

# Proyecto de Quinto Programa

## Resumen y Conclusiones

### 1. Introducción

**1.1** Este documento constituye el 5.º de la serie de programas comunitarios de política económica a medio plazo. Representa, tanto para las acciones comunitarias como nacionales, un cuadro de referencia basado en el análisis de los problemas económicos a los que se enfrenta la Comunidad, así como en la experiencia adquirida estos últimos años en materia de política económica. De él resulta la necesidad de un programa que permita la adaptación de las economías europeas.

**1.2** En el transcurso de los últimos años ha resultado más y más evidente que las políticas económicas deben ser adaptadas para hacer frente al desafío de los años ochenta. En efecto, no ha sido posible todavía que las economías europeas resistan las presio-

nes inflacionistas resultantes de los impactos del petróleo, que se adapten a un ritmo suficientemente rápido a la modificación de la situación internacional o que creen suficientes posibilidades de empleo. Conviene acentuar los esfuerzos en mejorar las perspectivas del empleo y del crecimiento, lo que requiere una mayor estabilidad financiera y una acentuación más firme de las políticas económicas a largo plazo que toman como eje de sus actuaciones la oferta. Este programa, que refleja las discusiones desarrolladas durante cierto tiempo sobre la política económica conveniente, no pretende una renovación completa de la aproximación a los problemas económicos pero, no obstante, parece útil presentar, en el momento actual, una estrategia coherente de política económica, lo que deberá facilitar, a la vez, la elaboración y la permanencia de medidas de política económica en los países de la Comunidad.

**1.3** La situación difiere, desde múltiples perspectivas, de uno a otro de los Estados miembros. Por esta razón, las medidas concretas que se tomen para aplicar la estrategia no podrán ser idénticas. No es menos cierto que los problemas a que se enfrenta cada país ofrecen bastantes similitudes. Y lo mismo ocurre respecto de la forma en que las políticas económicas deben ser utilizadas. De aquí la importancia de que la Comunidad decida una estrategia a medio plazo y de que las políticas se inscriban en un cuadro común que permita a cada uno obtener el máximo de ventajas.

**1.4** Los problemas relacionados con el paro, la inflación y el débil crecimiento se muestran extremadamente tenaces y sólo en parte se deben a causas coyunturales. Por esta razón, es necesario poner principalmente el acento en una política a medio plazo, como se expone en este programa. Esa política debe constituir el cuadro general en el que se inscribirán las medidas concretas de política económica que se tomarán cada año y con relación a los cuales serán enjuiciadas. Al mismo tiempo, será necesario revisar regularmente ciertos elementos del programa, a medida que evolucione la situación.

## *2. Problemas y perspectivas*

**2.1** Los problemas económicos actuales se han desarrollado desde finales de la década de los sesenta, cuando las tasas de inflación han comenzado a aumentar bajo la presión del encarecimiento de los costes y, en particular, de los del trabajo. Además, las alzas brutales del precio del petróleo en 1973-74 y 1979-80 han provocado choques violentos que se han traducido en nuevas presiones inflacionistas a las que se han añadido los problemas unidos a la pérdida de rentas

reales engendrada por la degradación de la relación real de intercambio y el aumento del paro. Además, la inestabilidad del sistema monetario internacional, manifestada desde el principio de la década de los setenta, ha jugado un papel importante. Los países de la Comunidad, generalmente, no han estado en condiciones de realizar todas las adaptaciones estructurales indispensables y la capacidad de competencia de la Comunidad se ha debilitado en relación con la del Japón, la de los Estados Unidos y la de los nuevos países industriales.

**2.2** La tendencia del crecimiento del producto interior bruto que se estableció en el 5 por 100 antes de 1973, se ha reducido al 2,5 por 100 tras la primera crisis del petróleo. Este fenómeno ha venido acompañado de un alza notable de la tasa de paro que, del 2 por 100 en 1970 y del 4,3 por 100 en 1975, ha pasado al 7,5 por 100 en marzo de 1981. Al mismo tiempo, la tasa de inflación, que evolucionaba en torno al 6 por 100 en los años sesenta, se ha elevado al 10 por 100 durante el período 1973-80. En estas condiciones, y generada por un aumento de los costes externos como consecuencia del deterioro de la relación real de intercambio y del aumento de los impuestos y de las cotizaciones sociales, se ha desarrollado la presión en favor del mantenimiento de las rentas reales, tratándose de transferir sobre otros grupos sociales las cargas propias del ajuste. El aumento de los costes salariales, la reducción de los beneficios, la reducción del crecimiento económico y el incremento de las incertidumbres en materia de perspectivas económicas se han traducido en una reducción importante del desarrollo de las inversiones. Con posterioridad a 1973, la progresión de las inversiones ha sido inferior al 1 por 100 por año, en tanto que en el transcurso de los diez años precedentes se había registrado una tasa de crecimiento anual de más del 5 por 100. Paralelamente, se ha registrado un menor crecimiento de

la productividad que sólo puede atribuirse parcialmente a factores coyunturales. De aquí que hayan sido insuficientes los progresos realizados en materia de adaptación de las estructuras industriales de producción.

**2.3** El último decenio se ha caracterizado, además, por un crecimiento importante de los gastos del sector público, especialmente en materia de sanidad y de seguridad social. En tanto que en 1970 los gastos públicos representaron el 37 por 100 del producto nacional bruto, en 1980 esta cifra ha alcanzado el 47 por 100. El incremento de la financiación de los gastos públicos resultante ha contribuido al aumento de los costes de producción y a la baja de los beneficios, gravando así con una carga suplementaria la capacidad competitiva en el plano internacional. Al mismo tiempo, los déficits del sector público han experimentado una tendencia ascendente en numerosos países, y en ciertos países miembros son tan importantes que han supuesto un impedimento serio para la estabilidad financiera.

**2.4** Las numerosas incertidumbres a las que los países de la Comunidad se encuentran enfrentados hacen delicada toda evaluación de perspectivas a medio plazo, en particular en un período en el que la evolución del comercio mundial y de los precios del petróleo son muy difíciles de prever. Los intentos de establecer proyecciones cuantificadas son particularmente laboriosos y la hipótesis de que las políticas económicas y los comportamientos permanezcan, en conjunto, sin cambios, es arbitraria. A causa de estas incertidumbres los resultados deben interpretarse con gran prudencia; sólo pueden identificarse las tendencias que pueden mejorar si los gobiernos y los interlocutores sociales adoptan criterios de aproximación más eficaces. Abstracción hecha de estas reservas, las proyecciones cuanti-

ficadas indican que el crecimiento no irá más allá, sin duda, de la tasa del 2 al 3 por 100 que se mantiene desde el primer choque del petróleo. El paro puede crecer en conexión con el aumento muy rápido de la población activa total en el curso de los cinco próximos años, aunque la extensión de este aumento sea difícil de apreciar. Si puede contarse con una cierta reducción de las tasas actuales de inflación y de salarios, este proceso, sin embargo, requiere cierto tiempo y, en consecuencia, la tasa de inflación podrá continuar a un nivel no deseable.

**2.5** Los hechos constatan que la política seguida en la Comunidad requiere esfuerzos sostenidos para que se alcance un desarrollo económico aceptable. Mejorar la situación del empleo debe situarse en el centro de las preocupaciones. La reducción de la inflación así como el aumento de la competitividad podrán entrañar un aumento del crecimiento y del empleo.

### *3. Enseñanzas para la gestión de la economía*

**3.1** En cierto número de países, los aspectos de la oferta no han recibido suficiente importancia en relación con la gestión de la demanda. Las preocupaciones a corto plazo han tenido frecuentemente por corolario la ausencia de permanencia de la gestión macroeconómica. Además, los cambios estructurales no han recibido suficiente atención, en tanto que las intervenciones públicas en este campo han tenido, a veces, la tendencia a retrasar, antes que a incentivar, la adaptación de las estructuras económicas. En muchos aspectos se ha observado una pérdida de movilidad y de flexibilidad, incrementada por la evolución de las cargas sociales.

3.2 En la situación actual, la mayor parte de los países disponen de un margen de maniobra en su política económica muy reducido. Las elevadas tasas de inflación, los déficits importantes en materia de gastos públicos y de balanzas de pagos apenas dejan posibilidad de estimular la demanda global. Las prioridades en materia de gastos públicos deben revisarse de forma selectiva a fin de favorecer las actividades productivas. La reactivación del crecimiento económico y la creación de un mayor número de empleos deben depender esencialmente de políticas de oferta que traten de hacer crecer las inversiones, reducir los costes e incrementar la flexibilidad de la mano de obra y del capital. Sin embargo, el control de la inflación y la mejora de la estabilidad son condiciones esenciales para alcanzar los objetivos fundamentales.

## 4. Algunos principios

4.1 A la luz de esta experiencia, la estrategia deberá apoyarse sobre una serie de principios claros.

4.2 La permanencia de los objetivos de política económica así como una política económica dirigida con perseverancia y de forma previsible revisten una importancia particular a este respecto. Los poderes públicos deben poder estabilizar las previsiones y dar mayor confianza tanto a los inversores como al gran público.

4.3 En segundo lugar, en el cuadro de una evolución rápida, es esencial para el progreso económico la flexibilidad de los sistemas y de los comportamientos. Conviene, pues, acentuar el funcionamiento de los mecanismos del mercado dejando jugar con mayor libertad a las fuerzas que los animan, in-

centivando, por ejemplo, la movilidad de la mano de obra y del capital.

4.4 En tercer lugar, hay que mantener la apertura hacia el resto del mundo y remediar los déficits de la balanza de pagos aunque, durante cierto tiempo, la Comunidad deba soportar su parte de los excedentes de la OPEP. La industria comunitaria debe reaccionar ante las presiones que derivan de la evolución de la división internacional del trabajo. La vía del proteccionismo conduciría al desastre.

4.5 En cuarto lugar, el avance hacia la convergencia de los países y regiones de la Comunidad debe formar parte integrante de la estrategia. Hay que reforzar la cohesión de la Comunidad explotando el potencial que ofrece una acción coordinada y desarrollando las políticas comunitarias.

## 5. Las grandes líneas de la estrategia

5.1 En base a estos principios, la estrategia atiende a dos objetivos principales:

- Debe reducirse la inflación y aumentarse la estabilidad.
- Debe acelerarse la evolución estructural para conseguir un crecimiento mayor y mejorar la situación del empleo.

5.2 *Estabilidad.* — La inflación está profundamente enraizada y constituye una amenaza para nuestra prosperidad. Los mayores déficits públicos y de las balanzas de pagos corrientes representan igualmente un peligro para

la estabilidad económica y financiera. Si las medidas que se adopten por cada Estado miembro, como remedio, así como su grado de intensidad, deben estar en relación con su propia situación, es necesario que las políticas monetaria y presupuestaria, así como la moderación de las rentas, se conjuguen con carácter general para reducir la inflación, de modo que pueda producirse un crecimiento suficiente en términos reales. La política monetaria debe facilitar la atenuación de los factores inflacionistas conduciendo progresivamente la expansión de la cantidad de dinero al nivel que requiere la financiación del crecimiento económico en términos reales. Si la política económica a medio plazo se presenta de forma clara, será más fácil aceptarla en cuanto factor que debe condicionar la formación de los salarios y de los precios. Paralelamente, la política presupuestaria debe tratar de reducir los déficits públicos esforzándose en mantener a medio plazo el crecimiento de los gastos públicos a un ritmo que sea inferior al de la renta nacional. En la mayor parte de los casos, esto implica la limitación del crecimiento de las transferencias de renta. Por otra parte, es esencial la moderación de los salarios. El aumento de las rentas reales no debe sobrepasar el de la productividad, corregida por las variaciones en la relación real de intercambio; de hecho, en un cierto número de países, deberá ser incluso inferior a fin de permitir el restablecimiento de los beneficios e incentivar así las inversiones. Los mecanismos de indicación utilizados en ciertos países han actuado con excesiva rigidez. Su reforma, así como la de otros sistemas de convenios colectivos, es necesaria para limitar la repercusión de las subidas del precio del petróleo y los aumentos de los impuestos indirectos. La moderación de los salarios debe aplicarse tanto en los sectores no competitivos de la economía como en los que están abiertos a la competencia.

**5.3** Todas estas políticas son interdependientes. La moderación de las rentas y la reducción de los déficits reforzarán los efectos de la política monetaria en la lucha contra la inflación y permitirán intensificar el crecimiento económico.

**5.4** *Crecimiento y cambio estructural.* — Paralelamente, es esencial mejorar la posición estructural y la competitividad internacional de las economías mediante la reducción de los costes y la potenciación de la inversión. Este es el medio principal para elevar el nivel de crecimiento así como para crear empleos nuevos y estables inspirando confianza en el futuro. La mayor estabilidad de los precios mejorará el clima de la inversión y de la innovación en las empresas. De todas formas, esto no será suficiente para asegurar la realización de los proyectos de inversión rentables que requiere la evolución estructural. En numerosos países hay que reencontrar las condiciones de rentabilidad, mejorar las perspectivas de ventas y las inversiones han de disponer de la necesaria libertad para reaccionar ante las fuerzas del mercado. Esto implica que el mercado pueda modificar sus precios relativos y proporcionar los incentivos necesarios a la inversión. La competencia tiene que reforzarse y han de limitarse las distorsiones a la misma. Han de precisarse claramente los límites y los objetivos de las intervenciones públicas. En el sector privado, estas intervenciones deberán estimular los equilibrios regionales, las innovaciones técnicas y la asignación de recursos de los sectores en retroceso hacia actividades más competitivas. Las ayudas públicas que frenan la adaptación de los sectores débiles habrán de ser suprimidas gradualmente. Las medidas de política económica habrán de ser transparentes y evitar cualquier falseamiento de la competencia. Además, conviene emprender las acciones necesarias para impulsar una mayor disponibilidad de capitales de riesgo. Ha de prestarse aten-

ción particular a las pequeñas y medianas empresas.

**5.5** Ha de darse gran importancia a las inversiones en el campo energético. Por una parte, contribuirán a romper los obstáculos a largo plazo que pesan sobre la economía y permitirán mejorar la balanza de pagos y la situación del empleo. Por otra, las inversiones energéticas pueden jugar un papel importante en la reanimación general de la actividad económica. Los niveles actuales y previsibles de los precios de la OPEP son tales que —si el sector privado es informado claramente de que su evolución se reflejará correctamente en los precios al consumidor final— justifican un amplio movimiento inversor para economizar energía o para producirla a partir de fuentes alternativas y para adaptar la producción industrial a las técnicas y productos nuevos que consuman menos energía. Cuando las fuerzas del mercado actúen con demasiada lentitud en el estímulo de las economías de energía y en el desarrollo de fuentes energéticas distintas del petróleo, el sector público deberá proporcionar los incentivos reglamentarios o financieros. El recurso a la energía nuclear y al carbón contribuye de forma importante a reducir la limitación energética en las economías de la Comunidad.

**5.6** Igualmente, la actividad del sector público debe facilitar los cambios estructurales. Los programas de gastos públicos de capital y corrientes deben ser objeto de nueva evaluación a la vista de su incidencia estructural: ciertos programas de inversión pública juegan un papel de incentivo o de complemento para la actividad del sector privado. Han de realizarse particulares esfuerzos para incrementar la eficacia de las prestaciones de la seguridad social, siempre en ayuda de los más desasistidos. Por otra parte, ha

de procederse a una reforma fiscal para no discriminar los capitales de riesgo en relación con otras formas de activos financieros.

## 6. Mejora del empleo

**6.1** La política expuesta hasta aquí, que atiende a la estabilidad y al crecimiento económico, reviste una importancia capital para el empleo. En razón al muy importante nivel de paro actual y al fuerte aumento de la oferta de mano de obra que cabe esperar en el transcurso de los próximos años, la reducción del paro requiere una creación de puestos de trabajo todavía mayor. Son necesarios niveles elevados de inversiones rentables para crear empleos nuevos y estables. Si bien la moderación de las rentas deberá contribuir, en principio, a frenar el consumo privado, permitirá salvaguardar el empleo existente y restablecer los beneficios y las inversiones y, finalmente, el crecimiento.

**6.2** Si el crecimiento de las inversiones y la reducción de los costes salariales constituyen los dos principales pilares de la política de empleo, son igualmente necesarias medidas específicas para mejorar la adecuación de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. Es igualmente importante que la formación profesional se utilice de modo más eficaz.

Ha de prestarse atención particular a la situación de las regiones estructuralmente más débiles y a la formación de los jóvenes.

**6.3** Es esencial una mayor movilidad y flexibilidad así como cualificaciones mejor adaptadas. Se impone una gran flexibilidad en materia de estructuras de salarios para tener

en cuenta las diferentes ventajas e inconvenientes que pueden ofrecer los empleos, comprendida la seguridad relativa del puesto de trabajo. Ha de tenerse cuidado para evitar una situación en la que los incentivos financieros que se derivan de mejores cualificaciones, de los esfuerzos suplementarios o de la movilidad se reduzcan por la incidencia global de los impuestos, de las cotizaciones sociales y de las prestaciones unidas a los salarios.

**6.4** Si actualmente no pueden preverse nuevas mejoras en materia de seguridad social —pues los gastos en este sector deben limitarse— es importante estar abiertos a la puesta en funcionamiento de medidas temporales para atenuar el paro en los próximos años, a fin de evitar dificultades excesivas a quienes se vean directamente afectados.

**6.5** En los años venideros, la ordenación del tiempo de trabajo va a constituir un importante tema de discusión. Si los nuevos tiempos de trabajo deben, en la medida de lo posible, corresponderse con las preferencias de los trabajadores afectados, su modificación no debe suponer un aumento de los costes del trabajo y del capital so pena de comprometer la competitividad de la industria y, por ende, de la situación del empleo. Igualmente, las medidas de esta naturaleza deben ser reversibles, ya que el rápido crecimiento actualmente previsto de la población activa habrá de reducirse después. De estas consideraciones se deduce que la ordenación del tiempo de trabajo no puede fijarse con detalle ni a escala nacional ni de la Comunidad.

## *7. Dimensión comunitaria*

**7.1** Las políticas comunitarias deben, igualmente, sostener la aplicación de la estrategia y contribuir a reforzar la cohesión de la Co-

munidad. A este fin, es importante explotar plenamente el potencial del mercado único comunitario. Conviene, así, desarrollar los cambios intracomunitarios a fin de obtener la mejor base posible para el desarrollo de las inversiones productivas y de la innovación, limitando los obstáculos que las entorpecen, especialmente en el campo de las normas técnicas. La aplicación de las reglas del tratado se debe realizar en concordancia con los fines de la estrategia y asegurando que las ayudas que falsean la competencia y frenan los ajustes estructurales se supriman progresivamente. La coordinación de las políticas nacionales al nivel de la Comunidad y las diversas políticas comunitarias deberán contribuir a la adaptación estructural y permitir la reducción de las divergencias entre las economías de los Estados miembros.

**7.2** La evolución equilibrada de los procesos de ajuste, tanto internos como externos, reviste una gran importancia para el desarrollo futuro de la Comunidad. A este respecto, la coordinación de las políticas monetarias y el SME deben jugar un papel importante.

**7.3** A nivel mundial, la Comunidad debe mantener su actitud no proteccionista y desempeñar un papel activo en las discusiones internacionales de problemas comerciales y financieros y de las relaciones con los países en vías de desarrollo.

## 8. Impacto y puesta en funcionamiento de la estrategia

**8.1** La forma en que se aborda la política económica en el quinto programa abre la perspectiva de una vuelta a la estabilidad, la reactivación del crecimiento y la mejora del empleo en un momento en que el entorno actual y las perspectivas de futuro son descorazonadoras. No es posible decir en qué proporciones podría conseguirse una mejora si la estrategia global se aplicara de modo total. Tales estimaciones comportan demasiadas incertidumbres. Sin embargo, esta aproximación constituye el medio esencial a través del cual la Comunidad podrá restablecer la base de un crecimiento seguro y estable.

**8.2** Para que la estrategia del programa tome forma, habrán de implantarse medidas concretas año tras año. Es importante examinar regularmente los progresos realizados en materia de aplicación de la estrategia para poder proceder a las necesarias adaptaciones de la política económica. Esto se podrá hacer con ocasión de los balances anuales. Además, será útil apreciar la eficacia de las políticas seguidas en ciertos campos esenciales, especialmente en el mercado de trabajo.

**8.3** La estrategia sólo empezará a producir verdaderamente resultados tangibles al cabo de varios años. En cierto número de países miembros, la posición estructural se ha degradado de tal forma que su restablecimiento requerirá un período largo de tiempo.

po. Será necesario, sin ninguna duda, dar pruebas de una gran perseverancia política para devolver todo su vigor a ciertas economías debilitadas.

**8.4** Para poner en funcionamiento la estrategia, es indispensable que se reconozca de manera general la necesidad de realizar los ajustes precisos como medio esencial para restablecer la competitividad, promover el crecimiento y crear empleos estables. A este respecto, los interlocutores sociales tienen un importante papel que desempeñar.

**8.5** En el curso del último decenio, la Comunidad ha perdido, en el plano internacional, un terreno que seguramente podrá reconquistar en los próximos años. La Comunidad dispone de un potencial económico cierto. Si las políticas que se inscriben en el cuadro de la estrategia se aplican de modo claro y firme por todos los gobiernos y los interlocutores sociales, la Comunidad podrá volver la espalda a la actual evolución que, en conjunto, no se manifiesta satisfactoria, y sentar las bases de su prosperidad futura.