

## POLITICA ECONOMICA E INSTITUCIONES

Edmond MALINVAUD (\*)

**E**N última instancia, el objetivo de la ciencia es el guiarnos en la manipulación de la realidad económica. Debería, pues, mostrar su utilidad en el momento de concebir o reformar las instituciones, con el fin de conseguir un funcionamiento armónico y satisfactorio de nuestra sociedad. También debería servirnos para definir las grandes líneas de acción política a lo largo de varios años, o incluso de varias décadas. Por último, debería ser igualmente útil para establecer la reglamentación económica a mejorar la evolución de la economía. Resulta, por lo tanto, natural que se pida consejo a los economistas, o incluso que ellos mismos, por iniciativa propia, propongan recomendaciones.

Sin embargo, el comportamiento de la profesión no es, en este aspecto, muy satisfactorio. Puesto que la economía se ha convertido en una ciencia que las personas ajenas a la profesión difícilmente pueden entender y valorar por sí mismas, cabría esperar que cualquier consejo o recomendación que emanara de la profesión estuviera basado en un conocimiento firmemente establecido. Los resultados o modos de análisis que se están usando deberían haber demostrado su validez, es decir, que deberían tener el respaldo de un amplio consenso profesional. Habría que posponer recomendar la aplicación de unas determinadas tesis o hipótesis hasta que éstas hubiesen sido verificadas adecuadamente y, por consiguiente, hasta haber sido aceptadas por los especialistas.

No hace falta que insista en el hecho de que, en la práctica, las cosas van de muy distinta manera. Pero quizá se me permita añadir que me he sentido a veces inquieto por lo que yo entiendo como el mensaje remitido por los académicos estadounidenses a los políticos y a la opinión pública mundiales, durante la última década, no tanto porque sus recomendaciones hayan sido distintas de las que yo hubiera hecho, sino porque sabía que procedían de una minoría a la que, con demasiada facilidad, se le concedía un papel dirigente en las universidades americanas. En cualquier caso, voy a proponer que los economistas hablen con mu-

cha más reserva y modestia de cuestiones prácticas.

Siendo ésta mi posición, comprenderán que me acerque al tema de esta última conferencia con cierta inquietud. Enfrentado al gran problema social en que se ha convertido el paro masivo, no tanto la solución, sino algunas ideas sobre cómo podría contenerse dicho paro. Además, admito que algunas de estas ideas no son ampliamente compartidas. Las propongo, por lo tanto, para ser discutidas entre colegas. No las presento como si fueran un todo acabado, y mucho menos como un programa de acción pública. Sólo algunas de mis ideas son la consecuencia directa de los desarrollos teóricos resumidos en la segunda conferencia. Todas ellas, por supuesto, encajan, sin embargo, dentro de la perspectiva general de que el paro masivo es un desequilibrio. Mi intención es ofrecer, en esta conferencia, el amplio espectro de lo que quiero creer que he aprendido en mi experiencia con las políticas económicas aplicadas en Europa y en Francia. Por esta razón, no me considero encerrado en los límites que una discusión de una teoría bien construida me impondría.

Con la esperanza de que, tras estas advertencias, no seré mal interpretado, voy a proseguir con nuestro tema, haciendo frecuentes referencias a la situación que mejor conozco, la de Francia y, en general, la de Europa occidental. Voy a empezar comentando la naturaleza del problema del paro, que tamaño reto representa para nuestra sociedad en este momento histórico. A continuación me voy a referir sucesivamente a las políticas económicas a corto plazo tal como se las veía en los años sesenta, a las acciones tomadas para contener la evolución de los precios relativos, los ingresos y los costes y, finalmente, a las normas y decisiones motivadas por la perspectiva de una fase duradera de paro masivo. Una sección se dedicará a la relación entre el paro y la elección del sistema económico. La conferencia acabará con un breve examen de por qué las medidas anteriores no han sido más eficaces a la hora de evitar que alcanzáramos los elevados niveles actuales de paro.

### EL RETO

«En la actualidad existe demasiado paro.» Esta afirmación es recibida con asentimiento casi universal, tanto en Europa occidental, donde durante la última década la tendencia hacia un paro cada vez mayor ha sido muy fuerte, como en los Estados Unidos, donde las fluctuaciones de la economía parecen haber llevado la tasa de paro hasta máximos cada vez más altos. El trabajo es necesario para la dignidad del ser humano. Para una proporción de los que sufren por falta de empleo, el paro es, además, sinónimo de pobreza. Por su concentración entre los jóvenes y las minorías, el paro crea también una causa adicional de división social y de conflicto agudo dentro de nuestras ciudades.

Pero debemos ser lúcidos y darnos cuenta de que era poco probable que pudiéramos haber conseguido una mejor situación en materia de empleo sin pagar un coste, o de mejorar significativamente las perspectivas de empleo sin sacrificios. La afirmación «existe demasiado paro» significa que creemos que debería haberse incurrido en dicho coste y que estamos ahora dispuestos a aceptar algún tipo de sacrificio. Hay que escoger necesariamente entre el empleo y otros objetivos. Existen opiniones de todo tipo sobre las mejores opciones disponibles, pero no puedo dejar de creer que una gran mayoría habría dado prioridad al empleo si hubiese tenido la posibilidad de escoger.

Incluso teniendo en cuenta las grandes incertidumbres de nuestro conocimiento actual de los fenómenos económicos, mucha gente cree que algo hubiese podido hacerse y que, aún hoy, es posible adoptar medidas que casi con seguridad son beneficiosas. Por lo que a mí respecta, he de confesar que he estado observando de cerca durante muchos años tanto la situación económica como el proceso de toma de decisiones en mi país. Creo en la opinión anterior y considero un fracaso que los economistas hayan sido incapaces de hacer llegar a los ciudadanos un mensaje claro y convincente de lo que se habría tenido que hacer. Esta opinión está basada en tres convicciones: que el aumento del paro podía haberse previsto; que existían algunas posibilidades de enfrentarse a él con más éxito; y que valía la pena incurrir en los costes.

1. Antes de proseguir debemos, sin embargo, reconocer las grandes lagu-

nas de nuestro conocimiento respecto a lo que realmente significa el paro para aquellos que lo sufren y para las comunidades en las que es importante. Si hay que confrontar a nuestros políticos con una valoración precisa de los costes reales de optar por el empleo o por otros objetivos, tenemos que saber más sobre este tema.

Lo que sabemos es que, en cualquier momento, los parados constituyen un grupo heterogéneo y que la experiencia de estar en paro afecta de manera muy desigual a los que lo están padeciendo. Algunos encontrarán trabajo rápidamente, en ciertos casos incluso un empleo mejor que el que tenían antes; otros abandonarán pronto las filas de la fuerza de trabajo; pero otros permanecerán parados durante un largo período de tiempo. Algunos parados viven en familias en las que algún miembro está empleado y cobrando un sueldo, mientras que otros no están en esta situación. Si prestamos atención a los ciclos vitales de las personas y de las familias, seguramente observaremos una gran diversidad de efectos producidos por el paro. Pero también sabemos que el peligro de quedar sin empleo está repartido de forma muy desigual entre los distintos grupos sociales y que aquellos que hayan estado parados alguna vez tienen un riesgo más elevado de perder su empleo de nuevo.

Todos estos hechos dificultan la confección de un cuadro estadístico. Además, los datos de que actualmente disponemos son de relevancia limitada porque típicamente se refieren a períodos de tiempo cortos (1).

Ehrenberg y Smith comentan, en particular, las dificultades de evaluar el impacto negativo sobre su vida adulta de aquellos que estuvieron parados de jóvenes (2).

Existe una mayor documentación respecto a la valoración de la pérdida de ingresos debida al paro. Una reciente publicación de la OCDE muestra que, para una elevada proporción de trabajadores, la pérdida del empleo significa, durante un tiempo, solamente una pérdida limitada de ingresos (3). Pero la situación varía mucho según los países. Se ha definido un indicador agregado como la razón entre el subsidio medio de paro y el salario medio de un obrero manual. Para países como Canadá, Francia y Alemania Federal se han obtenido valores del orden del 0,5, mientras que esta cifra es aproximadamente del 0,2 en Gran Bretaña y del 0,15 en Italia y los Estados Unidos. Es-

tas diferencias surgen de las condiciones diferentes por las cuales un trabajador tiene derecho al subsidio, de las diferencias entre el subsidio y el salario previo, y de la distinta duración de los períodos durante los cuales se tiene derecho a disfrutar del subsidio.

Una característica común del sistema de subsidios es la de que no cubre, o sólo cubre parcialmente, a la persona que haya estado parada durante un período de tiempo relativamente largo (más de un año, por ejemplo) o que haya vuelto al paro tras haber tenido un empleo provisional durante un breve período de tiempo (esta situación es más frecuente en los Estados Unidos que en Europa). Desgraciadamente, estos casos ocurren normalmente entre los grupos sociales más pobres, con lo que los costes que el paro impone a los más pobres son, actualmente, todavía altos, a pesar de los muchos cambios que han tenido lugar desde el período de entreguerras.

Otras dimensiones del coste del paro son más difíciles de calibrar. Aquellos trabajadores desilusionados que abandonan la fuerza de trabajo a pesar de que, en condiciones normales, permanecerían activos, sufren una pérdida de bienestar de difícil valoración. Tampoco se conocen con precisión los problemas físicos y psicológicos de aquellos que no han podido encontrar empleo al terminar sus estudios o que permanecen en paro durante mucho tiempo. Algunos de los costes sociales que resultan del ocio involuntario son patentes en las comunidades urbanas pero, de nuevo, no poseemos un estudio detallado.

Por el lado de los logros, es decir, de la reducción del paro conseguida por las medidas adoptadas por los gobiernos, el balance es, evidentemente, mucho peor. Por desgracia, una medición precisa presupondría un conocimiento detallado del funcionamiento global de nuestros sistemas económicos. Lo que puede inferirse de nuestros limitados conocimientos no es, sin embargo, despreciable, tal como esta conferencia pretende demostrar.

2. La principal causa del paro actual es, claro está, la desaceleración del crecimiento económico, que es un fenómeno mundial y a largo plazo. Tras un extenso período de crecimiento excepcionalmente rápido (4), la economía mundial tuvo que adaptarse a un nivel de actividad menos boyante. Esto tenía forzosamente que crear excesos de mano de obra en algunas industrias

y en algunas regiones. Pero estas dificultades se acentuaron porque todo ello ocurrió precisamente en un momento de aumento de la fuerza laboral debido a razones demográficas, consecuencia esencialmente del espectacular aumento del número de nacimientos tras la guerra mundial y, también, del aumento de la participación de la mujer. Pero la transición de la fase de crecimiento económico excepcionalmente rápido a la nueva fase histórica no fue adecuadamente preparada. La economía mundial entró en un período de considerables perturbaciones y, dado este hecho en particular, las respuestas de las economías nacionales fueron inadecuadas para enfrentarse al predecible problema del paro.

Este no es el lugar para llevar a cabo un análisis serio de las razones por las que muchos pensamos que el mundo podía haber tenido una transición menos dura. Ni tampoco es éste el lugar para examinar en profundidad lo que debería haberse hecho para contener el desorden internacional. Por otra parte, dicho desorden es un determinante tan básico del paro actual que no podemos ignorarlo completamente. Voy, por lo tanto, a dedicarle un breve comentario.

Durante veinte años, en los cincuenta y los sesenta, la economía internacional ofreció un mercado amplio, en expansión y aparentemente seguro, que funcionaba bajo reglas bastante estrictas, pero conocidas. Muchos países sufrieron en uno u otro momento problemas más o menos sostenidos de la balanza de pagos o de otro tipo de dificultades, pero las medidas correctivas empleadas no afectaron adversamente el clima económico generalmente favorable. Alrededor de 1970 surgieron las primeras tensiones que fueron progresivamente interfiriendo con el orden económico existente y creando serias condiciones de inseguridad. Las reacciones a esta nueva situación fueron diversas.

Para empezar, un buen número de empresas aceptaron pérdidas con la convicción de que sólo eran temporales y dejaron de reorientar su actividad. Un buen número de países intentaron mantener su producción interior mediante políticas fiscales expansionistas, aceptando elevados déficit presupuestarios. Unos tipos de cambio flotantes, junto con una cierta alegría financiera debida a la abundancia de petrodólares y a la amplia oferta monetaria internacional, permitió lanzar ambiciosos programas en Europa oriental y en los países

en desarrollo, lo que, a menudo, supuso unos inmensos déficits de la balanza de pagos. Pero esta situación no podía durar. A finales de los setenta y principios de los ochenta, la mayoría de gobiernos y de empresarios se dieron cuenta de que la opción más sensata era la prudente adopción de precauciones crecientes con el fin de evitar males mayores. A partir de ahí, los factores depresivos pasaron a dominar la economía mundial.

No debemos, por supuesto, subestimar las terribles dificultades con que hubiera tropezado, y todavía tropieza, cualquier intento de controlar la transición de una fase de desarrollo económico mundial a otra. Forzosamente tenían que ocurrir tensiones para que se revelara la proximidad del fin de una era de crecimiento excepcional. No cabe pensar que nuestros países pudieran deslizarse sobre un lecho de rosas hacia un crecimiento menor. Los grandes cambios en el precio del petróleo, la volatilidad de los tipos de cambio y el endeudamiento excesivo seguramente hubieran ocurrido de todas maneras. Además, era de esperar que algunos dirigentes políticos, tanto de los países industriales como del Tercer Mundo, intentaran sacar partido de cualquier foro internacional, dificultando aún más la posibilidad de una acción concertada.

Parece sin embargo claro, retrospectivamente, que hubiera sido posible, al menos, hacer las cosas un poco mejor (aunque también hacerlas todavía peor). Los cambios en el precio del petróleo podían haberse hecho más llevaderos; se hubiera podido disminuir la inflación y la volatilidad de los tipos de cambio y se hubiera podido evitar, en alguna medida, la perturbación de las relaciones financieras.

La primera condición para mejorar el gobierno de la transición a nivel mundial es el reconocimiento del problema y la voluntad de resolverlo. Cada vez más, economistas y políticos han acabado reconociendo su existencia y han propuesto medidas para dominarlo. Pero otros, especialmente en los Estados Unidos, han insistido durante demasiado tiempo en que el problema era menor y que la economía de mercado, dejada a su aire, lo resolvería de la mejor manera posible. Aunque, evidentemente, no existe una solución simple, los países avanzados deberían redescubrir el espíritu de Bretton Woods y la voluntad de establecer mejores acuerdos institucionales, a nivel internacional, de los que existen en la actualidad.

Una vez dicho esto, voy a limitarme a prestar atención a las políticas nacionales, empezando por las políticas económicas tal como fueron concebidas y discutidas en los últimos veinticinco años.

## CONTROL DE LA DEMANDA Y ACCIONES A CORTO PLAZO

1. Si el objetivo de la política económica hubiese simplemente sido la mejora de la situación a corto plazo, todavía recomendaríamos en la actualidad, esencialmente, lo mismo que se enseñaba en los años sesenta para estabilizar la economía, es decir, un control anticíclico de la demanda. Por lo que se refiere a los resultados a corto plazo, mi impresión es que estas medidas han sido corroboradas por la reflexión teórica, por la investigación econométrica y por la experiencia.

La expansión de la demanda fomentada por medidas de política monetaria o fiscal siempre estimula la producción durante más de un año. Normalmente se suele dar algún *crowding out*, es decir alguna sustitución de inversiones, y el efecto multiplicador suele ser menor de lo que predicen los modelos más simples, pero esto ya se sabía en los años sesenta. El comportamiento y las previsiones de los agentes económicos no son nunca tales que restrinjan rápidamente su demanda en la cantidad que resulta directamente de su estímulo inicial. En realidad, los múltiples modelos macroeconómicos que actualmente existen en todo el mundo concuerdan en la dirección de este efecto a corto plazo e incluso en la magnitud aproximada del correspondiente multiplicador. En lo que difieren sustancialmente es en la descripción de algún comportamiento y en la formación de los salarios nominales, pero estas diferencias solamente importan en el caso de efectos que aparecen, aproximadamente, después de dos años.

De manera similar, la teoría económica ha llamado la atención sobre un cierto número de hipótesis que estaban implícitas en la ortodoxia de los años sesenta y que podían resultar restrictivas: la existencia de alguna capacidad ociosa rentable, la lentitud en la revisión de las expectativas, etc. Pero un examen cuidadoso de cada una de estas hipótesis revela que son admisibles en el corto plazo.

Aunque es importante en relación con toda una serie de cuestiones, la nueva teoría macroeconómica, con sus hipótesis y modelos casi ofensivamente simplificados, no debe aceptarse sin más. Que no deba serlo tiene que quedar claro para cualquiera que compare cuidadosamente estos modelos e hipótesis con el amplio volumen de resultados contenidos en las completas estadísticas macroeconómicas de que disponemos para un gran número de países y para, al menos, los últimos treinta años.

Esto no significa, claro está, que el control de la demanda se hiciera siempre de forma adecuada, ni siquiera desde el punto de vista limitado del corto plazo. En algunos casos, el estímulo o la restricción se aplicaron en momentos inadecuados. En otros casos, los aumentos en la demanda autónoma fueron exagerados. Pero estos errores no tienen nada que ver con la comprensión de los fenómenos económicos, a menos que uno profese la teoría del carácter caprichoso de los gobiernos, en los que no se puede confiar para nada.

Podemos pues concluir que es a menudo posible actuar contra el paro, a corto plazo, estimulando la demanda. Pero lo que pueda hacerse de esta forma no es muy interesante, si no puede repetirse a lo largo de un período más prolongado o, peor aún, si tiene efectos opuestos a medio plazo. Ganarle unos pocos decimales a la tasa de paro del año siguiente no puede ser el objetivo último y dominante de una política que pretende resolver el problema del paro.

2. Parece pues que los críticos de la política keynesiana, y Milton Friedman en particular, tenían razón al insistir en la necesidad de estudiar los efectos a largo plazo. Por ejemplo, si el impacto favorable de un estímulo de la demanda sobre el empleo es sólo temporal y se convierte, después de unos dos años, en una pura aceleración de la inflación, la situación puede acabar peor de lo que hubiera estado sin la aplicación de estas medidas.

Las medidas de política económica podrían ser, pues, evaluadas en el contexto más amplio de las *estrategias* gubernamentales para controlar la economía. Una estrategia se define con respecto a la observación continua de algunas variables que no pueden ser totalmente controladas, y nos dice cómo debe reaccionar el gobierno ante estas observaciones. Más exactamente, nos da unas reglas para determinar los va-

lores que los instrumentos de política económica deben adoptar en función de los valores tomados por las variables observadas. Si los instrumentos monetarios o fiscales de tipo tradicional se usan solos, se está definiendo una estrategia de control de la demanda agregada. Un proyecto de investigación puede estar dirigido a descubrir si existe una estrategia de este tipo que pueda estabilizar la economía, es decir, reducir suficientemente el tamaño de las fluctuaciones de la economía para que el paro pueda mantenerse siempre a niveles tolerables.

Aunque un proyecto de investigación de este tipo es sin duda valioso, las perspectivas de que consiga dar con la respuesta apropiada a nuestros problemas actuales son poco alentadoras, por dos razones. En primer lugar, con respecto a la resolución del problema del paro, ya no se estima suficiente contener las fluctuaciones a corto plazo de la economía, las correspondientes a ciclos de tres a diez años. En segundo lugar, nuestras representaciones del sistema económico son demasiado imperfectas para que nos ofrezcan una valoración aceptable de estrategias concretas alternativas.

La reducción de la amplitud del ciclo económico contribuiría sin duda a reducir el paro, porque disminuiría la incertidumbre sobre la evolución de la economía y bajarían los márgenes de beneficios necesarios, lo que reduciría, al menos, el comportamiento clásico del paro. Esta es, precisamente, la razón por la cual los gobiernos europeos solicitan la constitución de un sistema monetario internacional que ayude a estabilizar los tipos de cambio. Pero la contención de las fluctuaciones económicas ya no se considera suficiente. Sobre esta cuestión, las opiniones en Europa y en los Estados Unidos pueden ser distintas. El paro actual, en los Estados Unidos, todavía es interpretado por muchos economistas como el resultado de que la economía se encuentra saliendo de una típica fase depresiva del ciclo económico. Pero más allá de las fluctuaciones a corto plazo que, evidentemente, también están presentes, el aumento del paro en Europa se interpreta como un fenómeno a largo plazo. Sin embargo, no habría que exagerar las diferencias: incluso en los Estados Unidos parece darse una tendencia hacia un paro superior al meramente friccional.

Desde esta perspectiva, deja de ser relevante ver el funcionamiento de un sistema económico como el de un pro-

ceso estable, sujeto evidentemente a sacudidas aleatorias, pero que tendería, si no fuera por ellas, de forma espontánea y relativamente rápida, al pleno empleo. Los objetivos de las políticas estabilizadoras ya no pueden reducirse a tender a minimizar los efectos negativos a corto plazo de estas sacudidas y a acelerar la tendencia espontánea hacia el pleno empleo. Se necesitan otras formas de representación del sistema económico que permitan concebir la posibilidad de paro duradero.

Por otra parte, el estudio de las estrategias de los gobiernos exige un mayor conocimiento de los fenómenos económicos que el estudio de una política correctiva aislada. Tanto es así que es habitual dudar de que actualmente sea posible llegar a ninguna conclusión firme y objetiva sobre estas cuestiones. Realmente, las estrategias alternativas de control de la demanda propuestas por algunos críticos de las políticas keynesianas no han demostrado ser mejores, y ni siquiera han estado sujetas a un escrutinio riguroso en el marco de aquellos modelos que puedan pretender ofrecer una representación más ajustada de los fenómenos económicos. Mientras que los críticos han señalado a veces dificultades verdaderamente reales, sus contrapropuestas nunca han estado bien fundamentadas.

Pero no nos llamemos a engaño. Se han planteado cuestiones muy importantes, tales como la formación de las expectativas, cómo éstas afectan al comportamiento y, en consecuencia, influyen y son influidas por otras variables más comúnmente estudiadas, cómo cambia el comportamiento económico tras una modificación de la estrategia del gobierno, o bajo qué condiciones unas reglas de política económica fijas pueden ser mejores que reglas discretionales de un determinado tipo. Sin embargo, todavía no tenemos respuesta a estas preguntas. De momento, la discusión se ha mantenido dentro del marco de unos pocos modelos prototípicos que no pueden pretender ser ni siquiera una primera aproximación a la realidad (5). Por esta razón, las investigaciones que se están llevando a cabo, actualmente, sobre estrategias de estabilización, deberían considerarse como el principio de una larga investigación que deberá pasar por numerosas etapas antes de poder alcanzar unas conclusiones suficientemente bien fundamentadas como para poder ser de aplicación práctica.

Tampoco podemos basarnos, con confianza, en las simulaciones hechas con la ayuda de modelos macroeconómicos, o en las representaciones autorregresivas multidimensionalmente que han sido recientemente propuestas como alternativas a los modelos econométricos. Sabemos que distintos modelos tienen diferentes propiedades dinámicas y unos multiplicadores a largo plazo muy distintos, sin que pueda decirse que unos sean más realistas que otros. La simulación de una misma estrategia en dos modelos distintos con frecuencia conducirá, en consecuencia, a conclusiones diferentes. Por otra parte, todavía no se ha experimentado suficientemente con las representaciones autorregresivas como para tener una idea clara de la medida en que puedan contribuir a nuestro conocimiento de los fenómenos económicos (6), pero no creo que se acabe descubriendo que son preferibles a los modelos econométricos en el análisis de las políticas económicas a medio plazo, o en el estudio de los resultados de distintas estrategias.

3. Aceptado que debemos mirar más allá de los resultados a corto plazo y que nuestro conocimiento actual es limitado, ¿qué consejos podemos dar para elegir entre las diferentes políticas de control de la demanda destinadas a reducir el paro?

Lo primero que hay que tener en cuenta es que la expansión de la demanda afecta no solamente a la producción sino también a la balanza de pagos y a la inflación. Siempre que estos efectos secundarios sean significativos, llegará un momento en que deberán ser corregidos, y es poco probable que esto pueda conseguirse sin afectar desfavorablemente al empleo. En consecuencia, las políticas económicas a corto plazo deben ser seleccionadas sin olvidar sus consecuencias a medio plazo y con el propósito de minimizar, a lo largo de un cierto número de años, los efectos secundarios que habrá que aceptar cuando se aplican medidas expansionistas de la demanda.

Sabemos que estos efectos secundarios serán tanto más importantes en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el margen de capacidad sea pequeño y esté distribuido de forma irregular entre las empresas, porque en este caso los embotellamientos que se produzcan serán más importantes.

b) Cuando el aumento de la demanda sea súbito, porque la existencia

de costes de ajuste a corto plazo conducirá a las empresas a aumentar los precios y a correr el riesgo de perder algunos mercados al mismo tiempo que expanden la producción y el empleo.

c) Cuando la situación financiera de las empresas esté poco saneada, porque, en este caso, las empresas pensarán antes en recuperar sus márgenes de beneficio que en expandirse.

El control de la demanda continuará siendo el principal instrumento a corto plazo. Sabemos ahora que dicha política deberá evitar cambios violentos. El grado de expansión o de contracción que deba pretenderse deberá evaluarse en cada caso particular, teniendo en cuenta no sólo el nivel actual de paro, sino también el nivel alcanzado por el proceso inflacionista y los detalles de la operación, así como el estado verdadero de los beneficios de las empresas y de su situación financiera. Cuando el paro es masivo, los márgenes de capacidad limitados, la aceleración permanente de la inflación casi institucionalizada y los márgenes de beneficio muy deteriorados, el control a corto plazo de la demanda se enfrenta a unos dilemas insolubles. Se necesitan, en este caso, cambios de política más fundamentales.

### **ACCION SOBRE LOS PRECIOS, LOS INGRESOS Y LOS COSTES**

Por todo ello, nuestra atención debe volverse hacia el segundo tipo de medidas considerado por los recientes análisis teóricos, en particular por la teoría del desequilibrio, es decir, hacia una acción directa sobre la formación de los costes y los márgenes de beneficio. Esto es tanto más natural cuanto que los desequilibrios asociados con el paro parecen poseer, al menos en Europa occidental, unos rasgos nuevos que exigen medidas correctivas. Antes de discutir este diagnóstico, y una serie de medidas de política económica, debemos darnos perfecta cuenta de las dificultades de efectuar un tratamiento objetivo de estos temas. Permitaseme primero recordar algunas cuestiones básicas.

1. Tal como he dicho en la segunda conferencia, no podemos confiar en que la evolución espontánea de los precios lleve rápidamente a una situación de pleno empleo. Los desequilibrios de precios pueden ser duraderos, con lo que deben ser objeto de atención por parte de los organismos económicos que po-

seen algún margen de maniobra para actuar sobre ellos.

Cualquier acción debería, por supuesto, iniciarse con un diagnóstico de lo que no esté funcionando en el sistema de precios y en las tasas de remuneración que, de otra manera, tenderían a prevalecer en el medio plazo. En relación con esto, existen dos dimensiones macroeconómicas que merecen especial atención. Se trata del coste relativo del trabajo con respecto al capital y de la tasa de beneficios obtenida en las operaciones productivas en relación con el tipo de interés real de los préstamos. Son precisamente las dimensiones que importan para comprender el comportamiento inversor, por las razones dadas en la segunda conferencia. Las desviaciones del sistema de precios de los niveles que serían adecuados para su crecimiento a medio plazo se originan en el complejo proceso de la dinámica macroeconómica, en el que entran en juego tanto posibles cambios de comportamiento como la experiencia histórica y las características institucionales. Es muy probable, por lo tanto, que estas desviaciones varíen de un período a otro y de un país a otro. Efectivamente, a juzgar por los datos de que disponemos en la actualidad, parece que las disparidades internacionales en las características macroeconómicas del sistema de precios relativos son importantes, probablemente más que las disparidades internacionales en las tasas de crecimiento de la producción (7). Los diagnósticos sobre lo que requiera corrección en estos precios y tasas de remuneración pueden, pues, variar de manera fundamental de un país a otro y de una época a otra. Debemos, por lo tanto, admitir la dificultad de efectuar un diagnóstico, porque la determinación precisa de lo que deba ser el sistema de precios adecuado en cada momento histórico exige un conocimiento estadístico y económico mayor de aquel del que actualmente se dispone. Veamos brevemente en qué consiste esta dificultad.

Puede definirse el sistema de precios adecuado como aquel que induzca un crecimiento económico óptimo tal que, partiendo de la situación actual inicial, conduzca de forma óptima a un crecimiento equilibrado con una utilización adecuada de los recursos humanos. Podemos considerar que la determinación de este sistema de precios se efectúa en tres etapas sucesivas.

En primer lugar, podríamos intentar determinar, para utilizarla de referen-

cia, alguna forma de crecimiento equilibrado neoclásico. Teniendo en cuenta la evolución futura de la población y el «progreso técnico», y teniendo en cuenta, también, el comportamiento del ahorro y de la oferta de trabajo, podemos determinar una senda de crecimiento de referencia y su sistema dual de precios, en el que la tasa pura de beneficios será nula, el tipo de interés igual a la productividad marginal del capital y el coste unitario del trabajo igual a la productividad marginal del trabajo. El estudio de este modelo puede ser útil. Por ejemplo, si admitimos que la evolución del progreso técnico es más lenta actualmente que en los años sesenta, ésta es una razón suficiente tanto para una menor tasa de acumulación de capital como para una mayor intensidad de capital y, de ahí, para un menor tipo real de interés de equilibrio.

En segundo lugar, podríamos tener en cuenta la incertidumbre inherente a las condiciones económicas. Puesto que estas condiciones no se conocen con suficiente detalle, y puesto que están sujetas a irregularidades tanto a nivel micro como macro, la senda de crecimiento de referencia que hemos mencionado anteriormente no puede ser real. Algunas empresas tendrán exceso de capacidad, algunos trabajadores no encontrarán los empleos esperados y, en ocasiones, la economía en su conjunto atravesará una etapa de depresión. Una mejor aproximación a la realidad nos vendría, en consecuencia, dada por una senda de crecimiento estocástica en la que las incertidumbres, las irreversibilidades y los desequilibrios juegan su justo papel. Llegados a este estadio, habría que suponer algún tipo de estacionalidad en los rasgos estocásticos para hacer posible el análisis. Que yo sepa, un crecimiento estocástico de esta clase todavía no ha sido concebido en todos sus detalles. Resulta bastante claro, sin embargo, que su sistema de precios se desviaría, en un aspecto importante, del correspondiente al de la senda de crecimiento clásica que utilizamos de referencia, puesto que permitiría una tasa pura de beneficios medios positiva, debido al carácter prevaleciente de la aversión por el riesgo. Si reflexionamos un poco sobre un modelo de crecimiento de este tipo, llegamos, además, a la conclusión de que la tasa pura de beneficios correspondiente a la senda típica media debería aumentar desde el momento correspondiente a la situación de los años sesenta hasta el momento

actual. Efectivamente, el grado de incertidumbre en los negocios ha aumentado de forma clara.

La tercera etapa se referiría al estudio de cómo realizar la transición desde la situación actual y, en particular, desde el sistema de precios actual, hasta la senda estocástica típica determinada en la segunda etapa del análisis. Sólo poseo unas vagas ideas de cómo debería procederse y qué es lo que esto significaría para la evolución del sistema de precios. Pero, teniendo en cuenta que el objetivo de este ejercicio es el de definir medidas correctivas para controlar el sistema de precios actual, estoy dispuesto a concentrar mi atención en una hipotética estrategia de transición que pusiera inmediatamente en práctica el sistema de precios determinado en la segunda etapa, y que fuera apropiada a las condiciones que probablemente fueran a existir en el futuro. Se supondría en este caso que las cantidades se adaptarían progresivamente a las variaciones de los precios y a las tasas de remuneración, y que los desequilibrios concretos impuestos por la transición no deberían ser motivo de mayor preocupación. (Ni que decir tiene que no pretendo que esta vía sea óptima; sólo digo que estoy dispuesto a aceptarla como un «experimento mental» que permita determinar las diferencias entre el sistema de precios actual y el sistema considerado apropiado.)

Claramente haría falta mucha econometría para poder determinar con precisión los precios y las tasas de remuneración adecuadas según las reglas descritas anteriormente. Muchos rasgos relativos al comportamiento de los agentes económicos, al potencial productivo del trabajo y al progreso técnico deberían jugar un papel importante en el cálculo de la tasa de crecimiento futuro a medio plazo. Habría que saber con detalle un determinado número de sustituibilidades técnicas para poder calcular la tasa real de interés adecuada. También debería saberse, para poder calcular con una cierta precisión la tasa pura de beneficios adecuada, el riesgo tomado en las decisiones de inversión de la empresa. No hace falta que insista en que nuestro conocimiento econométrico actual deja mucho que desear cuando se le plantean objetivos de este tipo.

Quizá sea menos obvio que también surgen problemas cuando se intentan obtener, a partir de los precios y las tasas de remuneración observados, los indicadores que deberían ser comparados con aquellos que caracterizan el

sistema de precios supuestamente apropiado. En realidad, el sistema de precios adecuado debería referirse a precios relativos y obtenerse a partir de un modelo en el que la interferencia de las normas impositivas no fuera exagerada. Deberíamos pues calcular, a partir de los datos existentes, una imagen del sistema de precios vigente que permitiera una comparación directa con el sistema de precios apropiado. Más exactamente, deberíamos obtener indicadores del coste unitario real del trabajo, del coste unitario real del capital y de las tasas de beneficios reales que, en una economía sin inflación ni impuestos, llevaran a las empresas a tomar decisiones que dieran aproximadamente los mismos resultados agregados que los observados en la economía.

Comparada con la metodología que acabamos de describir para establecer un buen diagnóstico de cómo corregir el sistema de precios y las tasas de remuneración vigentes, la práctica habitual deja mucho que desear. Efectivamente, ésta se basa en establecer comparaciones entre los valores pasados y presentes de unos indicadores que no son necesariamente los más relevantes. Por ejemplo, a menudo se mantiene que en la actualidad las tasas de salarios son demasiado elevadas, porque la participación del trabajo en la renta nacional es significativamente mayor que con anterioridad a 1974. Pero la participación de los salarios puede no ser un indicador adecuado para el diagnóstico que queremos; además, es peligroso suponer que la participación más adecuada de los salarios tuviera que tener, en la actualidad, el valor observado antes de 1974. (¿Era este valor adecuado en su momento? ¿Se ha mantenido el nivel apropiado constante desde entonces?)

2. Dejando a un lado estos problemas metodológicos, y a falta de una alternativa mejor, voy a basarme aquí en las medidas, aunque imperfectas, de que disponemos y a proceder a la discusión del diagnóstico que puede hacerse sobre la situación existente en diversos países. Voy a considerar, sucesivamente, tres afirmaciones sobre los desequilibrios actuales:

a) La tasa de utilización del equipo parece ser relativamente alta cuando se compara con el grado de utilización de los recursos humanos.

b) El coste relativo del trabajo con respecto al del capital es demasiado alto.

c) Las tasas de beneficios son demasiado bajas.

Si la primera afirmación es digna de nuestra atención, se debe a que presta su apoyo al argumento de que el paro actual no es puramente keynesiano y, por lo tanto, requiere una intervención correctiva en los precios. Al discutir cada una de las afirmaciones anteriores, voy a empezar tratando el caso de Francia, que es el que más de cerca he estudiado, para considerar a continuación los casos de otros países de la OCDE (8).

En Francia, antes de 1974, la tasa de utilización de la capacidad productiva, en la industria manufacturera, variaba aproximadamente según una medida del grado de tensión en el mercado de trabajo (la razón entre el número de empleos vacantes y el número de parados). Pero a partir de entonces las dos estadísticas se han separado. Como consecuencia de ello, en 1979-80 la tasa de utilización de la capacidad (el 82 por 100), aunque algo menor que durante los años 1969-72 (84 por 100), fue más alta que durante el período 1965-68 (80 por 100), cuando la tasa de paro era mucho menor.

Parece, pues, que durante los últimos diez años el crecimiento de la capacidad se ha mantenido a la par con el crecimiento de la producción, pero que este último tuvo que reducirse moderando la demanda agregada, precisamente porque un estímulo mayor hubiera llevado con frecuencia al límite de la capacidad, con lo que la demanda habría desbordado hacia mercados exteriores, una situación imposible de sostener desde el punto de vista de la balanza de pagos. De ahí que el argumento de que el crecimiento de la capacidad productiva fue demasiado lento parece cierto. El mismo cambio en la relación entre utilización de la capacidad y paro parece darse en otros países europeos, notablemente en Gran Bretaña y Alemania Federal. Existe alguna indicación de que un fenómeno similar haya ocurrido en los Estados Unidos, pero de forma claramente más débil. Además, como no parece que la balanza de pagos americana haya sido una restricción sobre la política de control de la demanda, no parece tan válido hablar, en este país, de una insuficiente construcción de capacidad productiva.

No puede decirse que haya habido una amplia discusión de los costes relativos del capital y el trabajo. Sin embargo, vale mucho la pena fijarse en

los datos existentes; de ellos se desprende la siguiente imagen. Mientras la mano de obra fue escasa, pareció necesario sustituir trabajo por capital en el proceso productivo. Dada la tendencia creciente de los salarios y de otros costes laborales, la política de reducir el coste del capital facilitó tanto un cambio en la dirección adecuada del coste relativo del trabajo con respecto al capital, como el mantenimiento de la tasa de beneficios. Pero en Francia se mantuvo la misma política cuando ya había hecho su aparición un creciente exceso de mano de obra. En realidad, el coste relativo del trabajo con respecto al capital había estado creciendo aproximadamente a un 4,5 por 100 anual desde 1963 hasta 1971. Aumentó en más de un 40 por 100 desde 1971 hasta 1975 y se mantuvo más o menos a este nivel hasta 1979. Podemos considerar este hecho como responsable, en parte, del desajuste que estamos contemplando en la actualidad: el ahorro de trabajo se ha extremado tanto que un elevado nivel de utilización de la capacidad todavía significa una tasa de paro alta. Desde 1979 el coste relativo del trabajo con respecto al capital parece haber disminuido algo, de manera que la distorsión de las necesidades de factores, en las capacidades productivas de nueva creación, puede estar haciéndose menos aguda.

Los datos proporcionados por la OCDE para otros países no son tan completos como los que he utilizado en el caso francés. Parecen, sin embargo, apoyar la misma imagen de un aumento rápido del coste relativo del trabajo hasta bien entrados los años setenta y de un descenso en los últimos años. Sería, por lo tanto, muy interesante fijarse con más atención en dichos datos y estudiar si explican el desajuste tan generalizado, durante los años setenta, entre las necesidades y las escaseces relativas de los factores.

Con respecto a la segunda dimensión de los desequilibrios de precios, es decir a la que se refiere directamente a los márgenes de beneficios de las empresas, se ha sostenido frecuentemente que la tasa de beneficios se deterioró de forma espectacular durante los años setenta. Pero esta afirmación, a veces, ha sido puesta en duda. Actualmente poseemos una serie de estimaciones que, aunque imperfectas en términos de nuestra discusión metodológica anterior, nos ofrecen una visión más precisa de los hechos.

En Francia, la tasa de beneficios ne-

ta de las sociedades no financieras, tal como se define normalmente en la contabilidad nacional, se mantuvo algo por encima del 5 por 100 entre 1962 y 1973, disminuyó luego para volver a subir, estimándose en 1979 en un 2,5 por 100, después de lo cual disminuyó de nuevo hasta ponerse cerca del 0 por 100 en 1981 y 1982. Pero quiero advertir que éstas no son las medidas más relevantes. Lo que importa, desde el punto de vista de estimular la inversión con el fin de construir nueva capacidad productiva, no es la tasa de beneficios propiamente dicha, sino la medida en que esta tasa excede al tipo de interés real. Además, la medida de los beneficios empleada por la contabilidad nacional debería ser corregida cuando la inflación es significativa. Mientras que la depreciación de los activos físicos está correctamente definida, la depreciación de los activos financieros y de las deudas no lo está. Efectivamente, no se tiene en cuenta la pérdida de capacidad adquisitiva de las deudas pendientes. Puesto que las sociedades no financieras son sobre todo deudoras, se benefician de las ganancias de capital, que deberían añadirse a sus beneficios tal como son normalmente definidos.

Cuando se hace la adecuada corrección, debido a la inflación, de las cifras francesas, la tasa neta de beneficios parece haber sido particularmente alta desde 1968 a 1973 (por encima de un 7 por 100). Durante los últimos tres años, la tasa de interés real fue muy moderada, de manera que la diferencia entre la tasa corregida de beneficios y el tipo real de interés se situó alrededor del 5 por 100, nivel que no se había alcanzado desde 1962-66. Tras la primera subida del precio del petróleo, hubo una aceleración de la inflación que aumentó las ganancias de capital de las sociedades endeudadas y redujo el tipo de interés real. En 1979, la tasa neta corregida de beneficios todavía superaba al tipo de interés real en un 4 por 100. Pero, tras el segundo aumento de los precios del petróleo, cambió radicalmente la evolución de los tipos de interés: en 1981-82 el tipo de interés superó a la tasa de beneficios en un 2 por 100, un cambio verdaderamente espectacular.

Resulta, por lo tanto, que los márgenes de beneficios de las empresas francesas no se redujeron durante los primeros años setenta. Incluso se mantuvieron a un nivel bastante alto hasta 1979, aunque nuestra medición puede haber dado demasiada importancia a las ganancias de capital inflacionarias

de la época. En caso de haberse esperado que una parte de estas ganancias fuera solamente transitoria, los márgenes de beneficios esperados para el futuro debieron haberse estimado a un nivel algo menor, debido a la perspectiva de un descenso de la inflación.

Pero el caso francés es un poco especial, tal como puede observarse a partir de algunas estimaciones de la OCDE relativas a la industria manufacturera. De los seis países estudiados, sólo Francia y Canadá no experimentaron un descenso en la tasa bruta de beneficios entre los últimos años sesenta y principios de los setenta. El descenso fue notable en los otros cuatro países, los Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania Federal y Japón. Por otra parte, en los Estados Unidos y Canadá, la recuperación, tras la primera subida de los precios del petróleo, volvió a colocar las tasas de beneficios al mismo nivel que habían alcanzado a principios de los setenta, pero esto no fue así en otros países.

La conclusión que se deriva de todo esto es, pues, que las diferencias nacionales pueden ser muy significativas en el momento de estudiar el nivel y la evolución de los márgenes de beneficios. Si hace falta, sin embargo, extraer una única imagen del mundo occidental, voy a proponer como primera aproximación la siguiente. Un primer descenso moderado de las tasas de beneficios, tal como se definen habitualmente, tuvo lugar a principios de los setenta y un segundo descenso moderado ocurrió entre estos años y la recuperación de 1978-79. Sin embargo, la aceleración de la inflación, donde ocurrió, ayudó a mantener los márgenes de beneficios de las empresas. Es solamente a principios de los ochenta, con la nueva depresión, cuando los márgenes de beneficios disminuyen espectacularmente.

Para resumir esta discusión sobre el diagnóstico de los desequilibrios durante los años setenta y ochenta, podemos decir que, efectivamente, existen indicios que parecen confirmar la certeza de dos proposiciones:

a) Estimulada por un coste relativo demasiado alto del trabajo con respecto al capital, la sustitución del trabajo por el capital progresó a una velocidad mayor que la óptima.

b) Deprimida por una tasa pura de beneficios demasiado baja, la construcción de nueva capacidad productiva quedó demasiado frenada.

Sin embargo, conviene hacer las si-

guientes puntualizaciones. Mientras que la primera proposición fue seguramente cierta durante la mayor parte de los setenta, existen dudas de que todavía se mantenga en los ochenta. La segunda proposición parece poseer mayor fuerza durante los primeros años ochenta de la que tuvo con anterioridad. Por otra parte, ambas proposiciones parecen aplicarse mejor a Europa occidental que a los Estados Unidos (9).

3. Se pueden aplicar medidas tendientes a hacer el sistema de precios y las tasas de remuneración más adecuados a las necesidades verdaderas del crecimiento económico. Estas medidas pueden clasificarse en dos amplias categorías: la manipulación de las normas impositivas, y las políticas de precios y rentas.

Efectivamente, los instrumentos fiscales se han empleado frecuentemente con la intención inmediata de estimular la inversión o el empleo. Los cambios en las reglas de amortización y en los subsidios a la inversión han jugado un papel importante en la reducción del coste del capital productivo y en el mantenimiento de la tasa de beneficios durante los años sesenta y setenta. De forma parecida, los subsidios para fórmulas de creación de empleo fueron a menudo abogados y aplicados en los años setenta. De hecho, en algunos países, el sistema impositivo se ha convertido en algo tan complejo, debido a dichas intervenciones, que resulta difícil saber cuál ha sido el impacto de todas estas medidas.

No quiero proponer aquí ningún sistema impositivo concreto con la intención de contribuir a resolver el problema del paro (10). Claramente, si en un determinado país las perspectivas son tales que se espera que el coste relativo del trabajo con respecto al capital se mantenga demasiado alto durante muchos años, un desplazamiento de los impuestos del trabajo al capital sería aconsejable. Pero quiero hacer tres observaciones generales.

En primer lugar, las discusiones teóricas sobre la reforma fiscal no deberían, en la actualidad, limitarse al examen de aquellos modelos en los que se supone que los mercados están permanentemente en equilibrio. En particular, el paro masivo duradero es, en algunos países, un rasgo tan importante de la realidad económica que debe ser introducido explícitamente, tanto al especificar el modelo descriptivo del sistema económico como en la función objetiva.

En segundo lugar, debería quedar perfectamente claro lo que puede lograrse con una política impositiva. Esta, en parte, puede usarse para controlar la demanda, determinando los momentos en que se efectúan determinados gastos. Sin embargo, lo que aquí más nos concierne es algo distinto, a saber, si puede utilizarse la normativa fiscal con el fin de cambiar, durante un período de tiempo, el coste relativo de los factores o los márgenes de beneficios de las empresas, permitiendo, de esta forma, que éstas tomen unas decisiones más acertadas a medio plazo. Pero dichos cambios no pueden efectuarse con demasiada frecuencia y, para su puesta en práctica, exigen un cierto tiempo. Además, no pueden ir muy lejos, puesto que una interferencia demasiado grande en la distribución primaria de los ingresos crearía distorsiones no deseadas a nivel micro.

En tercer lugar, tras muchos años de ir retocando y manipulando el sistema fiscal con medidas puntuales, sería aconsejable, en muchos países, un examen global de dicho sistema (11). Aunque muchas de estas medidas fueron motivadas por el problema del paro, no está ni mucho menos claro que el resultado final sea, en la actualidad, favorable al empleo. En particular, no es posible analizar el efecto de los subsidios sin tener en cuenta los impuestos compensatorios que los financian.

En Europa occidental, el sistema de impuestos y de contribuciones a la Seguridad Social se estableció después de la guerra, cuando la mano de obra era escasa, y puede decirse que, en aquella época, dicho sistema era apropiado para este tipo de desequilibrio. Durante las dos últimas décadas, a medida que la situación iba progresivamente cambiando hacia un exceso de mano de obra, se establecieron algunas correcciones en las normas fiscales. Pero, a consecuencia de ello, el sistema perdió su lógica interna, necesitando actualmente ser reconstruido sobre una nueva base, mejor adaptada a la situación de los años ochenta.

En la mayoría de los países europeos existen, de forma más o menos permanente, políticas de rentas, puesto que los gobiernos fijan objetivos relacionados con la tasa de inflación y con algunos indicadores principales de la distribución de la renta, y puesto que emplean parte de su poder para interferir directamente en el proceso de formación de precios y rentas, con frecuencia a través de los a veces llamados

«pactos sociales». Todas estas medidas son particularmente relevantes si los precios y las tasas de remuneración vigentes se desvían de los valores apropiados; en este caso, tiene sentido que los gobiernos se propongan reducir el tamaño de la desviación.

Tiene más sentido aún si uno comparte la opinión de M. Bruno y J. Sachs, quienes sostienen que las diferencias históricas y nacionales, en dichas desviaciones, son el resultado de las diferencias estructurales e institucionales que afectan al proceso dinámico de formación de los precios y las rentas (12). Unas mismas presiones macroeconómicas dan lugar a reacciones diferentes del sistema de precios en países distintos, en función de cuáles sean las reglas, las costumbres y otros factores que afectan las decisiones sobre salarios y precios, así como el comportamiento de los trabajadores, de los empresarios y del gobierno. Las mismas anomalías en los precios relativos y en las tasas de remuneración persisten más o menos tiempo dependiendo, por ejemplo, del tipo de indicación más frecuente. Es pues, comprensible que los gobiernos quieran intervenir para mejorar el proceso en su conjunto.

Pero precisamente porque las características históricas y nacionales son importantes y porque el grado de libertad de un gobierno democrático depende mucho de las circunstancias, no podemos hablar, en abstracto, de qué políticas de rentas convendría aplicar, ni siquiera de lo que, en general, pueda conseguirse con ellas. Corresponde a los que están al frente de los gobiernos decidir lo que hay que hacer, una vez tengan un buen diagnóstico de lo que anda mal (13).

## COMO ENFRENTARSE A UN DESEQUILIBRIO DURADERO

A la vista de que el paro masivo puede todavía durar muchos años, cabe preguntarse si no pueden aplicarse otros métodos distintos de los que pretenden reducir el tamaño del desequilibrio en el sistema de precios. Efectivamente, se han discutido en Europa occidental, y especialmente en Francia, dos tipos de cambios institucionales, referentes a las decisiones productivas públicas y a las normas sobre reglamentación del empleo. Los voy a examinar sucesivamente, antes de preguntarme por cuánto tiempo todavía hay que contar con vivir con el mismo desequilibrio fundamental.

1. Las decisiones en el área de los servicios públicos, en las empresas reguladas por el Estado o en las empresas públicas, pueden basarse en criterios distintos de los que se supone predominan en las tomas de decisión privadas. La maximización del valor actual del beneficio neto calculado a partir del sistema de precios vigente, no es necesariamente la mejor regla a seguir, por una serie de razones que son bien conocidas y que suelen recibir el nombre genérico de «fallos del sistema de precios». Es bien sabido que, en una economía mixta, puede ocurrir que las decisiones públicas tengan que tomarse siguiendo reglas de *second best*, a veces llamadas en castellano de «óptimo subsidiario» o de «óptimo de segundo grado». La definición de estas reglas debe tener en cuenta no sólo cómo funcionan las economías privadas y cuáles son los objetivos sociales, sino también de qué conjunto de instrumentos dispone el sector público (14).

En Francia, donde el sector público productivo es importante, el examen de los criterios a utilizar tiene una larga tradición entre economistas, planificadores y directores de empresas públicas. En particular, la tasa de descuento para la evaluación de los proyectos públicos ha sido determinada centralmente en los últimos veinte años. Es, por tanto, natural que últimamente hayan tenido lugar importantes debates sobre la conveniencia de revisar los criterios utilizados por las empresas públicas —y en caso afirmativo, de qué manera— con el fin de tener mejor en cuenta el paro masivo que padece la economía privada.

No debe sorprendernos que los debates hayan sido a menudo muy enconados. Realmente, la selección de reglas de óptimo subsidiario exige que haya acuerdo, no sólo con respecto a los objetivos a lograr por la política económica, sino también en relación con el modelo que se elija para describir el funcionamiento real del sistema económico. En Francia, sin embargo, aún más que en otros sitios, existen opiniones muy distintas sobre cómo funciona realmente la economía. Es por ello digno de mención que, a pesar de esta dificultad fundamental, un comité especial, representativo de un amplio espectro de opinión, pudiera concluir un informe seleccionando un conjunto de reglas a seguir en la coyuntura actual (15).

Este no es el lugar para describir con detalle las recomendaciones del comi-

té, ni los diversos trabajos analíticos sobre los que dichas recomendaciones se basaron. No se logró nada muy original. Para que el lector se haga una idea, basta decir que se recomendaron algunas simulaciones macroeconómicas sobre determinadas decisiones productivas importantes, junto con el uso de precios sombra en proyectos públicos menores, reduciendo estos precios, en alguna medida, el coste de la mano de obra y aumentando el tipo de cambio con respecto a sus valores actuales. (Ni que decir tiene que la aplicación de estos precios sombra es mucho menos burda y ciega que los objetivos cuantitativos directos referidos al empleo, a la exportación o al uso de factores con un amplio contenido de importación.) La cuestión principal consiste, más bien, en subrayar la importancia del tema, que es, por supuesto, bien conocida entre los economistas del desarrollo (16).

2. La reglamentación laboral puede tener en cuenta el desequilibrio en el mercado de trabajo. Puede incluso estar directamente motivada por el deseo de reducir dicho desequilibrio. Cuando ocurre un paro masivo y se teme que pueda además ser duradero, el objetivo de dicha reglamentación puede ser el de reducir la oferta de mano de obra. Esto es claramente cierto en buen número de casos, particularmente por lo que respecta a la normativa sobre inmigración de trabajadores extranjeros. No hace falta que me detenga sobre ello ni que discuta, por ejemplo, cómo se estimuló la inmigración durante los cincuenta y sesenta, mientras que ahora está limitada. Pero hay otros dos tipos de controles directos que sí merecen nuestra atención: 1) La reglamentación que pretende inducir a determinados grupos de la población a participar sólo parcialmente en la fuerza de trabajo; y 2) la reglamentación que se refiere al número de horas de trabajo.

Ante el difícil problema del paro, se ha sugerido fomentar los empleos de tiempo parcial y dedicar períodos de la vida activa de los adultos a actividades educativas o de ocio (17). La reglamentación laboral vigente en algunos países de Europa occidental es a menudo considerada, sin embargo, como desfavorable a una participación limitada de la fuerza de trabajo, que es menos frecuente en estos países que, por ejemplo, en los Estados Unidos. Las motivaciones detrás de estas propuestas son a menudo un poco oscuras, porque aquellos que las sugieren creen que claramente contribuirían al progreso so-

cial, independientemente de cualquier efecto sobre el empleo. De manera parecida, la falta de entusiasmo mostrada por los dirigentes sindicales debe explicarse por el temor a perder un cierto control sobre aquellos trabajadores para los que el trabajo dejaría de ser su principal preocupación.

La cuestión planteada por los economistas a propósito de estas propuestas es, por contra, la de saber si, y en qué medida, reducirían el paro. Facilitar una participación limitada en la fuerza de trabajo puede no sólo reducir la oferta de trabajadores económicamente activos, sino también inducir alguna oferta por parte de aquéllos que hasta ahora se habían mantenido inactivos. El resultado neto puede ser tanto un aumento como un descenso en la oferta de mano de obra. Solamente la econometría puede darnos una respuesta. Por desgracia, no me consta ningún intento de evaluar la reacción de la oferta de trabajo a los cambios en la reglamentación sobre, por ejemplo, los empleos de tiempo parcial.

La reducción del número de horas de trabajo ha sido durante bastante tiempo un tema mucho más debatido en Francia y, en general, en Europa occidental. Vale la pena considerar las conclusiones que se desprenden de los diversos estudios y debates.

La oferta de trabajo de la población económicamente activa, que tiene empleos de tiempo completo, puede reducirse si se adelanta la edad de jubilación, si se aumenta el número de días de vacaciones o si se reduce la semana laboral. Los cambios en la reglamentación que regula estas tres cuestiones han sido ampliamente discutidos y algunos de ellos se han puesto en práctica. No es sorprendente descubrir que un serio análisis económico ha confirmado la opinión de sentido común de que estos cambios pueden contribuir a la reducción del paro. Pero, con el fin de que dicha contribución sea la mayor posible, tales cambios solamente deberían decidirse después de un estudio completo de sus consecuencias sobre la demanda de trabajo. Es, ciertamente, concebible que su efecto negativo sobre la demanda compense el descenso de la oferta de mano de obra (18).

Desde este punto de vista, la cuestión principal es la de saber si los cambios en la reglamentación laboral aumentan los costes de producción y en qué medida. Si el paro fuera puramente keynesiano, esto no importaría; en

este caso, la atención debería concentrarse en el impacto sobre la demanda agregada de bienes. Pero, en realidad, el paro es en parte clásico. Un aumento en los costes de producción reduce la demanda de mano de obra, especialmente en aquellas empresas en las que los márgenes de beneficios son ya pequeños y, en la actualidad, existen muchas empresas en estas condiciones en Europa occidental. Por otra parte, la demanda agregada está a menudo limitada por las exigencias de la balanza de pagos. Si la reducción del paro es el único objetivo y si el estímulo de la demanda agregada de bienes tiene que mitigarse de alguna manera, el coste adicional que suponen los cambios en la reglamentación laboral deberían correr completamente a cuenta de los trabajadores. Por ejemplo, si se redujera la semana laboral, los trabajadores no deberían recibir la totalidad del aumento del salario por hora. Más exactamente, su salario por hora debería aumentar solamente en la medida en que aumentara su productividad. En la práctica, sin embargo, se considera imposible imponer el coste adicional enteramente sobre los trabajadores, al menos desde el principio, de manera que hay que aceptar la existencia de algún efecto negativo sobre la demanda de mano de obra, a menos que las empresas no tengan problemas con sus márgenes de beneficios y pueda tolerarse una expansión de la demanda de bienes.

Vale la pena señalar que un examen preciso del problema ha revelado la existencia de una amplia variedad de situaciones distintas en relación con el coste adicional inducido por los cambios de reglamentación. Algunas empresas pueden cambiar su modo de producción a un coste adicional pequeño, pero otras no. Si la reducción de la semana laboral se impone a empresas que no pueden adaptarse a la nueva situación, éstas tendrán que asumir probablemente un mayor coste de capital por unidad de producción. Puede que incluso tengan que reducir su producción por falta de capacidad productiva. Esto me lleva a recomendar cierta flexibilidad con preferencia a una reglamentación estricta, si se quiere reducir la semana laboral.

3. Una política dirigida concretamente a hacer frente a un paro duradero despierta, a menudo, sospechas entre los economistas más serios. Si entiendo bien esta reacción, se debe al temor de que se dañe de forma permanente la eficiencia del sistema eco-

nómico por el uso de remedios que están destinados a curar una enfermedad temporal, como es el paro masivo. Estos economistas temen que el uso de precios sombra pueda convertirse en una excusa para aceptar pérdidas y que los dirigentes políticos y los directivos económicos sean, en consecuencia, menos escrupulosos con los gastos. También temen que una política generalizada de reducción de las horas de trabajo pueda ser interpretada como una aceptación del menor esfuerzo, y que adelantar la edad de jubilación pueda ser irreversible cuando, en el próximo siglo, el pago de pensiones de vejez exceda de forma permanente y amplía los ingresos por deducciones, a menos que se retrase la edad de retiro.

Sin entrar en los detalles de estas cuestiones, tenemos que admitir el valor de su idea central. La mayoría de los economistas están de acuerdo en que, aunque va a durar todavía un cierto tiempo, llegará un día en que se acabe el paro masivo como problema de índole general. No existe una demostración formal de ello, excepto las muy discutibles que brevemente mencionamos en la segunda conferencia, pero su validez intuitiva recibe el apoyo de la historia económica, que muestra que épocas pasadas de paro masivo acabaron por terminar. Cuando tengamos que decidir sobre qué medidas de política económica adoptar nuestra atención no debería, pues, limitarse a la situación actual, especialmente cuando las medidas contempladas tuvieran carácter estructural o se refirieran a decisiones de largo alcance. Nada es absolutamente irreversible en nuestras instituciones económicas, pero sabemos por experiencia que la famosa frase de Keynes sobre el largo plazo es peligrosa cuando lleva al olvido de todo a excepción del futuro más inmediato.

Es importante tener presente lo que puede ocurrir después del momento histórico actual. En particular, si se utiliza el precio sombra del trabajo en las evaluaciones de los proyectos públicos, debe determinarse claramente el margen dentro del cual se le permita diferir del precio actual. De manera parecida, si se cambia la normativa fiscal con el fin de adaptarse mejor a una situación de exceso de oferta de mano de obra, debe prestarse alguna atención —y quizá incluso deba hacerse alguna declaración a este respecto— a si, y de qué manera, debería modificarse de nuevo la normativa cuando la situación en el mercado de trabajo estuviera más equilibrada.

Mi propósito es sólo el de plantear el problema, que apenas ha sido discutido, y para el cual no tengo una respuesta definitiva. Si deseamos que las ideas que están detrás de estas conferencias, y de otras investigaciones que siguen las mismas directrices, vayan a tener algún impacto, habría que prestar más atención a dicha cuestión. Cuando este tema es tratado explícitamente se suelen obtener dos respuestas.

En primer lugar, se asegura que el paro masivo durará todavía algún tiempo. Efectivamente, teniendo en cuenta las dificultades presentes de la economía mundial, las previsiones a medio plazo en Europa occidental muestran todavía una tendencia creciente del paro para los próximos cinco años. Si se aceptan estas previsiones, y francamente no veo por qué no deberían aceptarse, no es hasta los años noventa cuando cabe esperar que disminuya el paro masivo.

En segundo lugar, se sugiere que se ponga en práctica algún tipo de regla de seguridad. Puesto que las medidas propuestas para frenar el paro, por definición, no se recomendarían si se previera un crecimiento equilibrado, y puesto que no se sabe hasta cuándo va a persistir el mismo tipo de desequilibrio macroeconómico, la aplicación de dichas medidas debería llevarse a cabo con mucha cautela. Si se propone algún tipo de límite más allá del cual se supone que se ha alcanzado el equilibrio, dicho límite debería establecerse un poco antes de la duración media esperada del paro masivo. Realmente no sé si puede darse rigor a este argumento, pero parece que vale la pena intentarlo.

## EL SISTEMA ECONOMICO

El paro masivo es una consecuencia del mal funcionamiento de la economía. Cuando dura tanto que parece permanente, se plantea la cuestión de si conviene cambiar algún aspecto fundamental de nuestro sistema económico. Muchas posturas políticas radicales han sido motivadas por esta cuestión, incluso cuando no está claro qué podría resultar de la revolución predicada. Por ello, no está fuera de lugar prestar un poco de atención a este tema, aun cuando lo que voy a decir no tiene nada de definitivo.

De hecho, es sorprendente que haya habido tan poca discusión científica sobre posibles reformas de nuestras ins-

tituciones económicas para reducir el paro masivo. Quizá lo que ocurre es que la mayoría de la gente cree intuitivamente que cualquier cambio favorable en este sentido traería consigo otros resultados negativos que, en última instancia, dejarían las cosas en peor estado. Pero cuando lo que está en juego es importante, es conveniente poner cortapisas a la intuición, tanto más cuanto que ésta puede cambiar de manera inesperada.

A mí me parece que hay tres cuestiones, en particular, que merecen ser objeto de un análisis profundo: ¿Por qué hay poco paro en Europa oriental? ¿Cómo cambiaría el sistema económico en un país que se decidiera por una política decididamente proteccionista? ¿Se debe el paro en Europa occidental a una excesiva rigidez de los mercados de trabajo?

1. Existen razones de peso para estudiar la situación en Europa oriental. Efectivamente, una cierta opinión pública y algunos economistas piensan que el paro es consecuencia de que el principio del beneficio sea el criterio prevaleciente en las decisiones económicas que se toman en nuestros países. Se sostiene a continuación que la propiedad pública de los medios de producción resultaría en la aplicación de otros criterios mejor adaptados al bien común. Europa oriental ofrece un punto de referencia adecuado para examinar este argumento, incluso cuando la experiencia de estos países puede también ser consecuencia de un régimen político totalitario que no se sigue necesariamente de la propiedad pública de los medios de producción y del control de la economía.

Hablar de paro en Europa del Este es bastante difícil por la falta de datos. La afirmación de que allí no existe paro es, evidentemente, falsa: como en Occidente, existe también gente buscando trabajo. Sin embargo, parece que en general se acepta que el paro es bajo (19). Resulta natural relacionar esta observación con la situación de escasez generalizada que sufren estos países. De la misma manera que un exceso de oferta de mano de obra en los países occidentales se relaciona con un exceso de oferta de bienes, un exceso de demanda de bienes en los países del Este ocurre con altos niveles de empleo. La misma razón que explica las escaseces en los mercados de bienes explica también la mejor situación del empleo. Si se defiende algún tipo de reglas de dirección de empresa pa-

recidas a las de Europa del Este para resolver el paro en los países occidentales, hay que entender primero cómo funciona exactamente una economía sujeta a dichas reglas, con el fin de comparar sus beneficios con sus costes.

Un especial interés debería prestarse al programa de investigación de Janos Kornai y algunos de sus colegas húngaros, que lleva ya varios años desarrollándose (20). Se refiere a las consecuencias de sustituir las reglas de dirección de empresas propias de los países occidentales, como la busca del beneficio y las restricciones presupuestarias, por objetivos cuantitativos de producción. Se observa, en este caso, la aparición de desequilibrios distintos de los característicos de las sociedades occidentales. En la mayoría de los mercados tienden a ocurrir escaseces, obligando a los compradores a emprender nuevas actividades de búsqueda, a acumular reservas en previsión de estas circunstancias, a sustituir los factores adecuados pero inencontrables por factores inadecuados, o a abandonar algunas de las operaciones planeadas. De esta manera se puede sostener una situación estable con un tal nivel de escasez, que dicha situación puede reproducirse de un período a otro.

Resulta claro que un análisis así de general no responde a todas las preguntas relevantes. Tendría que estar más formalizado y ser estudiado más a fondo. Habría que comparar las consecuencias últimas de diferentes reglas de dirección de empresa. Las ineficiencias que surgieran de las formas de crecimiento resultantes, bajo estas condiciones diversas, deberían ser juzgadas, en particular, en relación con las observadas en los países occidentales. Pero el enfoque es adecuado para poner en perspectiva las cuestiones relativas al impacto final normal de distintas normas de dirección de empresa.

2. Ante el problema del paro masivo, que perciben como una consecuencia inevitable de los desórdenes de la economía mundial, algunos economistas han defendido una opción proteccionista para aislar a sus países (21). Efectivamente, esta opción ha sido considerada muy seriamente, antes de ser rechazada, por el gobierno socialista francés. Cualquier discusión de las políticas económicas tendentes a resolver el problema del paro debería tener en cuenta esta opción, que encaja claramente dentro del apartado general de elección de sistema económico.

Lo que se plantea en este caso debe

diferenciarse de la aplicación de medidas proteccionistas limitadas que hayan podido adoptarse con el fin de moderar un paro alto, pero localizado, debido a una competencia extranjera agresiva. No es difícil entender el uso de dichas medidas, y no hay país alguno que pueda sinceramente pretender que nunca las haya aplicado. Incluso los acuerdos internacionales las aceptan como legítimas en algunos casos excepcionales.

La opción que se plantea tiene una naturaleza definitivamente macroeconómica. Puesto que no puede aplicarse una política de expansión de la demanda agregada, debido a las limitaciones impuestas por la balanza de pagos, la idea consiste en bajar esta barrera limitando las importaciones. Para que estas limitaciones tengan un suficiente impacto macroeconómico, deben al menos cubrir una proporción sustancial de las importaciones. La composición de lugar que se hacen aquellos que abogan por una política proteccionista de este tipo es que solamente se llevará a cabo en su país. Pero este supuesto de falta de respuesta de otros países no es razonable. Aquellos países que vieran sus exportaciones reducidas debido a estas restricciones tomarían represalias de una forma u otra. La alternativa al sistema económico actual no es, por lo tanto, la de un solo país protegiéndose a sí mismo, pero exportando sin trabas al resto del mundo, sino o bien la de muchos países restringiendo sustancialmente sus importaciones al generalizarse las medidas proteccionistas, o bien la de un solo país viviendo en autarquía, limitando sus importaciones pero sufriendo las correspondientes represalias en sus exportaciones. En este segundo caso se trataría realmente de un sistema económico distinto para el país en cuestión.

Es, evidentemente, difícil valorar las consecuencias que tendría sobre el empleo la opción aislacionista, porque un modelo preciso exigiría algún supuesto sobre la amplitud de las represalias. (¿Quién sabe qué amplitud podrían tener?) Pero mi impresión es que para que el efecto sobre el paro fuera importante, el país debería aceptar, en la actualidad, una fuerte contracción de su comercio exterior, y una importante reducción de su nivel de consumo. No creo que sea esto lo que se desee (22). Ni tampoco puedo imaginarme que la gente prefiera un sistema económico en el que pudieran introducirse de forma espontánea e independiente restric-

ciones a las importaciones por parte de países individuales, siempre que éstos lo desearan. Claramente, el desorden que un sistema así originaría, de entrada, sería mucho mayor que el desorden que ya existe con los tipos de cambio flotantes, y el empleo tendería a reaccionar negativamente. En última instancia, el comercio internacional tendría que contraerse mucho y el nivel de vida de los países industriales decrecería de forma sustancial.

Se ha propuesto un método alternativo consistente en la planificación internacional y la aplicación ordenada de determinadas restricciones a la importación en algunos países escogidos, con un déficit estructural en su comercio exterior (23). Tengo la impresión de que se puede construir un argumento teórico en favor de una política internacional como ésta si aceptamos la idea de que los desequilibrios potenciales del comercio internacional (es decir, los desequilibrios de pleno empleo) pueden ser duraderos y que las rigideces relativas de precios no pueden curarse con meras devaluaciones. Esta opinión es consistente con la que hemos mantenido en estas conferencias. Podría seguramente obtenerse una demostración de la validez teórica de una política internacional como la descrita, siguiendo los pasos de una argumentación que pretendiera defender medidas internas tales como la restricción en la entrada de trabajadores extranjeros, o la reducción de las horas de trabajo.

Pero el problema consiste en saber si es factible aplicar una política internacional que pueda lograr los ajustes económicos necesarios. Considerando las dificultades que actualmente plantea controlar todas las políticas internacionales, incluso dentro de un grupo homogéneo como son los países de la Comunidad Económica Europea, no tenemos más remedio que concluir que una política de este tipo no es todavía factible. Exigirá un cambio tal en las relaciones internacionales que ni siquiera es concebible que pueda llevarse a cabo en un futuro próximo.

3. La tercera cuestión que vamos a tratar en relación con el sistema económico plantea el problema de si la rigidez de los mercados laborales no es excesiva, al menos en Europa occidental (24). Esto, evidentemente, ha sido la consecuencia de unos logros sociales claros, puesto que ha sido el resultado de la mayor seguridad obtenida por los trabajadores en su empleo y

en su salario real, así como de otro tipo de protección laboral. Pero, a la vista de las consecuencias, ¿acaso se dio una prioridad excesiva a estos logros?

Independientemente de cualquier impacto sobre el empleo, puede decirse que la necesidad de que el factor trabajo sea capaz de adaptarse a los cambios de la producción fue tan menospreciada que el sistema ha resultado inviable. Con el fin de hacer frente a esta necesidad, se introdujeron posteriormente nuevos tipos de contratos laborales que dieron muy poca seguridad a los trabajadores (25). El dualismo resultante puede parecer insatisfactorio e injusto: las ventajas de la protección son concedidas a la mayoría de los trabajadores al precio de unas condiciones muy desfavorables para una minoría. Parece imposible hacer el sistema más equitativo sin reducir de alguna forma el nivel de garantías dado a los trabajadores que se hallan en las posiciones más seguras.

Otra manera de expresarlo es diciendo que las instituciones actuales dan lugar a una distribución subóptima de los empleos e ingresos de los trabajadores. Pero, además, también pueden dar lugar a un nivel subóptimo de empleo agregado, por dos razones. En primer lugar, la seguridad otorgada al trabajador significa a menudo un coste más alto para la empresa. En la medida en que el paro es en parte clásico, este aumento de los costes lleva consigo una menor demanda de mano de obra, a menos que existan compensaciones, en forma, por ejemplo, de una menor tasa de salarios. Puede precisarse el argumento que acabamos de esbozar teniendo en cuenta las distintas formas de protección del trabajador que existen. Así, el hecho de que en Francia y en el resto de Europa haya restricciones al despido ha sido objeto, recientemente, de particular atención. Para decirlo en términos amplios, las conclusiones parecen coincidir en que un esquema de este tipo es un freno, evidentemente, a los descensos bruscos en el empleo, pero reduce también la demanda de mano de obra por parte de las empresas y es, en consecuencia, desfavorable al empleo en el medio y largo plazo (26).

En segundo lugar, la rigidez del mercado laboral aumenta la «tasa de paro de inflación no acelerada», también denominada «tasa natural de paro», que es la tasa a la que la velocidad de la inflación tiende espontáneamente a mantenerse constante. Esto es debido

a que la rigidez reduce la movilidad de la mano de obra y, en consecuencia, aumenta la duración de cualquier desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo. Se debe también a que la rigidez reduce el impacto de las fuerzas de mercado, de forma que se necesita un paro mayor para moderar la tendencia, actualmente natural, de los salarios nominales a aumentar, y a hacerlo de forma acelerada cuando los precios se van también ajustando.

Con el fin de mantener una tasa constante de paro cuando aumenta la «tasa de paro de inflación no acelerada», hay que emplear, con más frecuencia, políticas de rentas restrictivas. Pero en nuestro sistema económico las políticas de rentas tienen un poder limitado; por ello, si queremos que den resultado, los gobiernos deberían emplearlas con suma prudencia. Aceptando que los mercados de trabajo rígidos poseen a veces una estructura oligopolística que facilita la aplicación de las políticas de rentas, es de temer, sin embargo, que dicha rigidez obligue, en última instancia, a los gobiernos a aplicar políticas depresivas de control de la demanda, que son, por supuesto, desfavorables al empleo.

## ¿POR QUE NO SE CONTUVO MEJOR EL PARO?

Al final de estas conferencias cabe todavía mirar hacia atrás y maravillarse de que las medidas de política económica aplicada no consiguieran frenar el aumento del paro. Dejar claro qué es lo que pasó es importante, por más de una razón. En particular, está directamente relacionado con el papel que los economistas pueden jugar como consejeros de la política a seguir. Examinemos, pues, sucesivamente la posible validez de cada una de las siguientes proposiciones:

- a) se subestimó el futuro aumento del paro;
- b) no se dio la máxima prioridad a la lucha contra el paro;
- c) no existió suficiente acuerdo sobre qué paquete de acciones aplicar para fomentar el empleo;
- d) se descartaron por inaplicables las medidas favorables al empleo.

En Europa occidental la creciente tendencia del paro debió ser prevista, y de hecho lo fue (27). Es, sin embargo, también cierto que, en la mayoría de los casos, se subestimó su fuerza. Aque-

llos macroeconomistas que calcularon cifras inquietantes de la tasa de paro, cifras que posteriormente resultaron ser correctas, fueron tildados de Casandras. La reacción colectiva común fue la de rechazar las previsiones desagradables, de la misma manera que los augurios de una guerra inminente fueron rechazados en Europa a finales de los años treinta.

Pero siempre que se reconoció su existencia, los políticos insistieron en que el problema del paro era su principal preocupación. Los méritos relativos de los diferentes programas tendientes a reducir el paro fueron, a menudo, la cuestión clave en los debates políticos sobre el estado de la economía. Realmente, podría decirse que, hasta hace poco, la clase política estuvo más inquieta por el paro que el público en general. Las encuestas de opinión parecen indicar que el problema era considerado menos importante de lo que cabría esperar. La existencia de tasas elevadas de paro se ha tolerado sin los conflictos sociales que se temían, y las medidas que se dicen favorables al paro sólo han sido populares si no han exigido ningún sacrificio, por ejemplo, en el poder adquisitivo de los que tienen empleo. Podríamos, pues, concluir que, a pesar de los discursos políticos, al problema del paro, de hecho, no se le dio la máxima prioridad porque dominaron otras preocupaciones.

Yo personalmente tiendo, sin embargo, a dar mucha más importancia al hecho de que los políticos no sabían realmente qué hacer. No existió un consenso entre sus consejeros con respecto a lo que cabía esperar de la aplicación de distintas políticas. Yo mismo tengo un recuerdo vívido de mi fracaso en convencer a algunos doctos expertos de que, en determinadas condiciones, se podrían obtener resultados favorables de una reducción de la semana laboral o de una modificación de los costes relativos de los factores, que abarataran al trabajo en relación con el capital. Esto pudo deberse, en parte, al hecho de que en mi país la educación económica es mucho peor que en otras partes; pero también es cierto que el nivel de acuerdo alcanzado entre economistas es demasiado bajo para poder quejarnos de que los políticos no sigan nuestros consejos.

Las vacilaciones de los políticos son claras si nos fijamos en lo que hicieron. Las políticas laborales adoptadas por los países de la OCDE desde 1973 se pueden caracterizar, a grandes rasgos, por una serie de acciones llevadas a

cabo en seis períodos sucesivos, en cada uno de los cuales una acción concreta fue dominante (28):

- a) inducir a las empresas a retener empleados que, de otra forma, habrían sido despedidos;
- b) acabar con esta política;
- c) conceder subsidios para la creación de empleo;
- d) iniciar programas de formación profesional para jóvenes;
- e) reducir los salarios y sus rigideces;
- f) reducir la oferta de mano de obra, en particular fomentando la jubilación anticipada.

Las mismas vacilaciones son también obvias cuando consideramos las políticas macroeconómicas adoptadas sucesivamente.

Por último, las cuestiones de viabilidad jugaron sin duda un papel más importante del que se dijo. El riesgo de encontrarse con que una política razonable acabara siendo irreconocible tras su debate político, fue a menudo considerado elevado. Por ejemplo, las medidas propuestas tendientes a reducir la semana laboral podían acabar acompañadas, tras el debate político, de otras medidas garantizando una compensación por la disminución del salario semanal, socavando en consecuencia la eficacia de la propuesta. Todavía más reveladoras han sido las dudas sobre la reforma del sistema de financiación de la Seguridad Social, porque, en este caso, existía un amplio consenso entre los expertos sobre el mejor camino a seguir, pero muchos dudan de que la decisión finalmente adoptada tenga, en última instancia, algo que ver con las propuestas iniciales. También se temió que algunos de los cambios previstos acabaran siendo permanentes, cuando en realidad su efecto solamente iba a ser beneficioso durante una década más o menos (la reducción de la edad de jubilación es un ejemplo de ello, en particular, en relación con la peculiar estructura de edades que dos grandes guerras han dado a la población francesa).

La conclusión es, pues, clara. La economía como ciencia no ha estado a la altura de las circunstancias históricas para ofrecer al público en general un mensaje útil sobre lo que convenía hacer para frenar el paro. Confiamos en que, en el futuro, mejore su capacidad de respuesta a algunos de los retos planteados por la evaluación de nuestras economías.

## NOTAS

(\*) Este trabajo es el último capítulo del libro del mismo autor *Paro masivo*, publicado en castellano por Antoni Bosch Editor, S. A., en 1985.

(1) Un período de vida excepcionalmente largo es cubierto por ejemplo por el *National Longitudinal Survey* de los Estados Unidos, que ha sido utilizado para examinar la concentración del paro entre hombres de edades comprendidas entre 49 y 59 años, durante cuatro años, 1965-68. Véase CLARK y SUMMERS, *Brookings Papers on Economic Activity* (1979).

(2) EHRENBERG y SMITH, capítulo 15.

(3) OCDE, «The present unemployment problem» (1983).

(4) Véase en particular, M. ABRAMOVITZ, «Rapid growth potential and its realisation; the experience of capitalist economies in the post-war period», en E. MALINVAUD (ed.), *Economic Growth and Resources: The Major Issues* (Londres, Macmillan, 1979).

(5) Este comentario es válido, en particular, para los pequeños modelos macroeconómicos usados de forma habitual en la literatura de las expectativas racionales.

(6) Véase C. SIMS, «Macroeconomics and reality», *Econometrica* (enero 1980).

(7) Puede obtenerse esta conclusión de los datos discutidos por J. SACHS en «Real wages and unemployment in OECD countries», *Brookings Papers on Economic Activity* (n.º 1, 1983).

(8) No voy, en lo sucesivo, a repetir mis fuentes principales de información. Para Francia se trata del «Analyse macroéconomique des déséquilibres: La France des vingt dernières années», en E. MALINVAUD, *Essais*. Para los demás países es OCDE, «The present unemployment problem» (1983).

(9) De hecho, algunos economistas han insistido en que había que hacer diagnósticos diferentes para Europa y para Estados Unidos. Véase, en particular, SACHS, *Brookings Papers on Economic Activity* (1983); M. WEGNER, «The employment miracle in the United States and stagnating employment in the European Community: a tentative explanation», Commission of the European Communities, *Economic Papers*, 17 (julio 1983).

(10) Permítaseme, sin embargo, llamar la atención sobre un determinado ejercicio macroeconómico sobre la economía francesa que llega a la conclusión de que un aumento en los impuestos sobre la energía ayudaría de forma considerable a reducir el paro en Francia. Véase E. RAOUL *et al.*, «Les voies étroites d'une stratégie pour l'emploi», *Economie et Statistique* (junio 1983).

(11) Esta frase fue escrita antes de que leyera el informe de M. King sobre el proyecto lanzado por el National Bureau of Economic Research a propósito de los impuestos sobre las rentas del capital (véase *NBER Reporter* [Cambridge], otoño 1983). Nunca pensé que estuviera tan en lo cierto.

(12) Véase SACHS, *Brookings Papers on Economic Activity* (1983), y M. BRUNO y J. SACHS, *Wages, Profit and Commodity Prices: Macroeconomics of Stagflation*, de pronta publicación. Para una contribución francesa de la misma opinión, véase R. BOYER, «Les salaires en longue période», *Economie et Statistique* (septiembre 1978).

(13) Esta es la lección que se desprende del extenso estudio de la experiencia europea llevado a cabo recientemente por R. J. FLANAGAN, D. W. SOSKICE y L. ULMAN, *Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies: European Experience* (Washington: Brookings Institution, 1983).

(14) Para un tratamiento general de estos temas véase, por ejemplo, K. ARROW y M. KURZ, *Public Investment, the Rate of Return and Optimal Fiscal Policy* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1970).

(15) «Calcul économique et résorption des déséquilibres» (Informe del Grupo de Trabajo sobre Cálculos Económicos, presidido por E. MALINVAUD y R. GUESNERIE) (Paris: Commissariat Général du Plan, noviembre 1983).

(16) Quizá al lector le resulte provechoso estudiar el tratamiento teórico del problema en P. PICARD, «Prix fictifs et déséquilibres en économie ouverte», *Cahiers du Séminaire d'Économétrie*, n.º 25 (Paris: Centre National de la Recherche Scientifique, 1984).

(17) Sobre los argumentos a favor de tales propuestas véase L. EMMERIJ, «The social economy of today's employment problem in the industrialised countries», en MALINVAUD and FITOUSSI (editores), *Unemployment in Western Countries*.

(18) Véase, en particular, G. OUDIZ, E. RAOUL y H. STERDYNIAK, «Réduire la durée du travail, quelles conséquences?», *Economie et Statistique* (mayo 1979); Y. BAROU y J. RIGAUDIAT, *Les 35 heures et l'emploi* (Paris: Documentation Française, 1983). Véase también el informe de la Comunidad Económica Europea sobre este tema publicado en *European Economy*, 5 (marzo 1980).

(19) Existen cifras de paro referidas a Yugoslavia y son altas, pero podría decirse que este país está muy próximo a ser una economía de mercado. Su examen requiere más espacio del que dispongo en esta conferencia.

(20) Véase J. KORNAI, *Economics of Shortage* (Amsterdam: North-Holland, 1980) y *Growth, Shortage and Efficiency* (Oxford: Basil Blackwell, 1982).

(21) No es fácil encontrar buenas referencias que, de forma convincente, defiendan esta opción en su forma más pura. Quienes a menudo son citados como sus defensores suelen haber impuesto importantes restricciones para su validez, tales como que las medidas proteccionistas sean aplicadas por la totalidad de Europa occidental frente al resto del mundo, o que exista algún tipo de acuerdo internacional que acepte la necesidad de tales medidas. Véase, en particular, J.-M. JEANNENEY, *Pour un nouveau protectionnisme* (Paris, Le Seuil, 1978); F. CRIPPS y W. GODLEY, «Control of imports as a means to full employment and the expansion of world trade», *Cambridge Journal of Economics* (septiembre 1978).

(22) Quizá valga la pena discutir la política aislacionista del régimen nazi alemán durante los años treinta. Con el fin de explicar el volumen del efecto definitivamente favorable sobre el empleo, habría sin duda que examinar también el impacto de la agresiva política alemana en Europa central.

(23) Esta proposición puede atribuirse al «Cambridge Economic Policy Group» y fue formulada por F. CRIPPS en «Causes of growth and recession in world trade», *Cambridge Economic Policy Review* (marzo 1978). Una mejor referencia podría ser el texto y la discusión de N. KALDOR, «The foundations of free trade theory and their implications in the current world recession», en MALINVAUD y FITOUSSI (eds.), *Unemployment in Western Countries*.

En realidad, el grupo de Cambridge no insistió, tal como yo hago, en la necesidad de una plani-

ficación internacional. Pero una lectura atenta de sus trabajos muestra que los resultados apetecidos no pueden lograrse sin que, al menos, exista una identificación internacional de los países que sufren déficit estructurales, y algún acuerdo internacional de que sólo estos países, y no otros, puedan restringir sus importaciones. No creo que puedan lograrse acuerdos internacionales de este tipo sin que se hagan explícitos. Para poner sólo un ejemplo, ¿sufrir Francia de un déficit estructural de su comercio exterior?

(24) Es conveniente insistir de nuevo en las diferencias con los Estados Unidos. Véase la nota 9 y J. SACHS, «The changing cyclical behavior of wages and prices: 1890-1976», *American Economic Review* (mayo, 1980).

(25) Véase en particular, P. IORE, *Revue Economique* (1978).

(26) Véase, por ejemplo, P. KRUGMAN, «The real wage gap and employment», con discusión, *Annales de l'INSEE* (julio-diciembre 1982).

(27) Realmente, en Francia el aumento del paro fue previsto y se hizo público en la revista *Economie et Statistique*, publicada por el INSEE. Como este instituto pertenece al Ministerio de Economía, se comprende que la previsión se expresara con prudencia, pero fue ampliamente repetida, con mucho menos cuidado, por los medios de difusión. En el número de julio-agosto 1975, se calculó que el paro en 1980 podía alcanzar la cifra de 700.000 parados, si el crecimiento medio anual durante el período 1973-80 lograba ser elevado hasta un 5,1 por 100, logro que ya entonces era considerado imposible, pero que el paro alcanzaría el millón si la tasa de crecimiento para este período de siete años era solamente del 3,9 por 100. Resultó que la tasa de crecimiento durante este período fue del 2,7 por 100 de media, y el paro alcanzó en 1980 la cifra de 1.400.000. En el número de octubre de 1979, la previsión del aumento del paro fue de 150.000 parados anuales durante el período 1978-85, para una tasa de crecimiento anual del 2,7 por 100. Hasta 1983 el crecimiento medio fue de 180.000 parados por año, a pesar de la puesta en práctica de algunas medidas en el mercado de trabajo, como el favorecimiento de una jubilación anticipada, que no fueron tenidas en cuenta en la previsión anterior, aunque la tasa media de crecimiento fue solamente del 1,6 por 100.

(28) OCDE, «The present unemployment problem» (1983).