

LOS AJUSTES DE LA ECONOMÍA ITALIANA A LA CRISIS ECONÓMICA: BALANCE DE PROBLEMAS Y POLÍTICAS (*)

El propósito de este trabajo, escrito por **Antonio Vázquez Barquero**, es definir el proceso de ajuste de la economía italiana a la crisis económica. Se pretende identificar los factores que han condicionado el ajuste a la crisis en Italia y analizar las políticas utilizadas para su tratamiento. Ello lleva a proponer que los esfuerzos realizados por las autoridades para afrontar la crisis han tenido escaso resultado debido a que el tratamiento no correspondía a la gravedad de la situación. Las disfuncionalidades de la economía italiana afectan a los procesos de inversión y acumulación de capital, por lo que las parciales y limitadas medidas de política macroeconómica adoptadas no han sido ni las necesarias ni las suficientes. El reciente Acuerdo sobre el Coste del Trabajo —al ampliar las medidas de política económica— constituye un cambio importante en la estrategia seguida por Italia para su ajuste a la crisis, lo que abre una cierta y limitada esperanza en la respuesta a la misma. Con el análisis de las prospecciones de ese Acuerdo finaliza el presente artículo.

I. CRISIS DE LA ECONOMÍA ITALIANA

1. Los problemas de la economía italiana a principios de los años ochenta

LOS indicadores de la economía italiana a principios de los ochenta, muestran síntomas inequívocos de la aguda crisis por la que atraviesa la economía de Italia (Vázquez, 1982). El crecimiento de la actividad productiva se ha congelado (en los dos últimos ejercicios —1981-1982— las tasas del PIB han decrecido en -0,2 y -0,3 por

100). La tasa de actividad de su población ha disminuido, situándose considerablemente por debajo de la media de la CEE, y el paro se ha elevado hasta afectar a más del 9 por 100 de su población activa. La tasa de inflación de Italia supera a la de los demás países industrializados con un crecimiento del índice de precios de consumo del 17,8 por 100 en 1981 y del 16,5 por 100 en 1982. La balanza de pagos por cuenta corriente ha presentado un déficit persistente desde 1973, superando en los dos últimos ejercicios los 9.000 millones de liras. Rasgo fundamental y expresivo del desequilibrio de la economía italiana es el déficit de su sector público

—el mayor de todos los países de la CEE— que se eleva al 12 por 100 del PIB en 1982.

Todos estos datos definen una situación económica crítica, con intensos desajustes cuyas causas es preciso identificar.

2. Elementos para el análisis de la crisis económica

La crisis económica en Italia obedece a una variedad de factores interrelacionados, que inciden conjunta y acumulativamente, provocando desequilibrios tanto en los mecanismos de acumulación interior de capital como en el ajuste exterior. En una primera aproximación, se pueden diferenciar los factores económicos (internos y externos) de los institucionales y políticos.

1) *Las restricciones económicas a la acumulación de capital*

La causa directa de la reducción de la actividad productiva y del aumento del paro vendría dada por la reducción de la inversión, sobre todo a partir de 1974, como indica el hecho de que la formación bruta de capital (a precios constantes) haya caído en los años setenta y no haya recobrado el nivel de principios de la década hasta 1980 y que el *ratio* FBC/PIB siga estando por debajo del alcanzado en las décadas anteriores. La caída de la inversión y de la actividad productiva obedece a factores de origen interno y/o externo, que han alterado el proceso de acumulación de capital.

En Italia, la tasa de beneficios ha tendido a disminuir a largo plazo, a medida que el coste del trabajo iba aumentando y absorbiendo mayores incrementos de la productividad. El deterioro del margen de beneficios limita el proceso de acumulación de capital, al «reducir» los fondos de financiación y «ensombrecer» las expectativas. Desde principios de los años sesenta y hasta mediados de los setenta, la tasa de beneficios disminuye, principalmente en la industria, afectando sobre todo a las grandes empresas (en su mayoría, públicas), debido al aumento progresivo de los costes salariales unitarios, a las limitaciones de las empresas para indiciar los precios y a la reducción del nivel de actividad económica. La generalización de la crisis ha añadido otros factores, como el aumento de los costes financieros y el de las materias primas (principalmente, energéticas).

Entre los factores determinantes de la caída de la tasa de beneficios hay que destacar el comportamiento de los costes salariales. Los costes salariales unitarios han aumentado en Italia a un ritmo más elevado que en las economías más avanzadas de la OCDE (CEE, 1982). Durante 1970-80, la tasa de crecimiento media fue del 15,6 por 100 en Italia, mientras que en Francia fue del 9,9 por 100, en Alemania del 5,6 por 100, en Japón del 6,6 por 100 y en Estados Unidos del 6,2 por 100. La explosión de los costes unitarios en todos los países industrializados durante los setenta está directamente relacionada con la de los costes salariales y, en menor medida, con la caída de la tasa de crecimiento de

la productividad. La especificidad de la crisis italiana se debe, en buena parte, a las sensibles diferencias, con respecto a los demás países, del incremento de los costes salariales.

El mecanismo desencadenante del aumento de los costes del trabajo ha sido el aumento de los salarios. Entre 1970 y 1980, los salarios industriales crecieron a una tasa media anual del 19,7 por 100. El comportamiento de los salarios puede asociarse con el fortalecimiento de la militancia sindical durante los sesenta y principios de los setenta y con la indiciación de los salarios, a partir de 1975, a través de la «Scala Mobile» que institucionaliza la vinculación de salarios y precios. Pero quizás el mayor impacto sobre los costes del trabajo provenga del aumento de las cotizaciones a la Seguridad Social, que el desarrollo del Estado Asistencial ha hecho recaer en gran parte sobre los empresarios (en 1979, el 89 por 100 de las contribuciones a la Seguridad Social recaían sobre las empresas).

Los desajustes en el proceso de acumulación de capital se han visto reforzados por los desequilibrios en el ajuste exterior causados por el déficit comercial. Los problemas en los intercambios internacionales son debidos en gran parte a factores externos (aumento de los precios de las materias primas, mayor competitividad exterior, etcétera), pero también son ocasionados por factores internos (descenso de la productividad, aumento de costes salariales). La raíz del problema reside en el carácter abierto de la economía italiana y su fuerte articulación con el sistema económico internacional, debidos a que sus recursos naturales y la fertilidad

de su suelo son relativamente escasos (Onida, 1977; Graziani, 1979). De ahí que el crecimiento e industrialización en Italia requieran importaciones crecientes y apertura al exterior y que la crisis en los mercados de materias primas y de productos agrarios exijan ajustes externos importantes.

Desde principios de los setenta, las importaciones han mostrado rigideces significativas. Ante la falta de una política energética, el déficit energético de la economía italiana hace que la factura del petróleo sea difícil de regularizar a medio plazo. La dependencia de la energía importada (82 por 100 de las necesidades primarias de energía en 1980) está constituida principalmente por petróleo (74 por 100 del total de necesidades), por lo que en 1981 el déficit de la balanza energética representaba el 34 por 100 de las exportaciones. Si a ello se une que la caída de la competitividad italiana está favoreciendo la sustitución de algunos productos nacionales por producciones extranjeras y que la reestructuración industrial exige un aumento de la importación de maquinaria y bienes de equipo, se concluye que el comportamiento de las importaciones tiende a acumular tensiones en la balanza comercial, que difícilmente pueden ser corregidas por un buen comportamiento de las exportaciones.

La caída y cambios de la demanda internacional ha dificultado el acceso de los productos italianos a los mercados, principalmente en los países industrializados, por lo que las exportaciones han reducido su ritmo de crecimiento durante la última década. La industria italiana ha reaccionado con cierta

rapidez, alterando, en cierta medida, su especialización internacional. Así, se ha producido una concentración relativa de las exportaciones en bienes con bajo nivel tecnológico, cuya presencia en el total de las exportaciones de manufacturas ha pasado del 38 al 44 por 100. La cuota de las exportaciones italianas en el mercado mundial (con respecto a los países industrializados) ha aumentado, pero tan sólo ha crecido la de los productos tradicionales. La pérdida de ventaja comparativa en exportaciones de alta tecnología es un fenómeno que afecta a todos los países comunitarios, pero en el caso italiano la caída es mayor (CEE, 1982). El ajuste de las exportaciones italianas ha ido acompañado de una orientación del comercio exterior hacia los mercados de los países en desarrollo (particularmente, hacia los países exportadores de petróleo), en los que su cuota de mercado ha aumentado relativamente más, pasando de un 5,4 por 100 en 1970-72 (8,5 por 100 en los países exportadores de petróleo) a un 7 por 100 en 1978-80 (10,3 por 100).

Por último, el comportamiento de los precios en la economía italiana durante los años setenta y ochenta recoge el efecto de la inflación internacional y de la inflación interna. Dado que la economía italiana es una economía firmemente articulada al sistema internacional, el nivel y evolución de los precios internacionales de materias primas y de productos industriales afecta al comportamiento de los precios internos (Sylos - Labini, 1981). La crisis del sistema monetario internacional y el aumento del precio del petróleo produjeron un profundo cambio en

los precios internacionales, que se transmitió al sistema productivo italiano vía importaciones. Lo mismo ha ocurrido con el aumento del precio de los productos industriales, íntimamente relacionado con el aumento de los precios de las materias primas y de los costes salariales en las economías avanzadas. Finalmente, las políticas restrictivas llevadas a cabo en los países industrializados durante los años setenta han aumentado los tipos de interés en las economías industrializadas y en los mercados internacionales, con el consiguiente impacto directo e indirecto en los precios italianos.

Ahora bien, los factores internos tienen importancia decisiva en el aumento de los precios en Italia. Por un lado, el aumento de los costes salariales durante los años setenta ha servido de «estímulo» continuo al aumento de los precios (principalmente, industriales). La resistencia de los sindicatos a aceptar la contención de los salarios reales, la segmentación de los mercados de trabajo y el limitado papel estabilizador del paro en la contratación colectiva, la institucionalización de los convenios colectivos, unido a la capacidad de algunas empresas para trasladar a los precios los incrementos de costes impulsan la inflación interna. Por otro lado, el aumento del déficit público motivado por la expansión de los gastos corrientes ha agravado la inflación tanto por el efecto directo sobre la base monetaria como por el impacto sobre la demanda y sobre la importación de bienes. Finalmente, la política económica ha contribuido también al proceso inflacionista. Así, la falta de una política energética que reduzca la de-

pendencia del petróleo favorece el impacto de la inflación externa sobre los precios; la introducción del IVA y la política de cambios han favorecido, por otro lado, el aumento de los precios.

2) *Las restricciones institucionales y políticas*

Los problemas económicos de los años setenta se producen en un entorno social, institucional y político conflictivo, que refuerza los desajustes de las relaciones económicas. Tras la reducción de la tasa de beneficios y el aumento de los costes salariales existen claros conflictos de intereses entre sindicatos, empresarios y partidos políticos, que se manifiestan sobre todo en la negociación de los salarios y de las condiciones de trabajo. La extensión de la contratación colectiva al conjunto nacional en los años setenta ha provocado la reducción de las diferencias salariales, produciendo efectos negativos sobre el sistema económico.

El carácter periódico de la contratación colectiva hace variar de forma espasmódica los precios y los salarios, y las demás variables económicas sufren su impacto. Por otro lado, la indiciación de los salarios, unida a la eliminación de las diferencias salariales, ha provocado una presión indiscriminada sobre la tasa de beneficios de las empresas, que se transmite sobre los precios. Las rigideces y segmentación de los mercados han hecho de la negociación del sector metalmeccánico la contratación determinante a nivel nacional. La extensión de las condiciones negociadas al resto de los sectores productivos genera desajustes en otros secto-

EL FIN DEL "MIRACOLO ECONOMICO"

Los factores de la crisis italiana

DOS decisiones políticas adoptadas por el gobierno De Gasperi en 1945 iban a condicionar el destino económico de la Italia de la posguerra:

- El abandono de la política fascista de la autarquía para participar en una economía internacional abierta a la competencia y a los intercambios, y
- La defensa que en esa nueva situación supusieron una lira infravalorada (tras las devaluaciones de 1947 y 1949) y una cierta programación de la vida económica (con medidas ligadas a los nombres de Vanoni y La Malfa).

Esas dos decisiones políticas señalaban el camino del futuro *miracolo italiano* de los cincuenta-sesenta. Un camino consistente en aprovechar la triple coincidencia que en Italia se daba en la posguerra y con la que podía ganar su futuro económico: una mano de obra abundante que garantizaba un coste de trabajo reducido y competitivo; un mundo dominado por una oferta de alimentos y de materias primas para la industria suministrados a precios reducidos y decrecientes y unas técnicas disponibles y no aplicadas para multiplicar la producción de la industria. Apoyándose en esos recursos y en la política de apertura exterior —favorecida por una lira infravalorada— Italia consigue cambiar su estructura industrial y económica con realizaciones envidiables de su proceso económico que alcanza su mejor época en el quinquenio 1958-64 (tasas anuales de crecimiento del PIB del 6-7 por 100, del 9 por 100 en la producción industrial, del 14 por 100 en la exportación, del 6 por 100 en los salarios reales, del 6 por 100 en la productividad, del 8 por 100 en los beneficios). Esa economía italiana del *miracolo* es hoy historia. La economía italiana se ha convertido en una economía que constituye un caso paradigmático de un estancamiento con inflación.

Las preguntas: ¿por qué ese cambio?, ¿qué ajustes hacer para salir de la situación actual?, se han hecho con insistencia en estos últimos años y las respuestas tienen particular interés para nuestra política económica, pues son muchos los datos semejantes de los que la misma parte con respecto a Italia.

La respuesta general dominante a la primera pregunta señala que el fin del milagro se produce cuando cambia el clima económico al que se debía. La coincidencia simultánea de un coste de trabajo reducido, alimentos y materias primas baratos, tecnología disponible y no aplicada, comercio mundial en expansión, lira infravalorada, es realmente una coincidencia *miraculosa*. Cuando esas coincidentes condiciones creadoras del clima del *miracolo* económico van desapareciendo y surgen otras condiciones diferentes o contrarias, el clima económico se vicia y termina por generar una economía con un comportamiento extremo de inflación y estancamiento.

Esa respuesta ofrece un porqué general y demasiado ecléctico del cambio espectacular registrado en el comportamiento de la economía italiana. Diferentes respuestas tratan de matizar la importancia de cada una de esas condiciones y comprometer así un diagnóstico más preciso y, sobre todo, atraer la atención pública sobre los factores que debe ponderar una política de ajuste a la crisis.

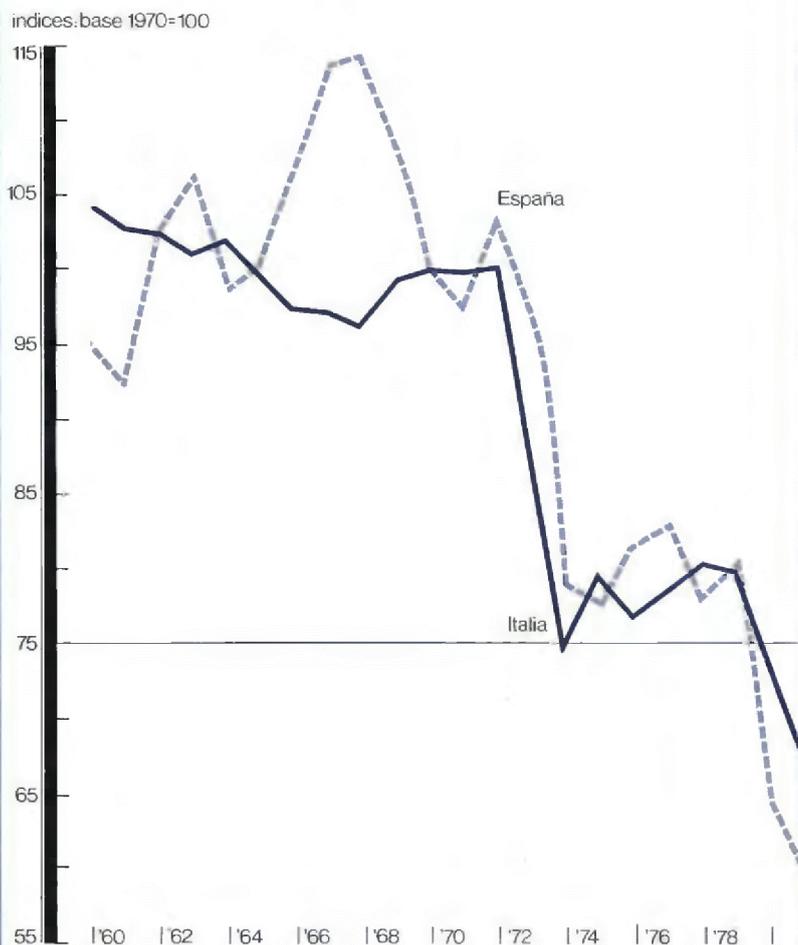
Escenario fundamental del cambio es el del mercado de trabajo. De un coste de trabajo reducido, favorecido por una oferta prácticamente ilimitada de mano de obra y una limitada influencia sindical, se ha pasado a un coste de trabajo plena y automáticamente indiciado, con una gran rigidez en la contratación y despido, efectos últimos de una tensión política manifestada en el mercado de trabajo a través de una aguda y estimulada competencia sindical. Esa presión sindical desemboca, por una parte, en la «escala móvil» de 1975, que acelera los costes de trabajo y erosiona la competitividad industrial italiana y, por otro lado, en el «Estatuto de los Trabajadores» que introduce una gran rigidez en el empleo. La erosión del mercado de trabajo, primer elemento condicionante del clima del *miracolo económico* no es brusca, sino gradual (se produce desde la mitad de los años sesenta) y su signo externo más destacado es la explosión salarial de 1969.

Segundo escenario del cambio es el del comercio internacional. No se ha acentuado como debía, en opinión de

muchos economistas, la gran importancia que para el auge económico occidental 1951-73, tuvo la marcha favorable de la relación real de intercambio: precios de productos industriales/precios de materias primas + alimentos. Italia y España se beneficiaron excepcionalmente de esta evolución. El gráfico adjunto recoge la marcha de esta relación en el período 1952-80. Ganar —como se ganaron— más de 20 puntos desde mediados de la década de los cincuenta hasta mediados de los años sesenta, prueba la existencia de un importante dividendo que permitió atender al crecimiento de los salarios y compatibilizarlo con el aumento de los beneficios empresariales, favoreciendo la inversión. Pero si el comercio internacional nos dio a italianos y españoles baza tan favorable, el mismo comercio internacional nos la quitó después: en la segunda mitad de los sesenta la relación real de intercambio comienza a alterarse por las variaciones de los precios de alimentos y materias primas. La crisis del petróleo da el golpe de gracia en 1973 y la caída en estos últimos años del crecimiento del comercio mundial y sus valores negativos actuales cierran un panorama bien distinto del que dominó el *miracolo económico*.

Tercer escenario del cambio es el déficit público. Epidemia general hoy, pero singularmente grave en el caso de Italia. El gasto público italiano constituye un ejemplo extremo de todas las fuerzas que lo han multiplicado en los distintos grupos políticos en la actualidad. El crecimiento de los gastos de transferencia, merced a la rápida implantación de las prestaciones del *Estado del Bienestar* y el aumento de los gastos de consumo no podrán ser atendidos por un sistema tributario que no logra modernizar su vieja y caduca estructura sino muy lenta y defectuosamente. La consecuencia de ese doble comportamiento social es el aumento espectacular del déficit público, como única vía de consenso social, para resolver la demanda de gastos públicos mayores y la negativa de realizar legislativamente y aceptar administrativa y socialmente mayores impuestos. La presión del déficit público sobre el ahorro disponible eleva los tipos de interés en coincidencia con el comportamiento al-

RELACION REAL DE INTERCAMBIO. ITALIA Y ESPAÑA, 1960-1981.



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

cista de éste en los mercados internacionales.

Estos tres escenarios con tres resultados: costes crecientes unitarios del trabajo, precios y costes mayores de las materias primas y energía y comercio mundial con tasas decrecientes, y los costes crecientes del capital (y rendimientos decrecientes del mismo) definen unas condiciones nuevas a las que no está ajustada la industria heredada del *miracolo económico*, que pedía los datos que antes tuvo y hoy no tiene: una demanda exterior dada y creciente, una relación de intercambio favorable, costes de trabajo competitivos y una tecnología disponible con la que innovar los procesos de producción.

Ajustar la «economía del *miracolo*» a los datos actuales es el gran problema de la economía italiana. Un ajuste que debe comenzar por flexibilizar el mercado de trabajo y moderar el crecimiento de los costes de trabajo, que continúa por aceptar el empobrecimiento impuesto por la caída de la relación real de intercambio, por reducir el déficit público y culmina variando la configuración de la industria (imposible de lograr sin los ajustes anteriores). A ese inevitable ajuste se ha resistido la economía italiana, comenzando por el decisivo cambio del que precisan el mercado de trabajo y el déficit del sector público. A falta de esos ajustes, la economía no ha encontrado otra alternativa de supervivencia que la de buscar los vitales elementos de flexibilidad incumpliendo las regulaciones del mercado de trabajo y la imposición, sumergiéndose y funcionando en la ilegalidad. Es la «economía *sommersa*» con la que Italia se defiende de la crisis. Pero este peculiar ajuste latino no es, ni puede ser, una solución *general* a los problemas planteados, como lo demuestran los bajos resultados productivos y de precios de la economía italiana. Bajos resultados que justifican las recientes decisiones que parecen intentar una modificación del mercado de trabajo (*Accordo sul costo del lavoro*) y su mejor equilibrio interno y exterior. Propósitos laudables cuya consecuencia reclama una voluntad social y política continuadas, hasta ahora muy limitadas. La consecuencia final de ese comportamiento (de esa falta de ajuste) la traduce la dimensión agravada de la crisis.

res con diferentes características. Finalmente, los agentes que intervienen en la negociación no han llegado a una articulación estable de ésta, por lo que las debilidades internas de cada grupo se transmiten en posiciones de fuerza en cada contratación, con el consiguiente efecto negativo sobre el funcionamiento del sistema económico.

Las deficiencias en el sistema financiero causan «estrangulamiento» en la financiación de las empresas, pues la reducción de la autofinanciación de las empresas no se puede compensar a través de la utilización de recursos externos (Scognamiglio, 1979; D'Antonio, 1980). No se trata sólo de los problemas técnicos y organizativos de las instituciones y de la articulación defectuosa entre el sistema industrial y el sistema financiero, sino sobre todo de los efectos negativos de las relaciones existentes entre el área política y el área económica. El problema parte de los cambios en la estructura del ahorro familiar, base de la financiación de la economía italiana, que prefiere los activos a corto plazo a los activos a medio y largo plazo. La disociación creciente entre quienes ahorran y quienes invierten ha dado un carácter estratégico a la intermediación financiera. De ahí que las limitaciones institucionales del sistema financiero dificulten la canalización de los recursos disponibles a los inversores potenciales.

Dado que el mercado de capital riesgo juega un papel mínimo en la financiación empresarial, el mercado de obligaciones y el sistema crediticio son los mecanismos básicos de financiación. Ello no sólo produce una gran rigidez en el siste-

ma financiero, al debilitar las relaciones del ahorro y la inversión con el mercado e institucionalizar las relaciones financieras (créditos preferenciales, aumento de la posición dominante de la Banca), sino que posibilita interferencias «extra-económicas» debido a que las instituciones del Estado (Bancos e Institutos Especiales de Crédito) dominan el mercado financiero, permitiendo las vinculaciones de la Banca y de los Institutos de Crédito con el poder político y dando a los partidos políticos un poder que violenta el funcionamiento de una economía de mercado.

Finalmente, el Estado es un área de tensiones constantes, que avivan las disfunciones del sistema económico. La raíz del problema está en las condiciones bajo las que se ha ido desarrollando el Estado de Bienestar en los últimos años. El Estado Asistencial en Italia es una respuesta tardía a las presiones sociales y políticas para redistribuir los beneficios del desarrollo, que se configura «definitivamente» durante los años setenta. El Estado Asistencial se ha desarrollado sobre la base de un déficit público creciente. Tras de esa estructura desequilibrada de gastos y de ingresos, existe un conjunto de relaciones institucionales y políticas que limitan su funcionamiento.

El Estado de Bienestar ha desarrollado una economía de transferencias, de la que son beneficiarios el sistema industrial (principalmente, las empresas de participación estatal y las grandes empresas) y algunos sectores sociales (pensiones de vejez, invalidez, asistencia sanitaria), y que ha estado basada en el mantenimiento del clientelismo político por parte de los adminis-

tradores del gasto público. Tanto la selección (y promoción) del personal de las administraciones y empresas públicas como la adjudicación de servicios, subsidios y subvenciones están influenciados por intereses políticos y de partido. Por otro lado, en el área de los ingresos públicos existe un conflicto permanente sobre las condiciones en que se van a distribuir las cargas del Estado, que cada uno de los grupos sociales trata de trasladar a los demás: los sindicatos (y los grupos de rentas elevadas) se oponen al aumento de los impuestos directos; los empresarios tratan de que se reduzcan las cuotas de Seguridad Social y nadie acepta un aumento de la imposición.

II. LA POLITICA ECONOMICA DE AJUSTE A LA CRISIS

Las autoridades italianas han enfrentado los problemas de la crisis económica principalmente a través de algunos de los instrumentos que les proporcionaban las políticas macroeconómicas. La política monetaria ha constituido el núcleo de la estrategia económica contra la crisis, reforzada en los años setenta por importantes reformas en el sistema impositivo, procedimientos presupuestarios y mecanismos de financiación. La falta de coordinación de las políticas económicas, la deficiente implementación de sus medidas y el excesivo énfasis en la política monetaria no han favorecido el ajuste económico, como prueba la crítica situación de la economía italiana a principios de los ochenta.

Se han hecho algunos intentos para enfrentar la crisis estructural de la industria, reparar las situaciones más graves de la crisis financiera y permitir la reorganización de las grandes empresas, a través de la Ley de Reestructuración y Reconversión Industrial (1977), Ley de saneamiento Financiero de las Empresas (1978) y Ley de Administración Extraordinaria de las grandes empresas (1979) (Minervini *et al.*, 1980; Prodi *et al.*, 1980). Sin embargo, la actividad defensiva de los agentes sociales (ruptura del consenso político en 1979, oposición de los sindicatos al control de la escala móvil y de los empresarios a la reestructuración industrial conducida por el Estado) impidió la realización de estos proyectos.

1. La política monetaria

Los objetivos e instrumentos de la política monetaria se han hecho más coherentes y racionales durante los años setenta. Pero sus resultados no han sido fructíferos debido, sin duda, a que los problemas de la economía italiana afectan a las estructuras productivas e institucionales, por lo que su tratamiento sólo con simples medidas coyunturales resulta insuficiente (Fazio, 1979; Graziani, 1979; Salvati, 1980).

1) *Los objetivos monetarios*

Los objetivos finales de la política monetaria italiana son garantizar que la economía logre un crecimiento elevado y conseguir que las fluctuaciones a corto plazo de las variables económicas sean las menores posibles (Passacantando, 1981, y

COSTES, BENEFICIOS EMPRESARIALES E INVERSION

EL rápido aumento de los costes —sea de los costes del trabajo, sea del coste de las materias primas, petróleo incluido— ha contribuido al mismo tiempo a generar un aumento de los precios y una inflexión en los márgenes de beneficios de la industria. Esa inflexión en la marcha de los beneficios, a su vez, ha contribuido a hacer caer las inversiones industriales que de-

penden, por dos motivos distintos, de los beneficios. Depende del tipo de beneficio esperado, que constituye el incentivo para invertir, y del volumen de los beneficios corrientes que constituye la base de la autofinanciación.

PAOLO SYLOS LABINI, *Sindicali, Inflazione, Produttività.*

Banca d'Italia). La finalidad de limitar las fluctuaciones de la economía se ha concretado en cuatro objetivos: reducir la inflación; estabilizar las oscilaciones de la producción; mantener el funcionamiento ordenado de los mercados financieros y monetarios; y, finalmente, la estabilidad del tipo de cambio, dado que en una economía indiciada como la italiana sus oscilaciones se traducen en cambios de la tasa de inflación sin apenas impacto sobre la balanza de pagos.

En la determinación de los objetivos intermedios, los gestores de la política monetaria han adoptado una posición diferente a la de la mayor parte de los países industrializados. Durante los últimos veinte años, la Banca d'Italia ha identificado al menos dos variables que servirían de mecanismo de transmisión de la política monetaria: el tipo de interés y el crédito total interno. Entre 1965 y 1973 las autoridades monetarias se propusieron estabilizar el tipo de interés a medio plazo. En 1974, definieron como objetivo intermedio el crédito total in-

terno, mientras que en la mayor parte de los países se proponía un agregado monetario (M2 o M3, principalmente). La opción de elegir el crédito total interno frente a un agregado monetario se basa en que los mercados financieros italianos son imperfectos, en que el tipo de interés no es un determinante importante de la demanda de crédito y en que no existe una función bien definida de demanda de dinero, apreciaciones que son discutidas por algunos autores (Spinelli y Tullio, 1982).

El crédito total interno (CTI), en su versión original, comprendía las financiaciones siguientes: la necesidad interna del sector estatal; las prestaciones de las entidades de crédito y de los Institutos de Crédito Especial, y las emisiones de obligaciones de las empresas y entes territoriales. Recientemente se ha ampliado a las aceptaciones bancarias, ya que su mercado ha adquirido gran desarrollo en los últimos años, y a los créditos de bancos e institutos especiales no devueltos a su vencimiento y de difícil cobro. Dadas las características de los compo-

neros del CTI, la Banca d'Italia sólo puede ejercer, de hecho, una influencia significativa a corto plazo sobre los préstamos bancarios, cuyo control se convierte así en el objetivo estratégico de la autoridad monetaria.

2) *Los instrumentos monetarios*

A fin de alcanzar los objetivos finales e intermedios, el Banco central actúa sobre la tasa de variación o la cantidad de variables o parámetros que controla legalmente. En unos casos la autoridad monetaria actúa imponiendo restricciones y controles a los intermediarios financieros y entidades de crédito, regulando administrativamente el funcionamiento de los mercados financieros; en otros casos actúa en el mercado, incidiendo sobre la cantidad y/o el precio de los servicios.

Los principales instrumentos administrativos utilizados por la Banca d'Italia para controlar el crédito son los siguientes (Cesarini, 1981): la reserva obligatoria, que ha sido aumentada progresivamente en los últimos años (15 por 100 del incremento mensual de la masa fiduciaria neta, en 1975; 15,75 por 100, en 1976; 20 por 100, en 1981); la obligación de adquisiciones mínimas de títulos, introducida en junio de 1973 para títulos y en porcentaje de los nuevos depósitos (variable, durante los últimos diez años); limitación del crecimiento de los préstamos bancarios, introducida por primera vez en julio de 1973 e impuesta a todas las instituciones crediticias con el fin de detener el crecimiento de sus préstamos (actualmente, todos los préstamos bancarios con excepción

EL CRECIMIENTO DE LOS COSTES DEL TRABAJO, MAL ENDEMICO DE LA ECONOMIA ITALIANA

ES imposible competir en el mercado internacional con los costes de trabajo que Italia tiene en la actualidad. Si Italia no reduce sus costes por hora trabajada ni la competitividad de la economía mejorará, ni la exportación será posible. De continuar esta situación Italia registrará más paro y caminará hacia una disminución de su nivel de vida. Por otra parte, la estabilidad de la economía no será posible si el gasto público no frena su marcha, especialmente el gasto de consumo. No puede pensarse que de este círculo de decisiones fundamentales pueda escaparse por una simple devaluación. Al contrario de lo que ocurría en otras crisis italianas anteriores, la economía mundial no «tira» hoy de la producción de los distintos países. Son muchos los países que están practicando una política rigurosa de deflación, trasladando

recursos desde la producción interna hacia la exportación, reduciendo costes y luchando desesperadamente por ganar mercados exteriores... Desde hace demasiado tiempo la población *ocupada* se está beneficiando en Italia sobre la *desocupada*. Se está trasladando un coste excesivo desde los ocupados sobre las jóvenes generaciones que no encuentran empleo y sobre los ahorradores a los que se sacrifica en sus ganancias reales. Los intereses de estos ciudadanos no se defienden indiciando a toda costa los salarios. Es la modificación real y no verbal de los costes de trabajo el único y verdadero testimonio para apreciar la voluntad de los italianos en la lucha con la crisis económica.

F. MODIGLIANI, *Il costo del lavoro nella economia italiana.*

de la financiación en divisas a la exportación) dentro del límite preestablecido (revisable mensualmente) y regulación de la posición neta de los bancos con respecto al exterior. Entre los instrumentos de mercado hay que destacar: la refinanciación de las instituciones crediticias (aumento progresivo de los tipos base de redescuento ordinario y de los anticipos con vencimiento dado y los tipos de las anticipaciones ordinarias, desde el 6,5 por 100 en 1973 al 19 por 100 en 1981); las operaciones en mercado abierto; la compra y venta de divisa extranjera.

Desde el punto de vista operativo, se han utilizado conjuntamente todos estos instrumentos y especialmente los límites máximos al crecimiento del crédito (a fin de influenciar los em-

pleos en liras), la base monetaria (los depósitos o los créditos totales) y las operaciones en mercado abierto de títulos a corto plazo (liquidez del sistema bancario y de la economía) (Pasacantando, 1981). En la segunda mitad de los años setenta las operaciones en mercado abierto de los Bonos Ordinarios del Tesoro (BOT) a corto plazo se han convertido en el instrumento fundamental de la política monetaria (Monti y Onado, 1982) debido, sin duda, a tres hechos: la definición del CTI como objetivo intermedio de la política monetaria en sustitución del tipo de interés; el desarrollo del mercado monetario; y la supresión de la obligación de la Banca d'Italia de adquirir los BOT no colocados en el mercado (julio de 1981).

3) *Las limitaciones de la política monetaria*

En su conjunto, la política monetaria ha tenido un éxito limitado en la consecución de los objetivos finales para los que ha sido diseñada, como lo indica el estancamiento de la actividad productiva y los desequilibrios monetarios y reales de la economía. Durante los años setenta no sólo no se obtuvieron los resultados esperados en términos de crecimiento y empleo sino que no ha funcionado como un mecanismo adecuado de recuperación, ya que su impacto sobre las variables económicas ha sido demasiado severo. No puede, sin embargo, acusarse a la política monetaria en sí por este fracaso relativo sino, más bien, a la falta de coordinación y articulación de las políticas económicas y a la excesiva significación que la política monetaria ha tenido desde la posguerra.

Con la crisis de 1969 se inicia una década de continuos ajustes. En 1970 las restricciones monetarias fueron apoyadas por medidas fiscales deflacionistas; sin embargo, aunque se corrigen en parte los desequilibrios externos, la reactivación no se produce y la tasa de inflación permanece elevada. Factores de orden no estrictamente monetario dificultaron el ajuste: por un lado, los cambios en el sistema económico internacional (en los mercados internacionales y de materias primas, inestabilidad en el sistema internacional de pagos, especulación) impidieron una respuesta suficiente de la demanda exterior; por otro lado, la reacción empresarial a los conflictos sociales del «otoño caliente» y a las previsiones de cambios imposi-

EL MAL DEL DEFICIT PUBLICO

EL rasgo distintivo de la Hacienda Pública italiana no ha sido tanto la rápida elevación del nivel del gasto público, cuanto la financiación realizada de la mayor parte de su aumento mediante el déficit público y sólo en una parte menor por impuestos.

¿Por qué ha ocurrido esto? Creemos que la respuesta debe ser buscada en parte en la ilusión ampliamente difundida de que la financiación a déficit era gratuita: no recaía directamente sobre nadie. Pero, sobre todo, ese comportamiento se debió y se debe a la decidida voluntad de favorecer intereses de grupo sin descontentar con ello a nadie, tratando de conseguir así un aumento

del gasto público con el mayor consenso social posible. Por el contrario, la falta de acuerdo social para elevar la imposición y financiar el gasto ha sido y es perceptible a causa de la falta de solidaridad y cohesión de la sociedad italiana. En verdad, mejor que financiar el mayor gasto público con nuevos impuestos, se habría debido atender reduciendo las extensas áreas de privilegio fiscal, las considerables de evasión tributaria y las perceptibles de erosión legal. Pero esta reducción habría minado las bases del consenso político.

FRANCO REVIGLIO, *Il controllo della spesa pubblica negli anni '80.*

tivos (introducción del IVA) y las nuevas condiciones del mercado de trabajo indujeron la caída de la inversión industrial.

La crisis energética de 1973-1974 obliga a las autoridades monetarias a recurrir a la política monetaria a fin de limitar el desequilibrio exterior y contener la demanda interna. Se produce entonces la reorientación de la política monetaria con definición de nuevos objetivos intermedios e instrumentos monetarios, que ocasiona la reducción de la inversión, mientras la tasa de inflación se reduce sólo ligeramente. Las causas hay que buscarlas en el empeoramiento de las condiciones internacionales, en el aumento del déficit público y en la ruptura del «equilibrio» político y social anterior que permite a los sindicatos adquirir la capacidad de defender los salarios y las rentas reales de los trabajadores (instauración de la escala móvil en 1975, año de la mayor caída del PIB).

Durante los años setenta, y hasta 1977, la política monetaria oscila, sucediéndose momentos de políticas monetarias acomodantes y de fuertes restricciones crediticias sin que, por ello, mejore la inflación ni se consiga un relanzamiento de la economía. Durante 1977-79 se intenta la realización de un programa de estabilización, basado en el consenso de las fuerzas sociales y políticas (gobierno de unidad nacional), consenso que se ve favorecido por el mejor comportamiento de las exportaciones italianas en los mercados extranjeros y cuyo resultado más sensible es la inversión de la tendencia de la tasa de beneficios. Sin embargo, a partir del otoño de 1979, con la segunda crisis energética, se rompe el consenso y la política monetaria se endurece con la utilización de toda la batería de instrumentos con niveles cada vez más restrictivos; los resultados obtenidos son poco positivos sobre la demanda y negativos sobre

la producción, aunque con una pequeña mejora en la tasa de inflación en 1981 y 1982.

2. La política fiscal

A pesar de los cambios introducidos durante los años setenta en el sistema impositivo, la política fiscal ha mostrado importantes limitaciones para afrontar los problemas de la economía italiana.

1) La reforma fiscal

El actual y reformado sistema fiscal italiano se articula alrededor del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPEF) y del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), con una recaudación en 1981 del 32,8 por 100 y del 26,9 por 100 del total de los ingresos fiscales, respectivamente (Banca d'Italia).

El antiguo sistema impositivo italiano adolecía de graves deficiencias que hacían necesaria la reforma tributaria (Pedone, 1979). Cuatro motivos fundamentales justificaron esa reforma fiscal. En primer lugar, la complejidad del sistema dificultaba el conocimiento de la norma jurídica aplicable en cada caso (y el tipo impositivo de cada renta), dada la imprecisión de las leyes tributarias y el sinnúmero de normas, instrucciones y órdenes dictadas por el Ministerio de Finanzas. En segundo lugar, los altos tipos de gravamen, la injusta distribución de la carga tributaria entre los contribuyentes, el complejo e ineficaz sistema de exenciones y de ayudas fiscales habían propiciado la extensión de la evasión fiscal. Además, la desorganización y la ineficacia de la administración financiera hacían que el

sistema se mantuviera sólo gracias a un elevado coste de la gestión. Finalmente, la rigidez de la estructura impositiva impedía utilizar el sistema fiscal como un instrumento adecuado para actuar sobre las variables económicas tanto a corto como a medio plazo.

Estos y otros motivos hicieron que desde el principio de los años sesenta la reforma fiscal se convirtiera en uno de los objetivos de la acción de gobierno, con la creación en 1963 de una Comisión de Reforma Fiscal presidida por el profesor Cosciani. Sólo diez años después la reforma comienza a aplicarse. En enero de 1973 se introduce el IVA y en 1974 el nuevo sistema de impuestos directos. En la actualidad, existen cinco categorías de impuestos. La imposición directa ha sido reformada en gran medida: además de los *nuevos* impuestos (impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuestos sobre la renta de las personas jurídicas, impuesto local sobre las rentas e impuesto sustitutivo sobre los intereses) permanecen aún en vigor algunos impuestos del sistema fiscal anterior (impuesto de los bienes muebles, impuesto sobre sociedades, impuesto complementario sobre la renta). En la imposición indirecta hay cuatro categorías de impuestos: el IVA es el tributo más importante; en las categorías de los impuestos sobre consumos específicos destacan los impuestos de producción de hidrocarburos y el impuesto de consumo de tabacos; finalmente, en la categoría de juego y lotería se incluyen los impuestos que inciden sobre los juegos de azar y las apuestas.

Quizá sea en el área de la imposición directa donde la refor-

ma ha supuesto un mayor cambio, pues de hecho ha reducido de diecisiete a cuatro el número de impuestos y ha introducido un cierto grado de racionalidad en el sistema impositivo. Sin embargo, algunas de las críticas formuladas al anterior sistema permanecen en pie, sobre todo las que hacen referencia a la equidad del sistema impositivo. Por un lado, la progresividad del IRPEF se atenúa en los altos niveles de renta debido a su mayor incidencia sobre las rentas de los trabajadores dependientes y las rentas fijas (pensionistas, fundamentalmente) que sobre las de las profesiones liberales y las rentas elevadas; a que los tipos pierden progresividad a medida que se consideran las rentas más altas, y a que algunas rentas no están determinadas y gravadas con criterios de progresividad. Además, el impuesto local sobre las rentas sustituyó al impuesto ordinario sobre el patrimonio (que figuraba en la propuesta original de Cosciani), con lo que la progresividad de la reforma quedaba aún más atenuada. Finalmente, la continua inflación de los años setenta, unida al esquema impositivo introducido, acentúa la incidencia de la reforma sobre las rentas bajas.

La reforma no ha eliminado tampoco las deficiencias de la estructura de los impuestos indirectos. La introducción del IVA en vez del IGE suponía una simplificación importante de los impuestos indirectos, pues al incidir sobre el valor añadido acumulado en el valor de cada mercancía, sería un impuesto general sobre el precio total de los bienes y servicios consumidos y, al estar dotado de mayor generalidad y claridad, eliminaría la evasión fiscal. Se pretendía

usar el IVA como un impuesto general sobre el gasto, lo que permitiría complementar la acción de los impuestos directos. Sin embargo, hasta el momento presente, el tributo no ha tenido completa aplicación, puesto que casi el 50 por 100 se pierde entre evasión, exenciones y reembolsos y los regímenes especiales tienden a prevalecer sobre el régimen general. Por otra parte, la introducción del IVA pretendía racionalizar y simplificar la estructura de impuestos indirectos, pero sólo lo ha conseguido en parte, pues en realidad sigue comportándose como impuesto indirecto sobre consumos específicos y se mantienen un sinnúmero de viejos impuestos.

2) *Las limitaciones de la política fiscal*

La poca flexibilidad de los instrumentos fiscales disponibles, unida al mal funcionamiento de las instituciones administrativas y a la falta de acuerdo político no han permitido que la política fiscal desempeñara un papel apreciable en la política económica (Pedone, 1979; Salvati, 1980; Cavazuti, 1981).

Los ingresos por impuestos no han sido capaces de atender a los gastos de las Administraciones Públicas, por lo que el déficit del sector público ha aumentado de año en año, lo que ha hecho necesario desarrollar formas alternativas de financiación del gasto. El aumento de los gastos públicos durante los años setenta ha sido de tal magnitud que la cobertura de los impuestos ha disminuido a pesar de la reforma tributaria (90 por 100 a mitad de los años sesenta; 80 por 100 a finales de los años setenta).

No se dispone de información que permita valorar la evolución de la distribución de la renta en la economía italiana y cuál es su comportamiento antes y después de la aplicación de los impuestos. Las deficiencias de la reforma tributaria hacen pensar que el objetivo de progresividad no se ha conseguido: la inexistencia de un impuesto sobre el patrimonio y sobre la riqueza (en parte gravada a través del impuesto de sucesiones), la «ineficacia» redistributiva de la imposición progresiva sobre la renta, la difusión de la evasión fiscal y la diferenciación en el tratamiento de las rentas según su naturaleza imposibilitan el aumento de la equidad de la estructura impositiva. Por otro lado, la política de gasto público incorpora también importantes limitaciones: las deficiencias en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, la importancia del clientelismo en la orientación del gasto público, la ausencia de criterios sociales definidos y ampliamente aceptados por los grupos políticos hacen que los objetivos redistributivos alcanzados estén, en general, bastante por debajo de los niveles existentes en las economías avanzadas.

Por último, las autoridades italianas han utilizado con poco éxito la política fiscal con el fin de incidir sobre los desequilibrios a corto plazo de la economía. El nivel y tasa de crecimiento del déficit público constituye una de las causas de la crisis de los setenta y ochenta. Por ello, cuando es necesario repartir los costes de la crisis a través de la política presupuestaria las dificultades son infranqueables. Por un lado, no existe un acuerdo suficiente entre los grupos políticos sobre la dis-

tribución de la renta que permita medidas presupuestarias eficaces. Además, el sistema presupuestario italiano es poco operativo debido a que el procedimiento administrativo y la legislación dificultan los cambios de las normas vigentes y, por lo tanto, para variar los ingresos y los gastos las autoridades se encuentran mediatizadas por el poder legislativo hasta el punto de que incluso los decretos-ley resultan inoperantes debido a las modificaciones introducidas en la discusión parlamentaria. Finalmente, los defectos de la reforma fiscal no han permitido disponer de instrumentos adecuados para realizar una política de demanda a corto plazo.

3. *Política financiera*

Tradicionalmente, los mercados financieros italianos han mostrado graves disfuncionalidades, que se han convertido en restricciones importantes a la financiación de las empresas durante la crisis. La rígida estructura del sistema crediticio, con la especialización del sistema bancario en las operaciones a corto y los Institutos de Crédito Especial en las operaciones a medio y largo plazo, la excesiva presencia del Estado en el sistema crediticio, la debilidad del mercado de capitales, la expansión del mercado de obligaciones, entre otros factores, han dificultado el proceso de acumulación de capital. En los años setenta se producen importantes desarrollos en los mercados financieros (indiciación de obligaciones; certificados de crédito del Tesoro; obligaciones convertibles en acciones; emisión de acciones de ahorro con cláusula de convertibilidad) y, sobre

todo, la expansión del mercado monetario, que alteran completamente el esquema de financiación y lo acercan al de los países más avanzados (Cesarini, 1981; Monti y Onado, 1982; Vázquez, 1982).

1) *La explosión del mercado monetario*

La transformación más significativa del sistema financiero italiano en los años setenta ha sido el rápido desarrollo del mercado monetario. Hasta el comienzo de la crisis económica, el mercado de dinero a corto plazo estaba poco desarrollado, lo que hacía difícil la actuación de las autoridades monetarias ante presiones externas, al no poder utilizar mecanismos a corto para defender el mercado de obligaciones. El aumento del déficit público, el cambio del objetivo intermedio de la política monetaria, el aumento y mayor variabilidad de los tipos de interés y la creciente preferencia del público por la liquidez, han dado al mercado monetario un gran impulso desde mediados de los setenta, convirtiéndolo en el *baricentro* de los circuitos de intermediación financiera.

Las principales «innovaciones» financieras en el mercado monetario durante los últimos años han sido el gran desarrollo del mercado de BOT, la difusión de la aceptación bancaria y la ampliación de la negociación de los depósitos interbancarios. El impulso de las operaciones de aceptación bancaria hay que referirlo a la búsqueda de canales alternativos de crédito que bancos y empresarios hubieron de hacer ante las medidas administrativas encaminadas a su limitación. En concreto, la reducción del impuesto sobre letras

aceptadas en 1978 frente al aumento de las letras ordinarias potenció enormemente este instrumento hasta el punto de que entre 1976 y 1981 se ha pasado de un total de 50 mil a 3.600.000 millones de liras. A su vez, el desarrollo del mercado interbancario italiano es reciente, ya que hasta 1963 los bancos no podían disponer de fondos que no fueran utilizados para los servicios que prestaban y hasta 1970 no se liberalizaron los tipos. La ampliación de las actividades de los bancos extranjeros en los últimos años ha dado un nuevo impulso al mercado interbancario, ya que es su principal fuente de financiación.

Los cambios en los mercados monetarios hay que atribuirlos, sobre todo, a la potenciación del mercado de BOT, que en última instancia no son más que un medio a través del que el Tesoro gestiona la deuda pública. Su gran desarrollo en los años setenta se debe sin duda al aumento continuo de la deuda pública y al atractivo que representaban los altos tipos de rendimiento y la reducción progresiva de su vencimiento en un período de gran inflación. Entre 1977 y 1981 el valor de los BOT en el mercado se multiplicó por cuatro (pasando de 24.709 a 98.750 miles de millones de liras) y su cuota en la financiación de la deuda del sector público pasó del 21 al 36 por 100. En la composición de la oferta total de títulos, los BOT han pasado de significar el 7 por 100 en 1970 a superar el 40 por 100 en 1981. Al mismo tiempo, la vida media de los títulos se ha reducido en los últimos cinco años, pasando de 53 a 11 meses. Finalmente, mientras que en 1975 el porcentaje de bonos

en manos del público no superaba el 3 por 100, a finales de 1982 se elevaba al 62 por 100 (31 por 100 en los Institutos de Crédito y 6 por 100 en la Banca Central).

A partir de 1974, se ha producido una especie de círculo vicioso entre endeudamiento público y aumento de los bonos en manos del público, que incorpora un gran riesgo para la estabilidad monetaria. El Tesoro necesita cada vez más fondos para cubrir su endeudamiento, pues debe atender no sólo el vencimiento anual de alrededor de 120.000 millones de liras, sino también el nuevo déficit anual y los intereses crecientes cada año (alrededor de 20.000 millones de liras en 1981, 80 por 100 de los títulos cotizados en bolsa). Los ahorradores, con el fin de ponerse a salvo de los efectos de la inflación, prefieren colocar sus ahorros en BOT, cuyo rendimiento en 1981 se situó en el 19,71 por 100 (rendimiento positivo en términos reales a partir del segundo trimestre de 1981), a situarlos en forma de depósitos en las instituciones de crédito. El aumento de la liquidez de la deuda pública pone en juego la estabilidad monetaria del sistema, puesto que los portadores de títulos pueden decidir su monetización si los tipos de interés no se mantienen positivos con respecto a la inflación esperada, lo cual ocasiona un crecimiento continuo de la deuda pública y de los costes de financiación.

2) *La desintermediación bancaria*

Durante los años setenta los bancos adquirieron un papel dominante en el sistema crediticio:

entre 1973 y 1979 los depósitos bancarios pasaron de significar el 40 al 53 por 100 de los medios de financiación disponibles en la economía italiana. La causa principal era que las familias mostraban una preferencia creciente por la liquidez, como atestigua el hecho de que la participación de los depósitos a la vista en el ahorro familiar pasó del 37 por 100 en 1971 al 53 por 100 en 1979. Ante la creciente inflación, el público prefería el depósito bancario a la adquisición de títulos con rendimientos reales bastante inciertos. Esto produjo, por lo tanto, un exceso de pasividad en los bancos, una hiperintermediación de los bancos de crédito y la aparición del fenómeno de doble intermediación. Los grandes emisores de títulos (Tesoro, ENEL, empresas de participación estatal) y los Institutos de Crédito tenían dificultad para satisfacer sus necesidades de medios financieros y para canalizar créditos a medio y largo plazo al sector productivo. La ruptura que se producía en el equilibrio del sistema crediticio tan sólo podía ser subsanada a través de la transferencia de fondos de los bancos a las demás instituciones financieras y, por lo tanto, gracias al fortalecimiento del papel de los bancos en el sistema crediticio.

La situación se alteró radicalmente a partir de 1979, cuando el Tesoro decidió colocar directamente sus títulos (a corto y a medio plazo) entre los ahorradores y cuando algunas empresas intentaron nuevas formas de financiación directa (emisión de obligaciones convertibles y otros instrumentos). Se produjo así la sustitución de los depósitos bancarios por títulos del Estado, estimulada por el crecimiento

del diferencial entre los tipos de interés de los BOT y el rendimiento de los depósitos (tres puntos en 1981). Así, la tasa de rendimiento de los depósitos, que desde 1975 había sido superior al 20 por 100 (por encima, por lo tanto, de la tasa de inflación), disminuyó (20 por 100 en 1979, 13 por 100 en 1980 y 9 por 100 en 1981). El proceso de desintermediación no es ajeno a los efectos de la política restrictiva llevada a cabo por la autoridad monetaria, ya que tiende a ampliar los diferenciales: la existencia de límites a la concesión de créditos es, sin duda, un obstáculo a la reacción bancaria ante el proceso de desintermediación, pues el aumento de los tipos de interés de los depósitos no se traduciría en un aumento de los créditos y la inversión en títulos, la única posible, no aparece como suficientemente compensatoria.

III. ¿HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA ECONOMICA?

La discusión de los problemas de la economía italiana y de las políticas adoptadas para solucionarlos muestra con claridad que, a pesar de la sofisticación de los instrumentos y medidas, los resultados han sido más bien pobres (cuadro n.º 1). En los comienzos de los años ochenta, la disfuncionalidad del sistema productivo es de tal magnitud que no es ninguna simplificación decir que la sociedad italiana atraviesa por una profunda crisis, de la que sólo es posible salir con el esfuerzo y la solidaridad de todas las fuerzas sociales y políticas. Así lo han entendido los partidos

políticos y las partes sociales al revisar durante los últimos meses sus actitudes y programas y aceptar la firma del Acuerdo sobre el Coste del Trabajo el 23 de enero de 1983. A pesar de que este pacto supone un cambio significativo en el comportamiento político y de que su cumplimiento conduciría hacia una estrategia alternativa para enfrentar la crisis, las contradicciones entre objetivos y medidas que apuntan en el documento hacen surgir dudas sobre su viabilidad.

Ante todo, hay que decir que el acuerdo significa una ruptura clara con el pasado, no sólo con el modelo de contratación libre del periodo 1968-73 sino también con el de 1976-82, en que la Administración intervenía en la autonomía negociadora de las partes a través de una normativa un tanto desordenada, mientras que la negociación de los salarios y condiciones de trabajo estaba mediatizada por la indiciación automática de los salarios y las acciones de fuerza de las partes sociales. El gobierno, los sindicatos y las patronales han alcanzado un acuerdo, que introduce una forma de modelo corporativista en que las fuerzas sociales participan en la toma de decisiones políticas, el gobierno adopta un papel activo en la generación y contenido del acuerdo, los sindicatos aceptan el sacrificio de ciertos grados de libertad sindical y el gobierno refuerza la autoridad asociativa de sindicatos y patronales.

El acuerdo, por lo tanto, supone una innovación en la estrategia frente a la crisis económica. La negociación concertada en materias como el coste de trabajo y relaciones laborales combina intercambios, entre las

CUADRO N.º 1

LOS EFECTOS DE LA POLITICA ECONOMICA

OBJETIVOS DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS

COMPORTAMIENTO DE LAS VARIABLES MACROECONOMICAS EN LOS OCHENTA

1. Política monetaria:

- Crecimiento sostenido de la producción.
- Aumento del empleo.
- Estabilización del ciclo de producción.
- Reducción de la inflación.
- Funcionamiento ordenado de los mercados financieros.

2. Política fiscal:

- Atender necesidades del gasto público.
- Redistribuir la renta.
- Estabilizar las variaciones de la demanda.

3. Política financiera:

- Favorecer la financiación de las empresas.
- Estabilizar los mercados financieros.
- Cubrir el déficit público.

- Crecimiento del PIB en 1982, -0,3 por 100.
- Reducción de población ocupada en 1982, 0,7 por 100.
- Reducción y oscilación rápida del ciclo a corto plazo.
- Aumento de los precios al consumo en 1982, 16,5 por 100.
- Excesiva intermediación bancaria.

- Déficit público en 1982, 12,1 por 100 del PIB.
- Deficiente distribución de la renta.
- Inoperatividad de las medidas fiscales estabilizadoras.

- Coste elevado de la financiación.
- Inestabilidad monetaria por aumento de la presencia y liquidez de la deuda pública.

partes, no sólo de objetivos económicos y políticos, sino también de objetivos contractuales. Las fuerzas sociales y el gobierno participan en la elección de política económica (sin contar directamente con el Parlamento), instaurando una política de rentas que apunta hacia una economía concertada.

Con el fin de mejorar la competitividad y de restablecer el equilibrio de la economía, el acuerdo fija dos objetivos: la lucha contra la inflación y el aumento del empleo. Se establece, por primera vez en Italia, un programa de reducción gradual de la tasa de crecimiento de los precios al consumo, fijando una media anual del 13 por 100 para 1983 y del 10 por 100 para 1984. En el articulado se establece que en caso de que la inflación de hecho supere a la programada, las me-

didias de compensación no considerarán los aumentos de los precios debidos a la revaluación del dólar con respecto a la media ponderada de las cotizaciones de las monedas de la Comunidad Económica Europea. Por otro lado, para afrontar el problema del empleo, se anuncian medidas legislativas y administrativas y acciones compartidas de los agentes sociales. Estos dos objetivos esperan conseguirse manteniendo el salario real actual.

El núcleo de las medidas encaminadas a contener el aumento medio del coste del trabajo dentro de los límites anteriores se articula a través de la introducción de modificaciones en la escala móvil, en las cargas sociales de las empresas y en la redistribución fiscal. Por un lado, se mantiene el sistema de la escala móvil y, por lo tanto,

su indicación automática en función de las variaciones trimestrales del índice del coste de la vida. Se acepta como nueva base del índice los gastos de la familia tipo en el trimestre agosto-octubre de 1982 y se reduce en un 15 por 100 la indemnización atribuible a la variación de un punto del índice del coste de vida, estableciéndose en 6.800 liras. Por otro lado, el gobierno se compromete a presentar en el Parlamento una ley que fiscalice las cargas sociales de las empresas con una incidencia igual a la alcanzada en 1982, salvo en el caso del Mezzogiorno en que se añaden las cargas sociales ocasionadas por la nueva ocupación. Finalmente, se compensará el sacrificio de los trabajadores con las ventajas fiscales que supondrá la nueva ley modificadora del impuesto sobre la renta de las personas físicas (ten-

dente a neutralizar la mayor de-tracción impositiva), con la in-troducción de prestaciones por hijos menores de 18 años (a cargo del Estado), con la aten-uación de los aumentos en las tarifas eléctricas, en los transpor-tes públicos y en los precios administrados, con la contención de los aumentos de precios de diversos conceptos de la asisten-cia sanitaria y otros conceptos.

El documento es más vago en los importantes compromi-sos del gobierno para reformar la disciplina del mercado de tra-bajo (ocupación a tiempo par-cial, contratación de jóvenes con finalidad formativa, redefinición de la disciplina de movilidad en-tre las empresas, nuevo funcio-namiento de la Cassa Integra-zione Guadagni) para afrontar el grave problema del absentismo y de la microconflictividad. Fi-nalmente, se proponen criterios para reducir la jornada de tra-bajo, distribuir las vacaciones a lo largo del año y utilizar más intensamente las plantas indus-triales.

No cabe duda de que el Acuer-do sobre el Coste del Trabajo ha-ce un gran esfuerzo por incidir sobre los factores que causan los desajustes que presenta el pro-ceso de acumulación interior de capital de la economía italiana. Sin embargo, el documento tie-ne importantes limitaciones, pro-bablemente debidas a que es un compromiso entre partes que defienden intereses en conflic-to. En primer lugar, el Acuerdo deja pendiente de desarrollo le-gislativo gran parte de sus pro-puestas, lo que, de hecho, lo condiciona a los avatares del Parlamento. La experiencia de las décadas pasadas hace pen-sar que podrían introducirse im-portantes cambios en el texto y en su interpretación y que,

incluso, algunas propuestas no lleguen a convertirse en ley. En un Parlamento, con una mayo-ría tan inestable hay que contar con cambios ocasionales en el comportamiento de los partidos.

En segundo lugar, el «ajuste» del pacto recae en buena parte sobre el sistema fiscal. El Es-tado, es decir los ciudadanos, han de pagar los costes del acuerdo. Es razonable pensar que si se llevan adelante las propuestas sobre reducción de la fiscalidad y aumento de los gastos asistenciales, el déficit público se incrementará. Si, como se ha indicado anteriormente, el déficit público y el coste del trabajo son mecanismos que fa-vorecen la inflación y reducen la tasa de inversión, el efecto final de la aplicación del Acuer-do puede ser negativo en térmi-nos del control de la inflación y de crecimiento del empleo. Se produciría, entonces, una sim-ple traslación del problema des-de el área de las relaciones la-borales al área del Estado.

Además, nada garantiza que lo convenido en el Acuerdo vaya a reducir la inflación. La escala móvil sigue en pie y su automa-tismo continúa operando cada tres meses, aunque sea con un nivel menor. Es más, la indem-nización debida al aumento del coste de la vida repercutirá por igual en todos los trabajadores, por lo que las empresas se ve-rán obligadas a realizar mayores aumentos salariales a los em-pleados más cualificados a fin de continuar estimulando su ma-yor productividad. En esas con-diciones, sólo una política mo-netaria restrictiva podría garan-tizar el control de los precios hasta que se produjera una reac-tivación de la economía interna-cional, pero a costa de un im-

pacto negativo sobre la ocu-pación y el crecimiento.

Finalmente, existen en el Acuerdo «fugas» no sustancia-les que pueden crear dinámicas perversas para la obtención de los objetivos del Acuerdo. ¿Quién garantiza que la reducción del horario no va a provocar una expulsión de mano de obra de las empresas como conse-cuencia de la mayor racionalización de la actividad producti-va, con el consiguiente aumen-to del malestar social y de la presión sobre la Hacienda Pú-blica? ¿Cómo se van a articular las iniciativas contractuales den-tro del esquema nacional y quién garantiza, a nivel de empresa, los compromisos a nivel de las grandes instituciones?

En resumen, los gestores de la política económica han dado un paso adelante en la búsque-da de una estrategia alternativa para la salida de la crisis, tra-tando de enfrentar conjunta-mente los desequilibrios inter-nos de la economía, aunque dentro de un marco de incerti-dumbres. Pero quedan pendien-tes problemas importantes como el del ajuste industrial, hasta el punto de que el Acuerdo anuncia de pasada «leyes de programa-ción industrial», los desequili-brios de la balanza de pagos y el crecimiento de la deuda ex-terior. La economía italiana es una economía recientemente in-dustrializada, que funciona con bajos niveles de actividad; su industrialización ha sido «asisti-da» por el Estado desde los pri-meros momentos; la transición del Estado Liberal al Estado de Bienestar se ha basado en un sistema de relaciones persona-les que tiende a perpetuar las instituciones tradicionales; su modelo de acumulación está sensiblemente condicionado por

su posición en la división internacional del trabajo. Enfrentar la salida de la crisis en estas condiciones requiere no sólo grandes dosis de imaginación sino, sobre todo, un gran esfuerzo solidario que hasta ahora no se ha realizado.

BIBLIOGRAFIA

- BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale*, Roma, varios años.
- CAVAZZUTI, F., *Il nodo della Finanza Pubblica*, Milán, Feltrinelli Editore, 1980 (1.ª edición, 1978).
- «El financiamiento del Tesoro: aspetti economici e istituzionali», en VACIAGO et al., 1981.
- CEE, «The competitiveness of European Community Industry», *Document of the Commission's Services*, N.º III/387/82, 5 March 1982, Bruselas, 1982.
- CESARINI, F., *Le aziende di credito italiane*, Bolonia, Il Mulino, 1981.
- CONFINDUSTRIA, *Indicatori della situazione economica nazionale*, varios números, Centro Studi, Roma.
- D'ANTONIO, M., «El financiamiento de las empresas industriales», en MINERVINI et al., 1980.
- FAZIO, A., «La política monetaria en Italia dal 1947 al 1978», *Moneta e Credito*, vol. 32, n.º 127, 1979.
- GRAZIANI, F., *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, nueva edición, Bolonia, Il Mulino, 1979 (1.ª ed., 1972).
- ISCO, *Quadri della contabilità nazionale italiana*, Roma.
- *Rapporto semestrale sull'evoluzione congiunturale dell'economia*, varios números, Roma.
- MINERVINI et al., *La crisi dell'impresa industriale*, Nápoles, Liguore Editore, 1980.

- MONTI, E., y ONADO, M., *Il mercato monetario e finanziario in Italia*, Bolonia, Il Mulino, 1982.
- OCDE, *Economic Survey of Italia*, varios números, París.
- *Labour force statistics*, varios números, París.
- *National Accounts of OECD countries*, varios números, París.
- ONIDA, F., «Il ruolo dell'Italia nelle divisione internazionale del lavoro», en BIASCO et al., *Lezioni di Economia*, Milán, Feltrinelli Economica, 1977.
- PASSACANTANDO, F., «Obiettivi, strumenti e indicatori della politica monetaria in Italia», en VACIAGO et al., 1981.
- PEDONE, A., *Evasori e tartassati*, Bolonia, Il Mulino, 1979.
- PRODI, R., et al., *Per una ristrutturazione e riconversione dell'industria italiana*, Bolonia, Il Mulino, 1980.
- SALVATI, M., *Alle origini dell'inflazione italiana*, Bolonia, Il Mulino, 1980.
- SCOGNAMIGLIO, C., «El financiamiento de las actividades industriales», en GRASSINI et al., *Stato e industria in Europa. L'Italia*, Bolonia, Il Mulino, 1979.
- SYLOS LABINI, P., «Prezzi rigidi, prezzi flessibili e inflazione», en *Moneta e Credito*, 1981, págs. 403-435.
- VACIAGO et al., *Congiuntura e politica monetaria*, Bolonia, Il Mulino, 1981.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A., *Crisis económica en Italia: factores explicativos*, Fundación FIES, 1982 (mimeo).

(*) El autor agradece a la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros la ayuda que ha permitido la realización de una investigación sobre la que se basa este artículo.