



LA ECONOMIA ANTE DOS CRISIS

Luis Angel Rojo

LA información disponible sobre la evolución económica de los países industriales ha comenzado a ofrecer motivos para una satisfacción esperanzada desde hace un año y medio, tras un largo período de pesimismo. Primero han sido los Estados Unidos quienes, desde el comienzo del año pasado, han mostrado una recuperación intensa de la actividad económica que ha ido consolidándose con el paso del tiempo. También Japón, siempre más resistente al estancamiento, ha acentuado su ritmo de expansión. Y, finalmente, los síntomas de mejora han alcanzado a los países europeos, si bien de modo desigual, con mayor incertidumbre y menor vigor. Los organismos internacionales han revisado varias veces al alza, durante los últimos meses, sus previsiones sobre la tasa de crecimiento real de los países industriales en 1984, hasta situarla en un 5 por 100, casi el doble de la alcanzada el año pasado; y el comercio mundial está avanzando en volumen a una tasa del 8,5 por 100, cuatro veces superior a la registrada en 1983.

La economía mundial ha dejado atrás la grave recesión de 1979 a 1982, pero todavía existen motivos serios de preocupación. La recuperación tiene su centro en Estados Unidos, y hay observadores que dudan de que las condiciones financieras permitan que la reactivación americana se consolide con suavidad en una fase de expansión sostenida. Un buen número de países europeos tienen aún pendientes reajustes que son necesarios para que puedan incorporarse de modo estable a un movimiento de reactivación intensa. Y los problemas de numerosos países en vías de desarrollo, fuertemente endeudados y con graves problemas de liquidez exterior, les convierten en un lastre para la reanimación del comercio mundial.

Existe una tendencia notable a pensar que todos estos problemas e incertidumbres tienen su origen en los Estados Unidos. Se subraya la intensidad que ha alcanzado la recuperación americana, la imposibilidad de relajar la disciplina monetaria en tales condiciones y la pre-



sión que el importante déficit estructural ejerce sobre los mercados financieros y los tipos de interés; y se concluye que tales circunstancias hacen muy difícil el paso suave de la economía americana a un período de expansión firme. Se señala también que las peculiaridades de la recuperación en los Estados Unidos tienden a dificultar la reactivación de los demás países industriales y, en particular, de los europeos; porque —se dice—, de una parte, la intensa apreciación del dólar y el fuerte aumento de las importaciones y del déficit comercial americanos no van a durar indefinidamente y no tienden a estimular, por tanto, la inversión en los sectores exportadores de los demás países industriales; y, de otra parte, el contagio de los altos tipos de interés americanos frena el fortalecimiento de la demanda interna en estos otros países. Finalmente, se denuncia que los tipos de interés americanos, altos y crecientes, aumentan las cargas soportadas por los países en vías de desarrollo, fuertemente endeudados, y hacen aún más difícil la tarea de sacar adelante sus maltrechas economías.

Todas estas consideraciones contienen elementos importantes de verdad. No hay duda de que la posición fiscal americana ha de fortalecerse si se desea evitar el mantenimiento de altos tipos de interés, los efectos negativos sobre la formación de capital en Estados Unidos y la absorción intensa del ahorro de otros países. Además, la necesidad de reducir el déficit federal americano se ha hecho más urgente en vista del ritmo al que aquella economía se está aproximando a la plena utilización de sus recursos productivos. Una vez reconocidas estas verdades, parece importante, sin embargo, que los países europeos no cedan a la tentación de buscar el origen de todas las dificultades actuales en la economía americana y atiendan a sus propias fuentes de problemas. Es más: parece importante que reflexionen sobre la flexibilidad que ha mostrado la economía americana y sobre su contraste con los factores de fuerte rigidez que explican lo que se ha denominado *la maladie européenne*.

Habíamos vivido, durante varias décadas, con la ilusión de que se había encontrado, por fin, la forma de organización económica que prometía un crecimiento indefinido del bienestar material y una oportunidad para hacer más profundo el contenido económico de los derechos

de los ciudadanos; de que los gobiernos sabían y podían mantener las economías por sendas de expansión sin grandes fluctuaciones y desequilibrios. Pero los diez últimos años nos han hecho vivir el fin de esa ilusión, han puesto en cuestión las ideas y criterios que inspiraron la organización y la regulación de las economías en el largo periodo anterior. Y las economías europeas han proporcionado el escenario más propicio para esa crisis de ideas y actitudes.

Tras el primer encarecimiento brusco del precio del petróleo, a finales de 1973, las políticas económicas orientadas a frenar los desequilibrios consiguientes y las inercias inflacionistas heredadas del auge anterior condujeron a una recesión; pero tan pronto como la contracción se hizo intensa, los países industriales tendieron a combatirla aplicando políticas monetarias y fiscales relativamente expansivas. Era una aproximación a los problemas desde la perspectiva keynesiana, que había prevalecido en las dos décadas anteriores. Puesto que el impacto del encarecimiento del petróleo sobre los precios y las balanzas de pagos de los países industriales se consideraba ya, en buena medida, absorbido y se había generado una considerable subutilización de los factores productivos, se pensaba que el estímulo a la demanda global conduciría a una mejora de la actividad y el empleo sin alentar nuevas presiones inflacionistas. Pero los hechos se encargaron de probar que tales previsiones eran erróneas.

Y así, cuando se registró la segunda elevación del precio del petróleo, en 1979, la respuesta de la gran mayoría de los países industriales consistió en aplicar de modo persistente políticas monetarias notoriamente restrictivas, luchar para contener los déficits fiscales y afrontar los reajustes de recursos reales que tenían pendientes. Se había pasado al convencimiento de que sólo en la medida en que se eliminasen los desequilibrios monetarios, se desenraizasen las expectativas inflacionistas y se restableciese la rentabilidad de las empresas sería posible situar de nuevo las economías en sendas de crecimiento sostenido. Dicho en otras palabras: en contra del pensamiento keynesiano antes dominante, se había llegado a la conclusión de que las simples manipulaciones monetarias y fiscales no servían para resolver los problemas planteados y sólo diferían el avance en el tiempo de los reajustes necesarios. La recesión iniciada



en el segundo semestre de 1979 había llevado a los grandes países industriales, excepto Japón, al finalizar el año 1982, a tasas de paro del orden del 10 por 100 de la población activa o aún mayores, sin que ello les hubiera inducido a variar sus políticas económicas.

Parece, por tanto, que se ha preferido olvidar, en estos últimos años, las que parecían ser las lecciones extraídas de la amarga experiencia de los años treinta. A primera vista, es como si la economía y la política hubieran descrito una circunferencia para volver al punto de partida en los cincuenta años que median entre la gran depresión de 1929-1932 y la recesión de 1979-1982.

Las cosas no han sido así exactamente; pero se ha registrado, sin duda, un cambio importante de ideas y actitudes que implica una revisión considerable de los criterios que se formaron en los años treinta y cuarenta y que fueron dominantes en las décadas siguientes. Y es importante preguntarse cuáles han sido las causas de ese cambio.

La respuesta más habitual ha consistido en señalar que lo que se ha puesto en cuestión, durante los últimos años, ha sido la política macroeconómica keynesiana y que la razón ha sido el hecho de que la recesión de 1979-1982 respondía a razones distintas de las que motivaron la gran depresión de 1929-1932. Fenómenos de naturaleza distinta han de requerir —se dice— políticas económicas también distintas. Y esas diferencias se suelen resumir diciendo que la gran depresión de los años treinta fue el resultado de una intensa contracción de la demanda agregada de bienes y servicios que hubiera debido ser corregida, por tanto, mediante políticas de estímulo a esa demanda, en tanto que la contracción reciente ha sido provocada por el lado de la oferta, es decir, por variaciones importantes de precios y costes relativos, cuya superación exige importantes reajustes en la asignación de los recursos productivos.

El alza, intensa y reiterada, del precio de la energía impuso fuertes transferencias de renta desde los países importadores a los exportadores de crudos, con los desequilibrios consiguientes en los pagos internacionales y el descenso en la demanda mundial de bienes y servicios. Y condujo simultáneamente a fuertes elevacio-

nes de precios que, al provocar reacciones defensivas de los perceptores de rentas —especialmente, de rentas salariales—, alimentaron intensos procesos inflacionistas mientras se contraían los beneficios empresariales y, tras ellos, la demanda de inversión. El encarecimiento relativo de la energía y la elevación, en la mayoría de los países, de los costes unitarios del trabajo en términos reales modificaron el esquema internacional de ventajas comparativas e indujeron alteraciones considerables en la estructura de la demanda. El ritmo de obsolescencia económica de amplias piezas del capital productivo se aceleró y, con el debilitamiento general de las expectativas, numerosas empresas y sectores nacionales se hicieron inviables con la dimensión y la estructura que poseían.

Las causas y condiciones de la contracción reciente tenían, ciertamente, poco que ver con los desfallecimientos normales de la demanda agregada; se referían a problemas de asignación de recursos cuya corrección exigía tiempo, y que no podían resolverse con simples estímulos de la demanda agregada resultantes de operaciones monetarias y fiscales. Estas diferencias en las circunstancias explican, sin duda, una parte de los cambios registrados en las ideas económicas durante los últimos años; pero sólo una parte. La crisis que estamos viviendo en las concepciones económicas no puede explicarse simplemente en términos de la inadecuación de unas ideas de política económica —las ideas keynesianas— a una situación económica concreta. Se trata, en mi opinión, de una crisis más amplia y, al mismo tiempo, más profunda.

Lo que hemos presenciado a lo largo de la última década ha sido la acumulación de una evidencia muy importante sobre los límites y las contradicciones de la aproximación central a los problemas económicos, desarrollada en la segunda posguerra a partir de la reflexión sobre la experiencia ingrata de la gran depresión, que ha tendido a dominar en los países industriales durante treinta años. Esta aproximación central a los problemas económicos defendía economías mixtas que, aceptando el papel de la iniciativa privada, otorgaban un papel creciente al Estado en la vida económica para corregir los fallos del mercado en la asignación de los recursos y para mantener las economías en sendas de crecimiento sostenido, con bajas tasas de desempleo y ritmos aceptables de inflación.



Sus supuestos básicos eran los siguientes: primero, que las intervenciones orientadas a remediar las insuficiencias y fragilidades del mercado no generarían costes que lastrasen el funcionamiento de las economías —o bien, que la relación entre sus beneficios y costes sociales sería netamente favorable a las intervenciones—; segundo, que el Estado, en cuanto unidad de dimensión económica máxima, podía asumir sin problemas un volumen creciente de riesgos desplazados desde las instancias inferiores de la economía y ofrecer así un marco de incertidumbre reducida a la vida económica de sus ciudadanos; y, en fin, que los gobiernos estaban en condiciones de regular las economías en términos agregados mediante políticas discrecionales y ágiles dotadas de una base crecientemente científica y precisa.

Las políticas basadas en esos supuestos han acumulado, sin duda, un activo considerable en términos de bienestar durante el largo período de expansión de la segunda posguerra; pero, sometidas a una dinámica compleja, también han tendido a crear economías rígidas, resistentes a los ajustes, proclives a la inflación y crecientemente dominadas por la imagen de un Estado que debe y puede hacerlo todo, resolver todos los problemas, mantener los equilibrios macroeconómicos y ocuparse de todos los aspectos de la vida de los ciudadanos —unas expectativas que ninguna institución humana puede, ciertamente, satisfacer y a las que no puede intentar responder sin generar distorsiones y afectar a los incentivos de los agentes económicos.

La evolución de los hechos ha mostrado que la disposición del Estado a intervenir discrecionalmente para corregir la actuación de los mecanismos del mercado puede acabar conduciendo a una maraña de regulaciones e interferencias, nacidas de complejos juegos de intereses, cuyas consecuencias económicas netas nadie puede conocer con aproximación. Las regulaciones no se centran, desde luego, en mercados caracterizados por una alta concentración de la industria, externalidades o problemas especiales de información. Numerosos estudios disponibles sobre casos concretos de regulación en muchos países muestran que, en la mayoría de ellos, los mercados correspondientes no presentan peculiaridades que generen fallos y justifiquen la intervención; que cuando

tales peculiaridades existen, las intervenciones las atienden generando otras distorsiones y, en fin, que las regulaciones son la fuente más frecuente de cierres de mercado y de la creación y el reforzamiento de poderes monopolísticos. Las intervenciones generan distorsiones en los precios relativos, frenan la movilidad de los factores de producción y reducen la capacidad de respuesta de las economías a los impactos exteriores. El papel creciente del Estado en la asunción de riesgos y como fuente de subvenciones —explícitas o implícitas— conduce, por su parte, a grandes circuitos de transferencias, representativos de porcentajes muy elevados del producto nacional, que pueden dañar los incentivos, generar costes sociales crecientes —que acaban expresándose en las cuentas públicas— y afectar negativamente a la capacidad de crecimiento de la economía, sin que nadie esté seguro de cuáles son sus efectos en términos de justicia.

No se trata de negar los fallos e insuficiencias del mercado, sino de rechazar la idea de que las intervenciones carecen de costes y de sugerir que los costes de las intervenciones pueden superar ampliamente a los derivados de los fallos del mercado. Se trata de señalar que las intervenciones y regulaciones, a medida que se multiplican, amplían y refuerzan, tienden a crear situaciones que, con gran frecuencia, no son justificables en términos de eficacia o de justicia.

Las economías resultantes, abundantes en inflexibilidades, constituyen un campo poco propicio para políticas eficaces de estabilización centradas en la regulación discrecional de la demanda agregada. Sus rigideces tienden a suscitar una necesidad de estímulos expansivos y una gran resistencia a los ajustes contractivos; y esto, junto con la propensión de los partidos a buscar una maximización de su base de apoyo político, llevará a actuaciones con horizontes temporales cortos, frecuentemente expresadas en «ciclos políticos» en torno a las elecciones —actuaciones expansivas cuando se acercan y que sólo tras las elecciones encuentran ocasión transitoria para imponer ajustes con una visión a más largo plazo—; políticas con un sesgo inflacionista que se acentuará en la medida en que aquéllas sean incorporadas a las expectativas del público y que tenderá a hacer crecientemente insensibles las macromagnitu-



des reales de la economía a la actuación de las autoridades.

Cuando estas economías reciben un fuerte impacto exterior —como sucedió en los años setenta—, tales problemas se hacen más evidentes. Las inflexibilidades dificultan los reajustes reales que esos impactos hacen necesarios. Los mecanismos de transferencias ponen un límite relativamente cercano a la contracción de los niveles de demanda y actividad de las economías; pero si bien éstas no se ven sometidas a depresiones tan intensas como las del pasado, sus rigideces las sumen en períodos de cuasi-estancamiento con adaptaciones reales lentas y baja rentabilidad. Las actuaciones expansivas sobre la demanda agregada constituirán, en tales circunstancias, una tentación capaz de concitar toda clase de presiones; pero en economías con fuertes desajustes y expectativas de inflación muy sensibilizadas, los estímulos de la demanda agregada pueden entorpecer aún más las adaptaciones reales necesarias y perderse en aceleraciones inflacionistas. Además, el peso de transferencias y rigideces sobre las cuentas públicas aumenta fuertemente en esos períodos, de modo que apenas deja márgenes para un impulso fiscal adicional de la economía.

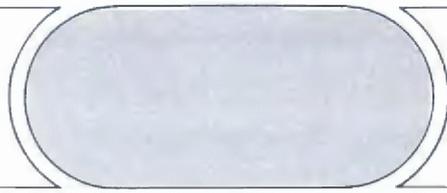
En resumen: los mecanismos de mercado tienen fallos y generan costes sociales, pero también presentan fallos y suscitan costes las regulaciones e intervenciones públicas; el sistema de mercado registra inestabilidades, pero también el sistema político presenta imperfecciones que son fuentes de inestabilidad. En consecuencia, una aproximación política general que proponga regulaciones e intervenciones públicas continuas para corregir los fallos del mercado y estabilizar las economías y subestime los costes de las intervenciones, así como los límites y riesgos de las actuaciones estabilizadoras, tenderá a alentar el desarrollo de economías con fuertes elementos de inflexibilidad, con intervenciones múltiples que escapan a los criterios de eficacia y de justicia y con grados crecientes de insensibilidad real a las políticas discrecionales de estabilización. A ese tipo de aproximación general se llegó a partir de las tristes experiencias de la gran depresión y de la guerra y esa aproximación ha dominado durante varias décadas; pero al cabo de casi medio siglo se han acumulado experiencias suficientes para ponerla en cuestión y, sin recurrir

a un individualismo defensor a ultranza del mercado, revisar sus supuestos básicos y sus consecuencias.

Cuanto mayor es la rigidez de un país o de un área, mayores son los costes de los ajustes y mayores las resistencias que obstaculizan la recuperación. El ejemplo característico es, naturalmente, Europa. Europa, abundante en todas las rigideces del capitalismo corporativo, es, hoy, un área protegida de altos costes, sumida en problemas estructurales, afectada por altas tasas de paro y bajos ritmos de inversión, tecnológicamente retrasada, con bajas rentabilidades en las empresas, y sectores públicos con participaciones muy intensas en el PIB y fuertes déficits públicos que inciden negativamente sobre sistemas financieros carentes de flexibilidad y, a menudo, fuertemente intervenidos. Por ello, conviene no echar las culpas de los problemas actuales a la economía americana y tratar de extraer las lecciones de la crisis reciente que más nos afectan.

La resistencia a extraer, hoy, esas lecciones es, sin embargo, grande; y la dificultad de aplicar una política basada en tales reflexiones es aún mayor. La razón es obvia: han sido las dificultades abiertas por el encarecimiento del petróleo las que han puesto en evidencia los problemas de las economías rígidas; pero los períodos de dificultades son los más propicios para que se generen presiones en favor de nuevas intervenciones y nuevos elementos de inflexibilidad y los menos favorables para desmontar las rigideces existentes.

Las poblaciones se ven zarandeadas por la adversidad económica y buscan protección en el Estado; se ven amenazadas por cambios profundos cuyos orígenes les son ajenos y piden mecanismos que los detengan. Tal vez vaya abriéndose paso, poco a poco, la convicción de que es inútil pretender la detención de unos cambios que ya se han producido y de que la acumulación de elementos de protección frente a sus consecuencias sólo lleva a reducir aún más el dañado dinamismo de la economía y a mermar su capacidad de reacción. Sin embargo, no hay que pensar que los más directamente afectados por la crisis vayan a aceptar estas ideas; y ni siquiera será fácil que sean asumidas rápidamente de un modo más general, puesto que no existen mecanismos directos que rela-



cionen nítidamente su aplicación a una pronta recuperación de la economía. Buscar un consenso general sobre estos temas es buscar una utopía. Los consensos efectivamente alcanzados serán muy costosos e implicarán un debilitamiento y un retraso de las políticas.

Así que los gobiernos encontrarán grandes dificultades para llevar tales criterios a unas políticas económicas que comportan costes políticos importantes y requieren, por consiguiente, una fuerza política considerable. Será difícil aplicar la cirugía a problemas acotados, tales como empresas públicas con fuertes pérdidas o sectores productivos sin futuro económico con la estructura existente; porque, aunque puedan cifrarse las pérdidas y sus costes para la economía nacional, así como la imposibilidad de conseguir la viabilidad futura de esos sectores o empresas soportando públicamente tales cargas, los grupos afectados se resistirán abiertamente al ajuste. Pero aún será más difícil desmontar sistemas de intervención o regulación que afectan a sectores sociales mucho más amplios, y cuya reforma sólo puede pretender una contribución a la mejora de la economía por vías indirectas tales como las menores cargas soportadas por las cuentas públicas o la reducción de la incertidumbre de los empresarios ante el futuro y la mejora de sus rentabilidades.

El peligro es, en estas condiciones, una demora continua de los ajustes; y el resultado de esa demora será la prolongación de los factores de estancamiento y la aceptación de que, por una u otra vía, esos factores acentúen su peso sobre las cuentas públicas. ¿Y hasta qué punto las cuentas públicas y, a través de ellas, la sociedad pueden soportar la espera?

Las propuestas de Keynes, en los años treinta, de atacar la contracción mediante un aumento de la inversión pública tenían el atractivo de una operación técnica en la que determinados grupos podían obtener beneficios sin que ninguno registrara desventajas importantes. Además, los resultados prometidos parecían claros y relativamente rápidos. Es cierto que también en la Inglaterra de aquel tiempo existían graves problemas estructurales que las industrias tradicionales de exportación venían arrastrando desde la Primera Guerra Mundial y que explicaban más de un tercio del paro total registrado en

los peores momentos de la gran depresión; y es cierto que las propuestas de Keynes no podían pretender una reducción de ese paro estructural. Sin embargo, una parte muy importante del desempleo observado en aquellos años era atribuible a una insuficiencia de la demanda agregada; y, además, dos factores facilitaban la actuación estimulante propuesta por Keynes: se partía de una situación de equilibrio aproximado en las cuentas públicas británicas y no existían expectativas inflacionistas en el público.

Hoy no se dan estas dos condiciones iniciales en la inmensa mayoría de los países; y el componente de desempleo imputable a problemas estructurales y rigideces institucionales es más importante que entonces. Esto reduce los márgenes de actuación expansiva de las autoridades y aumenta la necesidad de forzar los ajustes, reducir los factores de inflexibilidad e incertidumbre y favorecer la reconstitución de la rentabilidad de las empresas; a pesar de los costes políticos de tal estrategia y de la inseguridad respecto del ritmo temporal con el que el saneamiento de la economía conducirá a una expansión firme de la actividad y el empleo.

Las sociedades industriales están en un proceso de revisión profunda de los criterios de organización económica que dominaron durante varias décadas. El estancamiento de la actividad y el avance del desempleo dificultan la aplicación práctica de tal revisión, aumentan los problemas que, en cualquier caso, plantearía el período de transición y amenazan con la proliferación de nuevas inflexibilidades. Sin embargo, el desarrollo de estrategias de política económica basadas en nuevos criterios de menor regulación de la vida económica y mayor certidumbre en el marco condicionador de las decisiones de los agentes parece ser la contribución más importante a la reanudación de la expansión a medio plazo.