Sachs, considera economías asimétricas, pero a diferencia de éstos realiza un análisis dinámico. El análisis se centra en las ventajas que puede tener llevar a cabo una expansión económica concertada entre EEUU y CE, ante un shock no anticipado. De ahí que el período elegido para el estudio sea 1974-1978. Los resultados que obtiene Hughes Hallett, son que las ganancias de la cooperación, expresadas en unidades equivalentes de crecimiento del PNB, para los EEUU serán de 0,47% de crecimiento extra del PNB durante los 5 años del período, mientras que para la CE el crecimiento extra del PNB sería del 1,35%. Como puede observarse, las ganancias derivadas de la coordinación internacional que obtienen Hughes y Hallett, son superiores a las obtenidas por Oudiz y Sachs mediante un módulo estático (0,2% para EEUU y 0,3 para Alemania), por lo tanto, una buena parte de las ganancias surge al coordinar el calendario en que se producen los efectos de la política económica.

En otro análisis empírico importante, Canzoneri y Minford (1986), estudiaron cuáles son las razones por las que, las ganancias de la coordinación internacional de las políticas económicas pueden ser pequeñas, su análisis es llevado a cabo en un contexto estático mediante el "Liverpool World Model" que posee unos elevados efectos externos para la política monetaria. El punto de partida en la simulación de políticas económicas es una situación en la que Europa y EEUU tiene una tasa de inflación del 12%. El resultado obtenido es que las políticas antiinflacionistas diseñadas de forma descentralizada son ineficientes, al no tener en cuenta las externalidades negativas que su política produce en el exterior. Sin embargo, aunque las diferencias existentes entre la solución cooperativa y la no cooperativa pueden considerarse

importantes, no son lo suficientemente importantes como para que tal distinción de políticas pueda ser realizable en la práctica, ya que los bancos centrales suelen tener problemas para lograr un control de la cantidad de dinero tan preciso.

Canzoneri y Minford posteriormente investigan si la introducción de otros factores aumenta las diferencias existentes entre la solución cooperativa y una no cooperativa, llegando a la conclusión de que la existencia de un alto grado de interdependencia es una condición necesaria, aunque no suficiente, para que las ganancias derivadas de la coordinación internacional de las políticas económicas y que el tamaño y tipo de perturbaciones a las que se enfrentan las autoridades económicas son factores importantes para asegurar unas ganancias elevadas derivadas de la coordinación. Cuando existen problemas conflictivos, como altas tasas de inflación unidas a muy bajas tasas de crecimiento económico, la coordinación puede resultar altamente beneficiosa. Sin embargo, aunque existe un alto grado de interdependencia, los beneficios de la coordinación serán escasos si las autoridades económicas se enfrentan a un único problema de escasa relevancia.

Por su parte, Currie, Levine y Vidalis (1987), han tratado de cuantificar los beneficios derivados de la coordinación internacional, para lo cual tiene en cuenta las relaciones de cada gobierno con el sector privado de su país y en qué medida afecta a la coordinación que exista una buena “reputación” o credibilidad del gobierno frente al sector privado. Las conclusiones que obtienen son que los beneficios de la cooperación internacional de las políticas económicas y de la reputación de los gobiernos frente al sector privado resultan interdependientes. Sin reputación, las ganancias de la cooperación son muy pequeñas e incluso pueden ser negativas. Sin cooperación, las políticas reputacionales no funcionan adecuadamente e incluso pueden desestabilizar el sistema. Sin embargo, cuando se instrumentan políticas cooperativas con reputación los beneficios pueden ser muy importantes.

También podríamos estudiar los beneficios derivados del intercambio de información partiendo de la idea de que la coordinación plena y detallada de las políticas económicas a nivel internacional es difícil de lograr en la práctica, ya que supone una renuncia a parte de la soberanía nacional que muchos gobiernos no están dispuestos a asumir, y

porque, aunque a nivel teórico está demostrado que la coordinación implica una mejora en el bienestar, pero como acabamos de ver, los diversos estudios empíricos realizados no han podido mostrar con claridad que las ganancias obtenidas mediante la coordinación internacional de las políticas económicas sean siempre importantes. Si existen dificultades graves para llevar una plena coordinación internacional de políticas económicas, es necesario plantearse cuál es el objetivo de las reuniones periódicas en los foros internacionales como FMI, OCDE y CE, dado que los gobiernos no están dispuestos a renunciar a parte de su soberanía en la aplicación de la política económica.

Diversos autores han estudiado mediante módulos empíricos la cuantía de las ganancias que se pueden obtener mediante el intercambio de información. Así, Minford y Canzoneri (1987), han investigado si las diferencias entre las soluciones estratégicas no cooperativas y las soluciones *miopes* (aquellas en que no se tienen en cuenta las respuestas del otro gobierno ante las acciones de política económica propia), son mayores que las diferencias existentes entre las soluciones no cooperativas y cooperativas. Las conclusiones que obtienen es que las diferencias existentes entre las soluciones *miopes*, en las que las decisiones de política económica se adoptan sin tener en cuenta las decisiones del resto de países, y las soluciones no cooperativas pueden ser mayores que las diferencias existentes entre éstas y la solución cooperativa. Frankel y Rockett (1988), también llegan a conclusiones similares, al mostrar que las ganancias que se obtienen cuando las autoridades económicas adoptan políticas económicas no cooperativas, basadas en un modelo correcto son grandes, comparadas con las ganancias potenciales de la plena coordinación.

Ahora bien, para que se puedan obtener los beneficios asociados a un comportamiento estratégico es preciso disponer de información sobre la política económica que van a llevar a cabo el resto de países, sobre posibles *shocks*, sobre el modelo utilizado. Por lo tanto, el intercambio de información no sólo es una parte fundamental de todo proceso de coordinación, sino que es imprescindible para llevar a cabo una política no cooperativa eficiente, en la que se tengan en cuenta los cambios predecibles de las políticas económicas exteriores. De ahí que sea

necesario avanzar mediante formas menos ambiciosas de cooperación, como el intercambio de información o el establecimiento de objetivos comunes; éstas, aunque quizá no permitan obtener todos los posibles beneficios de la plena coordinación, no llevan consigo el riesgo que supone coordinar sin conocer el funcionamiento de la economía mundial.

#### **5.4 Esfuerzos Recientes de Coordinación**

Debido al aumento del interés académico por la coordinación de políticas, se inicia a partir de importantes trabajos presentados por Cooper (1968, 1969), el primer desarrollo importante en el terreno político fue el establecimiento de las cumbre económicas de los países del Grupo de los Siete (G-7) en 1975, considerado como un nuevo foro para la coordinación de las políticas tras la ruptura del sistema de *Bretton Woods*. Una interpretación alternativa sería ver el establecimiento de las cumbres económicas como una sustitución de la coordinación basada en las reglas de *Bretton Woods*, por una coordinación discrecional; pero en cualquier caso, la creciente interdependencia entre los países podría verse como la causa fundamental. Desde 1975, ha surgido un nuevo instrumento para lograr la coordinación internacional, LA CUMBRE ECONOMICA ANUAL de los países del G-7. El rasgo distintivo de las cumbres económicas es que se limitan a grupos pequeños de países que tienen el mayor peso en las decisiones económicas internacionales. Las cumbres no imponen acuerdos obligatorios a los países y los temas que se ponen en consideración pueden cambiar de año en año. En la Cumbre de Bonn de 1978, se llevó a un acuerdo sobre un conjunto coordinado de políticas macroeconómicas por parte de Estados Unidos, Alemania y Japón.

La forma de coordinación macroeconómica efectuada fue, en gran parte una versión modificada del modelo *locomotor* que había dominado las deliberaciones en la Cumbre de Londres un año antes, cuyos proponentes alegaban que los mayores países industriales deberían emprender políticas económicas más expansionistas, con el fin de fomentar las condiciones para una recuperación mundial orientada por las exportaciones. Las medidas de Bonn no pusieron suficiente énfasis en las consecuencias a medio plazo de la expansión fiscal y no lograron ofrecer flexibilidad suficiente para políticas monetarias antiinflationarias. que luego se hicieron necesarias debido a la segunda conmoción petrolera.

Un paso importante que se dio en la Cumbre de Versalles de 1982 fue establecer el foro G-5 de funcionarios de los cinco principales países industriales, para efectuar la *supervisión mutua* de las políticas macroeconómicas, con vistas a estimular la convergencia de políticas y la estabilidad del tipo de cambio.

También destaca el acuerdo del G-5 de septiembre de 1985 (*el Acuerdo del Plaza*). El Acuerdo del Plaza fue un compromiso por parte de los principales países industriales para cooperar más estrechamente en adelantar la apreciación ordenada de otras monedas importantes frente al dólar de los Estados Unidos. Así, las reducciones coordinadas de las tasas de descuento de países industriales importantes logradas en marzo y abril de 1986 se pueden interpretar como un resultado del Acuerdo del Plaza y como ejemplo de coordinación fructífera de políticas monetarias. El compromiso de coordinación de la política económica se vigorizó más en la Cumbre de Tokio en mayo de 1986, y desde entonces ha habido dos importantes iniciativas. En octubre de 1986, los Estados Unidos y el Japón llegaron a un acuerdo en lo relacionado con las actuaciones de política monetaria y fiscal. En febrero de 1987, los dos países, junto con Alemania, Francia, el Reino Unido y Canadá anunciaron medidas específicas encaminadas a producir un ajuste de los desequilibrios en cuenta corriente y un crecimiento global más equilibrado.

Por lo tanto, los intentos de coordinación de las políticas económicas del G-7 y del G-3 serán ¿éxito o fracaso? Existen diversas opiniones sobre los intentos recientes de coordinación de las políticas económicas; están aquellos que no consideran del todo las cumbres económicas como intento de coordinación, y aquí destacamos a Kindleberger:

*el compromiso de consultar las políticas macroeconómicas en las cumbres económicas anuales de los 7 jefes de estado, se ha convertido en un teatro, una oportunidad de fotografiarse .... , en la que la sustancia es sustituida por la ceremonia. Los años 50 y 60, cuando se mantenían discusiones serias al nivel más bajo del Grupo de Trabajo número 3 de la OCDE, éstas eran superiores, ya que EEUU y otros países la tomaban en serio (Kindleberger, 1988, pág. 137).*

Portes sostiene algo diferente, cuestionando no solo su efectividad, sino también los motivos que hay detrás de ellas, considerando *las actitudes sobre política económica global de los años 1979-85 como la antítesis de la coordinación de las políticas macroeconómicas* (Portes, 1990, página 226).

En el otro extremo se encuentran las opiniones de aquellos que consideran las reuniones del G-7 y G-3 como coordinación, pero que creen que tales intentos tendrán más efectos negativos que positivos. Estas opiniones están basadas en la creencia de la eficiencia de los mercados, una interpretación de la escuela de la Elección Pública de los objetivos y ambiciones de los burócratas que tratan de manejar los mercados y un sentimiento de que los economistas son *profundamente ignorantes sobre los procesos macroeconómicos y las dinámicas de las fuerzas que determinan el destino de las economías nacionales*, (Walters, 1990, página 54). Currie sugiere que las críticas de los aspectos macroeconómicos de la cumbre de Bonn pueden haber sido injustas y contrasta el *análisis detallado y la negociación que tuvo lugar antes de la cumbre de Bonn con las incompletas y apresuradas preparaciones de los Acuerdos del Plaza y del Louvre* (Currie, 1990, pág. 144). Critica las deficiencias del Acuerdo del Louvre al considerarlo como un ejemplo de coordinación estúpido, ya que sus objetivos de tipos de cambio no fueron apoyados por un deseo de ajustar las políticas macroeconómicas fundamentales. El resultado de este fracaso fue frenar el desarrollo de la coordinación internacional de las políticas económicas. Si consideramos un nuevo planteamiento, esto tiene que provocar un cambio en la dimensión de la política económica, y por tanto una nueva perspectiva de las ideas y herramientas que utilizan las diferentes escuelas de pensamiento. Dentro de las alteraciones que se pueden producir en los planteamientos de las distintas escuelas vamos a considerar la postkeynesiana.

Como sabemos, la postura neoclásica nos muestra que a largo plazo las discrepancias de carácter económico que se puedan presentar entre dos zonas o mercados, serán eliminadas por las propias fuerzas de la economía, ya que presentan un comportamiento equilibrador. Por lo tanto, si aceptamos esta postura, la coordinación de políticas entre los distintos países podría conducirnos a un nivel de bienestar similar entre

ellos, eliminándose de esta manera cualquier discrepancia. Pero los diferentes países y regiones que componen la CE, no ofrecen un grado de desarrollo uniforme, aunque eso sería lo deseable. Por el contrario nos encontramos en un conjunto de zonas en las que el grado de desarrollo ha sido mucho más significativo. Surge así el dualismo, que según Gannagé (1962), puede considerarse como toda disparidad que se presenta entre dos territorios o dos sistemas o sectores, o incluso entre grupos sociales.

Uno de los economistas que más se ha preocupado de este problema ha sido G. Myrdal, quien a finales de la década de los 50 elabora la teoría de la causación acumulativa, según la cual las diferencias que puedan existir entre dos países o regiones distintas, en vez de eliminarse, como establece la postura clásica con el paso del tiempo y gracias a las fuerzas equilibradoras existentes en la economía, provocan un cambio, es decir, una mayor discrepancia entre ambas zonas. Según el ilustre economista las tendencias nos conducen a un desequilibrio, donde los países más aventajados trataran de mantener su posición a costa de los que no lo son tanto. A esta misma conclusión llega el profesor Perroux, pero desde el punto de vista del comercio internacional. Así, según Perroux, en el marco de un intercambio internacional integrado por economías dominantes y economías influidas o dominadas, los mecanismos tradicionales de ajuste no garantizan el equilibrio internacional.

Así pues, podemos ver como en principio, se plantean dudas sobre la tesis neoclásica de que los países alcanzaran en un momento determinado un mismo nivel de bienestar. Pero vamos a estudiar estas cuestiones desde la perspectiva postkeynesiana que considera los problemas estructurales y los coyunturales, a diferencia de los neoclásicos que solo tiene en cuenta los problemas coyunturales. Dentro de este nuevo ámbito, la primera variable a considerar es la inversión, ya que una apertura al exterior derivada de esa coordinación suele ir aparejada a la existencia de un mayor mercado, lo que significa que los empresarios estarán dispuestos a invertir más, para intentar satisfacer esa mayor demanda con la que se encuentran. Además de esta variable, dentro de un área económica más o menos extensa, resulta conveniente la existencia de un elevado grado de competitividad, que permita comerciar los mejores productos a un precio fijado por el mercado y no por las

empresas. Así pues, cualquier intento de proteccionismo o subvención que permitiese seguir funcionando a aquellas empresas que no sean competitivas, a largo plazo no resultaría beneficioso. Es por ello el que la cooperación y coordinación entre los países intenten eliminar dicho proteccionismo y la concentración de empresas. Si bien, el proteccionismo parece más fácil de perseguir, la concentración de las empresas es desde el punto de vista postkeynesiana muy difícil, sino imposible, de eliminar.

Las conclusiones desde una perspectiva postkeynesiana sobre la coordinación de políticas económicas son en primer lugar que a diferencia de lo que afirma la postura neoclásica, difícilmente se va a lograr eliminar las disparidades existentes de los países, a través de medidas coordinadas. El dualismo seguirá existiendo y los propios mecanismos de la economía provocará que los países que son ricos lo sean cada vez más y los pobres tengan más dificultades para eliminar sus problemas. Pero no por esto tenemos que desechar dicha coordinación que, puede ser útil para paliar las diferencias existentes entre los países. Lo importante a destacar es que esa coordinación debe de partir del supuesto de que existen discrepancias estructurales. Así pues, a pesar de los problemas planteados, creemos factible la coordinación que permita frenar la inflación, luchar contra el proteccionismo, transvasar la tecnología, es decir, conducir a niveles de bienestar similares entre los países pero partiendo de supuestos más realistas y no fijándose únicamente en el ámbito coyuntural.

## **6. Bibliografía**

- BEYEART, A; GARCÍA Losanes, J. y Prats, M. A (1998), *La Estructura Temporal de los Tipos de interés de Mercado Interbancario, y la Política Monetaria en España*, II Foro de Segovia, Workshop de Finanzas, julio.
- BRYANT, Ralph (1995), *Internacional Coordination Of Nacional Stabilization Policies*.
- CALVO, A.; Paul, J. (1992), *Obstáculos a la Coordinación Internacional de las Políticas Económicas*, Información Comercial Española, nº 701, enero, pp. 69-76.

- CALLE, R. (1990): *La Coordinación Internacional de las Políticas Monetaria y Fiscal*, editorial AC, Madrid.
- CALLE, R. (1991): *La Coordinación de las Políticas Monetaria y Fiscal: una controversia actual*, editorial AC, Madrid.
- CAMARERO, M.; ESTEVE, V. y TAMARIT, C. (1997): *Convergencia en los Tipos de Interés de la Economía Española ante la Unión Monetaria Europea*, Revista de Análisis Económico, 12.
- CAMINAL, R. (1989): *La Coordinación Internacional de Políticas Macroeconómicas desde la perspectiva de la Teoría de Juegos: una introducción*.
- CANZONERI, M.B. y GRAY, J.A. (1983): *Monetary Policy Games and the consequences of non-cooperative behaviour*, International Finance Discussion Papers n° 219.
- CONTRERAS, C. (1989): *Coordinación Internacional de Políticas Económicas: un enfoque de Teoría de Juegos*, Fundación FIES. Documento de trabajo n° 48.
- FRENKEL, J.A; GOLDSTEIN, M. y MASSON, P. (1988): *Coordinación Internacional de Políticas Económicas: alcance, métodos y efectos*, Revista del Instituto de Estudios Económicos, n° 3.
- HORNE, J.P. (1987): *La Cooperación Económica Internacional y la Coordinación de Políticas Económicas*, Boletín Económico de Información Comercial Española, n° 2100.
- INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA, n° 777, marzo-abril (1999).
- INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA n° 782, noviembre-diciembre (1999).
- KRUGMAN, P.; Obstfeld. M. (1995), *Economía Internacional: Teoría y Política*, Ed. Mc Graw-Hill, Madrid.
- LARRAÍN, Felipe y SACHS, Jeffrey (1994): *Macroeconomía en la Economía Global*, Ed. Prentice, México, Madrid.
- TOBIN, J. (1988): *Agenda Para Coordinar Políticas Macroeconómicas*, Perspectiva Económica, n° 2.