

## EMPLEO Y POLITICAS MACROECONOMICAS EN LOS PAISES EUROPEOS

¿Qué políticas macroeconómicas se han aplicado por los países europeos para aumentar el empleo de sus economías y luchar contra el paro? Esta es la pregunta a la que trata de dar respuesta el artículo de

**Luis Martínez Arévalo**, escrito desde su privilegiado puesto de observación de la OCDE. Para presentar la política de los países europeos frente al desempleo, el trabajo parte de la línea de acción seguida con preferencia por todos los países europeos: una política neoclásica empeñada en crear un ambiente de estabilidad como condición indispensable para dinamizar las distintas economías y conseguir mejores cifras de ocupación. A partir de esta línea, se estudia su desarrollo y aplicación en Alemania Federal; en Francia (país que ha debido adoptar un cambio de rumbo importante, tras la adopción inicial, en 1981, de un relanzamiento de corte keynesiano); Irlanda (país con características muy singulares y en el cual las orientaciones de su política industrial han conducido a una situación difícil); Italia (un país de excepcional vitalidad económica, pero con un talón de Aquiles fiscal indudable); Noruega (cuya política económica manifiesta los peligros de la confianza excesiva en sus propios recursos); Suecia (cuya mezcla de políticas ortodoxas y otras que no lo son tanto constituye una experiencia interesante); Turquía (cuya política de oferta ha planteado graves problemas a los equilibrios básicos de su economía); y Gran Bretaña (ejemplo claro de la aplicación de una política económica de ruptura con el pasado, de claro corte neoclásico, pero inacabada en sus elementos integrantes, y cuyas limitaciones se manifiestan en las deficiencias registradas en el frente del empleo).

**D**URANTE los últimos años, la incapacidad de generar puestos de trabajo se ha revelado como la principal dificultad con que se han enfrentado las economías europeas. Esta situación, que se viene produciendo a partir del primer choque petrolífero, en el período 1973-74, y que se ha agravado de forma notable a partir del se-

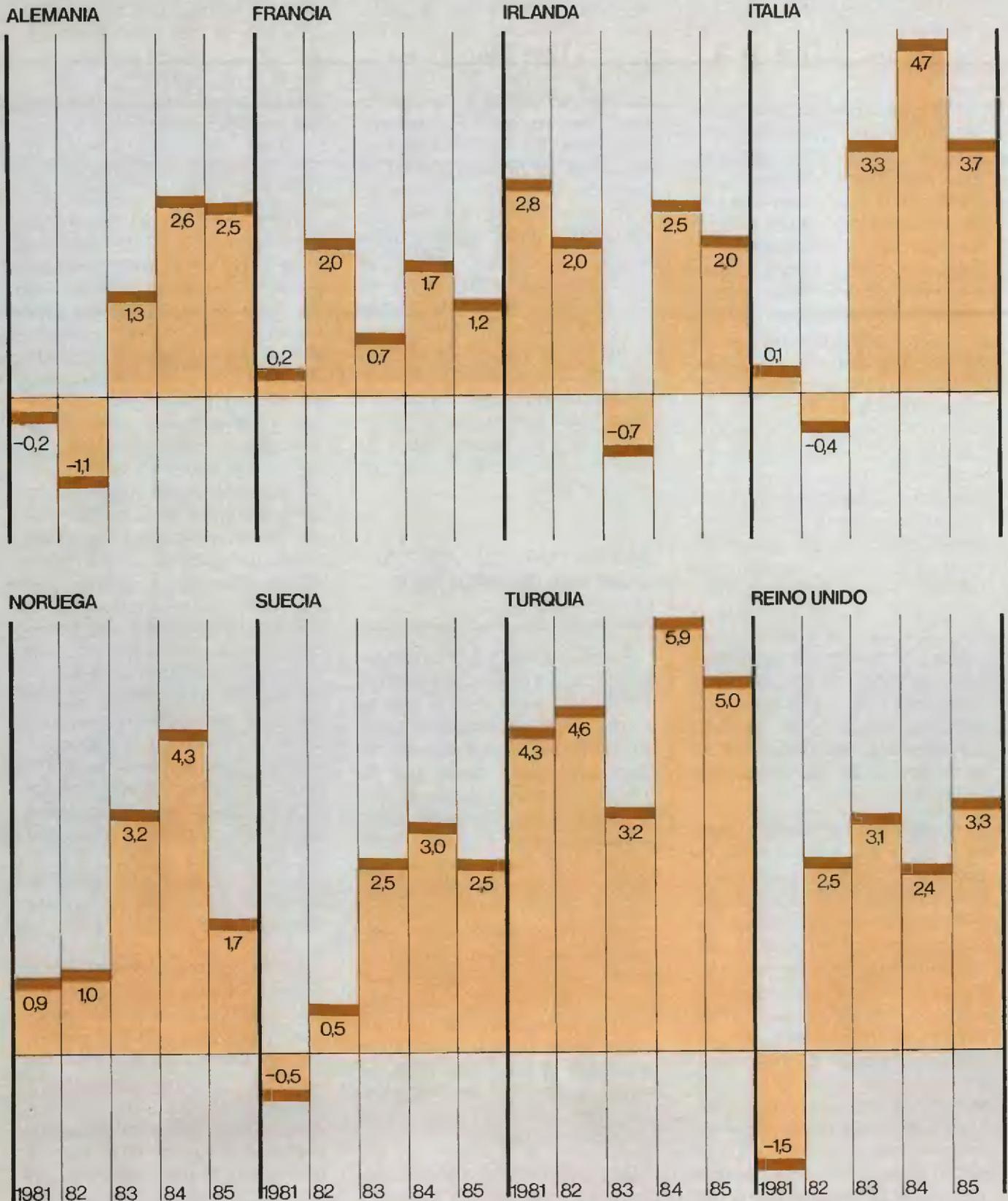
gundo, en 1979, se encuentra relacionada con las fuertes perturbaciones que han afectado desde entonces a la economía mundial. En efecto, las modificaciones del aparato productivo necesarias para el ajuste a los mayores precios del carburante, los esfuerzos imprescindibles para reequilibrar las balanzas corrientes y la creciente compe-

tencia de los nuevos países industrializados, facilitada por la internacionalización de los mercados de capitales, que, a su vez, ha resultado favorecida por las propias crisis petrolíferas, han perturbado de manera importante el funcionamiento de las economías de los países industrializados.

Pero si bien estas fuerzas han operado a escala mundial, el problema de insuficiente creación de empleo es un fenómeno fundamentalmente europeo, ya que las dos otras grandes zonas industrializadas (los Estados Unidos y el Japón —véase gráfico 1) han continuado siendo capaces de crear puestos de trabajo a un ritmo aceptable a pesar de las nuevas circunstancias. Todo ello sugiere un mal funcionamiento de las economías del Viejo Continente, nacido de la aplicación de políticas incorrectas en el pasado, y que hoy se manifiesta en una serie de rigideces e imperfecciones que dificultan el ajuste de los mercados y, de forma especial, el de trabajo, a las nuevas circunstancias. Recientemente se ha dado en denominar a todo este conjunto de problemas con el término de «euroesclerosis» (1).

Sin embargo, los países de Europa han venido realizando en los últimos años un importante esfuerzo de reconsideración de los supuestos básicos sobre los que operaba la política económica, replanteamiento que en varios casos ha llevado a una notable mejoría de sus resultados económicos, a juzgar por parámetros tales como la reducción de la tasa de inflación o los desequilibrios del sector público y del sector exterior. Aun así, los efectos favorables sobre el mercado de trabajo tardan en dejarse sentir, lo que en algu-

**GRAFICO 1**  
**CRECIMIENTO DEL PNB REAL**  
 (Crecimiento en porcentaje sobre el año precedente)



1985: cifras estimadas.

Fuente: OCDE, *Economic Outlook*, núms. 36 y 37.

nos casos está llevando a profundizar más en las políticas de reajuste emprendidas, y en otros acrecentando la tentación de abandonarlas.

Por otra parte, las políticas seguidas no son homogéneas en todo el continente. Existe un núcleo mayoritario de países que pone en práctica una línea de acción que podría calificarse como neoclásica, con especial énfasis en crear un ambiente estable que facilite la toma de decisiones económicas por parte de un sector privado al que se trata de dejar espacio vital reduciendo el papel del Estado. Son, pues, políticas similares a las que se han adoptado en Estados Unidos desde 1980, con la importante diferencia de que el énfasis en los elementos de la economía de la oferta, y sobre todo en la reducción de impuestos, es mucho menor. Junto a ellos existe una serie de países, que, en general, son los más pequeños, que siguen políticas marcadas por fuertes peculiaridades idiosincrásicas; en algunos casos, estas líneas de actuación se han visto coronadas por un éxito considerable, en otros, los logros son más aparentes que reales.

A continuación se pasa revista a las líneas generales de las políticas económicas seguidas en varios países de Europa. El análisis se centra en las políticas macroeconómicas, ya que un estudio detallado de las peculiaridades del mercado de trabajo en cada uno de estos países rebasaría ampliamente las posibilidades de este artículo. Sin embargo, en varios casos se hace referencia a las actuaciones concretas que han tenido lugar en relación con este mercado. La información básica que se utiliza a lo largo del artículo provie-

ne, esencialmente, de las diversas publicaciones de la OCDE que durante los dos últimos años se han ocupado bien de temas generales, bien de analizar específicamente las economías de los distintos estados miembros (2). En la selección de países se hace particular referencia a los cuatro grandes del continente (R.F.A., Francia, Reino Unido e Italia), dado el fuerte impacto que ejercen sobre la vida económica de las demás naciones. Respecto a estas últimas, el único criterio utilizado para su inclusión ha sido el de escoger algunas que presentan marcas peculiaridades o aplican políticas con ciertos rasgos originales. La información usada ha sido la disponible al final del verano de 1985.

### **ALEMANIA, EL VAGON QUE NO QUERIA SER LOCOMOTORA**

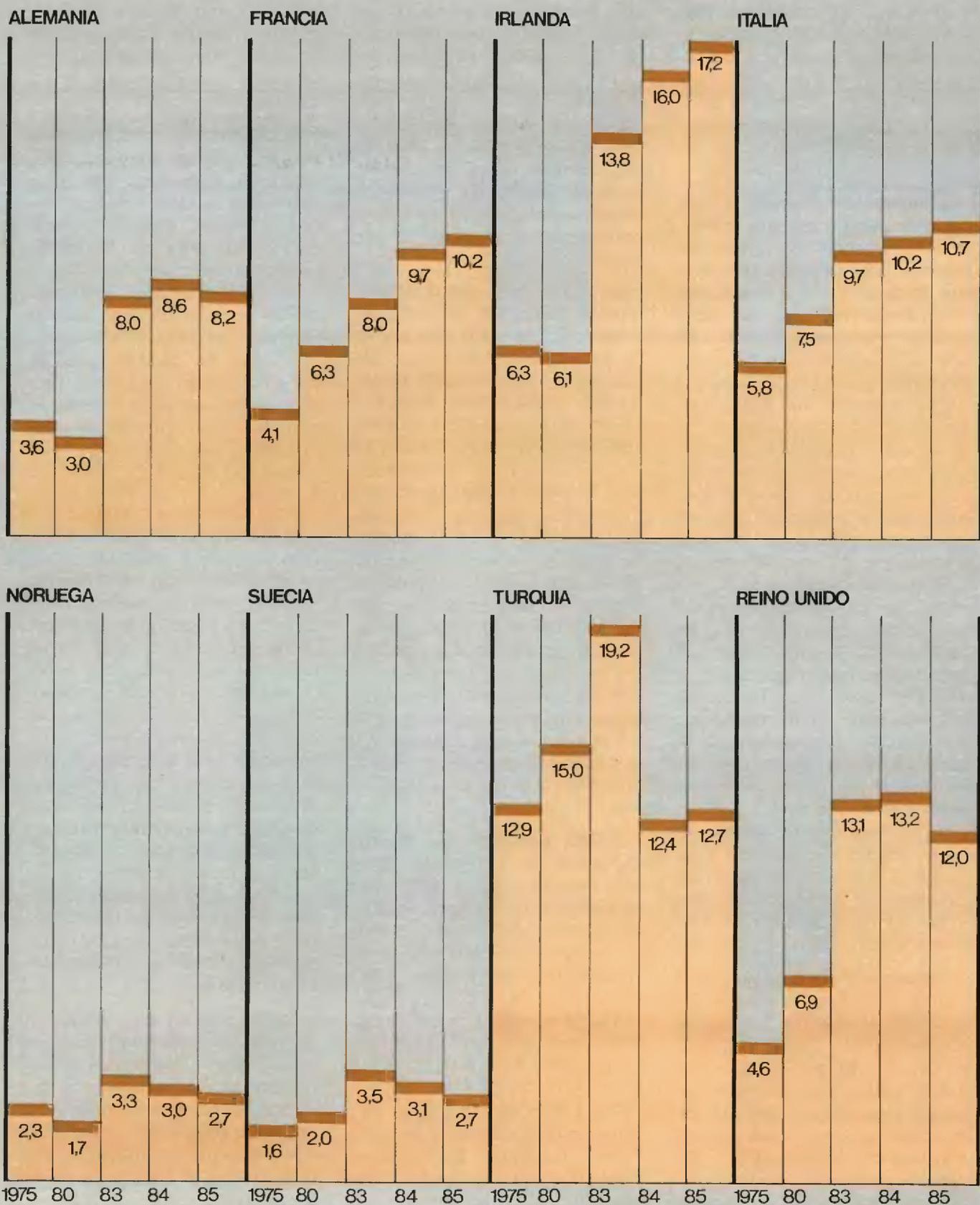
A principios de los años ochenta, el aparato productivo alemán, a pesar de ser el más poderoso y uno de los más sanos de Europa, mostraba ciertas características que hacían temer por su futuro. En un país donde el sector público rara vez había planteado problemas de desequilibrio (1975 y 1976 constituían dos episodios aislados de aparición de fuertes déficit), parecía estarse registrando el inicio de un proceso de lento, pero inexorable, deterioro en las finanzas estatales. En 1981, el déficit del conjunto de las administraciones públicas había llegado a situarse en el 4,0 por 100 del PNB, el mayor porcentaje entre los grandes países europeos, con la sola excepción de Italia.

Esta evolución entrañaba una creciente absorción de recursos

financieros por parte del Estado, de manera que, por ejemplo en este año de 1981, la financiación del déficit absorbía el 46 por 100 del ahorro privado neto, con lo que existía el riesgo de una progresiva descapitalización que pusiera en peligro las ventajas de productividad y de innovación tecnológica de que gozaba la industria alemana. La formación bruta de capital fijo, variable clave para indicar el ritmo de incorporación de nuevas generaciones de maquinaria al aparato productivo, había venido creciendo a un ritmo sumamente modesto (entre 1975 y 1984 el crecimiento de esta variable ha sido del 1,4 por 100 anual). A su vez, la baja actividad inversora constituía factor determinante en la desfavorable evolución del empleo, siendo Alemania el único de los grandes países europeos en que éste había descendido, en términos absolutos, entre el primer y el segundo choque petrolífero, y uno de los que había registrado un descenso más fuerte a partir del segundo. Como consecuencia de ello, la economía alemana, que tradicionalmente ocupaba un lugar privilegiado por su bajo nivel de paro, había ido perdiendo poco a poco esta ventaja; de tal forma que, a finales de los años setenta y principios de los ochenta, su tasa de paro estaba en línea con la media de los otros países del continente (gráfico 2).

Este cuadro no ofrece un panorama de verdadera crisis; sin embargo, los síntomas de deterioro y el temor a que la economía alemana se adentrara por los senderos de envejecimiento y descapitalización, bien conocidos por otras naciones europeas, fueron suficientes para que el electorado llevase al poder (en las elecciones celebradas en 1982

**GRAFICO 2**  
**EVOLUCION DEL PARO**  
**(Porcentaje sobre población activa)**



*Nota:* Las cifras están estandarizadas excepto para Irlanda y Turquía, en el año 1984, y el año 1985.

*Fuente:* OCDE, *Perspectives de l'Emploi y Economic Outlook*.

y, de nuevo, a principios de 1983) a una coalición conservadora cuyo programa económico se caracterizaba por unas propuestas de renovación claramente en línea con los postulados esenciales de la política seguida en Inglaterra o los Estados Unidos.

El proyecto alemán se centraba, al igual que en estos países, en la reducción del papel del Estado. La manifestación más importante de esta reducción debía ser la contención del gasto público, que debía permitir, en una primera etapa, la reducción del déficit y, en una segunda, la disminución de los impuestos. Lógicamente, la reducción del gasto debía entrañar los normales efectos recesivos (keynesianos) a corto plazo sobre el conjunto de la actividad, pero se consideraba que la economía se encontraba en condiciones de soportar esta recesión y que, en todo caso, las fuerzas de estímulo que desataría tal política, en la forma de mejores expectativas para el conjunto del sector privado, pronto compensarían esos efectos. Como elementos adicionales, el programa conservador alemán se proponía una reducción del intervencionismo estatal en la economía, mediante la reconsideración de las medidas legales que afectan a su funcionamiento y la puesta en práctica de un incipiente proyecto de reprivatización de empresas públicas.

La primera parte de este programa se ha llevado a cabo con tenacidad teutónica. En 1985 el sector público habrá reducido su déficit al 1,5 por 100 del PNB, lo que probablemente implica un ligero superávit de carácter estructural (es decir, si la economía estuviera registrando su crecimiento «normal», el sector público se encontraría en superá-

vit). Esta mejora se ha conseguido mediante una reducción del gasto público, habiendo descendido el porcentaje de éste, sobre el total de gastos de la economía, del 50 por 100 en 1982 al 47,8 por 100 en 1985. La reducción del déficit no ha implicado un incremento de los impuestos que, por el contrario, han experimentado un ligero descenso.

En cierto modo, los resultados pueden calificarse de exitosos. Desde 1983 la economía alemana se encuentra en lo que oficialmente se califica de recuperación, habiéndose registrado crecimientos del PNB en 1984 y 1985 del orden del 2,5 por 100. La gran crítica que suele hacerse a la política seguida en este país es que, habiendo conseguido lo más difícil, se ha mostrado excesivamente tímida en llevar a cabo la segunda parte del programa, supuestamente más sencilla. Las autoridades alemanas han subestimado los efectos restrictivos a corto plazo de su política fiscal, y han sido demasiado optimistas respecto a la mejora de las expectativas y a la capacidad de generar mayor inversión que cabía esperar de ella.

Buena parte de los efectos negativos de la política fiscal (los derivados de la reducción de ciertos tipos de gastos sociales) se han dejado sentir a través del consumo privado y de la inversión en construcción. Estas variables, y de forma muy especial la segunda, han mostrado momentos de gran debilidad a lo largo del presente ciclo, lo que ha contribuido de forma significativa a mantener la tasa de crecimiento de la economía en unos límites modestos. La inversión productiva ha registrado algunos momentos de considerable

expansión (por ejemplo en la segunda mitad de 1984), pero en conjunto no se ha alcanzado el crecimiento brillante que se esperaba.

El resultado ha sido una recuperación tímida, tanto en relación con el espectacular auge registrado en los Estados Unidos como en relación con episodios similares de la propia economía alemana. Todo ello se ha traducido en que, a diferencia de lo ocurrido en Estados Unidos o en Japón, la República Federal no ha sido capaz de generar empleo durante la presente etapa de recuperación; lo que hace que todavía en 1985 mantenga una tasa de paro por encima del 8 por 100.

Para quienes así critican la gestión de las autoridades alemanas, la política correcta hubiera sido la de actuar de forma más decidida en el terreno de las reducciones impositivas, rebajando en mayor grado, y de forma más rápida, el impuesto sobre la renta para estimular el consumo privado y dar el impulso necesario para un vigoroso relanzamiento de la inversión. En definitiva, lo que se preconiza, desde esta óptica, es una repetición de la experiencia americana, realizada dentro del contexto, mucho más controlado, de una economía que tiene dominada la inflación y el gasto público y que experimenta un considerable superávit corriente frente al exterior.

Visto el problema desde un contexto internacional, se acusa a la economía alemana de no haber jugado el papel que le correspondía, dada su preponderancia entre los países del continente. Por ello, entre las entidades que han criticado públicamente la actual política se encuentran va-

rios gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales como la OCDE. La recuperación de las economías europeas se ha debido, en un grado importante, al impulso procedente de las exportaciones hacia Estados Unidos. Este ha sido también el caso alemán, ya que se calcula que 2/3 del crecimiento experimentado en 1984 son atribuibles al sector exterior. Dada su importancia y su saneada situación general, la República Federal hubiera sido el candidato adecuado para tomar el relevo, a medida que el estímulo procedente de los Estados Unidos se iba debilitando al desacelerarse el crecimiento económico en ese país.

Sin embargo, en esto se encuentra probablemente el *quid* de la resistencia de las autoridades alemanas a seguir el tipo de políticas que proponen sus detractores. El gobierno alemán acepta la idea de que debe tender a estimular la actividad privada a través de una menor presión fiscal, y de hecho tiene previsto ya un calendario, basado fundamentalmente en reducciones en el impuesto sobre la renta que deberán ponerse en práctica en 1986 y, de nuevo, en 1988, y en mayores facilidades a los regímenes acelerados de amortización. También se muestra sensible a las críticas internas a su gestión, como lo demuestra el debate sobre la posible aceleración de estas reducciones que ha tenido lugar tras los malos resultados electorales en varios Länder. Pero la idea de actuar de factor dinamizador de la coyuntura mundial resulta mucho más difícil de aceptar, ya que trae recuerdos de la vieja tesis de los vagones y las locomotoras, concebida por la administración Carter durante los años setenta, y dentro de la cual

también correspondió a la República Federal de Alemania el papel de locomotora. A la aceptación de este papel pueden atribuirse, al menos parcialmente, los orígenes de la política de expansión del gasto público que tanto esfuerzo ha costado contrarrestar (3).

En definitiva, las autoridades alemanas se encuentran en la línea de mejorar el funcionamiento de la economía actuando fundamentalmente a través de la oferta, para lo cual es necesario acentuar el papel del sector privado dentro de la misma. El objetivo se ha logrado parcialmente, consiguiendo una importante reducción del déficit público, lo que da paso a que, en el futuro, se pueda pensar en otorgar un papel más importante al proyecto de reducción de impuestos. Sin embargo, sólo están dispuestas a desarrollar esta política con lo que algunos calificarían de prudencia y otros de timidez y que, en la práctica, implica dar prioridad al mantenimiento del control sobre el déficit público por encima de las consideraciones sobre la posibilidad de estimular la economía mediante reducciones fiscales. En resumen, prefieren un crecimiento lento, pero seguro, sin resultados espectaculares sobre el nivel de empleo, al crecimiento impresionante, pero cuajado de peligros, que ha experimentado la economía americana.

## **FRANCIA, CAMBIO DE RUMBO**

En 1981 el gobierno socialista, recién ascendido al poder, decidió la puesta en práctica de una política que otorgaba «prioridad absoluta» a la creación de em-

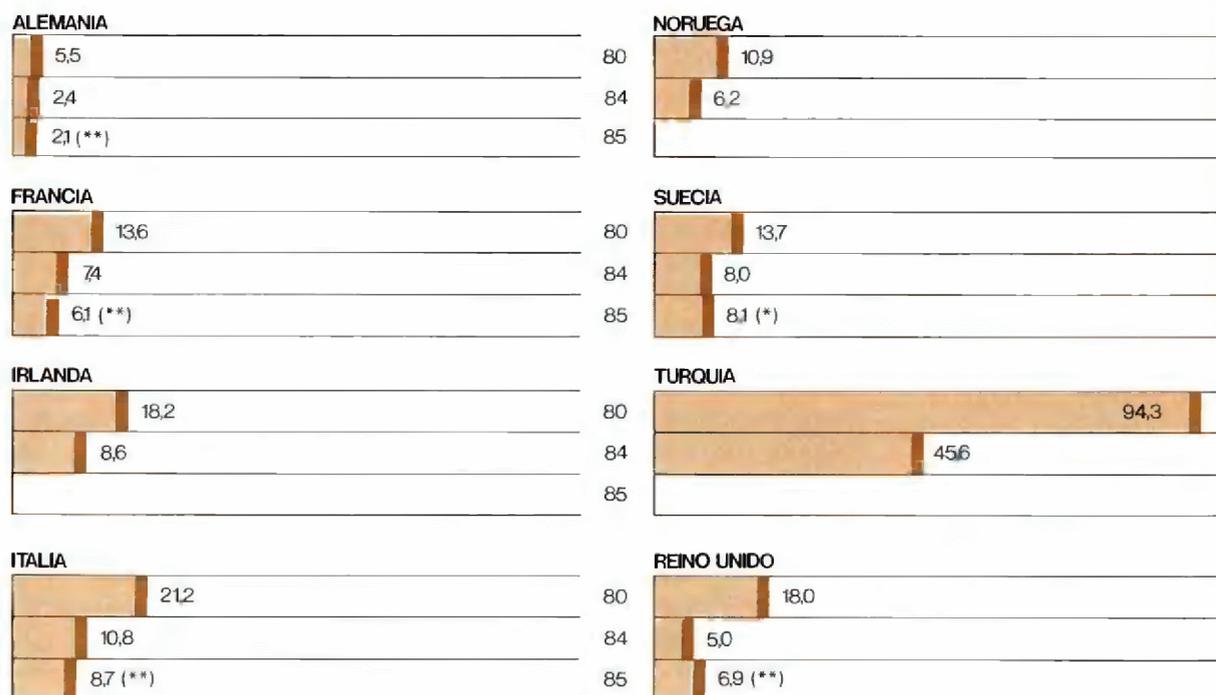
pleo y declaraba una «guerra contra el paro».

Se inició, para ello, un relanzamiento de la economía de corte keynesiano, con énfasis en el incremento del gasto público como forma de reactivar la economía. Esta expansión debía ser financiada fundamentalmente mediante el acrecentamiento del déficit presupuestario; así, el sector público pasó de registrar un pequeño superávit en 1980 a un déficit equivalente al 3 por 100 del PNB en 1983. Este programa de estímulo debía afectar tanto a la inversión pública, de cuyo aumento se esperaban los habituales efectos multiplicadores, como al consumo de las administraciones estatales. En relación con esta última variable, se puso en marcha un curioso programa de acrecentamiento del número de empleados del sector público (que se cifraba en 210.000 personas distribuidas entre 1982 y 1983).

La acción del gobierno socialista se debía completar con la política de nacionalizaciones, que preveía que una importante parte del sector industrial (del orden del 30 por 100 del volumen de negocios y del 40 por 100 de las inversiones en aquel momento) quedara en manos del sector público. De esta forma, el Estado se aseguraba el control sobre la política de inversiones de estas empresas, lo que debía coadyuvar a la consecución del relanzamiento económico.

En el terreno monetario se iniciaron acciones tendentes a hacer descender los tipos de interés, desvinculando así la política monetaria francesa de la del resto de los países europeos, que trataban de contener la depreciación de sus monedas frente al dólar mediante una política

**GRAFICO 3**  
**EVOLUCION DE LA INFLACION**  
**(Crecimiento del IPC sobre el período precedente)**



(\*) Junio/junio.  
 (\*\*) Agosto/agosto.

Fuente: OCDE, Current Economic Indicators.

restrictiva, cuyo resultado era el mantenimiento de altos tipos de interés en los mercados domésticos (4).

Las consecuencias de seguir esta política, a contrapelo de las practicadas en los demás países, se dejaron sentir pronto. La desconfianza en la moneda causó unos movimientos especulativos que forzaron su devaluación en el seno del Sistema Monetario Europeo en octubre de 1981, y de nuevo en junio de 1982. Estas presiones obligaron a renunciar a forzar el descenso de los tipos de interés y a endurecer considerablemente las medidas de control de cambios. El crecimiento de los precios expe-

rimentó una fuerte aceleración a finales de 1981, justo en el momento en que en los otros países europeos se observa un importante descenso en la tasa de inflación. La balanza de mercancías registró un sensible deterioro, que llegó a adquirir proporciones muy graves en algunos sectores concretos, por ejemplo el del automóvil, y que hizo que la economía francesa, cuyo déficit por transacciones corrientes alcanzó los 12.000 millones de dólares en 1982, incrementase fuertemente su endeudamiento exterior.

Estos problemas llevaron al gobierno francés a un cambio radical de estrategia económica,

que se manifestó en la política de «rigor», iniciada a finales de 1982, intensificada en 1983 y confirmada en 1984 con la salida del partido comunista de la coalición gubernamental. Este nuevo programa consistía en una estabilización clásica, cuyos objetivos principales eran la disminución de la tasa de inflación, la reducción de los desequilibrios del sector público y del sector exterior y el incremento de los beneficios de las empresas.

A mediados de 1985 estos objetivos habían sido alcanzados en un grado importante. La aplicación, desde 1983, de una política monetaria restrictiva, apoyada con ciertas medidas de

control directo de los precios, había permitido una gradual desaceleración de la tasa de inflación (que se situaba, en términos interanuales, próxima al 6 por 100), la convergencia con la tasa media de los países europeos de la OCDE y una significativa disminución de la diferencia con la economía alemana, que, dada la fuerte interrelación existente con ese país, habitualmente se utiliza como punto de comparación.

La balanza corriente alcanzó la posición de equilibrio en el ejercicio de 1984, lo que permitió iniciar una política de liberalización de los controles de cambio, que se ha traducido hasta la fecha en la supresión de las limitaciones a gastos de turismo en el exterior y en la apertura del mercado de emisiones en eurofrancos. El franco francés no ha sido objeto de nuevos envites especulativos y, de hecho, durante 1985 ha mostrado considerable fortaleza, ya que el elevado nivel de los tipos de interés (especialmente en relación con los del DM) permitía atraer capitales a corto plazo; aunque no han faltado las voces que auguraban que el efecto acumulado de las diferentes tasas de inflación en los países miembros del Sistema Monetario Europeo acabaría llevando a la necesidad de un nuevo reajuste de la paridad de la moneda francesa.

En el terreno fiscal, los resultados han sido menos evidentes. El déficit del conjunto del sector público ha venido fluctuando en torno al 3 por 100 del PNB durante los tres últimos años, lo que implica que no se ha conseguido corregir este desequilibrio, pero, al menos, se ha cortado la rápida progresión registrada en 1981 y 1982. La evolu-

ción reciente ha permitido iniciar las primeras medidas de reducción de impuestos, que se han plasmado, en 1985, en una reducción del impuesto sobre la renta y de las contribuciones a la Seguridad Social, y que, según el proyecto de Presupuesto para 1986, deberán continuarse en este ejercicio. Para compensar la reducción de impuestos directos se ha acudido al incremento de ciertos impuestos indirectos (por ejemplo el de consumo de carburantes) pero, en conjunto, el programa ha supuesto una disminución de la presión fiscal del orden del 0,5 por 100 del PNB. Al mismo tiempo, se han tomado medidas tendentes a la moderación y racionalización del gasto (así, por ejemplo, se había equilibrado la Seguridad Social antes de proceder a la reducción de contribuciones) y se ha realizado ya una pequeña reducción del número de los empleados del sector público. Para un gobierno cuyos objetivos iniciales eran el acrecentamiento de la progresividad fiscal y la creación de 210.000 puestos de trabajo públicos, el cambio de filosofía política es digno de mención.

Como las de otros países europeos, la economía francesa ha realizado importantes avances en el sentido de incrementar la tasa de beneficios de las empresas. En términos generales, parece que esta tasa ha recobrado los niveles que mostraba antes del segundo choque petrolífero, aunque se encuentra todavía por debajo de las cotas de principios de los años setenta. También en este terreno la evolución actual contrasta con la política seguida durante el primer año del gobierno Mauroy, cuando no se vaciló en imponer medidas como la reducción

de la jornada laboral o la quinta semana de vacaciones pagadas, que implicaban un fuerte aumento de costes y, por tanto, en un primer momento, una reducción de los beneficios.

Parte del pecado de los franceses consistió en actuar a destiempo, tratando de forzar una recuperación cuando sus vecinos se encontraban todavía inmersos en el proceso de reajuste que siguió a la crisis de 1979-80. El precio que han tenido que pagar es el de resignarse a ir a la zaga de los acontecimientos en los demás países. Así, a partir de 1983, la economía francesa, tradicionalmente una de las más dinámicas del continente, registra un crecimiento económico inferior al de Alemania o al del Reino Unido y, desde 1984, al de Italia. De la misma forma, el reajuste en el mercado de trabajo se encuentra todavía en la fase dolorosa de destrucción de empleo, mientras que en las otras grandes economías del continente empiezan a aparecer síntomas de que esta tendencia ha sido frenada.

Uno de los rasgos originales del programa económico francés de 1981 fue el intento de crear puestos de trabajo mediante la intervención directa en el mercado, lo que se dio en llamar política de reparto del trabajo. Desde el primer momento existió considerable ambigüedad respecto a lo que se entendía por este término. Para unos, lo que se propugnaba consistía en que los trabajadores ocupados cediesen parcialmente sus puestos a otros que se encontraban en paro, en virtud de un principio de solidaridad. Desde este punto de vista, la medida constituía una mera sustitución de unos trabajadores por otros y, en principio, no entrañaba más incremento de

los costes salariales que el, presumiblemente poco importante, derivado de la mayor complejidad en la gestión de la nómina. Otros entendían esta medida como un incremento del ocio retribuido, que consideraban deseable en un país que apenas había experimentado descenso en la jornada laboral durante los últimos cincuenta años.

Fue la segunda concepción la que triunfó en 1981, con la adopción de la quinta semana de vacaciones pagadas, la reducción de la semana laboral a treinta y nueve horas y la fijación del objetivo de llevar a cabo reducciones paulatinas para alcanzar la semana laboral de treinta y cinco horas en 1985. El problema obvio que plantean estas acciones es que tienen el efecto de incrementar el coste del factor y, por tanto, existe, en principio, la presunción de que operan en sentido contrario al deseado. En la práctica, el aumento del ocio por vía reglamentaria parece haber sido una de las causas del deterioro de los beneficios registrado durante 1981 (5), que, a su vez, determinó que la reconstrucción de los márgenes de beneficio de las empresas fuera considerada objetivo prioritario en la nueva política de rigor. A partir de ese momento no han tenido lugar nuevas medidas tendientes a incrementar el ocio.

El reparto del trabajo, en la primera acepción de las aludidas anteriormente, encuentra hoy mayor protagonismo a través de una formulación enteramente en línea con la de otros países de la OCDE: la flexibilización del mercado de trabajo. En efecto, el mundo laboral francés, al igual que el de otros países europeos, e incluso quizá algo más, se encuentra sobrerreglamentado, lo que dificulta el acceso al mismo

a ciertos segmentos de la población (mujeres, jóvenes, etc.). Para paliar este problema, se han ido creando en los últimos años una serie de figuras (empleo a tiempo parcial, contratos de formación, etc.) que constituyen un paso indudable hacia la flexibilización. Sin embargo, se critica, con frecuencia, el carácter fragmentario de estas medidas y se propugnan actuaciones que gocen de mayor generalidad (por ejemplo, Francia es uno de los países de Europa que requiere autorización administrativa para el despido de trabajadores, lo que ha dificultado seriamente el reajuste de varias empresas, entre ellas las dos grandes del automóvil) (6).

En definitiva, la economía francesa, que en 1981 se adentró por el camino de un relanzamiento, a través del cual se pretendía acabar con el problema del paro, ha dado paso a una política de «rigor», donde el saneamiento económico aparece como requisito previo para obtener resultados positivos en el terreno del empleo.

## **IRLANDA, ENTRE ESPAÑA Y SINGAPUR**

Irlanda ha sido históricamente un país de baja renta dentro del contexto de los países europeos, respecto a los que se encuentra geográficamente en posición excéntrica. Tradicionalmente era un país agrícola, con elevado nivel de emigración y muy vinculado a la economía del Reino Unido. Sin embargo, a partir de finales de los años cincuenta puso en práctica una política de desarrollo industrial que fue elogiada por los organismos económicos internacio-

nales, y que consistía, básicamente, en reforzar su atractivo como lugar de establecimiento para filiales de las grandes empresas multinacionales.

Las ventajas naturales, tales como una abundante y relativamente barata mano de obra (con la cualidad adicional, útil para las empresas originarias de Estados Unidos o del Reino Unido, del habla inglesa) y la relativa descongestión industrial, eran ya importantes. A ellas, el gobierno irlandés añadió una importante serie de beneficios fiscales. Posteriormente, la integración en la Comunidad Europea, acaecida al mismo tiempo que la del Reino Unido, reforzaría estos beneficios, ya que garantizaba el acceso de las mercancías irlandesas al núcleo económico de Europa. La moneda irlandesa, a diferencia de la británica, se unía al sistema monetario europeo, con lo que se pretendía obtener las ventajas que para el inversor derivan de la estabilidad de tipos de cambio con el principal mercado al que se dirigen sus productos.

En ciertos aspectos, esta política ha resultado exitosa, ya que Irlanda ha experimentado un rápido crecimiento industrial, que ha sido motivado por el establecimiento de importantes multinacionales en el país, y que ha dado lugar a un fuerte avance de las exportaciones de productos manufacturados. Por tratarse de inversiones nuevas, realizadas muchas de ellas por sociedades punteras en sus sectores, y dado también el estímulo del gobierno en este sentido, la industrialización irlandesa ha tenido un elevado componente de empresas de alta tecnología, siendo notable el desarrollo alcanzado por los sectores químico y electrónico.

Algunas cifras ponen de relieve estos aspectos. Desde principios de los años ochenta Irlanda es el país de la OCDE que ha registrado un crecimiento industrial más rápido, habiendo aumentado su índice de producción industrial más de un 23 por 100 entre 1980 y 1984 (compárese con un 17 por 100 en Japón, segundo en la clasificación), mientras que sus exportaciones de manufacturas se han duplicado en los últimos siete años.

Sin embargo, este éxito de la política de industrialización ha generado importantes disfunciones. Al estimular fuertemente al factor capital y a las inversiones en proyectos de alta tecnología, la política industrial irlandesa ha provocado el desarrollo de una industria altamente capital-intensiva y, por tanto, poco generosa en puestos de trabajo. Así, la economía de este país sigue caracterizándose por elevadas tasas de paro y por una continuada emigración hacia el exterior. El apoyo a la nueva industria a través de incentivos fiscales opera en contra de las actividades tradicionales, que son las que se ven obligadas a soportar la carga fiscal de estos apoyos, de forma que se produce el fenómeno de expulsión del sector tradicional, potencialmente creador de más puestos de trabajo, por el sector moderno.

El mismo fenómeno se produce a través del sector exterior, ya que el rápido crecimiento de las exportaciones de las nuevas industrias tiende a mantener la cotización de la *punt* irlandesa, lo que, de nuevo, opera en contra del sector tradicional, que va perdiendo competitividad en los mercados internacionales. Se trata, pues, de una manifestación un tanto peculiar del llamado «mal holandés», mediante el cual

un sector nuevo (en la versión habitual de este mal el sector nuevo es el energético, en este caso es la alta tecnología) expulsa de los mercados exteriores a las actividades tradicionales. El problema tiende a agravarse porque el sector público se ha financiado también, en gran medida, mediante el recurso al crédito exterior, y las entradas de capital causadas por esta política coadyuvan a sostener la cotización de la moneda irlandesa y a desplazar a las exportaciones tradicionales. A su vez, el rápido crecimiento de las exportaciones modernas permite mantener los crecientes niveles de endeudamiento exterior, lo que cierra el círculo vicioso.

La situación se complica aún más como consecuencia de la pertenencia al Sistema Monetario Europeo, ya que éste introduce un elemento de rigidez que impide el manejo de la política del tipo de cambio con el fin de mejorar la competitividad del sector tradicional. En momentos de debilidad de la libra esterlina, tales como los vividos durante buena parte de 1984, el actual sistema discrimina contra los sectores orientados hacia la economía del Reino Unido (que con frecuencia son los más tradicionales), ya que pierden competitividad frente a los productores británicos.

Expulsión de un sector por otro, mal holandés, economía dual; los síntomas de todos estos problemas están presentes de una forma peculiar en la economía irlandesa. Tal como se proponían los diseñadores de su política industrial, Irlanda se ha convertido en un paraíso para las operaciones de las grandes sociedades multinacionales, que, en muchos aspectos, han beneficiado a la economía de la isla.

Pero, al favorecer el desarrollo de una industria capital-intensiva, el país se ha especializado en el empleo del factor productivo en el que está peor dotado, lo que explica que no consiga mantener empleada a una fuerza laboral en rápida expansión y que, en consecuencia, sufra de un elevado nivel de paro (la tasa de paro superaba el 17 por 100 en 1985 y ha sido, a lo largo de los años ochenta, una de las más altas de la OCDE).

Para obtener este tipo de estructura productiva ha sido necesario acudir al crédito exterior (las subvenciones a la inversión motivan la aparición de un déficit público que, dada la insuficiencia del ahorro doméstico, es financiado mediante el crédito exterior), con el resultado de que Irlanda es uno de los países de la OCDE con mayor déficit fiscal y el más endeudado internacionalmente (a finales de 1983, la deuda exterior, neta de reservas, ascendía al 78 por 100 del PNB, porcentaje que superaba el 59 por 100 de Islandia y el 42 por 100 de Portugal, otras dos economías pequeñas, abiertas y sumamente endeudadas; los requisitos de financiación del sector público se situaban en torno al 18 por 100 del PNB).

Irlanda no es ni Singapur ni España. En un miniestado como el primero, el establecimiento de unas cuantas multinacionales, por muy capital-intensivas que sean, basta para dar empleo a su población. En una economía más grande y diversificada, como es la española, las multinacionales extranjeras mantienen importantes vínculos con la industria auxiliar, normalmente más intensiva en mano de obra y, frecuentemente, perteneciente al capital nacional. De esta forma, tienden a integrarse en la eco-

nomía y a contribuir así al crecimiento de la producción y del empleo.

En Irlanda, la desvinculación entre los sectores moderno y tradicional parece particularmente acusada. La política industrial ha sido exitosa en el sentido de conseguir instalar en el país un importante número de multinacionales que producen bienes para la exportación. Pero estas multinacionales no han sido suficientes para resolver el problema del paro, e incluso es posible que hayan contribuido a agravarlo. El beneficio que esto ha podido producir para la población irlandesa, actualmente enfrentada con un grave problema de desequilibrio en las finanzas públicas, y fuertemente endeudada frente al exterior, dista de estar claro.

## ITALIA, UNA ECONOMIA VIVA

A juzgar por los indicadores habituales, la economía italiana debería ser una de las más lánquidas del continente europeo. Con un déficit público que representa más del 13 por 100 del PNB, que se mantiene a estos niveles desde mediados de los años setenta, escapando a todo intento de moderación fiscal, y que absorbe la casi totalidad del ahorro doméstico (más del 80 por 100 del ahorro neto doméstico en 1983, 1984 y 1985) parece quedar escaso margen para que la inversión privada acometa nuevas iniciativas o ponga al día actividades ya existentes. Además, la economía italiana padece una de las tasas de inflación más altas de Europa y el sistema de indexación generalizada de salarios (mediante la lla-

mada *scala mobile*), plenamente vigente hasta 1984, parecía el mecanismo ideal para impedir el ajuste del precio de la mano de obra y obligar a que amplios sectores de la fuerza laboral quedasen condenados al paro.

Sorprendentemente, es ésta una de las economías más dinámicas de Europa, incluso si nos atenemos a la información que registra la actividad normal de la misma. En la práctica, el dinamismo es probablemente bastante mayor, ya que suele considerarse que Italia es uno de los países donde los circuitos económicos que funcionan al margen de las instituciones legales han alcanzado mayor desarrollo.

En 1985 la economía italiana ha registrado su segundo año de crecimiento relativamente bueno, pero, a diferencia de otros países continentales, el crecimiento se debe en buena parte a la evolución de la demanda interna y no sólo al crecimiento de las exportaciones. La inversión parece en plena recuperación (con tasas de crecimiento de la inversión en maquinaria y bienes de equipo superiores al 9 por 100, tanto en 1984 como en 1985) y la tasa de inflación ha caído por debajo del 10 por 100. Ciertamente, el peculiar comportamiento de la demanda interna ha motivado un deterioro de la balanza corriente, que ha exigido recientemente una pequeña devaluación de la lira en el contexto del Sistema Monetario Europeo, pero no ha sido obstáculo para que se produjeran importantes entradas de capitales, que son indicio de la confianza del inversor internacional en la economía italiana. Por último, Italia lleva desde 1983 mostrando un cierto incremento del empleo, pese a lo cual la tasa de paro se mantiene a un nivel ele-

vado (superior al 10 por 100) e incluso, todavía en 1985, ligeramente creciente.

Buena parte de este éxito parece deberse a que, en ciertos aspectos del funcionamiento del mercado de trabajo, y en particular en lo relativo a la política de desempleo, la economía italiana se ha movido en un contexto institucional bastante menos rígido que el de otros países europeos. La principal peculiaridad radica en que el Estado ha estado dispuesto a absorber gran parte de los costes de la política asistencial contra el paro, a través de la financiación de la Cassa d'Integrazione dei Guadagni, otorgando una gran libertad a las empresas privadas para el reajuste de plantillas.

A lo largo de los últimos años, esta relativa facilidad para el despido ha permitido a la empresa privada italiana llevar a cabo una importantísima reestructuración, con fuerte intensificación del capital en los procesos productivos y notable reducción de efectivos. El resultado es que bastantes de sus grandes empresas son hoy perfectamente competitivas, incluso medidas con los criterios más severos (por ejemplo, en el sector del automóvil, donde la empresa FIAT, que se hizo famosa por su batalla para restaurar la disciplina laboral en sus fábricas, tiene hoy niveles de productividad por trabajador similares a los japoneses).

La contrapartida de esta política ha sido la acumulación de déficit en la Cassa d'Integrazione y, en consecuencia, en el sector público. Por tanto, aun siendo grave el problema del déficit público, debe reconocerse que tras él se esconden unas fuerzas que han contribuido al reajuste de la economía. La empresa pública

también ha servido para amortiguar el problema de la reestructuración industrial, ya que no ha procedido a una reducción de efectivos tan fuerte como la de la empresa privada, con lo que los déficit acumulados por estas entidades (en especial hasta 1985, año en que el IRI ha vuelto a mostrar beneficios) han sido también un elemento importante de crecimiento del déficit público.

Una forma de evitar la necesidad de mantener costosos subsidios de paro ha sido fomentar una política de jubilaciones, pre-jubilaciones e incluso la modalidad de pre-pre-jubilaciones (a los 50 años), de la que se habla actualmente. Obviamente, es difícil mantener perfectamente ocioso a un trabajador al que se jubila en pleno uso de sus facultades, y este es un factor que explica el importante desarrollo de una economía clandestina o semi-clandestina, que aprovecha el potencial de la mano de obra que no encuentra ocupación en otras actividades. Pero esta economía ha contribuido, probablemente, en grado importante al mantenimiento del poder adquisitivo y a ofrecer *inputs* competitivos a otros sectores. Por ambas vías ha ayudado a la reestructuración del sector legal.

En parte bajo la presión del sector clandestino, en parte por motivos de pura eficiencia industrial y, a menudo, gracias a ciertos desarrollos técnicos, la economía italiana ha experimentado un importante proceso de «des-integración» de actividades, con la aparición de una pluralidad de pequeñas empresas en sectores donde anteriormente existía un número reducido de empresas de mayor tamaño, que atendían a un espectro mayor de actividades productivas. El

dinamismo y la adaptabilidad de esta estructura productiva constituye una de las claves del éxito de la industria italiana en numerosos sectores.

Estas unidades productivas pequeñas, a menudo instaladas en sectores tradicionales, pero que deben su éxito al empleo de procesos tecnológicamente de punta, mantienen (como, por otra parte, es frecuente en las pequeñas empresas) altos niveles de autofinanciación, que les permiten mantener la renovación tecnológica necesaria para su supervivencia. Es esta independencia de la financiación mediante recurso al sistema financiero la que probablemente explica la relativa inmunidad de la economía italiana al fenómeno de expulsión del sector privado por el sector público, a pesar del tamaño de los déficit de éste.

La citada «des-integración» de procesos ayuda a comprender algunos de los fenómenos estadísticos que, al igual que en otras economías industrializadas, se observan en Italia. Por un lado, el crecimiento del número de personas autoempleadas, que se contraponen a la caída del empleo asalariado, y que es consecuencia lógica del fenómeno descrito. Por otro, el crecimiento del empleo en los servicios, que se contraponen a la caída, en cifras absolutas, del empleo industrial. En cierta medida, las estadísticas reflejan el hecho de que el ritmo de aparición de nuevas actividades es más rápido en el sector servicios que en el sector industrial. Sin embargo, en parte, recogen sencillamente el fenómeno de «des-integración», ya que éste hace que queden recensadas como empresas de servicios actividades que anteriormente constituían verdaderos servicios pero que, debido

a su integración en empresas fundamentalmente industriales, quedaban registradas como empleo industrial (piénsese en actividades de diseño o de ingeniería).

Italia es, por tanto, uno de los países que ha evolucionado más rápidamente hacia el tipo de estructura económica flexible y descentralizada que, para muchos observadores, representa el prelude de la economía del futuro. A ello debe probablemente su éxito.

Sin embargo, no todo son ventajas en este tipo de estructura productiva. La moderna tecnología hace que las empresas pequeñas y ágiles tengan grandes ventajas a la hora de instalar y modificar cierto tipo de procesos; sin embargo, sigue siendo cierto que lo limitado de sus recursos puede constituir un obstáculo importante en algunos aspectos, en especial a la hora de desarrollar una investigación básica, que no siempre puede adquirirse directamente en el mercado. En este sentido, la evolución de la economía italiana podría revelarse como desfavorable frente a la que se observa en otros países, por ejemplo Suecia, donde las fuerzas que tienden hacia la cartelización de actividades son todavía muy fuertes.

El gran problema se plantea, sin embargo, en el terreno fiscal, ya que, aun en el caso de actividades que se desarrollan dentro de la legalidad, los nuevos esquemas productivos descentralizados muestran una tendencia a contribuir muy inferior a las grandes empresas tradicionales. En este sentido, la crisis del sector público italiano no es sólo la consecuencia del desmoronamiento de unas actividades eco-

nómicas del pasado, con los problemas asistenciales que esta situación plantea al Estado del bienestar social, sino también de la emergencia de unos esquemas productivos propios del futuro, sobre los que el fisco encuentra dificultades para extender su poder.

### **NORUEGA, LOS PELIGROS DE ELDORADO**

Los acontecimientos económicos en este país se encuentran dominados por el descubrimiento en sus aguas territoriales, y consecuente puesta en valor, de importantes yacimientos petrolíferos. El resultado es una situación envidiable desde muchos puntos de vista.

Durante la segunda mitad de los setenta, el crecimiento económico y el del empleo han sido de los más fuertes de la OCDE, con una progresión anual de esta última variable superior al 2 por 100. A lo largo de la presente década, la economía noruega no se ha mostrado totalmente inmune a la recesión en otros países industrializados, siendo la evolución de sus grandes magnitudes económicas algo menos satisfactoria. A pesar de ello, sigue beneficiándose de un nivel de paro muy reducido, de un importante superávit por cuenta corriente, de una tasa de inflación aceptable y del raro privilegio de ser el único país de la OCDE donde el sector público registra un superávit significativo (6,3 por 100 del PNB en 1984, 2,5 por 100 previsto para 1985).

Esto no quiere decir que las políticas económicas seguidas hayan sido óptimas. En particular, se critica que la política de

gasto público, financiada con los ingresos procedentes de las exportaciones de petróleo, ha generado una gran rigidez en el funcionamiento de los mercados. Así, mientras las circunstancias han obligado a otros países a introducir medidas tendentes a flexibilizar el funcionamiento de sus economías, la privilegiada situación noruega ha permitido marchar en dirección opuesta. A la larga, esta situación puede revelarse como una desventaja importante.

Un país industrializado en el que tiene lugar un descubrimiento importante de recursos naturales, como es el caso de los yacimientos de petróleo, mostrará propensión a sufrir lo que se ha llamado «mal holandés», es decir, una tendencia a la apreciación del tipo de cambio que dañará a su sector manufacturero, y de manera muy especial a las actividades tradicionales dentro del mismo, que son aquellas en las que normalmente el país se encuentra en vías de perder su ventaja comparativa. El problema no tendría mayor trascendencia si no fuera por el hecho de que la extracción de materias primas suele requerir mucha menos mano de obra que las actividades que desplaza, de donde surge, al menos temporalmente, un importante problema de paro. Países como Holanda, al empezar a extraer gas natural, y el Reino Unido y Noruega, al encontrar petróleo, han padecido este mal, que también ha afectado a ciertas economías recientemente industrializadas, como la mexicana.

En el caso noruego, los sectores más afectados fueron el textil y la construcción naval, donde, ya antes del hallazgo de petróleo, se dejaba sentir la presión de la competencia interna-

cional. La reacción ante la crisis y ante la amenaza de pérdida de empleo en dichos sectores fue la puesta en práctica de una política de amplios subsidios, supuestamente para la «reconversión» de los mismos, pero que, en realidad, han servido sencillamente para evitar despidos. Reacción ésta típica de muchos países europeos que, en el caso noruego, se ha visto facilitada por las abundantes rentas fiscales generadas por las exportaciones de crudos.

Paralelamente, la opulencia del sector público permitió fijar otros objetivos sociales y estratégicos que se han revelado muy costosos desde el punto de vista económico. Se continuaron los generosos subsidios a empresas situadas en localidades geográficamente aisladas, con lo que, además de evitar el aumento del paro, se contrarrestaba la tendencia a la despoblación que mostraban ciertas zonas del país, proceso que se consideraba peligroso desde una perspectiva de defensa nacional. Por motivos similares, se subvencionó fuertemente la producción de ciertos alimentos, a pesar de que las condiciones climáticas no son favorables para el desarrollo de la agricultura.

Estas actividades de apoyo a sectores en dificultades han supuesto una absorción enorme de recursos y han dejado poco margen para una política de reducción de impuestos que, en un país de elevada presión fiscal, hubiera sido la adecuada para estimular la inversión y reorientar la economía hacia nuevas actividades. La calidad de los recursos humanos disponibles, la importancia de los recursos financieros, el nuevo *status* de potencia petrolífera, e incluso ciertas características fisi-

cas del país (por ejemplo, sus posibilidades en el terreno de los cultivos marinos) parecen activos suficientes para haber facilitado notablemente la transición hacia una economía basada en la producción de servicios y en actividades de alta tecnología. Tal proceso no ha ocurrido en grado suficiente porque los sectores tradicionales se han llevado la parte del león de los nuevos recursos.

En concreto, se calcula que la agricultura, sector «sin futuro» si los hay en la economía noruega, ha absorbido casi la cuarta parte de las rentas fiscales generadas por el petróleo. En consecuencia, el empleo en el campo noruego, que durante los años sesenta disminuía rápidamente, se ha estabilizado en el 8,5 por 100 de la población activa, cifra desproporcionada a la escasa participación de la producción agrícola en el PNB y que, si bien permite hacer frente a las preocupaciones estratégicas, implica una mala asignación económica de recursos. Lo mismo cabría señalar respecto a la construcción naval o la industria textil que, pese al apoyo recibido, no consiguen ser competitivas en los mercados mundiales.

En definitiva, se critica a Noruega el no haber sacado el máximo partido de las circunstancias especialmente favorables que ha vivido en los últimos años. En lugar de convertirse en una sociedad post-industrial, plenamente integrada en la economía mundial, sigue siendo un país apegado a las actividades tradicionales, donde el elevado nivel de impuestos dificulta el desarrollo de la creatividad de sus ciudadanos y donde la protección de las actividades propias del pasado obliga al mante-

nimiento de subvenciones y de restricciones al comercio (por ejemplo de productos agrarios) que dificultan la obtención de los beneficios derivados de la especialización internacional.

### **SUECIA, UNA DEVALUACION CON EXITO**

Suecia es un país que, tras haber seguido con notable éxito unas políticas igualitarias en el terreno social, ha tenido que enfrentarse con el grave problema del anquilosamiento económico al que finalmente han llevado éstas. Desde principios de los ochenta, Suecia ha adoptado importantes medidas de política económica, algunas ortodoxas, otras menos, que han alcanzado un éxito considerable. Sin embargo, recientemente parece observarse una menor voluntad de continuar con tales reformas y una vuelta a soluciones tradicionales.

En 1982 Suecia tenía la presión fiscal más alta de la OCDE, representando los ingresos corrientes del sector público cerca del 60 por 100 del PNB y, lo que es peor, este porcentaje había aumentado en casi 10 puntos en los 10 años precedentes. A pesar de ello, el déficit del sector público se situaba cerca del 7 por 100 del PNB, asimismo en fuerte progresión, y el desequilibrio de las finanzas públicas estaba llevando no sólo a una importante absorción del ahorro interno, sino también a un rápido crecimiento del endeudamiento frente al exterior.

La estructura de las negociaciones salariales, extremadamente centralizada, propendía a no tomar suficientemente en cuen-

ta las diferencias de productividad y, en consecuencia, a generar tensiones inflacionarias. La dispersión salarial era baja, lo que, unido a los altos tipos marginales del impuesto sobre la renta, desalentaba el esfuerzo productivo y, como resultado, la industria sueca encontraba dificultades para reclutar el personal adecuado, en especial en ciertas categorías de trabajadores altamente especializados. Para complicar aún más las cosas, el objetivo de mantenimiento de un alto nivel de empleo, al que todos los gobiernos de los países occidentales han prestado un apoyo retórico más o menos importante, constituía en Suecia una prioridad efectiva de la acción política, lo que constreñía seriamente los esfuerzos de las autoridades suecas en otros terrenos.

Ciertas peculiaridades del sistema fiscal estimulaban las concentraciones y fusiones de empresas, con lo que la estructura productiva adquiría crecientes características de cartelización, que explican la tendencia a visualizar la actividad económica como el juego de unos poderes compensadores, grandes empresas frente a gran sindicato laboral (7), con el Estado jugando un papel de árbitro y mediador activo en los conflictos.

Naturalmente, la situación económico-laboral sueca presentaba también aspectos muy positivos. La tradición de resolución de problemas mediante consenso social, junto con la existencia de una fuerte estructura sindical, podía ser utilizada para hacer frente a situaciones de crisis, transmitiendo, por ejemplo, directrices de moderación salarial. Las tendencias a la concentración aludidas anteriormente habían dado lu-

gar a un importante número de empresas fuertes que, dada la pequeña dimensión del país y su apertura a la competencia internacional, mostraban un considerable dinamismo. De hecho, algunas de las innovaciones sociales de los años setenta habían constituido un reto a la gestión de las empresas, de tal forma que el país disponía de un importante acervo de talento empresarial, que representaba uno de sus principales activos.

En estas condiciones, la prescripción para revitalizar la economía pasaba por reducir el papel del sector público, tanto en el sentido de disminuir el déficit como en el de hacer descender la presión impositiva, creando así mayores estímulos para el esfuerzo productivo y liberando recursos financieros para la empresa privada. En el terreno laboral, las opiniones discrepaban entre los partidarios de aliviar las rigideces derivadas de la fuerte centralización del sistema de negociaciones salariales y los de seguir usando ésta como forma de conseguir objetivos consensuados en la lucha contra la inflación.

Desde 1982 Suecia ha realizado ciertos progresos en la línea señalada en el párrafo anterior: se han reducido ligeramente los impuestos, se ha producido una cierta disminución del gasto público (del orden del 4 por 100 anual, si se excluyen los pagos por intereses, pero prácticamente nula si se incluyen éstos) y (hasta 1984) se avanzó en el terreno de buscar una mayor flexibilización de las estructuras laborales.

Sin embargo, el impulso adquirido por la economía deriva de unas medidas que causaron desasosiego en la comunidad in-

ternacional: las devaluaciones importantes, y con tintes competitivos, adoptadas en 1981 y 1982, y que supusieron en total una depreciación del orden del 40 por 100. Debe reconocerse que los resultados de esta política del tipo de cambio fueron, en una primera fase, sorprendentemente buenos. Las exportaciones experimentaron un fuerte tirón y, como consecuencia, la balanza corriente consiguió equilibrarse en 1984, solucionando así el grave peligro del crecimiento del endeudamiento exterior.

Los exportadores suecos aprovecharon la devaluación también para mejorar sus márgenes de beneficio. Esto explica el fuerte incremento de los beneficios en el conjunto de la economía (se encuentran hoy a niveles próximos a los de los años 70), que, a su vez, ha motivado el relanzamiento de la inversión, en especial de la inversión fija de las empresas, que creció cerca de un 5 por 100 en 1984. Exportaciones e inversión han impulsado un crecimiento razonable del PIB (2,5 por 100 en 1983, 3 por 100 en 1984, 2,5 por 100 en 1985). A su vez, este mayor crecimiento de la economía ha jugado (junto a la disminución del gasto público) un importante papel en la significativa reducción del déficit público experimentado durante los últimos años (que, tomado en su conjunto, disminuyó del 6 por 100 del PIB en 1982 al 3 por 100 en 1985). El paro ha caído a la envidiable cifra del 3 por 100, a pesar de que parecen haberse realizado importantes esfuerzos por reducir el exceso de mano de obra existente en muchas industrias de base. En definitiva, el círculo virtuoso parecía estar en marcha.

Lo sorprendente es que, en

una economía muy abierta, como es la sueca, el impacto inflacionario de estas devaluaciones no fue, al menos en un principio, excesivo. La inflación, medida a través del índice de precios al consumo, se mantuvo ligeramente por debajo del 10 por 100 entre 1981 y 1983, cayendo al 8 por 100 en 1984. Sin embargo, durante 1985 la evolución de los precios empezó a ser preocupante y el gobierno acudió al expediente, un tanto sorprendente en la época en que vivimos, de decretar una congelación temporal de precios y salarios. El resultado de esta medida no ha sido enteramente exitoso, ya que la inflación, a lo largo del año, volvió a situarse en el 8 por 100, el doble de lo previsto.

Sin embargo, esta congelación resulta un indicio interesante, en el sentido de que Suecia parece estar volviendo a los métodos idiosincrásicos de utilización del consenso social, o del *fiat* gubernativo, en lugar de la orientación de mercado predominante hoy en otros países de la OCDE.

Lo mismo parece estar ocurriendo en el terreno laboral, donde, tras avanzar por las vías de la descentralización de las negociaciones salariales, se ha vuelto al sistema de celebrar una gran ronda negociadora a escala nacional. Se renuncia con ello a las ventajas de un sistema negociador más próximo a las realidades de cada empresa concreta, donde las concesiones quedan mucho más matizadas en función de las características de cada entidad productiva, donde se pueden graduar de forma más flexible los salarios en función del capital humano y de la productividad de los trabajadores; y se vuelve a un sistema que

acentúa el protagonismo de los sindicatos y las grandes agrupaciones empresariales, facilitando también las intervenciones esporádicas del poder estatal.

En definitiva, Suecia constituye un ejemplo relativamente exitoso de la mezcla de políticas ortodoxas y aceptadas por la comunidad internacional, tales como las reducciones de impuestos y de los déficit del sector público, junto con otras que lo son menos, tales como la devaluación sospechosa y el intervencionismo estatal en la economía. En este último terreno, la política sueca constituye un cierto anacronismo dentro del conjunto de los países de la OCDE, que se encaminan hacia soluciones donde el protagonismo del mercado es cada día mayor. Mientras esta mezcla produzca resultados positivos poco puede objetarse, pero las disfunciones que resultaban aparentes a principios de los años ochenta dan muestras de volver a emerger, y no está claro que la política económica de este país disponga de verdaderas soluciones de recambio con que hacer frente a estos problemas.

## **TURQUÍA, O LA ECONOMÍA DE LA OFERTA**

En el período 1977-78 Turquía cayó en una crisis financiera que obligó a refinanciar la deuda existente con sus acreedores extranjeros, desde ese momento la economía turca se ha movido en el marco de los programas de saneamiento negociados con el Fondo Monetario Internacional. A finales de 1983 se celebraron elecciones generales y el gobierno civil que surgió de las mismas inició la pue-

ta en práctica de un vigoroso programa de liberalización económica y de estímulo a la oferta; este programa tiene gran interés pues recoge algunas de las líneas de pensamiento que han estado en boga en los últimos años. Su fuente de inspiración se encuentra, claramente, en las medidas de economía de la oferta que fueron aplicadas en Estados Unidos por la administración Reagan y, al igual que en el caso americano, junto a aspectos tradicionales, recoge planteamientos que chocan con los dictados del manejo ortodoxo de la política de la demanda.

Durante 1984 las autoridades turcas procedieron a una liberalización comercial que amplió considerablemente la oferta de bienes extranjeros. También se concedió mayor libertad a los movimientos de capital, tanto en lo que afecta a las entradas como a las salidas. Quizá la medida más llamativa en este terreno fue la autorización para que los residentes pudieran abrir y disponer libremente de cuentas en moneda extranjera, situación que supone un contraste chocante con la situación anterior, en la que incluso la posesión de pequeñas cantidades de moneda extranjera constituía un acto criminal.

Estas actuaciones, junto con otras tendentes a hacer más realistas los precios que se cargan a los consumidores de ciertos bienes de primera necesidad y a los usuarios de servicios públicos, constituyen los elementos tradicionales del programa.

Junto a ellas, el aspecto más controvertido ha sido la política de disminución de la presión fiscal, que ha plasmado en importantes disminuciones del impuesto sobre la renta, del impuesto

de sociedades y del impuesto de retención de rentas de interés. Tales reducciones han sido compensadas, pero sólo de forma parcial, mediante la implantación de un impuesto sobre el valor añadido. El motivo de la reforma radica en que los altos tipos existentes anteriormente, en particular en el impuesto sobre la renta, constituían un fuerte desincentivo al esfuerzo productivo y, sobre todo, un estímulo a la evasión fiscal. Con ella se trata, por tanto, de estimular el trabajo, de incentivar el ahorro (en un país cuya baja renta *per capita* implica una deficiencia del ahorro nacional) y lograr una mejor administración fiscal, evitando el que amplios sectores de la economía se desarrollen en la ilegalidad.

Sin embargo, al igual que ocurrió en Estados Unidos cuando se redujeron los impuestos, estas medidas han tenido un fuerte coste en términos de incremento del déficit público (que aumentó hasta el 5 por 100 del PNB en 1984). Dado el escaso desarrollo del sistema financiero turco, este déficit, a diferencia del caso americano, tuvo que ser financiado en buena medida mediante expansión monetaria, con el resultado de que la tasa de inflación, que había evolucionado de forma relativamente satisfactoria después de 1980, volvió a encaminarse en sentido alcista. En 1984 el crecimiento de los precios al consumo se situó en torno al 50 por 100, y todavía en 1985 se mantenía por encima del 40 por 100 (aunque en este último período intervino, como factor especial, la introducción del IVA).

Como en el caso de otros países fuertemente endeudados, la prioridad absoluta otorgada a la mejoría de la balanza corrien-

te ha contribuido también a agravar el problema inflacionario, ya que el esfuerzo por desarrollar las exportaciones se ha realizado a costa de reducir las disponibilidades internas de bienes, y la necesidad de mantener la competitividad exterior se ha traducido en una política del tipo de cambio poco coherente con las necesidades de la lucha contra la inflación.

En definitiva, Turquía es uno de los países que ha jugado fuerte la baza del aumento de competitividad de la economía y del reforzamiento de las fuerzas de la oferta. Los resultados han sido, en muchos aspectos, esperanzadores, ya que desde 1983 se observa una recuperación, que en los dos últimos años se ha afianzado, con crecimientos del PNB del 6 por 100 en 1984 y del 5 por 100 en 1985. El paro, aun habiendo disminuido por debajo de sus niveles récord, se mantiene muy elevado. En la recuperación han jugado no sólo los factores internos sino también los componentes de la demanda interna, en especial el consumo privado; a pesar de ello, y aun habida cuenta del fuerte incremento de las importaciones, derivado de las medidas de liberalización, las exportaciones han evolucionado de forma satisfactoria, con lo cual la balanza corriente ha experimentado una mejoría de cierta importancia. En todo caso, los problemas del país, bajo la forma de escaso desarrollo, elevado paro, endeudamiento exterior e inflación, son aún considerables y, pese a las audaces soluciones, la partida dista mucho de estar ganada.

## **REINO UNIDO, LA REFORMA INACABADA**

Entre los países europeos, el Reino Unido es el que tiene mayor experiencia en la aplicación de una política diseñada con la idea de romper los moldes del pasado, conseguir una evolución más dinámica de la economía y un nivel de empleo más satisfactorio.

A finales de los años setenta existía la conciencia generalizada de que el país se estaba quedando retrasado frente a otras naciones desarrolladas en aspectos importantes de la vida económica. Su crecimiento desde el fin de la Segunda Guerra Mundial había sido mediocre, en comparación con la vigorosa expansión registrada en los países del continente, con lo que el nivel de renta *per capita* se situaba ya en un puesto poco brillante en relación con éstos. Como consecuencia de este lento crecimiento, la economía inglesa había venido manteniendo niveles de paro superiores a los de los países vecinos y había mostrado una gran tendencia a experimentar periódicamente crisis de balanza de pagos y depreciaciones de su moneda. Desde principios de los años setenta, la inflación, que en 1975 superó el 24 por 100, se había sumado a esta lista de problemas.

En términos más generales, puede decirse que la economía británica daba crecientes muestras de obsolescencia, en especial en el terreno industrial, donde cada día resultaba más difícil competir con el moderno equipo productivo y las dinámicas técnicas de gestión implantadas en otros países.

El programa del Gobierno conservador, ascendido al poder en 1979, suponía que esta situación era el resultado tanto de una serie de rigideces e ineficacias acumuladas históricamente, y que dificultaban el funcionamiento de los mercados, como de las inadecuadas políticas seguidas en el pasado. En relación con éstas, se consideraba que las medidas socializadoras utilizadas para hacer frente a sectores o actividades en crisis durante el pasado habían llevado a un excesivo crecimiento del sector público; éste mostraba un grave problema de financiación deficitaria y, a su vez, el déficit hacía sumamente difícil la lucha contra la inflación. Por otra parte, la política macroeconómica de los gobiernos anteriores estaba basada en actuaciones keynesianas sobre la demanda, tratando de influenciarla para compensar sus fluctuaciones indeseadas; fluctuaciones que, a su vez, y según las nuevas interpretaciones de los hechos, eran frecuentemente causadas por las propias políticas estabilizadoras.

La política macroeconómica propuesta en 1979 pretendía partir de supuestos radicalmente diferentes, asegurando un marco de estabilidad en el funcionamiento de la economía que facilitase las decisiones por parte de los agentes económicos al reducir el elemento de incertidumbre inherente a las decisiones económicas. Por ello, se definía como una política a medio plazo, abandonando las pretensiones de influenciar la evolución de la demanda a corto plazo. La inflación, el desequilibrio del sector público y el excesivo peso de éste en la economía se identificaban como las principales fuentes de inestabilidad y, por tanto, se formulaba un progra-

ma económico a medio plazo (*Medium-Term Financial Strategy*) que especificaba las acciones precisas que se irían tomando para hacer frente a estos problemas.

Junto a las políticas generales, se propugnaban medidas microeconómicas, cuya misión era facilitar el funcionamiento de los mercados que padecían de rigideces nacidas como consecuencia de la excesiva reglamentación o del ejercicio de poderes de monopolio. Rigideces que dificultaban el ajuste a nuevas situaciones, provocando una subutilización de recursos. Entre estos mercados merecían especial atención el de trabajo y el financiero. El primero, porque constituía un ámbito sumamente reglamentado, segmentado y sometido a poder de monopolio; fruto de una larga historia de agrias disputas laborales y del poder y la complejidad de los sindicatos británicos. Tal situación resultaba particularmente grave en relación con países competidores, como Alemania o Francia, con un mercado más eficiente, lo que situaba al Reino Unido en desventaja como lugar de instalación de proyectos industriales.

La selección del mercado financiero obedecía a razones opuestas, ya que se consideraba que aquí el Reino Unido gozaba de una clara ventaja comparativa que convenía explotar al máximo liberando a los agentes en el mismo de cuantas trabas legales fuera posible.

La nueva política conservadora ha sido aplicada de forma continuada durante un período de tiempo considerable (seis años), lo que, en principio, hubiera podido parecer suficiente para emitir juicio sobre si se han

alcanzado los objetivos propuestos. Sin embargo, las dificultades de ejecución se han revelado muy superiores a las previstas inicialmente, de donde resulta que ni las medidas previstas han sido enteramente puestas en práctica, ni los resultados alcanzados ofrecen un panorama totalmente claro, ya que, junto a logros importantes en algunas áreas, continúan existiendo serias dificultades en otras, en particular en el terreno del empleo.

Como varios otros grandes países, el Reino Unido ha tenido especial éxito en la lucha contra la inflación. Baste señalar en este sentido que la tasa de inflación, medida a través del índice de precios al consumo, descendió del 18 por 100 en 1980 a menos del 5 por 100 en 1983, habiéndose mantenido a un nivel moderado desde entonces. El Reino Unido, que a mediados de los años sesenta aparecía, junto con Portugal y Turquía, entre los países europeos que padecían alta inflación, se encuentra hoy en el núcleo de las naciones más estables del continente.

En el ámbito de la reducción del papel del sector público, los resultados han sido menos espectaculares. Entre 1980 y 1982 se consiguió una importante reducción en el déficit del conjunto del sector público, que pasó del 4 al 2,3 por 100 del PNB; sin embargo, a partir de ese momento, la evolución ha sido la inversa, y para 1985 se prevé un déficit ligeramente por debajo del 4 por 100. La insuficiencia de resultados en este terreno ha sido una de las causas de que las medidas tendentes a reducir impuestos hayan sido modestas: en lo referente a la imposición personal, se ha procedido a ciertas reducciones del impuesto so-

bre la renta, pero en buena parte se han visto compensadas por incrementos en la imposición indirecta; en la imposición de sociedades, se han llevado a cabo medidas tendentes a eliminar distorsiones (reduciendo, por ejemplo, de manera considerable, el impuesto sobre las sociedades, a la vez que se eliminaban una serie de subsidios a la inversión), pero no está claro que estas medidas impliquen una reducción importante de la presión fiscal.

La relación entre gastos del sector público y PNB ha registrado una evolución suavemente descendente entre 1979 y 1983, pasando del 46 al 43 por 100 en ese período, de tal forma que este indicador parece mostrar ciertos logros en el intento de dar mayor juego a las fuerzas del sector privado en la economía. En la consecución de este objetivo coadyuvará de forma importante la política de desnacionalizaciones, que ha mostrado ya algunas realizaciones importantes (privatizaciones, parciales o totales, de Britoil, British Petroleum, British Gas, Jaguar y British Telecom), y se espera que cobre mayor ímpetu en los próximos meses. Tales privatizaciones persiguen no sólo el fin global de reducir el peso de las participaciones públicas en el aparato productivo, sino también, con frecuencia, el objetivo microeconómico de dismantelar situaciones de monopolio o cuasi-monopolio en mercados concretos (por ejemplo, en el de las telecomunicaciones, en el caso de British Telecom, y en la aviación civil, en el caso de British Airways).

Además de las desnacionalizaciones de empresas públicas, merece la pena mencionar el programa de ventas de viviendas municipales a sus ocupan-

tes, que ha supuesto la transferencia de propiedad de 750.000 viviendas, y las medidas tendentes a asegurar la subcontratación a empresas privadas de ciertas actividades auxiliares de las grandes instituciones públicas (recogida de basura en los municipios, servicios de limpieza en los hospitales y estaciones, etc.). En todo caso, la política de desnacionalizaciones es cuantitativamente modesta (se calcula que, cuando culmine el presente programa, el Estado se habrá desprendido solamente de la décima parte de sus activos en el sector nacionalizado) y tiene todavía frente a sí los casos más difíciles de sectores fuertemente deficitarios, tales como el acero, la construcción naval o buena parte de la industria del automóvil (British Leyland).

Puesto que el objetivo final era dotar a la economía de un mayor dinamismo, es en este terreno donde debe juzgarse el éxito de la política emprendida en 1979. Desde 1982 la economía británica viene experimentando una recuperación económica, con tasas de crecimiento del PNB que han oscilado entre el 2 y el 3 1/4 por 100. Esto supone una recuperación particularmente larga y vigorosa en relación con los estándares del pasado y en comparación con los otros países europeos. Pero, aun así, este crecimiento es insuficiente, ya que no ha impedido un notable aumento del paro. Entre 1979 y 1984 el desempleo pasó, utilizando la definición estándar de la OCDE, del 6 al 13 por 100, lo que constituye una de las evoluciones peores de los países miembros (aunque no la peor; Alemania, por ejemplo, estuvo cercana a triplicar su tasa de paro) y representa uno de los niveles más elevados entre los

países industrializados. La política conservadora británica no ha conseguido, pues, hasta la fecha, un comportamiento satisfactorio en este terreno.

Parte del problema deriva de la consecución de algunos de los otros objetivos propuestos. La economía, y en especial la industria británica, han realizado un esfuerzo de reestructuración y racionalización que se ha traducido en notables incrementos de la productividad, lo que explica la caída del empleo y el incremento del paro, a pesar de la recuperación económica. Por ejemplo, en el primer año de la recuperación, 1982, el PNB creció un 2 por 100, pese a lo cual el empleo cayó un 1,5 por 100 para el conjunto de la economía, y más de un 5 por 100 en el sector manufacturero. Aunque experimentando vaivenes, la inversión productiva ha registrado un crecimiento notable (más del 11 por 100 para la inversión privada no-residencial en 1984, cerca del 7 por 100 previsto en 1985), por lo que, tanto como resultado de la adición de nuevas generaciones de capital productivo como de los esfuerzos de racionalización y de cierre de instalaciones obsoletas, la industria británica debe de estar mejorando su posición competitiva, tal como constituía el objetivo inicial del programa.

Las exportaciones de manufacturas parecen haberse resentido también de la fortaleza experimentada por la moneda inglesa en el período que media entre 1977 y 1981. Esta fortaleza tiene su origen en la puesta en funcionamiento de los recursos petrolíferos del mar del Norte (y, en este sentido, constituye un ejemplo del llamado «mal holandés»), pero también refleja la confianza en la libra

nacida como consecuencia de la política del gobierno conservador (aunque en sentido contrario han podido jugar factores como la liberalización de los movimientos de capital). La evolución de la divisa británica ha contribuido a restar competitividad a los productos ingleses y, por tanto, a acentuar la pérdida de empleo en la industria (8).

Un tercer factor que explica las dificultades para la generación de empleo es el insuficiente desarrollo de las medidas de mejora del funcionamiento del mercado de trabajo. Las acciones de carácter microeconómico en este terreno han sido importantes, en especial las Leyes de Empleo (Employment Acts) de 1980 y la Ley Sindical (Trade Union Act) de 1984. La idea fundamental ha sido la de cercenar las inmunidades sindicales, limitando las plantas restringidas a trabajadores sindicados (*closed shops*), las posibilidades de establecer piquetes de huelga, exigiendo responsabilidades legales a los sindicatos por daños causados durante las huelgas y, de manera muy especial, estableciendo requisitos de votación secreta para un importante número de decisiones sindicales, incluida la declaración de huelga y la elección de las juntas de gobierno. A pesar de estas medidas, el mercado de trabajo inglés (que, por otra parte, ha experimentado etapas de tensión, tales como la larga huelga de mineros, iniciada en marzo de 1984 y terminada en 1985) sigue adoleciendo de insuficiente flexibilidad, como lo demuestra el hecho de que el elevado nivel de paro existente no acabe generando fuerzas autocorrectoras, por la vía de aparición de puestos de trabajo para quienes es-

tén dispuestos a aceptarlos a menores salarios.

El experimento británico lleva en funcionamiento un período de tiempo considerable, y sus resultados, en el sentido de mejorar algunas de las variables claves de la economía, han sido importantes. Sin embargo, las dificultades para conseguir la totalidad de los resultados previstos han superado a las previsiones y, a pesar de una revitalización de la actividad económica, no se ha logrado un ritmo de crecimiento suficiente para compensar la pérdida de empleos que deriva de la inevitable modernización de las actividades ya existentes. El mercado de trabajo, con el problema del elevado nivel de paro, su imperfecto funcionamiento y la acrimonia de las relaciones laborales, sigue constituyendo un punto central de los problemas económicos británicos.

## NOTAS

(1) Al parecer, el término se debe a Herbert Giersch, de la Universidad de Kiel.

(2) Las publicaciones fundamentales a estos efectos son: *Economic Outlook*, números 35, 36 y 37 (París, 1984 y 1985); *Historical Statistics 1960-83* (París, 1985); *Perspectives de l'Emploi* (París, 1984), y los *Informes Económicos (Economic Surveys)* de Alemania (junio 1985), Francia (julio 1985), Irlanda (abril 1985), Noruega (enero 1985), Suecia (mayo 1985), Turquía (mayo 1985) y Reino Unido (enero 1985).

(3) La idea de las locomotoras y los vagones fue propuesta por la OCDE en su *Economic Outlook* de diciembre de 1976.

Una crítica de la misma puede verse en WOOD, Geoffrey E., y AMMON JIANAKOPLIS, Nancy, «Coordinated International Economic Expansion: Arte Convoys or Locomotives the Answer?», en *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, julio 1978. Los mismos problemas que en Alemania surgieron, como resultado de la aplicación de esta teoría, en Japón, aspecto que se comenta, por ejemplo, en FUKUSHIMA, Kiyohiko, «Japan, The United States Need Their Interdependence», en *International Herald Tribune*, 24-25 agosto 1985.

(4) Sobre los aspectos iniciales del programa socialista, puede verse MARCOS GARCIA, Carmen, «Un año de política económica socialista», y MARTINEZ AREVALO, Luis, «Las dificultades del programa francés de

reactivación económica», ambos en *Información Comercial Española, Boletín Semanal*, 2 de junio de 1982.

(5) Sobre este aspecto, puede verse OCDE, *Economic Outlook*, n.º 37, gráfico M.

(6) Estas expresiones son citadas, por ejemplo, en DUMONT, «La politique salariale et l'emploi», en *Le Monde*, 11 de mayo de 1982.

(7) Recientemente se está desarrollando una segunda gran central sindical.

(8) Esta explicación proviene fundamentalmente de CHRYSTAL, K. Alec, «Dutch Disease of Monetarist Medicine?: The British Economy Mrs. Thatcher», en *Federal Reserve Bank of St. Louis, Review*, mayo 1984.