

EL CARACTER DE LA CRISIS Y LAS POLITICAS ANTICRISIS

Para J. García Valverde, tener conciencia de que el mundo se encuentra en una fase de transición entre dos épocas es la clave para buscar fórmulas nuevas de política económica. El autor señala los elementos más significativos de esta situación: dificultades para el control monetario internacional; la competencia de ciertos sectores industriales de los países del Tercer Mundo; un alto grado de incertidumbre sobre beneficios futuros que influyen en el proceso de formación de capital y en el comercio exterior y el aumento del proteccionismo encubierto. Del lado de los factores políticos: el debilitamiento del predominio económico de Estados Unidos y la incorporación de algunos países no desarrollados al protagonismo político, con el claro ejemplo de los países exportadores de petróleo; el auge de las presiones laborales, la crisis burocrática, el terrorismo son claros límites a la eficacia de las medidas del Gobierno. Ante este cuadro —según el autor—, las políticas fiscal y monetaria deberían subordinarse a la política económica en general y, junto a la actuación sobre la demanda, los gobiernos deben integrar en su estrategia una política de oferta a largo plazo. Para salir al paso de las políticas defensivas nacionales que ponen en peligro el mercado internacional, se defiende las «políticas de ajuste positivo» de la O. C. D. E., a pesar de las dificultades de su aceptación a la vista de los problemas internos.

El objetivo de estas páginas consiste simplemente en sacar a discusión una serie de reflexiones sobre puntos concretos que, relacionados con el diagnóstico de la crisis y las medidas para combatirla, no me parece hayan sido tenidos en cuenta suficientemente o, al menos, con la atención debida. El punto de mira es el de un economista

probablemente algo sesgado por la parcela a la que se dirige su dedicación diaria: la industria española.

Tres hechos caracterizan, a mi juicio, la postura de los economistas ante la crisis:

a) El convencimiento o intento de tratarla casi exclusivamente dentro de los límites

de la ciencia económica y mediante sus correspondientes instrumentos de corte tradicional.

b) Una actitud estoico-fatalista en relación a la inevitabilidad de la crisis. Detrás de esta postura se encuentra, sin duda, la inercia de una visión del comportamiento cíclico de la economía fácilmente corregible mediante la política de manejo de la demanda global llevada a cabo por los «policy-makers» desde la década de los años 30.

c) Una falta de autoconfianza en el papel de la economía como instrumento de creación de nuevas soluciones alternativas a nivel político. Esta característica es prácticamente general a todas las concepciones ideológico-políticas y se relaciona con la inercia social en la aceptación de nuevas instituciones e instrumentos económicos distintos de los que han sido utilizados en la época de prosperidad.

La discusión sobre la política anticrisis debería abarcar el tratamiento de los tres elementos siguientes:

a) Un diagnóstico comprensivo de los factores últimos de generación y desarrollo de la crisis por encima de la mera descripción de sus efectos aparentes.

b) La disponibilidad y utilización de las políticas y de los instrumentos adecuados.

c) La formulación de políticas que hagan compatible las especiales características de cada uno de los países con cier-

tas normas de convivencia a nivel internacional.

¿CRISIS ECONOMICA O TRANSICION ENTRE DOS EPOCAS?

La mayoría de los comentarios que normalmente se hacen sobre la naturaleza de la crisis económica difícilmente deben salir de la simple mención de sus consecuencias más visibles: desempleo, inflación, infrautilización, estagflación... A nivel explicativo ello da lugar a un círculo cerrado entre dichas variables sin permitir un diagnóstico comprensivo de los factores clave de la crisis.

Para empezar, y aunque ello sea un mero expediente terminológico, quizá sea útil inclinarse no tanto por un diagnóstico de la crisis —con sus inevitables connotaciones coyunturales y cíclicas—, sino más bien por una visión del entorno socio-político-económico dominado por una situación de transición entre dos épocas.

En resumen, la crisis actual se manifiesta en una serie de cambios fundamentales en las posiciones de fuerzas relativas, en el contexto internacional y en la aparición de nuevos elementos del entramado de valores sociales a nivel interno.

Entre estos elementos significativos a los que me he referido cabe citar los siguientes:

— *El paso de Bretton-Woods a los cambios fluctuantes*, aunque inevitable debido a las ten-

siones de las que surgió, ha introducido dosis suplementarias de incertidumbre en los mercados financieros internacionales y de *productos*. Las variaciones de paridades no hubieran sido tan distorsionantes si hubiesen obedecido más a causas reales (costes, productividad, ventaja comparativa) que a movimientos perversos de monedas realizados por agentes privados o públicos. *El euromercado y la aparición de los petrodólares* supuso un factor adicional de inestabilidad. Alimentado por los enormes déficits americanos dificultó aún más la posibilidad de control monetario por parte de las autoridades internacionales y nacionales.

— *La crisis del petróleo* de finales de 1973 fue sobre todo un resultado de un proceso de deterioro institucional y de un cambio en las relaciones de poder político a nivel internacional. Colocar esta pieza aisladamente ha sido y puede ser un error de diagnóstico y, lo que es peor, una pésima base para la adopción de decisiones.

— *El problema energético* —metodológicamente conviene separarlo de la crisis del petróleo, aunque ésta haya sido su desencadenante formal— constituye la mejor caricatura de la naturaleza de la crisis. Cada vez más su consideración a medio y largo plazo se independiza de la problemática de las escaseces a corto para impregnar del problema la configuración futura de todas las formas de vida y de producción. Considerar el problema energético correctamente —a mi juicio— como algo permanente en el tiempo (¿fines de siglo?) y, como expediente de cambios revolucio-

narios en las pautas de comportamiento y en las tecnologías productivas y como catalizador de la capacidad de las distintas sociedades de imaginar y poner en marcha un nuevo sistema alternativo, es contribuir al acierto en el diagnóstico y terapéutica de la crisis económica internacional.

— *La ausencia de liderazgo a escala mundial* es la prueba de que estamos sobrepasando los límites de atención de la ciencia económica y de que lo que se está ventilando, entre otras cosas, es la sustitución de un sistema de valores y de relaciones de dependencia derivadas de un determinado equilibrio de fuerzas políticas.

Los países en desarrollo han mejorado de forma considerable su posición relativa en el contexto internacional. A nivel económico el conjunto de estos países ha experimentado un avance inédito, aunque gran parte del mismo haya sido absorbido por el grupo de productores de petróleo. A nivel industrial se ha producido un acceso de facto a sectores industriales antes reservados a los países más avanzados. Lo más significativo de este hecho es su simultaneidad e incluso adelanto respecto de discusiones a nivel internacional (ONUDI, ONU, UNCTAD...) sobre la necesidad de transferencia de capacidades de producción hacia los países en desarrollo y desde los desarrollados. Al escepticismo occidental sobre este proceso se ha respondido no ya con argumentos, sino con el pragmatismo del *fait accompli*. Con todo, el mayor cambio observable se refiere a la ruptura paulatina de los lazos de dependen-

cia política existentes entre los líderes políticos del mundo occidental y las agrupaciones regionales de países en desarrollo. Cualquier asistente objetivo a reuniones internacionales de organismos del sistema de Naciones Unidas puede ser testigo de la situación de predominio en este ámbito de los países en desarrollo.

La desvinculación progresiva de los países en desarrollo se ha completado además con otro proceso de desintegración del antiguo haz de fuerzas compuesto por los países de la OCDE. Los sectores formados por la Comunidad Económica Europea, de un lado, y el Japón, de otro, han tomado fuerza propia y debilitado el cuasi unidireccional predominio americano previamente existente. Buen ejemplo de esto último son los intentos fallidos de coordinación en las recientes cumbres de jefes de Estado o en las políticas energéticas de los países de la OCDE.

— *La crisis institucional interna* de los países industrializados es visible en múltiples facetas. El auge de reivindicaciones particularistas, la crisis de la burocracia, la corrupción, el terrorismo, etc., hacen a estas economías tremendamente complejas y difíciles de gobernar. Un proceso de inflación persistente no deja de ser, entre otras cosas, una manifestación de debilidad política y de falta de adaptación de las instituciones sociales y políticas a los requerimientos actuales de los individuos. El desencanto en las instituciones democráticas y la tendencia a microorganismos es buena parte de ello también.

— *La industrialización de los países del Tercer Mundo* ha puesto de manifiesto las dificultades que la aceleración de la revolución industrial en estos países va a provocar en las sociedades avanzadas. No se trata de proteccionismo (el arancel y, por tanto, el GATT han perdido gran parte de su protagonismo) o libre comercio, sino de alcanzar la inteligencia de que la única solución es un proceso continuo y prolongado de negociaciones que parta de la aceptación de las enormes ventajas comparativas de los PVD y de la búsqueda de nuevos productos para los países desarrollados.

— *La paralización del proceso de formación de capital*, por encima de sus efectos sobre la demanda global, el empleo, la productividad, etc., constituye un indicador infalible del grado de confianza en el nivel de beneficios futuros, resultado de una incertidumbre sobre el nivel y estructura de la demanda de productos de la oferta de factores y sobre las tecnologías disponibles en el futuro.

— *El proteccionismo, encubierto o no*, aparece como una de las reivindicaciones más intransigentes tanto de empresarios como de organizaciones sindicales. Lo cierto es que al lado del proteccionismo tradicional se ha lanzado una serie de barreras no arancelarias de mucha mayor eficacia: regulaciones de seguridad para automóviles en distintos países, restricciones sanitarias o medioambientales (ruidos de supersónicos en USA), restricciones a la inversión en el exterior, etc.

Y la consecuencia es un alejamiento de las posibilidades de aprovechamiento de las ventajas en término de coste y eficiencia de un comercio internacional libre.

La década de los años setenta constituye el final de una etapa histórica marcada por el éxito de una reconstrucción bélica y de una prosperidad desconocida. Calificar de crisis el momento presente es, por tanto, obvio, pero no suficiente. Se trata más bien de una etapa —algo más larga de lo que se pensó en un principio— de búsqueda de nuevas soluciones, de nuevos equilibrios, de planteamientos alternativos a los factores que acabamos de comentar.

POLITICA DE DEMANDA O POLITICA DE OFERTA

Esta búsqueda de nuevas soluciones alternativas en lo que se refiere a la política económica requiere necesariamente preguntarse por la *adecuación de los actuales instrumentos económicos* en orden a realizar el análisis y la puesta en práctica de las medidas políticas correctas (1).

El prolongado período de prosperidad de pasadas décadas en los países occidentales incrementó el grado de autoconfianza de los profesionales de la economía en la capacidad de las políticas monetaria y fiscal para conseguir el objetivo cada vez más exigente del pleno empleo. Al mismo tiempo los máximos de desempleo to-

lerables por el sistema de valores sociales disminuyó con características de irreversibilidad.

La persistencia de niveles cada vez mayores de desempleo en los últimos años ha provocado reacciones diversas entre los economistas. Frente a la bien conocida y simple receta de «normas frente a discrecionalidad», la mayoría ha elegido el camino de la frustración y el conformismo. Otros, en cambio, han promovido una actitud de búsqueda de una adaptación de los conceptos e instrumentos, típicamente keynesianos utilizados en la pasada época de prosperidad, a la nueva realidad social, económica y política que nos circunda.

Las dos primeras actitudes desembocan necesariamente o en el desfasado juego de política anticíclica o en la cómoda calificación del desempleo como «natural» o «estructural» (2). La tercera constituye, al menos a nivel práctico, una de las pocas vías por las que puede discurrir la política económica en los próximos años.

Curiosamente han sido los propios éxitos de la política keynesiana los que han permitido en gran medida la modificación del tejido de valores sociales en cuanto a los límites tolerables de desempleo, crecimiento de rentas e inflación.

Por ello, pretender una prolongación en la utilización de la política keynesiana en los términos tradicionales sería ignorar los cambios producidos por ella misma en el contexto social.

Por otra parte, si los problemas a los que se enfrentan la generalidad de países están básicamente relacionados con el desarrollo de nuevas fuentes de energía y materias primas, con la protección del medio ambiente, con el crecimiento de la población activa, con el desarrollo tecnológico, con la competencia de sus productos en los mercados internacionales, etc., las políticas monetarias y de gastos e ingresos públicos poco van a poder contribuir a su solución mediante una influencia indirecta sobre ellos.

Desde un punto de vista práctico es observable, por tanto, cómo las expectativas creadas sobre la eficacia de las políticas de demanda son excesivas en el momento actual. Se está exigiendo de las políticas monetaria y fiscal unos resultados que ciertamente no pueden ofrecer.

Se trata, por tanto, de integrar en la política tradicional de manejo de la demanda global una estrategia de oferta a largo plazo que pueda enfrentarse con los problemas mencionados anteriormente. No se quiere con ello abogar por un descuido de los objetivos de equilibrios globales, sino más bien perfilar sus verdaderos límites de eficacia.

El acuerdo existente sobre los puntos señalados creo que es suficientemente amplio como para no extenderme más en ello. Lo que sí, en cambio, produce vacilaciones, cuando no polémicas, es el cómo llevarlo a cabo a nivel institucional.

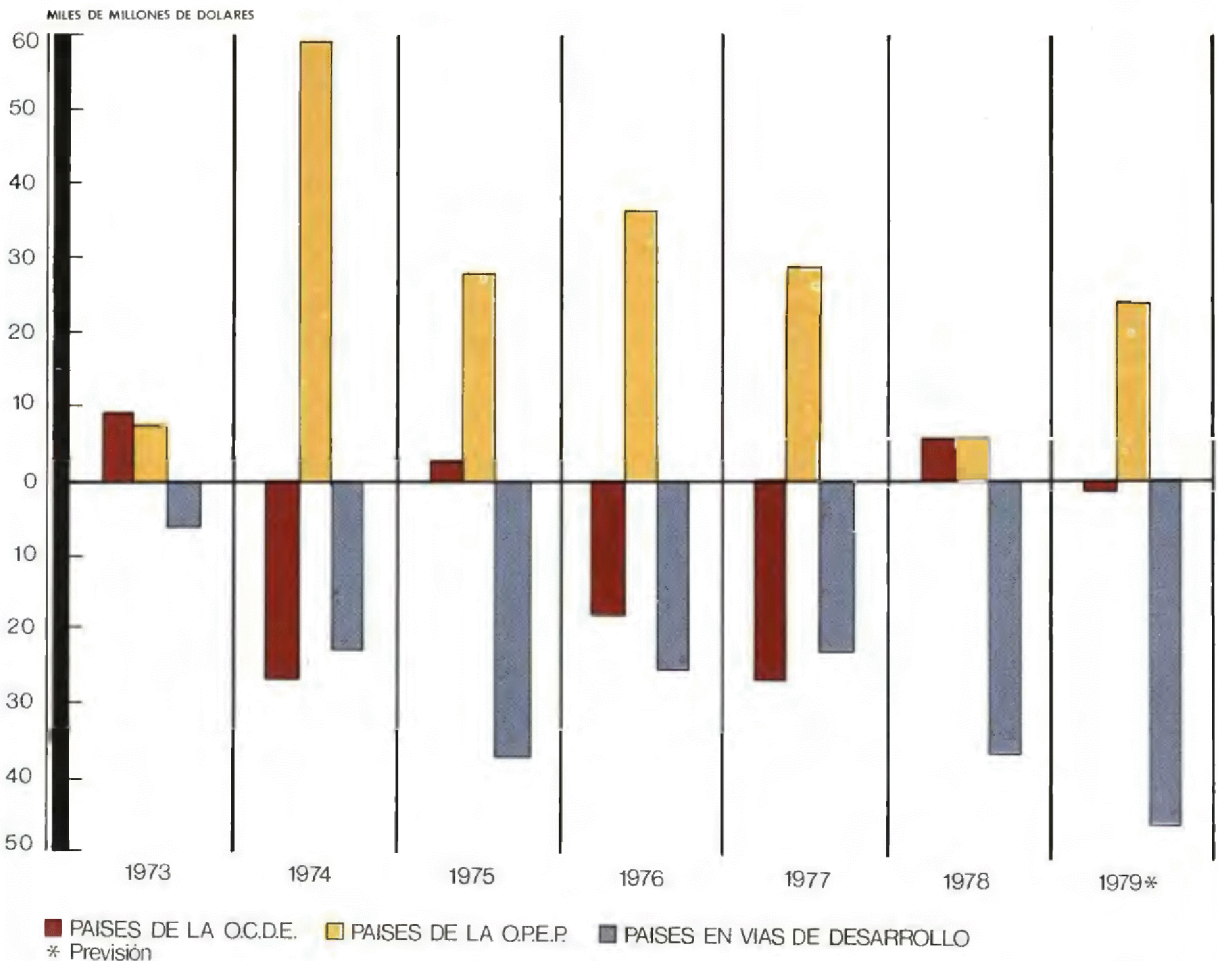
El problema, por tanto, no es a mi juicio sólo el de la especia-

lización de los instrumentos de política económica, sino y sobre todo, el de la reformulación de la concepción y objetivos de cada uno de ellos. Mientras la política monetaria y fiscal no dejen de considerarse fines en sí mismos (suficiencia y equidad más bien deberían considerarse como restricciones de la política fiscal) y no asimilen como fines propios a los deducidos de otras políticas sectoriales (es decir, se logre la plena introducción de los efectos económicos de los gastos e ingresos públicos como criterios orientadores de la política fiscal) la integración de políticas de demanda y de oferta será pura discusión teórica.

Atribuir a este cambio de énfasis una orientación antikeynesiana ni es útil ni probablemente correcto. Aunque en el capítulo sobre la demanda efectiva, los factores de oferta fueron tratados y debidamente enfatizados por Keynes. Por otra parte, la propuesta sigue teniendo toda la filosofía keynesiana inherente a la creencia en la inestabilidad del sistema de mercado y en el deber político de los gobiernos de disminuir sus efectos.

Es obvio que la mera enunciación de este nuevo sistema de relaciones entre políticas expuesto de forma tan desnuda y precipitada estará sujeta a todo tipo de críticas y sugerencias. Con todo, no creo que sea éste el problema mayor. Afortunadamente existe un acuerdo mínimo sobre lo que hay que hacer. Lo difícil es poner en marcha los cambios en el contexto político y administrativo (3) para realizar políticas más discrecionales, más deta-

BALANZA DE PAGOS POR CUENTA CORRIENTE



La importancia de los crudos es imprescindible para los países no productores y la subida de su precio supuso volcar un peso muy gravoso sobre sus balanzas por cuenta corriente. Los efectos inmediatos fueron los amplios excedentes financieros de la OPEP en 1974 que después se redujeron por sus importaciones industriales, pero éstas son limitadas y colocaron sus reservas en los mercados internacionales de capitales contribuyendo así a financiar los déficits de los países industrializados, cuya relación real de intercambio mejoró a partir de 1975 llegando a alcanzar un excedente de 6.000 millones de dólares en 1978, pero las recientes alzas de los precios de los crudos hacen prever que vuelvan a aumentar los déficits. La evolución de las balanzas por cuenta corriente de los países subdesarrollados ha sido muy diferente por su limitada capacidad de defensa resultando los más perjudicados en este proceso.

lladas —por referirse a niveles más desagregados—, pero también con una mayor jerarquización de todas ellas al objetivo general de bienestar de la política económica.

Estos cambios en el contexto político y administrativo son resultado, por ejemplo, de las repercusiones de una eventual toma de conciencia, por parte de los poderes públicos nacionales, de la necesidad de reconocer la superioridad de los entes supranacionales para resolver, por ejemplo, los problemas monetarios internacionales.

Por otra parte, el proceso de transferencia de funciones hacia abajo (entes locales), que no puede ser más actual en España, debe también provocar un replanteamiento total en el juego de responsabilidades entre distintos niveles administrativos.

LAS «POLÍTICAS DE AJUSTE POSITIVO» DE LA OCDE Y LAS POLÍTICAS NACIONALES

En el proceso de reconsideración de las políticas e instrumentos económicos adecuados, la formulación por la OCDE de las denominadas «Políticas de Ajuste Positivo» constituye un punto que merece la pena considerar; primero, por el intento que supone de establecer un cierto código moral de conducta entre países; segundo, por la oportunidad que ofrece de analizar las diferentes consecuencias de su aplicación a países concretos, y tercero,

porque de alguna forma su filosofía coincide también, aunque sea de forma implícita, con la necesidad de incorporar las políticas de oferta a la hora de formular la política anticrisis.

La hipótesis subyacente en las PAP podría resumirse de la forma siguiente: Las dificultades nacionales crecientes están poniendo en grave peligro el comercio internacional; las instituciones especializadas existentes son relativamente impotentes frente a las nuevas formas de proteccionismo, y, por tanto, si bien las PAP no aseguran una aceleración de la nueva asignación sectorial de recursos, sí pueden evitar un agravamiento de la crisis mediante contracciones paulatinas del comercio internacional. Textualmente, las PAP consisten en «sustituir políticas defensivas por políticas de ajuste más positivas como condición necesaria para un crecimiento duradero y no inflacionista».

Por un lado, suponen la superación definitiva e incluso el rechazo a posturas trasnochadas que propugnan aún el establecimiento de normas y el rechazo de las políticas discrecionales.

En cambio, desde el otro extremo, se duda de la eficacia de medidas voluntaristas a nivel nacional que no estén estrictamente de acuerdo con la libre asignación de recursos a nivel internacional.

En todo caso el punto de mira lo constituye la disminución de la tasa de inflación y el aumento del crecimiento. En otras palabras, se supone que el proceso de ajuste se lleva a cabo más

fácilmente si existe un clima económico favorable a corto plazo.

Se acepta, por tanto, la necesidad de la transferencia de recursos de unos sectores a otros y su objetivo consiste en que el ajuste, esto es, la asignación de recursos promovida por cambios en los gustos, en la tecnología, en los precios relativos, etc., se realice de forma equilibrada entre los beneficios a largo en términos de eficacia y los costes que a corto comporta en términos de bienestar (empleo y rentas).

El problema tiene dos niveles: nacional e internacional. El primero se concreta en el intento de llevar a cabo el trasvase de recursos hacia los sectores de futuro y simultáneamente mantener un clima económico y social sano a corto y medio plazo mediante la utilización de los recursos todavía localizados en los sectores en crisis. Del segundo aspecto aparece la necesidad de evitar un deterioro de las relaciones comerciales como resultado del fracaso de las políticas nacionales tendentes al trasvase de recursos o de la competencia de nuevos productores.

Se reconoce la necesidad de caminar en la dirección de mayor programación a nivel internacional o al menos de aceptación de unas remozadas normas de convivencia. Sin embargo, no se es consciente de las limitaciones que este voluntarismo tiene debido fundamentalmente a que:

- el escenario escogido apenas si considera el papel que están ya jugando los países en desa-

rollo en el proceso de cambio de facto de la estructura internacional de la producción. En cualquier caso, el desgaste actual de las instituciones internacionales no permite despreciar el intento realizado por la OCDE, especialmente importante si se tiene en cuenta su cada vez más notorio carácter de autoridad moral, y

- las PAP tienen el carácter de denominador común de una multiplicidad de situaciones nacionales derivadas de diferentes grados de desarrollo, situación geográfica, organización institucional, etc.

Un ejemplo de estas dificultades de aceptación por parte de países concretos se puede encontrar imaginando la adecuación a España de las recomendaciones en torno a dos temas importantes relacionados con la política industrial: La política de «*picking the winners*» se diseña con un margen de maniobra definido de un lado por la aceptación de la necesidad de suplementar al mercado como mecanismo asegurador de recursos sólo en casos excepcionales (productos sin mercado o tecnologías avanzadas) y, de otro, por el reconocimiento de que es preferible apoyar a este tipo de sectores que a aquellos en declive.

Respecto a la política de *desarrollo tecnológico* y de fomento de la innovación su postura es un tanto pesimista sobre la posibilidad de estimular la investigación y el desarrollo tecnológico mediante medidas específicas, recomendándose la utilización de fondos públicos exclusivamente para proyectos a largo plazo con gran riesgo o

relacionados con productos de no mercado y no tanto para proyectos comerciales.

Para el caso concreto de España, la filosofía de las PAP tendría el enorme valor de potenciar actuaciones tendentes a hacer más transparente el sistema, mediante la desaparición o condicionamiento de intervenciones, ayudas, incentivos, etc., de dudosa eficacia actual. Por el contrario, parece lógico cuestionarse el éxito de una política de reconversión industrial dejada exclusivamente al mercado.

NOTAS

(1) En este sentido es significativo el artículo de L. KLEIN sobre las limitaciones de los modelos de análisis basados en la demanda global (LS-LM) y la necesidad de integrar en éstos la parte de oferta mediante el esquema de relaciones input-output superponiendo a ambos un sistema de análisis de flujos de fondos. L. KLEIN: *The Supply Side*. Am. Ec. Rev., T 1978.

(2) SILVIO BORNER: *Who has the right policy perspective*. Kiklos.

(3) A. LINDBECH: *Stabilization in Open Economies with Endogenous Politicians*. Am. Ec. Rev., May 1976.