



Letonia avanza hacia la Unión Europea

Habiendo cumplido casi todos los requisitos para ingresar en la Unión Europea, Letonia trata de superar unos pocos escollos más —entre ellos, la brecha del ingreso— y lograr la convergencia estructural, fiscal y monetaria.

Roberts Zīle e Inna Šteinbuka

AL EMPEZAR el tercer milenio, Letonia está considerando su adhesión a la Unión Europea (UE). Su candidatura se aprobó a mediados de diciembre de 1999 en la conferencia cumbre de Helsinki y ya se ha comenzado a negociar su ingreso. Los primeros 10 años de transición se caracterizaron por la reorientación sustancial de sus intereses económicos e institucionales hacia Europa occidental, y en el decenio venidero su adhesión oficial a la Unión Europea será probablemente un paso muy importante en la evolución del país.

La adhesión a la UE, que corona el programa político y económico del país, se ha convertido en la fuerza motriz de sus programas de ajuste y reforma pero, para lograrla, Letonia debe cumplir ciertas condiciones específicas y aplicar determinadas políticas. El ingreso en la UE ha sido un objetivo primordial, lo que ha contribuido a superar situaciones políticas que parecían sin salida y a

neutralizar las destructivas campañas de los grupos de presión. Letonia fue el primer país báltico que aprobó leyes contra el lavado de dinero y creó una oficina de divulgación de información.

La Unión Europea no es la única “ancla externa” de la política de Letonia; también lo son los programas de política económica y préstamos acordados con el FMI, así como los programas crediticios del Banco Mundial. Además, la meta de ingresar en la Organización Mundial del Comercio (lograda en febrero de 1999) sin duda influyó en las políticas adoptadas puesto que las condiciones de ingreso conllevaban objetivos que facilitaban el logro de un consenso en torno a reformas —políticamente difíciles— orientadas a la liberalización de la economía y el comercio.

La Comisión Europea (CE) ha determinado que el país cumple los criterios para su ingreso en la UE, denominados criterios de Copenhague, que establecen principios

Letonia: Indicadores económicos clave

	1998	1999	2000	2001 ¹
	Porcentaje con respecto al año anterior			
PIB	3,9	1,1	6,6	6,0
Índice de precios al consumidor	4,7	2,4	2,6	3,0
	Porcentaje del PIB			
Saldo fiscal del gobierno general	-0,9	-4,2	-2,7 ¹	-1,7
Saldo en cuenta corriente	-10,6	-9,6	-6,8	-7,0
Tipo de cambio (lats de Letonia por dólar de EE.UU.)	0,590	0,585	0,606	0,60
Desempleo (porcentaje, al final del año)	9,2	9,1	7,8	7,0

Fuente: República de Letonia, Ministerio de Economía, 2001, *Macroeconomic Review*, No. 1 (6).

¹Estimaciones.

generales en las esferas política, económica, jurídica e institucional. Exigen, por ejemplo, que haya una economía de mercado en pleno funcionamiento y capacidad para competir con los mercados de Europa occidental.

Puesto que Letonia ha anclado sus estructuras económica, política e institucional en las de las naciones avanzadas de la región, es probable que el país se considere como un lugar seguro para la actividad económica, lo que contribuirá a reducir la prima de riesgo vinculada a los países bálticos y a fomentar una mayor inversión, más flujos comerciales y otras formas de convergencia. Sin embargo, llevará varias décadas cerrar la brecha del ingreso en relación con los demás países de la UE, y habrá que seguir aplicando una adecuada combinación de políticas para acelerar la convergencia.

Las tres cuestiones más importantes que las autoridades deben tener en cuenta al diseñar políticas adecuadas son:

- Cómo y cuándo se podrá cerrar la brecha del ingreso en relación con los demás países de la UE.
- Cómo evitar desvíos y lograr la convergencia fiscal y monetaria.
- Cómo acelerar la convergencia estructural y crear una economía de mercado competitiva.

Convergencia real

Lograr la convergencia real es la tarea más difícil que enfrenta el país. El PIB per cápita, que implica comparaciones en el tiempo y entre regiones, es uno de los principales indicadores que se usan para medirla. El PIB per cápita de Letonia, conforme a la paridad del poder adquisitivo (US\$5.893 en 1999, según *Perspectivas de la economía mundial* del FMI, agosto de 2000), es menor que en otros países miembros de la UE. Puesto que las estadísticas de producción de las economías en transición presentan ciertas deficiencias, es posible que se subestime el crecimiento, pero en el caso de Letonia, en el que las deficiencias no se deben a los métodos estadísticos utilizados para las cuentas nacionales sino a la envergadura del sector informal, los datos oficiales exageran la disminución del PIB y la lentitud de la recuperación (Åslund, 2001).

Incluso teniendo en cuenta la subestimación del PIB, será difícil —a mediano plazo— cerrar la gran brecha del ingreso entre Letonia y la UE. Los factores que fomenten el creci-

miento contribuirán a reducirla: la expansión del capital, la liberalización, la estabilidad macroeconómica y otras políticas, así como un derecho de propiedad bien establecido, el afianzamiento de las instituciones, el estado de derecho y la prevención de la corrupción. La convergencia real en términos de PIB per cápita, más que una condición para la adhesión a la UE, es un resultado de dicha adhesión. Al ampliarse la zona del euro, se observó, en los casos de Grecia, Irlanda y Portugal, que puede haber una rápida convergencia real tras la adhesión.

Convergencia nominal

Es posible utilizar los criterios de Maastricht, que especifican las medidas de convergencia macroeconómica requeridas para entrar en la Unión Económica y Monetaria (UEM), para evaluar la convergencia nominal de los países que se adhieran a la UE. Estos criterios establecen límites cuantitativos para la inflación, los intereses a largo plazo, el déficit presupuestario del gobierno general, el monto bruto de la deuda pública y el tipo de cambio. En general, dichos países deben estar en condiciones de cumplir los criterios de convergencia fiscal y monetaria poco después de la adhesión si desean ingresar también en la UEM. Con respecto a la convergencia con los criterios de Maastricht, sin duda Letonia ha avanzado (véase el cuadro). La tasa de inflación ha bajado a menos del 3%, el vínculo cambiario resulta creíble, el déficit presupuestario está bajo control y el nivel de deuda pública es muy bajo.

La inflación, medida en función del índice de precios al consumidor, fue de 2,6% en 2000. Se prevé mantenerla en un nivel similar a mediano plazo, aunque quizás sobrepase ligeramente los niveles de Europa occidental durante varios años, hasta que Letonia ajuste los precios internos al nivel de los internacionales, un problema de todos los países en transición y en proceso de adhesión. Aunque hay posibilidades de ajustar los precios en los sectores no comerciables, en especial los servicios de transporte, vivienda y energía, una convergencia rápida lograda exclusivamente por medio de medidas deflacionarias limitaría mucho el crecimiento y reduciría el nivel de empleo del país.

El déficit fiscal de Letonia superó el 3% en 1994 (debido al aumento de los préstamos netos), en 1995 (debido a la crisis bancaria) y en 1999 y 2000 (debido a la crisis de Rusia). Con el régimen cambiario de tipo fijo vinculado, el sistema fiscal es la principal línea de defensa frente a una conmoción externa; puesto que el déficit en cuenta corriente es considerable, la política fiscal debe ser prudente y más restrictiva a mediano plazo. Hay que reconocer también algunas posibles fuentes de presión en la posición fiscal. Las presiones externas se crearon cuando comenzaron a adoptarse las normas ambientales y de otra índole que aplica la UE. Algunos expertos han estimado que el gasto adicional que supone la adhesión a la UE puede llegar al 5% del PIB durante varios años en todos los países candidatos, y

también puede haber costos derivados del cumplimiento de los requisitos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Las reformas que se llevan a cabo en los sistemas de salud, educación y jubilación han provocado presiones internas. Es fundamental contar con un marco fiscal a mediano plazo que destaque la disyuntiva que enfrenta Letonia entre la necesidad de tener disciplina fiscal y la de gastar más. Sin embargo, no sería apropiado que a estas alturas el país vincule su política fiscal a una meta inflexible (Maastricht).

A finales de 1999, la deuda pública ascendía al 13,1% del PIB y se mantendrá en un nivel razonablemente bajo en los próximos años. Es más difícil evaluar las tasas de interés y el tipo de cambio. Por ejemplo, resulta complicado aplicar el criterio de la tasa de interés de Maastricht a los países candidatos porque sus mercados de deuda a largo plazo no están bien desarrollados. El criterio de los tipos de cambio no se aplica a estos países porque no comparten un mecanismo cambiario regional.

Creemos que no debe hacerse demasiado hincapié en el grado de convergencia nominal que necesita Letonia para ingresar en la UEM antes de que se adhiera a la UE. Una vez que lo haga, la perspectiva de una ulterior integración monetaria por medio de la UEM servirá de ancla para las políticas monetarias y las reformas estructurales e institucionales que se estén realizando.

Convergencia de la política estructural

Letonia liberalizó su economía con rapidez, liberando los precios al principio de su transición. La economía se abrió a nivel mundial, permitiendo el libre flujo a través de sus fronteras no sólo de bienes y servicios sino también de capital, lo que significa la plena convertibilidad de la moneda para la mayoría de las transacciones en la cuenta de capital y la cuenta corriente.

El programa de privatización comenzó con lentitud al menos por dos razones. Primero, en el sector de las manufacturas dominaban los grandes productores de bienes especializados (por ejemplo, electrónica) con destino a los países de la antigua Unión Soviética y las empresas grandes son más difíciles de privatizar que las pequeñas y medianas. Segundo, la política fiscal restrictiva que se aplicaba constituía un grave impedimento para la privatización ya que la reestructuración implica despidos costosos de trabajadores redundantes.

Según una evaluación del Banco Mundial, en 1995 Letonia había completado el 80% de las reformas estructurales y sólo cuatro países en transición —Estonia, Hungría, Polonia y la República Checa— lograron resultados mejores, a saber, un 90%. En la actualidad, casi todas las grandes empresas letonas están privatizadas y unos dos tercios del PIB son producidos por el sector privado. Letonia ha adoptado algunas de las reglamentaciones bancarias más estrictas de Europa oriental y comienza a surgir un sólido y lucrativo sector financiero.

Pese a estas reformas, aún quedan muchas difíciles tareas. La economía necesita un ajuste sustancial de los mercados de productos, capital y trabajo, además de seguir fortaleciendo las instituciones que respaldan las actividades de mercado. Merecen prioridad la modernización de la administración

pública, la racionalización de la función de los gobiernos subnacionales y la conclusión de la reforma jubilatoria.

Asistencia externa para la transición

La asistencia externa ha aumentado gradualmente, al ritmo de la transición del país. A mediados de los años noventa, la CE incluyó a Letonia en un programa de asistencia especial para países en transición avanzada (PHARE, Polonia-Hungría: Acción para la Reestructuración Económica). El FMI y el Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y otras instituciones financieras internacionales también contribuyeron activamente a la adhesión de Letonia a la UE.

Letonia se ha beneficiado mucho con esta asistencia. Primero, el financiamiento y las inversiones destinados a distintos proyectos industriales y de infraestructura y al desarrollo humano fueron cruciales en la etapa inicial de la transición, cuando había limitados recursos nacionales. El elemento donación de esta asistencia, sobre todo para inversiones y capacitación, impulsó decididamente el crecimiento. Segundo, la asistencia prestada por la UE aceleró la marcha hacia la integración. Tercero, la condicionalidad de los préstamos otorgados por las instituciones financieras internacionales afianzó la continuidad, la coherencia y la credibilidad de las reformas.

En cuanto a algunos problemas vinculados con la asistencia, quisiéramos destacar que no hubo coordinación ni coherencia entre las diversas instituciones internacionales al crear programas y establecer condiciones para los distintos acuerdos crediticios y de asistencia. A menudo era imposible que hubiese coordinación en razón de los mandatos e intereses distintos —e incluso opuestos— de las instituciones. Aunque la coordinación entre los donantes no es competencia del país, el objetivo del sistema actual para coordinar esos programas de asistencia en Letonia es lograr una mayor eficiencia en el uso de los fondos extranjeros de acuerdo con las prioridades políticas, económicas y sociales.

Al llegar al término de la etapa de transición de Letonia, estamos convencidos de que la inversión privada irá replazando gradualmente a la asistencia oficial multilateral y bilateral. En otras palabras, al convertirse en una economía de mercado “común”, la asistencia irá disminuyendo hasta que ya no sea necesaria. Sin embargo, en esta etapa todavía es importante.

El FMI ha sido y seguirá siendo el principal organismo de control de la estabilización macroeconómica y colaborará en la puesta en práctica de las “medidas de transición” de las reformas estructurales. El nuevo programa económico de Letonia (el memorando aprobado por las autoridades el 13 de marzo de 2001), respaldado por un acuerdo de derecho de giro de carácter precautorio, concuerda plenamente con la estrategia de adhesión a la UE. El programa establece un marco creíble que permitirá cumplir los criterios económicos pertinentes y su objetivo es reducir los desequilibrios externos administrando un “medicamento fuerte”, una combinación de política fiscal restrictiva y reformas estructurales. Lo más difícil es lograr dos objetivos más bien opuestos en forma simultánea: 1) mantener una posición fiscal equilibrada en el mediano plazo y 2) financiar los costos sustanciales que entraña la adhesión a la UE y la OTAN y, para ello,

habrá que administrar y asignar mejor las prioridades en el caso del gasto público.

La participación del FMI disminuirá en el mediano plazo, y la UE proporcionará la asistencia externa clave. Durante 2000–06, el programa PHARE será respaldado por otros dos instrumentos financieros, de enfoque sectorial —uno centrado en la creación de la infraestructura ambiental y de transporte, y otro en la inversión agrícola y el desarrollo rural— y, a la vez, seguirá apoyando la adhesión a la UE en todos los sectores.

Antes de la adhesión, la asistencia puede llegar al 4% del PIB, y su eficacia depende de la capacidad del país para identificar las verdaderas prioridades. En años venideros, el cofinanciamiento de la UE, sumado a los fondos nacionales y privados, tendrá como guía el plan nacional de desarrollo a mediano plazo. Es difícil cuantificar en este momento la disponibilidad y los potenciales beneficios de los fondos de la UE porque no se sabe con certeza cuándo Letonia será invitada a ingresar en la UE y si será incluida en la primera o la segunda etapa de ampliación. Pero, cualquiera que sea el escenario, la asistencia previa a la adhesión significará un nuevo impulso para el crecimiento a través de la inversión en los diversos sectores y regiones, incluso en capacitación, y reducirá la brecha del ingreso entre Letonia y la UE. **F&D**

Este artículo se basa en dos publicaciones: Inna Šteinbuka, 2000, "Alignments of Latvian Economy in the Context of European Integration", Journal of Baltic Studies, vol. 31, págs. 193–203; y Roberts Zīle, Inna



Roberts Zīle (izq.), Ministro Especial de Cooperación con Instituciones Financieras Internacionales de Letonia.

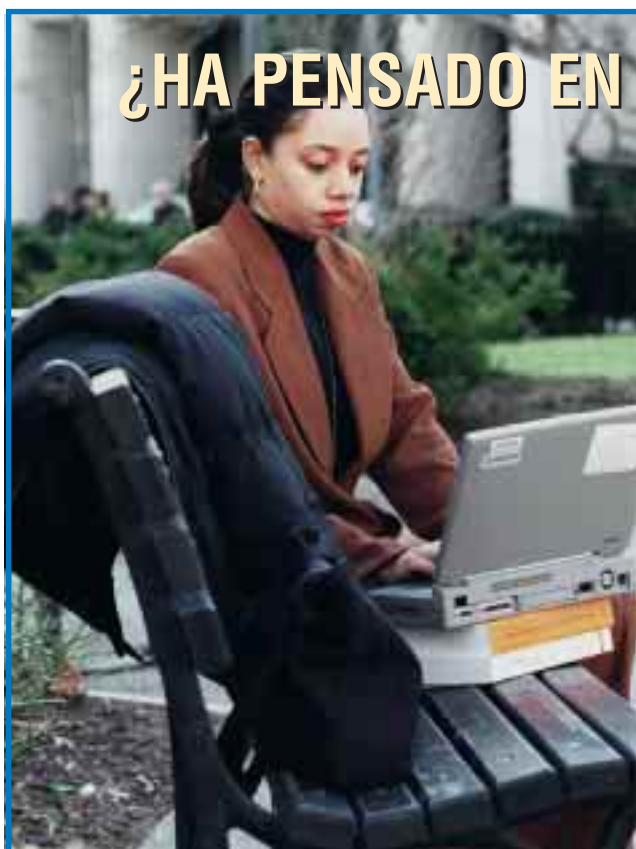


Inna Šteinbuka, Asesora del Director Ejecutivo del FMI que representa a los países bálticos y nórdicos y profesora de macroeconomía en la Universidad de Letonia.

Šteinbuka, Remigijs Počs, Juris Krūmiņš, Helmūts Ancāns y Uldis Cērps, 2000, Latvia Entering the XXI Century: Economy, Finances, Integration (Riga: Nacionālais Medicīnas Apgads).

Bibliografía:

Åslund, Anders, 2001, "The Myth of Output Collapse After Communism", CEIP Working Paper No. 18 (Washington: Carnegie Endowment for International Peace).



¿HA PENSADO EN una carrera en el FMI?

El FMI busca economistas y otros profesionales experimentados que se interesen en hacer carrera en los campos de actividad de la institución.

Se requieren calificaciones de alto nivel. Los economistas deberán tener, como mínimo, el equivalente de un grado *Master's* en macroeconomía o materias afines y una sólida experiencia en materia de política económica. Los candidatos de otras profesiones deberán tener el mismo nivel de calificaciones.

Para quienes aún no hayan concluido sus estudios o que acaben de recibirse, el FMI ofrece pasantías de verano, cargos de auxiliar u oficial de investigación de duración limitada y cargos en el "Programa para Economistas".

Para mayor información, sírvase consultar el sitio del FMI en Internet: **www.imf.org**