

UNION MONETARIA EUROPEA Y RESTRICCIONES AL CICLO ECONOMICO DE ORIGEN POLITICO.

Rafael Caballero Jiménez
Francisco Gómez García
Departamento de Teoría Económica
y Economía Política
Universidad de Sevilla

1. INTRODUCCIÓN.

Se han discutido mucho los costes y beneficios de la Unión Monetaria Europea (UME). Este profundo y renovado¹ debate va más allá de lo estrictamente económico, hundiéndose sus raíces en el campo de lo político y social. Así, a los ciclos económicos de los países de la Unión Europea (UE) se le han venido a unir unos nuevos ciclos, los ciclos "psicológico-políticos". Dichos ciclos se han superpuesto y muchas veces han interactuado con los ciclos estrictamente económicos. Ahora la prensa económica y la Bolsa no sólo están pendientes de los datos más recientes de la coyuntura económica, sino también de las oleadas alternantes y muchas veces aleatorias de "euro-optimismo" y de "euro-escepticismo".

Nosotros, aunque vamos a centrarnos principalmente en el debate económico, queremos poner el énfasis en la interacción entre política y economía. En este sentido, la profesión económica se ha venido preguntando, principalmente desde la década de los años setenta, ¿manipulan los partidos en el poder la política económica para garantizarse su reelección?; ¿la política económica aplicada está condicionada por la ideología de los partidos políticos?, o por el contrario, la economía-política económica y la política permanecen en compartimentos estancos.

¹ Como ha puesto de manifiesto la reciente cumbre europea de Turín que ha iniciado la Conferencia Intergubernamental para reformar el Tratado de Maastricht.

Para intentar acercarnos a una respuesta a dichos interrogantes se realiza, en primer lugar, una breve revisión de la literatura más reciente sobre la hipótesis del ciclo económico de origen político. Según dicha hipótesis deberían producirse ciclos relativamente cortos de política expansiva y restrictiva inmediatamente antes y después de las elecciones.

En esta comunicación se pone el énfasis en la importante limitación que la pertenencia a la Unión Europea, supone al diseño de tales estrategias electoralistas. Creemos que esta consideración es importante, sobre todo si se tiene en cuenta la actual coyuntura política en España, resultante de las recientes elecciones.

2. LA HIPOTESIS DEL CICLO ECONOMICO-POLITICO.

Actualmente y desde un punto de vista meramente intuitivo, la interacción entre política y economía, parece clara y evidente. Sin embargo, en un pasado bastante reciente se consideraba que ambas parcelas estaban separadas. De hecho puede decirse que hasta prácticamente la década de los setenta en la modelización económica convencional se concedía escasa atención a las instituciones, y las variables de tipo político eran consideradas como exógenas. En este contexto prácticamente no existía ninguna teoría elaborada sobre la que sustentar las predicciones sobre el comportamiento de la actuación pública cuando los Gobiernos están limitados por las realidades políticas.

Más recientemente, se ha despertado un gran interés entre los economistas por endogeneizar las variables políticas, lo que se ha concretado a partir de los años setenta y hasta la actualidad en la elaboración de modelos en los que dichas variables son determinadas dentro del propio sistema de relaciones que configuran el sistema económico.

Aunque no es nuestro objetivo realizar una revisión

exhaustiva de dicho cuerpo de literatura, puede indicarse que se suele agrupar con la denominación de modelos político-económicos. Concretando un poco más pueden distinguirse a su vez dos bloques: las teorías del ciclo político de la economía (CPE) y las teorías partidistas, cuyo contenido básico desarrollamos brevemente a continuación.

Las teorías del CPE tienen su punto de referencia inicial en el trabajo pionero de Nordhaus(1975). En dicha versión inicial del modelo se predice que los políticos aplicarán políticas expansivas en el período inmediatamente anterior a las elecciones y políticas restrictivas tras su celebración para corregir las tensiones inflacionistas generadas. Así, en estos modelos se pone el énfasis en el deseo de los políticos de mantenerse el mayor tiempo posible en el poder, una vez alcanzado el mismo.

En el modelo de Nordhaus los votantes son "miopes", es decir, sus expectativas sobre el futuro se derivan enteramente de observaciones pasadas -sufriendo además cierta amnesia-, sin darse cuenta que después de las elecciones se necesitará una recesión para reducir la inflación. Por lo tanto, los ciclos políticos generan ciclos económicos innecesarios y subóptimos, dado que la planificación de la política macroeconómica se ve artificialmente afectada por el calendario electoral.

Aunque existen ejemplos muy atractivos en las democracias de los países occidentales que parecen confirmar la tesis central del modelo de Nordhaus², los resultados del trabajo empírico realizado son por lo general ambiguos y poco concluyentes. Este fracaso empírico relativo de la hipótesis de los CPE puede explicarse, entre otros factores, por la excesiva simplificación implícita en dichos modelos, en los que se supone que el gobierno utiliza únicamente instrumentos macroeconómicos

² Por ejemplo, no es fácil encontrar episodios en los que la política fiscal se endurece justo antes de las elecciones, cualquiera que sea la orientación ideológica del Gobierno.

para gestionar la economía. Además, no debe olvidarse la posibilidad de que el propio calendario electoral se convierta en un factor endógeno, de manera que los políticos pueden convocar elecciones en épocas óptimas, más que generar un ambiente económico favorable.

El punto de referencia obligado de las teorías partidistas (TP) es el trabajo seminal de Hibbs(1977). En este trabajo se argumenta que los partidos políticos tienen distintas preferencias en lo referente a la inflación y el desempleo, como si prefirieran situarse en puntos diferentes de una hipotética curva de Phillips. La razón estriba en los significativos efectos sobre la distribución de la renta provocados por los resultados macroeconómicos.

Así, en estos modelos se pone el énfasis en el comportamiento partidista de los políticos, los cuales intentan responder a las preferencias de su electorado natural, que están en consonancia con los intereses que se derivan de su situación social. En este contexto se supone que un resultado de inflación alta/desempleo bajo favorece a las clases medias bajas, mientras que la combinación contraria favorece a las clases medias altas. Por ello, y agrupando los partidos políticos en el espectro tradicional de izquierda a derecha, los partidos de izquierda preferirán una mayor inflación y una menor tasa de desempleo que los partidos de derecha.

Este punto de vista plantea la posibilidad de un segundo ciclo político y de un segundo tipo de ineficacia, ya que el comportamiento partidista de los políticos podría generar excesivas fluctuaciones económicas. Esto se pondría claramente de manifiesto en un período de elevada alternancia en el poder de los distintos partidos y ante distintas situaciones macroeconómicas de partida. Las variables objetivo -estabilidad de precios y pleno empleo- y los instrumentos de política económica fluctuarían en el tiempo al compás de dicha alternancia.

Los enfoques de los CPE y de la TP no tienen por qué ser mutuamente excluyentes, como pusieron de manifiesto Frey y Schneider(1978). Estos autores desarrollan una posición ecléctica entre la teoría del CPE y la TP, con arreglo a la cual el comportamiento oportunista o partidista del gobierno se relaciona con su grado de popularidad entre el electorado, cabiendo incluso la posibilidad de que durante un mismo mandato se manifiesten ambos comportamientos. Por ejemplo, en el contexto de una buena marcha de la economía y asegurada la reelección, el gobierno tendría un gran margen para atender a sus objetivos de carácter estrictamente partidista o ideológico.

Prácticamente al mismo tiempo que salieron a la luz los trabajos anteriores, la aparición de la estanflación y de la teoría de las expectativas racionales hicieron que se cuestionase la existencia de una curva de Phillips utilizable, con dos consecuencias importantes para los modelos político-económicos. En primer término, según el nuevo punto de vista, los votantes son racionales y no sufren ni de miopía ni de amnesia, pudiendo además alterar sus preferencias de forma dinámica. En segundo lugar, dado que, excepto provocando sorpresas monetarias, las políticas de demanda agregada no afectan al empleo, para los gobiernos es prácticamente imposible situarse a medio plazo sobre las combinaciones deseadas de inflación y desempleo.

De esta perspectiva, se ha desarrollado una amplia literatura desde finales de los años setenta y cuya vitalidad ha ido aumentando a lo largo de la década de los ochenta y lo que llevamos de los noventa. En este sentido, cabe destacar el conjunto de estudios tanto teóricos como empíricos sobre la correlación positiva entre la estabilidad política e institucional y el buen funcionamiento económico. De estos trabajos se deduce, entre otros aspectos, la necesidad de una coordinación internacional de las políticas económicas y de contar con un banco central independiente. Tras recordar en el

siguiente apartado los costes y beneficios más importantes³ que se derivan de la UME, retomaremos parcialmente estos temas en el apartado cuarto, en el que se recoge la idea central de esta comunicación.

3. COSTES Y BENEFICIOS DE LA UME.

La conveniencia, viabilidad y perdurabilidad de la proyectada UME son temas controvertidos que han suscitado fuertes debates. Este debate está actualmente polarizado en la cuestión de si es o no deseable la UME. Sin embargo, habría que distinguir con respecto a dicho proyecto entre su deseabilidad económica, su deseabilidad política, su deseabilidad social y, en definitiva, su deseabilidad para la ciudadanos europeos⁴. Aunque sin obviar la dificultad de realizar la disección anterior, el debate puede reconducirse hacia la pregunta de si a Europa⁵ le conviene económicamente embarcarse en una unión monetaria.

En cuanto a dicha pregunta, los economistas no han logrado aducir pruebas concluyentes en un sentido o en otro. Dado que la unión que se contempla establecería un marco de actuación nuevo y alteraría condiciones de la mayor importancia para todos los agentes económicos, cualquier pronóstico depende decisivamente de los supuestos concretos que se adopten al respecto. Sin embargo, lo que sí parece que pueden hacer los economistas es indicar qué posibles combinaciones , ordenamientos

³ Y en los que se ha puesto más el énfasis por parte de los distintos autores, ya sean estos euro-optimistas o euro-escépticos.

⁴ La dimensión política y social es esencial en el debate, sobre todo cuando los argumentos estrictamente económicos no son concluyentes.

⁵ La pregunta no pierde ni un ápice de crucialidad si se realiza desde la perspectiva de cada uno de los países europeos. Desde esta perspectiva, y bajo el supuesto de que la UME fuese viable y conveniente desde un punto de vista económico, el debate planteado en cada país europeo consistiría en decidir si conviene acogerse a dicho proyecto o permanecer fuera del mismo.

institucionales y acicates son, a la luz de sus análisis, los más acertados. Es precisamente en este contexto, y desde la perspectiva de la economía española, en el que se sitúa el planteamiento inicial de nuestra comunicación. A continuación enumeramos los costes y beneficios de la UME, esbozando sólo aquellos en los que se ha puesto un mayor énfasis⁶.

El principal coste potencial de la UME es la pérdida de la política monetaria y cambiaria, como instrumento de ajuste de los Estados miembros, sacrificio que se pondría especialmente de relieve ante la presencia de perturbaciones asimétricas, sobre todo si existen diferencias institucionales importantes entre sus mercados de trabajo. Además, los países con alta inflación relativa que entren a formar parte de una unión monetaria pueden experimentar costes transitorios en términos de mayor desempleo.

Por otro lado, se han señalado varios beneficios potenciales, entre los que podríamos destacar: a) Desaparición de las conversiones entre monedas y de la incertidumbre sobre la evolución de los tipos de cambio nominales; b) beneficios derivados de la estabilidad de precios; c) beneficios relacionados con la dimensión externa de la UME.

4. INTEGRACION MONETARIA Y CICLOS ECONOMICO-POLITICOS.

En este apartado, y sin entrar a valorar de forma global los costes y beneficios de la UME, ponemos el énfasis en la restricción que participar del proyecto de la UME, supone al diseño de estrategias electoralistas y partidistas. Consideramos que esto es muy importante, sobre todo si se acepta la ineficacia y suboptimalidad económicas generadas por dichas estrategias.

Para ello, nos basamos en los datos recientes de inflación de la economía española. Actualmente se ha logrado traspasar el

⁶ Puede encontrarse una sistematización extensa de los costes y beneficios de la UME en De Grauwe (1992).

suelo inflacionista del 4%. La meta inminente es situarnos a menos del 1,5% de los tres países menos inflacionistas de la UE⁷. Por debajo de la línea horizontal hipotética representada al nivel del 3% de inflación, quedaría un área que podríamos denominar "zona de estabilidad". Cuando entremos en dicha zona el margen con que cuentan nuestros gobernantes para generar ciclos económicos politizados es prácticamente despreciable, puesto que una vez alcanzada la convergencia nominal los mercados financieros hilarán más fino si cabe⁸. Dado este contexto, bastante tendrán las autoridades económicas españolas con estar alerta en las coyunturas en que se cierre la brecha de la producción al compás de los vaivenes del ciclo económico internacional.

Desde otra perspectiva, puede señalarse otra implicación de la participación en un proyecto de estas características. Así, alguna literatura reciente dentro de la modelización político-económica liga la existencia de gobiernos divididos con el tamaño del déficit público. Por ejemplo, un gobierno integrado por una coalición política, según la tesis de dicha literatura, sería prácticamente incapaz de ponerse de acuerdo en torno a qué estrategia debe emplearse y qué partidas presupuestarias deben sacrificarse para normalizar el tamaño de nuestro déficit público (véase, por ejemplo, el trabajo reciente de Alesina y Rosenthal, 1995). Dada nuestra actual coyuntura política y económica, y a la luz de los anteriores argumentos, ¿estaríamos mejor, política y económicamente, fuera de la UE?. Afortunadamente el debate sigue abierto, pues, por ejemplo, todavía no ha quedado claro qué papel juega el objetivo del empleo.

⁷ Este dato no es totalmente predecible, pero podemos suponer que se situará en torno al 2,5-3%.

⁸ Podríamos decidir salirnos de la UE, pero dado que el proceso de internacionalización de los mercados financieros es imparable, el diseño de una política económica muy distinta a la que se deriva del Tratado de Maastricht no pasaría desapercibida. Desgraciadamente, la herencia de nuestro reciente pasado inflacionista nos deja poca elección.

BIBLIOGRAFIA.

- ALESINA, A Y ROSENTHAL, H.(1995): *Partisan Politics, Divided Government and the Economy*, Cambridge University Press.
- DE GRAUWE, P.(1992): *The Economics of Monetary Integration*, Oxford University Press.
- FREY, B.S. Y SCHNEIDER, F.(1978): "An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the United States", *The Review of Economics and Statistics*, vol.60.
- HIBBS, D.A.(1977): "Political Parties and Macroeconomic Policy", *American Political Science Review*, vol.71.
- NORDHAUS, W.D.(1975): "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies*, vol.42.