

SEPTIEMBRE 2012

## Nuevos desafíos de la economía mundial. El caso de Italia

*Por Guido La Tella*  
*Embajador de Italia en Argentina*

En los últimos años hemos asistido, a nivel mundial, a una progresiva “financierización” de la economía. Cambió radicalmente la relación entre economía real y economía financiera y las ganancias derivadas de actividades no productivas aumentaron de manera considerable. Para tener una idea del peso de las finanzas en la actualidad, es suficiente pensar que hace 50 años la economía real era cinco veces superior a la financiera. Hoy, en cambio, los mercados financieros tienen un valor muy superior respecto de la producción de bienes y servicios. Algunos estiman que el mercado financiero es 14 veces superior al real (en el 2010, 63 mil billones de producto y 851 mil billones de actividad financiera). La consecuencia de esta transformación en los equilibrios productivos es la pérdida de relevancia de los centros decisorios políticos frente a aquellos financieros.

Decisiones de importancia fundamental para millones de personas, en algunos casos para el futuro de Estados, hoy se toman en ámbitos financieros restringidos sin intervención del poder político. Y lamentablemente tenemos que decir que no han faltado comportamientos irresponsables en el sector financiero. Las crisis que desde los años 2008-2009 han golpeado la economía mundial se originaron en el mundo de las finanzas, contagiando a la economía real. Al no existir reglas eficaces de *governance*, la crisis tuvo un impacto profundo. Hace ya muchos años que se habla en ámbitos altamente calificados, como el G20, de reglas más severas para los movimientos financieros, en especial para aquellos de naturaleza especulativa, pero las resistencias son aún muy fuertes.

\* Disertación del Embajador La Tella ante el Comité de Asuntos Europeos, 19 de septiembre de 2012.

La crisis ha golpeado a los distintos países en manera asimétrica, según su nivel de desarrollo, y también de vulnerabilidad a ataques especulativos. Los llamados países “desarrollados” han sufrido marcadas contracciones en sus sistemas económicos (Europa, EE. UU.), mientras que las economías emergentes han mantenido, en general, consistentes niveles de crecimiento (Brasil, China, India) pero este año están también desacelerándose.

Europa, que en una primera fase, hasta 2010, había afrontado la crisis bastante bien, en el curso del 2011 ha sido objeto de enormes ataques especulativos que han golpeado ante todo a los países que cuentan con economías menos sólidas y luego a aquellos países con altos niveles de deudas hasta entonces considerados económicamente fuertes.

El caso italiano es emblemático. Italia como estructura industrial es la segunda en Europa y la sexta economía del mundo. Examinemos los “fundamentales” de la economía italiana. Entre los puntos de fuerza están: el bajo nivel del déficit fiscal; la sólida posición financiera de las familias, caracterizada por una alta predisposición al ahorro; la solidez del sistema bancario. El principal punto débil es el alto nivel de la deuda pública en relación al PBI, pero la

deuda está, en su mayor parte, en poder de acreedores nacionales.

Quiero subrayar que Italia ha registrado en los últimos años un superávit primario del presupuesto del Estado. O sea, los ingresos han sido superiores a los gastos, calculados al neto de los intereses sobre la deuda. Por lo tanto, es el peso de la deuda lo que grava sobre el déficit, pero la gestión de las cuentas públicas es sustancialmente sana.

No existían entonces, en el 2011, elementos tan preocupantes que pudieran despertar en los operadores financieros el temor de que el país se encontrara imposibilitado de pagar su deuda. Sin embargo, los especuladores comenzaron a “jugar” contra Italia, apostando a que pronto se encontraría en default.

En realidad, quien apuesta contra Italia (y, por supuesto, contra España), apuesta en primer lugar contra todos los países de la Unión Europea que han adoptado el Euro. Es también por esta razón que declaraciones como las recientes del Gobernador del Banco Central Europeo y de importantes líderes nacionales a favor de la irreversibilidad del Euro han contribuido a reducir las tensiones sobre las deudas públicas de Italia y España y sobre las bolsas.

Esto nos hace reflexionar sobre otro elemento

que se volvió fundamental en la economía mundial. Me refiero al factor “confianza”. La percepción de los mercados sobre la sustentabilidad de las políticas económicas, la credibilidad de los compromisos asumidos por un gobierno y el futuro del Euro se han transformado en un factor determinante para las decisiones de los operadores financieros. En los momentos más difíciles de la crisis, sobre todo en la segunda mitad del 2011, Italia no logró conquistar la confianza de los mercados en su determinación por actuar concretamente las medidas económicas que había anunciado. Los títulos públicos italianos resultaron rápidamente menos atractivos y para lograr venderlos fue necesario que la tasa de interés aumentara. Con una tasa de interés más alta aumentó también la cantidad de títulos necesarios para honrar los vencimientos. Así se creó un círculo vicioso que condujo a una brusca elevación de la diferencia (“spread”) entre el rendimiento de los Bonos del Tesoro italiano y los Bund alemanes a diez años, considerados los títulos más confiables de la Unión Europea. Esta diferenciación ha marcado el ritmo de la crisis italiana, determinada por la volubilidad de los mercados financieros. En el período septiembre-octubre 2011, cuando el spread seguía aumentando vertiginosamente, se registró un altísimo número de transacciones

financieras diarias, que consistían mayormente en la venta al descubierto de títulos del tesoro italiano. Operaciones de este tipo, repetidas por miles cada día, aseguraban pequeñas ganancias a cada especulador, pero en su conjunto determinaban la suerte de todo un sistema económico.

Fenómenos como éste confirman la exigencia de reglas más severas para los mercados financieros, a los que me referí antes, y más en general, de una *governance* más incisiva. Esta tendría que incluir también la eliminación de “agujeros negros” en las finanzas internacionales como los “paraísos fiscales”, que reducen mucho la transparencia y la credibilidad de todo el sistema.

Mientras continúa el compromiso para que se defina un consenso al respecto, las autoridades financieras nacionales e internacionales se están concentrando por el momento en la creación de instrumentos financieros en grado de contrastar más eficazmente la especulación. En esta dirección va, por ejemplo, la decisión de aumentar la dotación financiera del Fondo Monetario Internacional para reforzar el llamado “firewall” con fines anti especulativos. Esta decisión sigue a las decisiones europeas en el mismo sentido, que han creado el Mecanismo

Europeo de Estabilidad (ESM).

Según las decisiones de la cumbre de la zona Euro del 29 de junio 2012, el ESM podrá ser utilizado para estabilizar los mercados a favor de los Estados miembros que respeten los compromisos de resaneamiento financiero y para recapitalizar directamente los bancos que se encuentran en situaciones de dificultad. En la misma Cumbre se han fijado las bases para establecer un mecanismo único y efectivo de supervisión de los bancos de la zona del Euro.

En estos últimos días han tenido lugar algunos eventos muy positivos para la estabilidad económica europea. Sobre todo el anuncio del Gobernador Draghi con respecto a la disponibilidad del Banco Central Europeo para adquirir sin límites, en caso de considerarlo necesario, títulos de Estado de deuda soberana.

Luego ha sido importante la decisión de la Corte Constitucional de Karlsruhe sobre la compatibilidad de las decisiones de la BCE con la Constitución alemana.

Finalmente el 12 de septiembre, en su discurso sobre la situación de la Unión, el Presidente de la Comisión Barroso confirmó la voluntad de ir hacia una unión bancaria europea, comenzando por un mecanismo único de supervisión de los bancos. Son todas decisiones que han alentado la confianza, con el efecto inmediato de reducir

mucho el spread entre los títulos italianos y los alemanes.

Antes de concentrarme en las medidas adoptadas por Italia para afrontar la crisis, permítanme detenerme un poco más en Europa. La Unión Europea es un mercado de 327 millones de personas, compuesto por 27 países, 17 de los cuales usan la misma moneda, el Euro. El mercado único, que este año festeja sus 20 años, es un recurso extraordinario que, sin embargo, aún debe ser potenciado.

En efecto, es necesario que los países se comprometan a continuar la obra para eliminar todos aquellos obstáculos y distorsiones que limitan la competencia dentro del mercado único europeo.

Además de la libre circulación de bienes, capitales y personas, que caracteriza al espacio europeo, 17 países han adoptado una moneda única. La ventaja no es solo la reducción de los costos de transacción, la eliminación del riesgo de cambio, la transparencia de los precios de bienes y servicios de un país a otro, sino también la fuerza relativa de esta moneda que circula ya desde hace 10 años y que deriva del hecho de ser utilizada cada día por 127 millones de personas. Una moneda, en efecto, no es buena

o mala en sí, sino que es más importante cuanto más circula. No hay duda, bajo este aspecto de que el euro es una moneda mejor con respecto a las precedentes monedas nacionales.

Sin embargo, existen desventajas. La principal es la renuncia al uso de la política monetaria por parte de los Estados. La devaluación competitiva, típica de la Europa de los años '70 y '80, ya no es posible. Y esta es una limitación que en la coyuntura internacional actual pesa en modo especial sobre las economías nacionales más débiles. La moneda única puede además ser una imposición para las economías que en algunos casos "no convergen" y cuya realidad se expresaría más fielmente con monedas de valores diferenciados. Pero en la construcción europea se dio prioridad a un gran diseño político unificador cuya expresión más tangible es la moneda única. Es un punto discutible y discutido, pero es también una realidad de la cual sería muy difícil y desaconsejable volver atrás.

Además, Europa decidió moverse con mayor energía en el terreno de la política fiscal y en particular asegurar una convergencia de las políticas fiscales nacionales. En el pasado mes de marzo los Estados miembros de la Unión adoptaron (con el voto contrario del Reino Unido y de la República Checa) el llamado

"fiscal compact". Este pacto fiscal es un Tratado que entrará en vigencia el 1 de enero del 2013. Con el fiscal compact los Estados se comprometen a mantener un déficit público por debajo del 3%. Todos los países tienen que garantizar las correcciones automáticas cuando no alcancen los objetivos fijados. Esas nuevas reglas deben ser insertadas en las legislaciones nacionales y la Corte Europea vigilará que los países cumplan con este requisito.

Cuentas públicas en orden, sobriedad, inversión, flexibilización del mercado del trabajo, investigación y desarrollo son algunos de los objetivos que los países de la Unión se han fijado. Se asumió el compromiso de incorporar la regla del equilibrio fiscal en las normas constitucionales de cada uno de los Países miembros de la Unión. Las medidas fiscales ya adoptadas por el Gobierno italiano apuntan a lograr el equilibrio del presupuesto público ya en el 2013.

Hoy en día el debate sobre las estrategias económicas, se articula entre el rigor y el crecimiento. ¿Cuál de los dos debe tener prioridad?

Sabemos que las respuestas varían mucho, por ejemplo, de países avanzados a países emergentes. Se tiende además a olvidar que el

“mix” rigor-crecimiento varía según las condiciones específicas de cada país y no se puede decir que la misma receta sea válida para todos. Dada la gravedad de la crisis financiera en Europa, varios gobiernos han sentido la exigencia de dar prioridad a las medidas de ajuste fiscal. Pero ante el riesgo de causar una depresión económica, el compromiso de relanzar el crecimiento se hace todavía más claro.

El gobierno italiano inició a fines del 2011 un vasto programa económico, consiguiendo amplios reconocimientos internacionales y recreando esa confianza que se había perdido. Es un gobierno de “técnicos” sostenido por las principales fuerzas políticas, con la tarea de completar la legislatura hasta la primavera del 2013, cuando habrá nuevas elecciones.

El Gobierno de Monti está ejecutando las reformas concordadas en sede europea. En particular, la consolidación fiscal, la reforma del mercado del trabajo, el aumento de la competencia, la simplificación de la administración pública y la mejora de la infraestructura. Hubo claros progresos, aunque aún queda mucho por hacer. Después de haberse concentrado en poner orden en las cuentas públicas, sobre todo a final del 2011 (“salvar a Italia”), en el 2012, el Gobierno de Monti está poniendo cada vez más énfasis en el estímulo a

la economía (“hacer crecer a Italia”).

Para la consolidación fiscal, Italia está operando, del lado del gasto, a través de la *spending review*, la revisión del presupuesto del Estado; el control del gasto en el empleo público; la racionalización del gasto en la salud y la instrucción pública; la reducción del gasto para las jubilaciones.

En lo que se refiere a los ingresos, entre las principales medidas están: la valorización del patrimonio inmobiliario del Estado; la lucha contra la evasión fiscal; el aumento del IVA y de los impuestos sobre los combustibles; la reintroducción del impuesto sobre la vivienda (IMU). Quiero subrayar la importancia de los resultados obtenidos por la lucha contra la evasión fiscal que permitió al gobierno recuperar, en el 2011, la suma de 12,7 mil millones de euros, 15,5% más que en el 2010. El nuevo gobierno ha fortalecido aún más esta lucha y se prevé que este año se puedan recuperar por lo menos 15 mil millones de euros.

Para ‘restablecer la erogación normal de préstamos a la economía’, Italia ha introducido la garantía pública sobre el pasivo de los bancos.

Para favorecer el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas al mercado del

crédito, ha sido dispuesta la extensión de garantías, a su favor.

Para ‘promover el crecimiento y la competitividad a corto y a largo plazo’, Italia ha introducido numerosas medidas en la legislación (con la aprobación del paquete “sviluppo”):

- una reducción del impuesto sobre ganancias derivadas del nuevo capital invertido en la empresa,
- la potenciación de las infraestructuras, deducciones fiscales, y
- una aceleración de la causas ante los Tribunales civiles.

Además, han sido adoptadas varias medidas para la liberalización:

- horarios de apertura del comercio,
- venta de fármacos sin obligación de prescripción, y
- eliminación de algunas barreras que impedían el acceso al sector de los servicios profesionales.

La “lucha contra la desocupación y las consecuencias sociales de la crisis” es otra prioridad importante. Se acordó con las partes sociales un paquete de reformas y de reorganización del mercado del trabajo para reducir algunos impedimentos que habían

penalizado la ocupación y aumentado el trabajo precario. El objetivo es dar márgenes de decisión a las empresas en tema de ocupación sin perjudicar los derechos fundamentales de los trabajadores (“flexsecurity”).

Por último, con respecto a la prioridad para “modernizar la administración pública”, Italia está trabajando con el objetivo de mejorar el ambiente empresarial, gracias a una mayor eficiencia administrativa y a una reducción de los gastos a cargo de las empresas, y también de las familias.

El conjunto de estas reformas da testimonio de cómo la crisis puso al descubierto las contradicciones y los nudos que caracterizan al sistema económico italiano. En efecto, Italia registraba bajas tasas de crecimiento ya desde hacía varios años y si bien –lo repito– no había motivos para dudar de su solvencia, los ataques especulativos que recibió en 2011 han hecho necesaria la puesta en marcha de una serie de medidas tendientes a modernizar el sistema económico y a estimular el crecimiento.

Esto es aún más necesario debido a la fuerte competencia internacional, que en algunos casos saca provecho de la falta de normas y de la falta del respeto de los derechos de los

trabajadores. En efecto, en el mundo, no todos los países respetan las mismas reglas en términos de sistema fiscal, protección social, legislación del trabajo, normas ambientales. Los países con *standards* menos elevados se benefician así de una ventaja competitiva en la producción de bienes y servicios.

El desafío de Europa es volver a ser competitiva sin renunciar a los niveles de protección social que representan conquistas de civilización. Bajo este aspecto la crisis no es sólo económica, sino sistémica. La competencia entre Estados se juega sobre el modelo de sociedad que somos y que queremos, y que dejaremos a nuestros hijos. Sin embargo, este partido no debería ser jugado sólo por el Occidente industrializado. Todos los países deberían participar en el desafío para encontrar todos juntos soluciones aceptables. Hoy estos temas se encuentran en el centro de la discusión en los principales foros multilaterales, incluido el G20, con el objetivo de lograr un crecimiento equilibrado, que asegure dignidad de trabajo y mejores condiciones de vida para sus ciudadanos.

Este es el objetivo por el cual vale la pena comprometerse y hacer sacrificios. El objetivo por el cual Italia y Europa luchan. Pero esto necesariamente debe suceder en un ámbito de reglas ciertas y respetadas por todos.

Tanto Italia como Europa no salieron aún de la crisis. Hay claras señales de malestar de los pueblos por los sacrificios que imponen las políticas de rigor. Si bien esas políticas eran necesarias para evitar consecuencias más graves, no hay duda de que la solución debe llegar a través de una recuperación del crecimiento. Por eso hace falta crear las condiciones para que el crecimiento sea equilibrado y sobre todo sustentable. A este objetivo responden las amplias reformas estructurales adoptadas por el Gobierno de Monti para liberalizar la economía, promover la competencia y flexibilizar el mercado laboral.

Pero las reformas estructurales por sí solas no generan crecimiento. Por lo tanto es necesario estimular la demanda apuntando a esa categoría de gastos capaz de crear en el futuro una expansión de la oferta. Es decir, priorizar el gasto para inversiones antes que el gasto para consumo; el gasto para la creación de infraestructuras y para el fortalecimiento del sistema económico. Es necesario enfocarse hacia un crecimiento que genere empleos y que se oriente hacia la equidad social.

En el verano 2011 (del hemisferio austral) Italia consideró aceptar el pedido de la Unión Europea de anticipar al 2013 el equilibrio

fiscal. Italia se mantiene fiel a su compromiso y continuará asegurando la disciplina necesaria de gasto público. Pero, para alcanzar el objetivo fundamental que es el bienestar de sus ciudadanos y el desarrollo de la economía, el Presidente Monti viene insistiendo ya desde hace algunos meses en sede europea para que se adopten medidas para el crecimiento. Fue Monti quien promovió ya en febrero pasado una carta suscripta por otros 11 Jefes de Estado y de Gobierno y pidió que estos temas fueran incluidos en el Orden del Día del Consejo Europeo de junio.

Entonces, en la visión italiana, es el momento de acordar políticas que logren alcanzar un equilibrio sustentable entre rigor y crecimiento económico, y continuar sin titubeos en el fortalecimiento de la construcción europea. La crisis de confianza en Europa será superada si se demuestra una clara voluntad política por parte de todos los protagonistas. Los Estados más vulnerables no deben dejar dudas sobre su propia voluntad de activar las reformas necesarias; los más fuertes deben demostrar que creen en un destino europeo común y en la necesaria solidaridad entre Estados.

**Guido Walter La Tella** / Nacido en Reggio Calabria en 1948, es diplomado en Jurisprudencia por la Universidad de Milán. Ingresó a la carrera diplomática en 1974. Ha ocupado importantes cargos políticos y económicos en Nueva Delhi, Londres, Belgrado y Washington. Ha desarrollado tareas dentro del Ministerio de Ambiente y Tutela del Mar. Luego, se ha desempeñado como guía de su país durante la presidencia italiana del G8, y más tarde, en la Dirección General para la Cooperación Económica y Financiera multilateral. Desde 2009 es Embajador de Italia en Argentina.

Para citar este artículo:

La Tella, Guido (2012), "Nuevos desafíos de la economía mundial. El caso de Italia" [disponible en línea desde septiembre 2012], Serie de Artículos y Testimonios, N° 80. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at80.pdf>