



# LA CRISIS DE LAS POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES Y EL FUTURO DE LAS DEMOCRACIAS<sup>(\*)</sup>

Raymond Barre

**E**L problema que me propongo analizar se sitúa en la confluencia de dos interrogantes. En virtud del primero hay que preguntarse por qué la confianza que, desde los años 1950, se tenía en la eficacia de las políticas económicas y sociales ha sido sustituida por un elevado escepticismo respecto de la capacidad de tales políticas, y de la ciencia económica que las inspira, para superar las dificultades presentes y futuras. El segundo se refiere al futuro de las democracias industriales, que desempeñan en el mundo un papel fundamental de dirección y arrastre de la economía internacional: ¿pueden aspirar estas democracias a encontrar de nuevo, y de forma duradera, el crecimiento y la estabilidad económica imprescindibles para poder mantener e incrementar el nivel de vida de su población y desarrollar su capacidad competitiva y, por lo tanto, de supervivencia, en un mundo en el que la competencia se presenta particularmente dura?

El escepticismo en torno a las citadas políticas económicas parte del hecho evidente de que los gobiernos fueron incapaces de frenar,

durante la pasada década, fenómenos tales como la inflación, el estancamiento de la actividad económica, el incremento continuo y alarmante del paro y el desequilibrio externo. El famoso «cuadrado mágico» de los objetivos de política económica, cuyo cumplimiento podría suponer la consecución de un éxito rotundo para la acción gubernamental, se ha convertido en un «cuadrado perverso» para la gran mayoría de los países. Es más, se han venido aplicando políticas económicas de diferente inspiración, sin que ninguna de ellas se haya destacado por su eficacia; a las políticas de inspiración keynesiana se les ha hecho responsables de los males que han venido aquejando a nuestras economías; las políticas monetarias, de gran aceptación durante la pasada década, se han revelado brutales, ciegas y socialmente intolerables debido a sus resultados. El señor Reagan accedió a la presidencia de los Estados Unidos previo compromiso, por su parte, de reducir el déficit presupuestario americano, pero éste no cesa de crecer de forma alarmante. El señor Mitterrand preconizó el «resurgimiento socialista» como fórmula para el restablecimiento del



crecimiento y del pleno empleo y, en apenas dos años, se ha visto obligado, en tres ocasiones, a cambiar de política y a relegar todos sus compromisos y promesas ante el galopante deterioro de la economía francesa.

Así las cosas, se plantea toda una serie de preguntas: ¿Sigue presentando aún la ciencia económica alguna utilidad práctica o, por el contrario, debe reducirse a unos esquemas cada vez más complejos y alejados de la realidad? ¿Pueden los gobiernos definir políticas coherentes y aplicarlas de forma duradera? ¿No habría que poner en tela de juicio los mecanismos de la economía de mercado, incluso una vez corregidos por una apropiada intervención del Estado, y confiar a éste y a un amplio sector público la responsabilidad de promover la actividad económica, completando esta acción a través de una vigorosa política redistributiva de rentas y patrimonios? A juzgar por los cambios experimentados en la situación mundial, ¿no estaremos asistiendo a la agonía de un sistema que conoció momentos de esplendor, pero que ya no se corresponde con las coordenadas básicas de nuestro tiempo? La necesidad de tomar en consideración una serie de factores nacionales y de influencias internacionales nos obliga a abandonar de inmediato el terreno económico para adentrarnos en el análisis social y político.

El estudio de estas preguntas es lógico cuando lo lleva a cabo un economista que, sin haberse formado demasiadas ilusiones sobre las posibilidades de su disciplina, no por ello deja de atribuirle —por razones de «auto-respeto»— una cierta credibilidad, y un hombre al que las circunstancias han llevado a ejercer responsabilidades de gobierno, que le han obligado a tener que hacer frente a la realidad política, económica y social en el doble plano nacional e internacional. El examen que voy a llevar a cabo es, en cierto modo, un examen de conciencia, inspirado en la máxima de Bergson: «Hay que actuar como un hombre que piensa y pensar como un hombre de acción». Será, por consiguiente, un examen crítico y objetivo al mismo tiempo.

En este intento de investigar las causas de lo que se podría denominar «la ineficacia» de las políticas económicas contemporáneas, voy a comenzar señalando los errores técnicos que

se han podido detectar a partir de las teorías económicas que prevalecen en los principales centros de decisión; en segundo lugar, voy a examinar qué parte es atribuible a la naturaleza y a la intensidad de los propios desequilibrios que convendría corregir; finalmente, voy a tratar de ponderar las presiones sociales y políticas ejercidas en la elaboración y en la posterior aplicación de las políticas económicas. Sólo así será posible disponer de algunos elementos objetivos para enjuiciar el presente y extraer algunas conclusiones sobre el futuro de nuestras democracias.

## I. LOS ERRORES TECNICOS

---

Toda política económica se caracteriza por una combinación de objetivos e instrumentos que mis colegas anglosajones denominan *policy-mix*. La eficacia de una política económica depende de su grado de coherencia: coherencia en los objetivos, que han de ser compatibles entre sí, y coherencia en los instrumentos, que se han de adaptar a los objetivos y no ser mutuamente contradictorios.

La realidad económica y social es lo suficientemente compleja como para que el principio de coherencia, aun estando presente en el propio concepto de política económica, pueda hallar algunas dificultades en el terreno práctico. Basta con examinar las políticas aplicadas desde los años 1970 en los grandes países industrializados para encontrar factores de incompatibilidad tanto por el lado de los objetivos perseguidos, como por el de los instrumentos empleados.

### Las tensiones entre objetivos

---

En el terreno de los objetivos se manifiestan tensiones en tres niveles diferentes:

1) ¿Es posible reducir el ritmo de inflación, sin aceptar al mismo tiempo una ralentización del crecimiento?

A partir de la Segunda Guerra Mundial, las sociedades occidentales han gozado de un crecimiento regular y fuerte, que se ha traducido en un aumento considerable del nivel de vida.



Como consecuencia, el crecimiento ha pasado a ser el objetivo prioritario de toda política económica; la tasa de crecimiento, el indicador más claro de su eficacia, y el incremento anual de la renta, la reivindicación —exigencia incluso— principal de las diferentes categorías socioeconómicas.

A partir de 1950 las economías occidentales han podido disfrutar de una prosperidad ininterrumpida, evitar las depresiones económicas que, de forma cíclica, habían venido alterando la evolución económica de los diversos países con anterioridad a 1939, así como hallar un motivo de inquietud en la simple ralentización del ritmo de crecimiento y, sólo en algún caso aislado, en una reducción.

A esta situación se ha llegado no sólo a partir de un mejor conocimiento de la Economía y de una mejor actuación de la intervención del Estado, sino también, y sobre todo, de la ayuda de circunstancias excepcionales, tales como: la reconstrucción de las economías europeas y su desarrollo a partir de 1945; la expansión de un comercio internacional progresivamente liberado de restricciones cuantitativas y de elevados derechos arancelarios; la aparición en Europa Occidental del gran área de librecambio que supuso la creación del Mercado Común; el bajo coste de la energía y, de manera especial, el del petróleo; la existencia de un sistema monetario capaz de asegurar una elevada estabilidad monetaria y que se beneficiaba, a su vez, de la estabilidad del dólar en su calidad de moneda internacional; las grandes innovaciones, seguidas de un rápido progreso tecnológico, que vinieron a desmentir los oscuros pronósticos acerca de «la economía de la madurez».

En efecto, este período de crecimiento se vio acompañado en muchos países por un incremento de los precios, provocado de forma simultánea por una intensificación de la demanda privada y pública y por un incremento rápido de salarios y rentas que ejercía una presión creciente sobre los costes de producción.

Los países en crecimiento eran incluso, en algunos casos, países con subempleo, con una necesidad continua de mano de obra inmigrada que accediera a unos puestos de trabajo cada vez más abundantes, en particular aquellos que la mano de obra nacional no estaba dispuesta

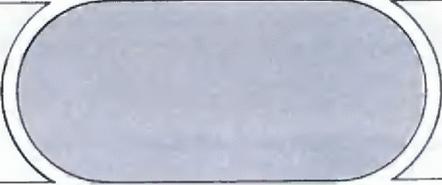
a ocupar por el hecho de haber mejorado su situación.

¿Cómo luchar contra la inflación sin comprometer el crecimiento y el pleno empleo? Esta fue la pregunta formulada a los gobiernos en un momento en el que hacían todo lo posible por eludir cualquier elección, bien mediante la adopción de políticas de moderación de la demanda relativamente suaves, que atenuasen temporalmente las tensiones, o bien tratando de poner a salvo el crecimiento y el pleno empleo recurriendo a nuevas técnicas de política económica, como la política de rentas. La aplicación de normas más o menos restrictivas en materia de precios y rentas debería permitir moderar la intensidad de la política presupuestaria y de la monetaria, así como evitar que «saltara» el muelle del crecimiento.

La elección entre la inflación, por un lado, y el crecimiento y el pleno empleo, por otro, se revelaría ineludible tan pronto como los cambios en el contexto internacional, a raíz del primer choque petrolífero y el agravamiento de los desequilibrios, impusieron la doble necesidad de llevar a cabo un proceso de ajuste coyuntural, seguido de otro de adaptación estructural.

En Estados Unidos la inflación fue dominada tan pronto como el Presidente de la *Federal Reserve Board*, M. Volcker, adoptó la decisión de aplicar una política monetaria extremadamente severa, ante el hecho de no poder contar con el apoyo de una política presupuestaria por parte de la Administración. Otro tanto sucedió en Gran Bretaña a partir de 1979, cuando así lo decidió la señora Thatcher. En uno y otro caso, el rápido incremento del paro fue el precio a pagar por el restablecimiento de una moderación en los precios.

El gobierno socialista francés que, en un primer momento, creyó poder luchar contra el paro y acelerar el crecimiento mediante la aplicación de una política reactivadora basada en un fuerte incremento del déficit presupuestario, se ha visto obligado, no sólo a llevar a cabo un control vigoroso de precios y rentas, sino también a aceptar una ralentización importante de la actividad económica y un crecimiento del paro.



En resumen, la fórmula del crecimiento a toda costa implica, tarde o temprano, un precio tanto más elevado cuanto más profundos y fuertes hayan sido los desequilibrios inflacionistas, y cuanto más hayan sido disimulados dichos desequilibrios en el tiempo mediante el empleo de mecanismos artificiales.

2) La segunda incompatibilidad se manifiesta entre los objetivos de productividad y de justicia social.

Los países en crecimiento y con pleno empleo, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, se propusieron llevar a cabo el objetivo de la justicia social, definido por varios elementos:

- Un incremento regular del poder adquisitivo de los asalariados a través de una indicación de los ingresos en relación con los precios, e incluso a través de una sobreindiciación, si se tiene en cuenta que el incremento de los salarios reales ha sido objeto de constante reivindicación, especialmente a través del mecanismo de los convenios colectivos.
- La fijación de un salario mínimo que asegurase a los trabajadores menos favorecidos un incremento regular de sus remuneraciones y de su poder adquisitivo.
- El desarrollo de políticas de Seguridad Social ambiciosas que permitiesen otorgar prestaciones cada vez más importantes en concepto de cobertura de riesgos de enfermedad, de ayuda familiar y de pensiones de jubilación; estas prestaciones serían financiadas normalmente por las empresas y el Estado y, en menor cuantía, por los beneficiarios.
- La adopción por el Estado de políticas redistributivas de rentas, basadas tanto en un aumento de las intervenciones públicas en beneficio de determinados sectores de población como en el establecimiento de una fiscalidad progresiva que recayese básicamente sobre los niveles medios y altos de renta y, en determinados casos, sobre los patrimonios.

La persecución del objetivo de justicia social, aunque loable y justificada, ha implicado importantes consecuencias económicas y financieras: en primer lugar, un incremento regular y rápido de los gastos públicos, que han representado una parte creciente del producto nacional; en segundo lugar, un aumento de los costes de

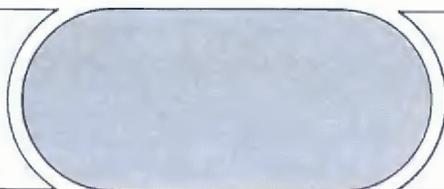
producción de las empresas, que ha dado lugar a una reducción grave de sus beneficios, así como a un debilitamiento de su capacidad de desarrollo y de competitividad; finalmente, una sobrecarga de la presión fiscal que se ha manifestado especialmente en unas tasas marginales de imposición que rayan los límites que pueden soportar ciertas categorías de contribuyentes.

Los efectos producidos sobre el gasto público y sobre los costes de producción de las empresas han favorecido la elevación de los precios, originando de este modo una inflación de demanda y de costes al mismo tiempo.

Con todo, pienso que la consecuencia más relevante de esta evolución está relacionada con la productividad de la economía.

En el supuesto de que el poder adquisitivo se mantenga o aumente y de que las prestaciones sociales se incrementen de forma regular, el progreso social que ello conlleva deberá ser financiado no mediante el recurso al crédito o a la emisión de moneda, sino a través del superávit originado como consecuencia del incremento de la productividad de la economía.

A lo largo del período de crecimiento sostenido vivido por las economías industriales, se contaba con un superávit anual, por así decirlo, garantizado, que podía ser objeto de redistribución. Al desaparecer este superávit, el problema de la financiación del progreso social en condiciones sanas se vio agudizado. Como consecuencia, se hizo necesario un aumento de las cotizaciones sociales y de los impuestos. El peso de las cargas sociales ha recaído sobre empresas y particulares; por un lado, ha debilitado el espíritu de empresa, al no hallar ya estímulo alguno en el beneficio y, por otro, ha disminuido el estímulo por el trabajo de los agentes económicos, así como el relativo al ahorro y a la formación de patrimonios. Además, los agentes económicos, cuyo ingreso global está constituido cada vez más por prestaciones sociales, no entienden ya la relación existente entre el trabajo que desempeñan y la remuneración directa que dicho trabajo les depara, lo que les lleva a relajar sus esfuerzos y a una dependencia creciente de la asistencia del Estado. Esto es lo que han puesto de manifiesto con toda claridad los *supply-siders* o teóricos de la oferta en Estados Unidos.



El objetivo de justicia social, cuando rebasa ciertos límites, favorece las actividades de distribución a costa de las de creación y producción. De este modo, se van deteriorando de forma progresiva las condiciones económicas necesarias para el logro duradero de este objetivo. Es lo que venimos observando en la mayor parte de las economías industrializadas, que han de hacer frente, al mismo tiempo, al problema del crecimiento de los gastos públicos y sociales y al planteado por los efectos negativos de la distribución de los ingresos en razón de la productividad global de la economía. Razón por la cual dichas economías deberán poner en tela de juicio los sistemas de protección social demasiado generosos.

3) Finalmente, no hay que descartar la posibilidad de que se manifieste otra incompatibilidad entre los objetivos internos del crecimiento y del pleno empleo y el objetivo del equilibrio exterior de la economía.

Un incremento rápido de los ingresos, seguido de una elevación fuerte de los precios, repercuten necesariamente en la balanza de pagos, por el hecho de que, de inmediato, las importaciones tienden a crecer por encima de las exportaciones. El déficit externo puede ser financiado, durante algún tiempo, con cargo a las reservas o mediante el crédito exterior, hasta el momento en que la vuelta al equilibrio externo exige un reajuste del tipo de cambio, junto con una política restrictiva de la demanda interna. La negativa a proceder a un ajuste de estas características no puede ser duradera, pues, de lo contrario, se agravarían las medidas necesarias para asegurar el retorno al equilibrio externo.

Para evitar los problemas de índole política y psicológica que se derivan de una devaluación de la moneda en régimen de cambios fijos, aunque ajustables, se estimó conveniente la vuelta al sistema de cambios flotantes. La experiencia vivida en este terreno, a partir de 1973, pone de manifiesto que la flexibilidad de los cambios carece de las virtudes que se le atribuyen. Por un lado, no asegura la deseada autonomía de la política económica interna. Por otro lado, las fluctuaciones excesivas de los tipos de cambio flotantes —fenómeno conocido con el nombre de *overshooting*, es decir, de sobreapreciación o sobredepreciación de la

moneda— han obligado a las autoridades monetarias y gubernamentales a adoptar una política de tipo de cambio que conlleva toda una serie de intervenciones reguladoras de los bancos centrales, que en modo alguno pueden ser contrarias a las directrices básicas del mercado de cambios, pero que consiste, sobre todo, en la aplicación de políticas monetarias y presupuestarias destinadas a mantener los tipos de cambio lo más estables posible o a hacer que sus variaciones se mantengan en unos límites tolerables.

La dificultad de conciliar unos objetivos no siempre compatibles entre sí puede constituir, en una buena parte, la explicación de los fracasos de las políticas económicas durante la pasada década. A medida que se iba debilitando el grado de coherencia entre los objetivos, más patentes se hacían los fracasos. Es evidente que existe una lógica de los equilibrios económicos básicos, con la que no se puede jugar durante mucho tiempo en el contexto de una economía de mercado abierta al exterior.

### **La contradicción entre los instrumentos**

A la incompatibilidad entre los objetivos se puede añadir una contradicción en la utilización de los instrumentos de la política económica. A este respecto, me limito a señalar dos ejemplos característicos.

El primero se refiere a la dosificación entre la política monetaria y la presupuestaria.

La política presupuestaria no es fácil de aplicar por el hecho de que, si por un lado implica alternativas de gobierno políticamente peligrosas, en el doble plano de los gastos y de los ingresos, por otro, cuando está en presencia de una democracia, dicha política precisa del voto del Parlamento, lo que implica retrasos, a la vez que suscita reacciones por parte de la opinión pública.

Es, pues, mucho más fácil acudir a la política monetaria, esto es, al banco central, más o menos independiente del poder, pero cuya responsabilidad esencial consiste en la defensa de la moneda nacional. Corresponde entonces a la autoridad monetaria la misión de ajustar o limitar el crédito de forma que se pueda compensar,



en la medida de lo posible, el desfase presupuestario, y además puede hacerlo sin demora.

Como he puesto de manifiesto en las páginas que preceden, los países en crecimiento y con pleno empleo experimentaron, a lo largo de los años 1970, un incremento considerable del gasto público, hasta el punto de que se ha llegado ya a una situación en la que la práctica imposibilidad de reducir los gastos del Estado obliga a hacer de la política monetaria el instrumento idóneo, si no el único, de la lucha contra la inflación. Cuando en política económica se hace uso de un solo instrumento, no queda otra opción que la de utilizarlo con todas sus consecuencias. Este fue el caso de la política monetaria draconiana que se llevó a cabo en una serie de países y cuyos resultados sobre el ritmo de la actividad económica y, de manera especial, sobre las estructuras industriales y del paro, son evidentes.

En el supuesto de que se limite de forma rigurosa el incremento de la masa monetaria, la financiación del déficit presupuestario da lugar a un incremento de la presión del tesoro público sobre los recursos financieros de que dispone la economía, lo que, a su vez, da lugar a una elevación de los tipos de interés y a la expulsión de las empresas privadas o de los particulares del acceso a las fuentes externas de financiación.

La situación que estoy describiendo es la que caracteriza a los Estados Unidos desde 1981, cuyas consecuencias sobre los tipos de interés internacionales, así como sobre la cotización del dólar y de otras monedas, son bien conocidas. La *policy-mix* presenta, en efecto, una importancia particular en una economía dominante, cuyos tipos de interés y cuya moneda ejercen un papel director en las relaciones económicas, monetarias y financieras internacionales.

El segundo ejemplo de contradicción entre los instrumentos de política económica, que deseo traer a colación, se refiere a la relación entre la política de rentas y los instrumentos de índole monetaria y presupuestaria. Una idea bastante difundida, por quienes preconizan la política de rentas, consiste en que un adecuado control de precios y rentas hace posible una utilización más suave de la política monetaria

y de la presupuestaria, con lo que se evita una ralentización demasiado fuerte del crecimiento de la economía. La política de rentas permitiría de esta manera hacer compatible la lucha contra la inflación y la persecución de un crecimiento lo más regular posible de la actividad económica.

Una vez más, los hechos vienen a demostrar que la política de rentas no podría sustituir a una política monetaria y a una política presupuestaria apropiadas, por el hecho de que, por un lado, el control de los precios limita la capacidad de adaptación de las empresas a la evolución de los mercados, al tiempo que genera distorsiones en sus estructuras de financiación y, por otro, el control de las rentas y, en particular, de los salarios, impide los ajustes que se llevan a cabo teniendo en cuenta la productividad relativa de los diferentes factores de producción. Tarde o temprano acaba por imponerse la vuelta a la verdad de los precios; tarde o temprano la presión al ajuste de las remuneraciones tiende a provocar una progresiva recuperación, impulsada por una demanda sostenida por una política monetaria y una política presupuestaria especialmente dirigidas a lograr el crecimiento de la economía.

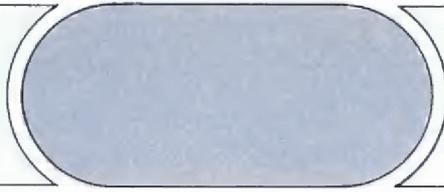
Así pues, tampoco la dosificación de los instrumentos de política económica podría contravenir la lógica de los equilibrios fundamentales en el contexto de una economía de mercado abierta al exterior.

## II. LOS DESEQUILIBRIOS

---

La prueba que ha de soportar la política económica es más dura cuanto mayor es la amplitud y la intensidad de los desequilibrios a los que se ha de enfrentar. Este fue el caso de los años 1970.

Es indudable que a lo largo de este período se cometió un error colectivo de diagnóstico. Las democracias occidentales, habituadas desde hacía veinte años a desenvolverse en un ambiente de crecimiento y prosperidad, después de haber conseguido encauzar la evolución coyuntural y controlar sus movimientos en dimensión y en duración, llegaron a pensar que los desequilibrios que se desencadenaron



a partir de 1970 podrían ser corregidos con rapidez. Pero estos desequilibrios eran profundos, y la crisis a la que era preciso hacer frente constituía, de hecho, un cambio de la situación mundial.

Hemos presenciado, en efecto, la actuación conjunta de cuatro grandes factores de intensificación de los desequilibrios que constituyen habitualmente la moneda corriente de la vida económica y social.

Figura en primer término la oleada inflacionista en la que se vio envuelto el mundo a partir del comienzo de la pasada década, y que se inició en los Estados Unidos, que precisamente en aquella época dejaron de ser el centro de estabilidad de la economía internacional. Los Estados Unidos no sólo no financiaron la guerra del Vietnam como lo hicieran, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, con el Plan Marshall, esto es, mediante el impuesto, sino que entendieron que, en el caso del Vietnam, al mismo tiempo que mantenían una guerra, estaban llevando a cabo el desarrollo de un proyecto de «gran sociedad» y aseguraron su financiación mediante la creación de moneda. El deslizamiento inflacionista provocó un debilitamiento del dólar que de ninguna forma ha sido posible proteger, por lo que en 1971 pasó a ser no convertible y flotante. La oleada inflacionista se vio a su vez reforzada por las tendencias propias de las demás economías industrializadas, en las que se habían venido persiguiendo sin cesar políticas que asegurasen el crecimiento y el pleno empleo a cualquier precio.

El segundo factor de intensificación de los desequilibrios lo constituyó la elevación del precio del petróleo y, en consecuencia, de los productos energéticos, a partir de 1973, si bien desde 1972 la inflación mundial había venido ya dando lugar a una elevación de los precios de las materias primas, en cierto modo preparatoria de la del precio del petróleo, situado hasta entonces a un nivel irrisorio. Esta subida tuvo, al mismo tiempo, un efecto inflacionista, provocado por el incremento de los costes de producción, y un efecto depresivo sobre la actividad económica, por el hecho de que el aumento de la factura petrolífera había dado lugar a un fuerte desequilibrio de las balanzas de pagos corrientes y a una transferencia de rentas

desde los países importadores a los países exportadores de petróleo.

Los países importadores acudieron, a partir de 1974 al crédito internacional, es decir, el reciclaje en gran escala de los petrodólares, con el fin de dilatar el proceso de reajuste de las balanzas de pagos. Este reciclaje —a pesar de su aceptación— incrementó de hecho la vulnerabilidad de los países importadores de petróleo, como se demostró con toda claridad en 1979 con motivo del segundo choque petrolífero. En efecto, a partir de entonces, estos países se vieron obligados a adoptar políticas de ajuste más severas, que darían lugar a una mayor ralentización de la actividad económica a nivel internacional y a un nuevo incremento del paro en las economías industrializadas.

El crecimiento de la economía mundial en los años 1960 había favorecido la vuelta a una amplia libertad en los cambios internacionales, al mismo tiempo que dicha libertad contribuía a este crecimiento de forma significativa. Los mercados internacionales en expansión permitían que los países ampliasen su clientela e incrementasen sus ventas.

Por otro lado, el brutal incremento de la factura petrolífera obligó a los países deficitarios en recursos energéticos —tales como Japón o los países de la Europa continental— a movilizar todos sus medios para saldar esta factura y, en consecuencia, para incrementar sus exportaciones. Pero la intensificación de la competencia internacional no sólo se ha llevado a cabo por los países industrializados entre sí, sino también por nuevos países industrializados, en particular los del Sudeste asiático, que ofrecen en los mercados internacionales productos de gran calidad y a precios muy competitivos. Por todo ello, los países con tradición industrial se han visto obligados a llevar a cabo un proceso de ajuste coyuntural y, al mismo tiempo, de adaptación estructural, que conlleva la realización de reconversiones industriales y regionales realmente dolorosas.

Finalmente, la desaparición de una disciplina en materia monetaria y financiera a nivel internacional ha supuesto el cuarto factor de intensificación de los desequilibrios. El desmoronamiento del sistema monetario internacional regido por los Acuerdos de Bretton Woods dio



paso a un régimen de cambios flotantes que introdujo en los ajustes internacionales una flexibilidad mayor que la que hubiera permitido un régimen de cambios fijos, aunque ajustables; sin embargo, es evidente que el carácter errático de las variaciones de los tipos de cambio, y de manera especial el del dólar, ha generado un clima de inestabilidad y de incertidumbre que tal vez pueda ser de interés para las operaciones financieras en los mercados de cambios, pero que resulta escasamente propicio tanto para el desarrollo de los cambios internacionales como para la aplicación de una política estabilizadora. La economía internacional ha tenido la suerte de que la cooperación entre los bancos centrales, restablecida una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, haya hecho posible evitar crisis monetarias extraordinariamente graves.

En el plano financiero, la expansión del mercado internacional de capitales, a través del reciclaje de los petrodólares, se ha traducido en un fuerte incremento del endeudamiento internacional, especialmente en el ámbito de los países en desarrollo. La abundancia de recursos financieros llegó incluso a provocar una especie de sobrepuja en los préstamos por parte de los bancos comerciales. Por otro lado, la ralentización de la actividad económica internacional, junto con la elevación de los tipos de interés en los Estados Unidos, habrían de provocar entre los países deudores una crisis que todavía sigue pesando sobre las relaciones financieras internacionales y sobre las instituciones bancarias de los países prestamistas, y para cuyo tratamiento únicamente se han hallado soluciones de urgencia de carácter temporal.

Así se explica que las democracias occidentales hayan tenido que hacer frente a unos desequilibrios de considerable amplitud, que reclamaban una acción inmediata, coherente, rigurosa y duradera. Pero esto no sucedió.

Es, pues, evidente que la aplicación de una política económica no se lleva a cabo en el vacío o en un entorno sin resistencia, sino que se elabora y se pone en práctica en medio de presiones nacionales de índole económica, social y psicológica y en medio, igualmente, de presiones internacionales de las que, con frecuencia, resulta difícil escapar de forma plena.

### III. LAS RESTRICCIONES

---

La primera restricción tiene que ver con las numerosas rigideces que caracterizan a las economías contemporáneas. Los ajustes de precios y, sobre todo, los ajustes de las rentas a las variaciones de la actividad económica y de la demanda se ven frenados con frecuencia por determinados factores técnicos o sociales. La formación de agrupaciones socioprofesionales, organizadas y expectantes, ha dado lugar no sólo a la defensa sistemática del nivel de renta alcanzado, sino, todavía más, a la reivindicación de un incremento anual de la renta real; en efecto, se ha podido observar en todas las economías occidentales un incremento de las rentas más rápido que el de los precios y una sobreindexación —y no sólo una indexación— de las mismas. Y, aunque esta evolución de los ingresos puede estar justificada en aquellas industrias o sectores de actividad que se caracterizan por su elevada productividad, no lo es tanto cuando se trata de la actividad económica en su conjunto, salvo en el caso de que la productividad global de la economía sea lo suficientemente elevada como para permitirlo. Pero esto no sucede con frecuencia. La evolución de las retribuciones en las economías contemporáneas se caracteriza por la presencia de unos fenómenos de imitación y de contagio que propagan al conjunto de la economía los aumentos originados en aquellos sectores con mayor productividad. A su vez, la existencia de procedimientos de negociación colectiva o la fijación por el Estado de normas reguladoras de la evolución de las retribuciones impiden todo ajuste de las mismas en función de las productividades relativas.

No hay que olvidar, por otro lado, que las economías contemporáneas se caracterizan por la presencia en ellas de una cierta rigidez de la oferta global. Cuando Keynes preconizaba una política de estímulo de la demanda para lograr el pleno empleo, partía de la hipótesis de que la oferta de factores de producción —trabajo y capital— era muy elástica, y que el crecimiento de la demanda global sería contrarrestado por el correspondiente incremento de la oferta global. Cualquiera que haya leído con atención la *Teoría General* puede recordar el famoso capítulo XXI, en el que Keynes demuestra cómo



la elasticidad de la oferta tiende a disminuir a medida que la economía se acerca a la situación de pleno empleo y cómo aparecen entonces ciertos «estrangulamientos» que provocan tensiones en los precios. En presencia de una situación de pleno empleo, caracterizada por la inelasticidad de los factores de producción, Keynes recomienda la vuelta a la política clásica de equilibrio presupuestario y de restricción crediticia.

Hemos podido contemplar cómo en las economías modernas, que tratan de funcionar en régimen de demanda global regularmente creciente, se multiplican los factores de rigidez de la oferta: escasa movilidad de la mano de obra, originada por las políticas sindicales; penalización de la oferta de trabajo extraordinario mediante la aplicación de tasas marginales de imposición crecientes; desestimulo al ahorro ante la presencia de tipos de interés real negativos; rigidez en las estructuras de las grandes unidades de producción, que dificulta su adaptación a las variaciones de la demanda o que las dificulta llevar a cabo las necesarias desinversiones; reglamentaciones de todo tipo, inspiradas en consideraciones sociales o ecológicas, que coartan las iniciativas, constituyen un factor de incremento de los costes de producción y debilitan la productividad global de la economía. Los teóricos americanos de la oferta se oponen a Keynes menos de lo que se piensa, dado que sus análisis y recomendaciones van orientados a lograr una mayor elasticidad de la oferta global.

La rigidez de la oferta y la de las estructuras se hacen especialmente sensibles cuando las corrientes internacionales imponen a una economía adaptaciones a menudo dolorosas. Los choques petrolíferos de 1973 y 1979 constituyen un ejemplo ilustrativo. Pero la presión internacional se debe, con frecuencia, a la influencia de una economía dominante cuya actividad económica, e igualmente sus precios, sus tipos de interés y su moneda, ejercen un papel director en el contexto de la economía internacional. Recuerdo en este momento las consecuencias que produjo, tanto en las economías industrializadas como en las que estaban en vías de desarrollo, el elevado tipo de interés de los Estados Unidos, ligado a su fuerte déficit presupuestario y al muy deficiente uso de las políticas

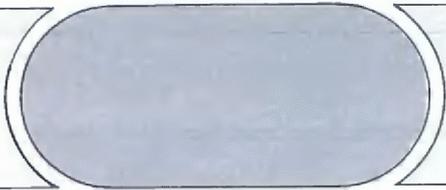
presupuestaria y monetaria. Del mismo modo, las variaciones brutales del dólar en los mercados de cambio, junto con su elevada cotización, impiden a los países que se relacionan con los Estados Unidos la utilización de los instrumentos de su política económica respectiva, definida de acuerdo con su situación interna.

Ciertamente, estos países tienen que padecer con frecuencia las consecuencias de sus propios errores de política económica; e incluso cuando logran encauzarla, como lo ha hecho Alemania Federal, no pueden —por determinadas causas externas— hacer uso de todo el margen de maniobra que podrían esperar de sus esfuerzos. En la actualidad, ningún país puede ignorar o eludir las consecuencias de las políticas económicas desarrolladas en otros países, con los que están estrechamente ligados por los intercambios comerciales y por las relaciones monetarias y financieras; y menos aún cuando se trata de un país que constituye el núcleo de un conglomerado económico internacional o regional. En este caso, la única forma de gozar de una cierta independencia consiste en mantener equilibrada en lo fundamental su economía.

### **Los movimientos políticos**

---

Finalmente, quiero destacar una restricción política de gran importancia en las democracias industriales, por el hecho de que propicia la discontinuidad de la acción gubernamental. En un período caracterizado por la presencia de dificultades internacionales y nacionales, la implantación de una política económica requiere tiempo; en cambio, la opinión pública —especialmente la habituada a una larga fase de prosperidad— se caracteriza por su impaciencia respecto de los resultados esperados de dicha política. Piensa que una simple decisión o la adopción de un programa bastan para resolver los problemas; no sabe, o no quiere admitir, que sólo después de un período de tiempo más o menos largo comienzan a manifestarse algunos resultados positivos. Los movimientos políticos y las consultas electorales se encargan de expresar esta impaciencia, así como de provocar cambios de rumbo, que no tardan en revelarse desastrosos.



Con frecuencia, un equipo político accede al poder con unos compromisos difíciles de cumplir con rapidez. Este equipo, en una primera etapa, se beneficia de la idea de incapacidad que sigue pesando sobre el equipo que le antecedió, pero pronto se ve sometido igualmente a la misma idea de incapacidad, lo que provoca el deseo de un nuevo cambio de equipo y de política. Este comportamiento viene a poner de manifiesto que únicamente un largo proceso de aprendizaje, junto con la dura lección de los hechos, pueden ser capaces de imprimir en la opinión pública una mayor madurez, e incluso una aceptación tranquila y resignada de aquellos sacrificios que puedan resultar ineludibles. El grado de información económica y social de que disponga una opinión pública, así como el nivel de comprensión que demuestre, se convierten, de este modo, en un determinante esencial del éxito o del fracaso de las políticas económicas en una democracia.

## **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

Cuando se pasa revista a las condiciones en las que se ha efectuado, durante la última década, la implantación de las políticas económicas, es posible, creo yo, comprender mejor los motivos de los fracasos, e igualmente explicar algunos éxitos, y evitar así caer en el escepticismo generalizado que se manifiesta en la actualidad en muchos ambientes en relación con la ciencia económica y con la política económica.

Entre las conclusiones que podemos deducir de la experiencia que estamos viviendo, desearía destacar dos que considero esenciales.

La primera es que una política económica no se debe reducir al uso de un solo instrumento: La política keynesiana de la demanda global, la política monetarista basada en el control de la oferta monetaria, la política de la oferta global, basada en reducciones impositivas con vistas a incrementar el ahorro y la inversión, así como la que se basa en la «desregulación», son todas ellas políticas unilaterales y, en consecuencia, insuficientes.

El recurso a una pluralidad de instrumentos no impide que, en un período determina-

do, haya que depositar un mayor énfasis en uno de ellos. En mi opinión, en el momento actual, en todos los países, es la política presupuestaria la pieza maestra de toda política económica global. Sólo la limitación y la reducción de los gastos públicos pueden hacer posible una suavización de la política monetaria, una reducción de los tipos de interés y un avance de las inversiones.

La «Reaganomía» es muy ilustrativa en este sentido. Basada en la reducción de los gastos públicos y en un descenso considerable de los impuestos directos, esta política ha dado lugar a un déficit presupuestario creciente, en contra de las hipótesis de partida; contraria en su inspiración a las políticas keynesianas, la «Reaganomía» se manifiesta en la actualidad como una política de este tipo; la reducción de los impuestos directos no estimula el ahorro y la inversión, sino que, a través del déficit presupuestario, propicia una elevación de los tipos de interés, que parece amenazar la expansión en los Estados Unidos. La «Reaganomía» constituye el mejor ejemplo —a contrario— de la necesidad de una adecuada dosificación de la política presupuestaria y de la monetaria.

La experiencia socialista francesa revela, por su lado, que una política expansiva a través de un fuerte déficit presupuestario resulta pronto truncada por el déficit exterior, y pone igualmente de manifiesto que un incremento de los costes sociales extraordinarios resulta ineficaz desde el punto de vista de una política de empleo.

Una política económica coherente con la estabilidad y el desarrollo es la suma de políticas tales como la monetaria, la presupuestaria, la de tipo de cambio y de oferta competitiva, que estimulan las propensiones individuales al trabajo, al ahorro y a la inversión, al tiempo que favorecen la adaptación de las estructuras productivas. Del mismo modo que Alfred Marshall basaba la explicación del valor en la utilidad y el coste, como las dos hojas de unas tijeras (1), la eficacia de la política económica depende a la vez de una actuación simultánea sobre la demanda y la oferta globales en el ámbito de una economía.

Mi segunda conclusión es que, en un mundo caracterizado por una interdependencia cre-



ciente de las economías, se impone un cierto grado de convergencia de las políticas económicas. Dicha convergencia es esencial cuando se trata de democracias industriales. En particular, una economía dominante no puede dejar de interesarse por los efectos que su propia política presupuestaria, así como la monetaria y la de tipo de cambio, producen en el resto del mundo. En ausencia de convergencia y de cooperación, cabe la posibilidad de que se produzcan, en perjuicio de todos, algunas reacciones de aislamiento o de fraccionamiento de la economía internacional. La cooperación se impone, sobre todo en los momentos actuales, en el terreno monetario, donde la ausencia de reglas de juego afecta a los cambios y a los movimientos de capitales, y asimismo en el terreno financiero, donde los excesos del crédito y la crisis de endeudamiento pueden provocar dificultades graves en el sistema bancario internacional. Ni en un caso ni en otro son suficientes medidas de urgencia, incluso repetidas. Para recobrar la confianza, la economía internacional precisa, además de un retorno a la estabilidad y a la expansión por parte de los Estados Unidos, unas reglas de juego monetarias y financieras que inspiren credibilidad y sean respetadas por todos los países industrializados.

En cualquier caso, los tiempos que vivimos obligan a los economistas a proceder con lucidez y humildad. Jamás ha tenido más sentido la regla según la cual la mejor forma de dominar a la naturaleza consiste en obedecerla. Son numerosos los esfuerzos teóricos o prácticos que, orientados a la solución de los problemas de la economía, han tropezado con este principio simple, según el cual ningún país en el mundo —ni el propio mundo— puede vivir de forma duradera por encima de sus medios. Cualesquiera que puedan ser las perspectivas abiertas por el progreso científico y técnico, hay que admitir, a fin de cuentas, que el mundo de la economía no es «Jauja», sino el mundo de los recursos escasos, y que la lucha contra la escasez impone a todos el esfuerzo y el trabajo.

Una política económica no es buena si no parte de la aceptación de estos dos principios básicos. El fracaso es el castigo a su desconocimiento.

#### NOTAS

(\*) Artículo publicado en *Commentaire*, n.º 25, marzo-abril-mayo 1984. Traducción de Clemente del Río.

(1) *N. del T.*: Marshall alude a este ejemplo en el sentido de que, al actuar las dos hojas a la vez, es inútil preguntarse cuál de ellas es la que corta.