

Problemas de las economías europeas

Por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. LUIS ANGEL ROJO DUQUE (*)

El comportamiento dispar del empleo en los Estados Unidos y en Europa ha constituido uno de los rasgos más inquietantes de la economía mundial durante los últimos años. Entre 1970 y 1982, el empleo total aumentó en 21 millones de personas, es decir, un 26 por 100, en Estados Unidos, mientras que en los países europeos de la OCDE sólo lo hizo en unos dos millones de personas, es decir, en un 1,5 por 100, a pesar de que la tasa media anual de crecimiento fue sensiblemente similar en ambas áreas. Si ampliamos el período hasta 1984, para incorporar la fase reciente de la recuperación norteamericana, la población ocupada avanza en más de 27 millones de personas en Estados Unidos, mientras retrocede ligeramente en los países europeos.

El estancamiento del empleo y el aumento de la tasa de paro en Europa durante los últimos años —hasta situarse por encima del 11 por 100 de la población activa, frente al 7 por 100 en Estados Unidos y el 2,5 por 100 en Japón— son sólo la expresión más llamativa de los problemas de un ámbito de importancia declinante en la economía mundial, que se configura, hoy, como un área de altos costes, sometida a graves dificultades de competencia internacional a las que ha venido respondiendo, primordialmente, con políticas agrícolas e industriales defensivas y medidas comerciales proteccionistas; un área caracterizada por retrasos tecnológicos considerables en bastantes sectores y por una acumulación de elementos de inflexibilidad que han venido dificultando los ajustes productivos en las economías europeas y su capacidad para recuperarse y adentrarse en una nueva fase de expansión con estabilidad monetaria.

(*) Sesión del día 21 de mayo de 1985.

Mi tema central va a consistir en examinar cuáles han sido los factores que han determinado la evolución de las economías europeas hacia las dificultades actuales.

El contexto en el que se desarrollaron las economías europeas en el cuarto de siglo siguiente al fin de la segunda guerra mundial se caracterizó por la coexistencia de dos sistemas básicos que contenían riesgos potenciales de tensión mutua:

a) Un *sistema de relaciones económicas internacionales* inspirado en los principios de libertad y no discriminación. Este sistema no surgió espontáneamente en los países europeos, sino bajo la presión de Estados Unidos, y se abrió paso, primero, entre 1948 y 1958, para las transacciones corrientes y, después, a partir de 1958, para los movimientos de capitales.

b) Un *sistema de políticas económicas nacionales* en el que, si bien se atribuía un papel dominante a la iniciativa privada en la asignación de los recursos, se reconocía una importancia creciente al Estado en la dirección de la economía. Era un sistema de economías mixtas en el que el Estado se sentía en condiciones de regular la demanda agregada para mantener altos niveles de empleo sin desequilibrios monetarios intolerables, intervenía para favorecer y orientar el crecimiento, se mostraba dispuesto a reducir los riesgos de las unidades económicas básicas y pretendía, en definitiva, profundizar el contenido económico de los derechos de los ciudadanos en un denominado Estado de Bienestar.

Como el *Informe Brandt* comentó, se había entronizado a Adam Smith en el ámbito internacional mientras Keynes dominaba las economías nacionales —aunque a Keynes habría que sumar la compañía de Beveridge, con cuyas ideas aquel no siempre se había mostrado de acuerdo—. Es curioso que las ideas de dos liberal-conservadores (Keynes, Beveridge) fueran las inspiradoras principales de la política socioeconómica de la posguerra europea, una política que podemos calificar como social-demócrata sin especial referencia a los partidos de tal denominación, ya que fue practicada por una amplia gama de partidos por una buena razón: que sólo los partidos que propusieran y desarrollaran tales políticas —cualesquiera que fueran las diferencias en matices y modulaciones— podían aspirar a ganar las elecciones generales, dado el amplio respaldo que tales ideas encontraban en las poblaciones europeas.

Es importante advertir los factores de tensión potencial que latían entre el sistema de organización de las transacciones internacionales, basado en criterios de libertad económica, por una parte, y el sistema dominante en el interior de las economías nacionales, abundante en regulaciones, intervenciones públicas y elementos de inflexibilidad. Sólo en un periodo de fuerte expansión —como el que vivió Europa en los años 50 y 60— podían coexistir ambos sistemas sin entrar en conflicto.

Las condiciones que sustentaban ese período fueron debilitándose, sin embargo, a medida que transcurrían los años 60. Por una parte, numerosos países europeos se vieron conmovidos, en la segunda mitad de la década, por agitaciones sociales importantes que las sociedades y los gobiernos trataron de aplacar con actitudes de consecuencias onerosas para los costes de producción y los gastos públicos. Por otra parte, y con mayor trascendencia, el mundo presenció un deterioro considerable en la posición hegemónica de Estados Unidos y una merma relativa de las facultades y los márgenes de holgura que habían permitido a este país construir y mantener un orden económico internacional adaptado a sus ideales e intereses en la primera etapa de la posguerra. Estos hechos acabaron expresándose, en los primeros años de la década siguiente, en fuertes perturbaciones monetarias y, finalmente, en la brusca desaparición del tercero de los elementos básicos que habían condicionado el largo período de expansión: la disponibilidad de energía barata. Y así, a medida que avanzaba la década pasada, con sus problemas importantes de reajuste y sus bajas tasas de crecimiento, fueron activándose los conflictos potenciales entre el sistema económico internacional y las políticas nacionales que habían desplegado las economías europeas durante más de veinticinco años.

Los Estados Unidos aspiraban a establecer, en la posguerra, un sistema internacional de economías capitalistas basado en los principios de un comercio libre, multilateral y no discriminatorio. Pero los países europeos, en los primeros años de la reconstrucción y la escasez de dólares, no confiaban en tales ideas y preferían practicar fuertes intervenciones, controles estatales y un proteccionismo instrumentado mediante aranceles, subvenciones, contingentes y acuerdos bilaterales de comercio —cuyo número superaba los doscientos en 1947.

Los americanos hubieron de utilizar su posición dominante y desarrollar una política generosa y de largas miras para convencer a los países europeos de que un orden internacional de economías abiertas y libres sería compatible con la reconstrucción, con la regulación de la demanda agregada y con políticas prudentes de bienestar, y de que todo ello podía conducir a procesos de desarrollo con salarios reales crecientes, niveles altos y estables de empleo y beneficios sociales cada vez mayores para los ciudadanos. Estos criterios eran parte integrante del ideal que inspiró el período que se ha calificado como *Pax Americana*: un ideal de democracias prósperas, articuladas en un sistema de defensa frente a la agresión comunista y unidas por unas relaciones económicas libres, capaces de alentar el avance de los países prósperos y de suscitar el crecimiento y la integración de los países atrasados del mundo.

La presión americana para lograr esos objetivos se ejerció, primero, en Breton Woods (1944), donde se estableció un orden monetario orientado a lograr un sistema liberal de transacciones y pagos entre las naciones; un orden monetario de tipos de cambio fijos, aunque ajustables, en el que los países habrían de practicar

una disciplina financiera adecuada para mantener sus equilibrios exteriores y sólo recibirían ayudas de liquidez temporales, limitadas y condicionadas, en caso de desequilibrio, de la institución central, el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.). Los Estados Unidos presionaron también sobre el Reino Unido, a través del Acuerdo Financiero de 1946, para conseguir que los británicos colaborasen, en contrapartida de un préstamo importante a largo plazo, al pronto restablecimiento de la convertibilidad de las principales monedas. Y presionaron, asimismo, para conseguir un comercio más libre, multilateral y no discriminatorio en las negociaciones encaminadas a la creación de una Organización Internacional del Comercio (I.T.O.).

Los americanos habían infravalorado, sin embargo, las dificultades de los países europeos en la posguerra. El orden monetario de Bretton Woods no podía funcionar en un mundo abrumado por los problemas de la reconstrucción, las distorsiones productivas y la escasez, el Reino Unido no pudo soportar el intento de hacer convertible la esterlina y las resistencias encontradas en las negociaciones comerciales llevaron a abandonar, finalmente, el proyecto de creación de la I.T.O. La gravedad de la situación europea y los temores ligados al desarrollo de la guerra fría llevaron a los Estados Unidos al convencimiento, hacia 1947, de que la construcción del sistema internacional deseado requería una estrategia basada en consideraciones a largo plazo.

La pieza central de la nueva estrategia fue el Plan Marshall, un programa generoso de ayuda que aparecía condicionada a la adopción de políticas económicas más abiertas y libres por parte de los beneficiarios. A través de la O.E.C.E. y de la Unión Europea de Pagos, los Estados Unidos consiguieron un avance lento pero efectivo de las economías europeas por el camino de la reducción de las protecciones comerciales no aduaneras y de la multilateralización de los pagos entre los países europeos —aunque ello supuso aceptar una discriminación contra las exportaciones americanas y el dólar en el proceso—. En el terreno comercial, el deseo de crear una institución internacional (I.T.O.) dejó paso —en vista de las dificultades encontradas— a la voluntad de utilizar el instrumento informal y flexible del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (G.A.T.T.) —que había surgido con carácter provisional en 1947— para lograr avances paulatinos hacia un comercio mundial más libre y menos discriminatorio. En fin, al concluir la década de los años 40, los Estados Unidos habían consolidado con firmeza su influencia política en Oriente Medio —a través, principalmente, de Arabia Saudita— y habían propiciado una red de acuerdos entre las compañías petroleras actuantes en el área que, junto con la flexibilidad de su producción nacional, les permitían ofrecer al mundo occidental otro elemento básico del sistema: el suministro de energía barata (1).

(1) Cf. Robert O. Keohane: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press. 1984, págs. 150-167.

Pero ese esquema de cooperación iba a verse puesto a prueba, en los años siguientes, hasta el desmoronamiento final de piezas importantes del sistema, por causas de signo contrario a las que habían operado en los años anteriores.

De una parte, la expansión del comercio, la integración creciente de los sistemas financieros e incluso el desarrollo de las empresas multinacionales aumentaron el grado de interdependencia de las economías nacionales. Estas se hicieron, por tanto, más sensibles a las perturbaciones generadas en el resto del mundo, y vieron, al mismo tiempo, cómo se acentuaban las restricciones que el sector exterior imponía a la evolución interna de sus economías. De otra parte, los Estados Unidos, el país menos sometido a restricciones exteriores, se adentró crecientemente en unas políticas que acabaron resultando incompatibles con el mantenimiento del orden monetario internacional montado en la posguerra.

Este orden monetario era asimétrico en los requerimientos que imponía a los diversos países. Estaba basado en el supuesto, válido sólo para los primeros años de la paz, de que los Estados Unidos eran el país dominante, acreedor y sin problemas, y de que, en consecuencia, eran los demás países los que habían de sujetarse a una disciplina de saneamiento. El sistema suponía también que los Estados Unidos —el país con moneda de reserva convertible en oro, a una paridad fija, a petición de las autoridades monetarias del resto del mundo— estaban dispuestos a someterse a las reglas del juego, es decir, a subordinar el comportamiento de su economía a las exigencias del buen funcionamiento del sistema. Sin ese sometimiento del país dominante, el orden monetario establecido no podría mantenerse. Pero la subordinación de la política económica de Estados Unidos era, en buena medida, voluntaria: éste era el privilegio y también la gran responsabilidad del país con moneda de reserva.

El problema surgió porque esa responsabilidad internacional entró en conflicto, en los años sesenta, con las políticas que las autoridades americanas decidieron desarrollar tanto en el interior de Estados Unidos como en el ámbito mundial. La llamada de Kennedy a los ideales liberales americanos implicaba, en el interior, una política keynesiana de «fine tuning» dispuesta a mantener la economía en la senda del pleno empleo —definida por una tasa de paro del 4 por 100— y ofrecer así una oportunidad para grandes transformaciones en la sociedad americana; y aspiraba, en el exterior, a recuperar la iniciativa reforzando el sistema defensivo de la Alianza Atlántica, manteniendo la cooperación entre los países industriales en un sistema inspirado en la libertad económica y ofreciendo a los países subdesarrollados una combinación de apoyo frente al comunismo y de ayuda económica para facilitar su despegue económico y un crecimiento que acabase situándolos del lado de las democracias.

Al final de la década de este programa ambicioso sólo quedaban cenizas: la política keynesiana interior había llevado a la inflación, reforzada por la creciente impli-

cación en Vietnam; la política de ámbito mundial había conducido a una guerra trágica. De Gaulle calificó, en alguna ocasión, la visión de Kennedy como una voluntad de poder disfrazada de idealismo. Y esa voluntad de poder exigía un esfuerzo que acabó mostrándose incompatible con el orden económico internacional impuesto por Estados Unidos en la posguerra.

El déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos, que se había presentado como un fenómeno de apariencia transitoria al finalizar los años 50, se convirtió en un problema profundo y duradero en la década siguiente. Las empresas americanas mantenían un fuerte ritmo de inversiones en el resto del mundo. Los gastos gubernamentales, básicamente gastos militares, pesaban fuertemente sobre las cuentas exteriores. Y el saldo de la balanza por cuenta corriente mostraba una creciente debilidad que era expresión de la intensa absorción de bienes y servicios por la economía americana. El resultado era la rápida acumulación de saldos en dólares en el resto del mundo, tanto en manos privadas como en las reservas exteriores de los demás países. Y con la acumulación de esos saldos crecía la desconfianza en el futuro de la moneda de reserva del sistema.

Los gastos militares, al incidir pesadamente sobre la balanza de pagos y el presupuesto americanos, contribuían, de modo importante, a alimentar los desequilibrios, y lo hicieron aún más como consecuencia de la implicación creciente en Vietnam a partir de 1966. Esta guerra no fue, sin embargo, la causa única de los problemas del período, aunque contribuyera mucho a acentuarlos. Por una parte, la participación desproporcionada de Estados Unidos en los costes de la estrategia militar de Occidente, expresión de su deseo de desempeñar un papel dominante en tal estrategia, era anterior a la guerra de Vietnam. Su manifestación más clara era la pesadísima carga asumida por los americanos en la defensa de Europa, que no guardaba proporción alguna con la participación de unas economías europeas recuperadas y prósperas (2). Este era el precio pagado por conservar una posición dominante en la O.T.A.N., que se pretendía justificar en términos de la desunión, las vacilaciones y la insuficiente responsabilidad de los aliados europeos en materias de defensa. Por otra parte, los defensores de la autodenominada Nueva Economía, lanzada por Kennedy, pero dominante en toda la década de los años sesenta, habían confiado en que una política económica bien regulada, renovadora del esquema productivo nacional, capaz de inducir una plena utilización de los recursos y apoyada en una reducción del proteccionismo comercial en el resto del mundo —finalmente instrumentada en la ronda Kennedy, en 1967—, podría coexistir con la estabilidad y acabaría saneando las cuentas exteriores americanas; pero los hechos mostraron

(2) En 1965, los gastos de defensa representaban el 8 por 100 del PNB de Estados Unidos frente al 6 por 100 en el Reino Unido, el 4,5 por 100 en Alemania, el 5,6 por 100 en Francia y el 1,3 por 100 en Japón. En 1970 se conservaba el mismo porcentaje en Estados Unidos, pero los correspondientes a los demás países indicados habían descendido al 5 por 100 en el Reino Unido, al 3,3 por 100 en Alemania, el 4 por 100 en Francia y el 0,8 por 100 en Japón.

la incompatibilidad de esa estabilidad y ese saneamiento con la persistencia de políticas monetarias y fiscales expansivas. Y lo habrían mostrado aun sin la escalada de Vietnam.

Los compromisos asumidos por los Estados Unidos en relación con el sistema monetario internacional exigían una reducción de sus aspiraciones en el interior y en el exterior. A falta de tal revisión, los esfuerzos americanos por encontrar tratamientos *ad hoc* y parciales de los problemas —desde las medidas encaminadas a dificultar las exportaciones de capital hasta las que fueron desligando progresivamente el dólar del oro (3)— resultaron insuficientes. Y los reproches dirigidos a los otros países industriales —en relación con su proteccionismo, con su negativa a aumentar su participación en los gastos de defensa y con su resistencia a apreciar sus monedas respecto del dólar— contenían elementos de verdad que no podían ocultar el origen primordialmente americano de los problemas planteados (4).

En definitiva, y para contar con brevedad una larga historia, el orden monetario construido en Bretton Woods se hundió progresivamente entre 1968 y 1973. El gobierno americano decidió atajar los desequilibrios interiores y exteriores mediante la adopción de una política restrictiva de 1968 a 1970; pero se mostró incapaz de aceptar la recesión consiguiente, en la que el paro aumentaba con rapidez mientras la tasa de inflación se resistía a descender, y acabó lanzándose a una nueva fase de expansión. Tan pronto como se advirtió este cambio de política, la desconfianza en el dólar se acentuó en los mercados y el sistema dejó paso, a través del abandono de la convertibilidad y de importantes y reiteradas depreciaciones de la moneda americana, a la generalización de los tipos de cambio flotantes, en 1973, mientras el mundo vivía un auge inflacionista de grandes proporciones. Los Estados Unidos habían mostrado que no estaban dispuestos a plegarse a los requerimientos de un orden monetario mundial, es decir, a aceptar que el diseño de su política económica pudiera verse sometido a restricciones derivadas de sus efectos sobre el resto del mundo.

Los resultados negativos de esta actitud iban a persistir en los años siguientes. El dólar continuaba siendo la moneda básica de reserva y los tipos de cambio fluctuan-

(3) Fueron episodios en el tratamiento *ad hoc* de los problemas: los esfuerzos por limitar las exportaciones de capitales a través de la *Operation Twist* (1961), el *Interest Equalization Tax* (1964) y la introducción de controles, primero, voluntarios (1965) y, después, obligatorios a las exportaciones de capital (1968); la emisión de los *Bonos Roosa* (1961) para consolidar pasivos en dólares y la creación de los Derechos Especiales de Giro, en el F.M.I. (1967), como fuente adicional de financiación; la formación del *Pool del oro* (1961), su abandono (1968), la eliminación del respaldo en oro de la circulación de dinero legal (1968) y la presión creciente sobre los bancos centrales extranjeros —especialmente intensa desde 1967— para que se abstuvieran de solicitar la conversión de saldos de dólares en oro, jaloneando en el camino hacia el abandono formal de la convertibilidad del dólar en oro (1971), su devaluación respecto del metal (1971) y la etapa final que condujo a la generalización de los cambios flotantes (1973). Cf. Fred L. Block: *The Origins of International Economic Disorder*, University of California Press, 1977, cap. 7.

(4) Cf. David P. Calleo: *The Imperious Economy*, Harvard University Press, 1982. Part. One.

tes, cualesquiera que fueran sus otras ventajas en un período de fuertes perturbaciones en la economía mundial, facilitaban a las autoridades americanas la adopción de políticas económicas autónomas y escasamente preocupadas por sus efectos exteriores. Estos efectos eran, sin embargo, muy importantes porque, aunque los Estados Unidos hubieran renunciado a la dirección responsable de un orden monetario internacional, su economía conservaba, de hecho, una posición preponderante en el ámbito mundial.

El intenso auge inflacionista de los primeros años setenta se vio acompañado de una fuerte elevación de los precios internacionales de numerosos productos primarios y condujo al hundimiento de otro de los supuestos básicos del anterior período de expansión: la energía barata.

La explosión de los precios agrícolas mundiales entre 1972 y 1974 —la más intensa en más de medio siglo— tuvo su origen en la conjunción de varios factores: el fuerte aumento de la demanda mundial de consumo durante el auge, la coincidencia de un conjunto de malas cosechas —especialmente de cereales, pero también de semillas oleaginosas y de otros productos— y la debilidad de las existencias acumuladas de esos bienes. El encarecimiento del petróleo en 1973 tuvo, por su parte, un carácter permanente, actuó como principal determinante inmediato de la gran recesión de 1974-1975 y expresó el fin de la política petrolera mantenida por los Estados Unidos durante muchos años y basada en el control ejercido sobre la producción de Oriente Medio y en la utilización de su propia producción como reguladora del mercado mundial.

Esta política había determinado una tendencia decreciente de los precios absolutos y relativos del petróleo durante la mayor parte de la posguerra y la elasticidad de la producción americana había permitido superar momentos de tensión como el determinado por la crisis de Suez en 1967. Un enrarecimiento de la oferta en el mercado mundial podía ser resuelto mediante un aumento de la producción americana.

Sin embargo, las bases del mercado mundial comenzaron a cambiar cuando los Estados Unidos introdujeron, en 1959, por presión de sus productores nacionales, cuotas de importación encaminadas a elevar el precio interior del petróleo por encima de su nivel internacional, a favorecer la producción nacional y a desalentar, por tanto, las importaciones. El gobierno había venido oponiéndose a tal política por temor de que condujera a un agotamiento de las reservas nacionales con consecuencias estratégicas negativas; pero acabaron prevaleciendo los intereses sectoriales. Y los resultados confirmaron los temores del gobierno: la expansión de la demanda americana de petróleo, especialmente rápida desde 1965, incidió fuertemente sobre los recursos nacionales y las reservas fueron agotándose; la producción interior comenzó a registrar avances débiles hasta iniciar un descenso en 1970; las reservas en explotación habían registrado una mengua considerable y la entrada en produc-

ción de los nuevos campos de Alaska se veía dificultada por consideraciones ambientales, y así, la dependencia de las importaciones volvió a aumentar con fuerza hasta que, en abril de 1973, se suprimieron las cuotas de importación. En dicho año, los Estados Unidos estaban cubriendo un 35 por 100 de su consumo de petróleo con importaciones y ejerciendo, por tanto, una fuerte presión sobre el mercado mundial (5).

Esta rápida evolución del mercado favoreció el poder del oligopolio de la OPEP, cuya efectividad había sido escasa desde su creación, en 1960, hasta entonces. Por otra parte, la inflación mundial y la depreciación del dólar estaban reduciendo fuertemente el precio relativo del petróleo. Finalmente, la imagen hegemónica de los Estados Unidos estaba sufriendo un fuerte deterioro y las posibilidades de una intervención armada en Oriente Medio eran remotas. La guerra de Yom Kippur fue el pretexto que hizo saltar la situación: el embargo de los suministros de petróleo, declarado en el otoño de 1973, llevó, a través de la reacción descoordinada de los países consumidores, a una elevación vertiginosa del precio de los crudos en el mercado libre y a la cuadruplicación de los precios oficiales en los primeros meses de 1974.

La desbocada inflación de los primeros años setenta había de llevar pronto al mundo a una contracción; y, de hecho, a ella habrían conducido las medidas restrictivas que comenzaron a adoptar los países industriales, en 1973, para atajar un proceso expansivo, artificialmente estimulado por vías monetarias, que se les había escapado de las manos. Por otra parte, como acabamos de ver, esa inflación de demanda desempeñó un papel relevante en el encarecimiento de numerosos productos primarios entre 1972 y 1974 y en el alza permanente del precio del petróleo en 1973-1974. Sin embargo, este último fue el factor dominante inmediato en el desencadenamiento de la profunda recesión mundial de 1974-1975 y en la iniciación de un período de estancamiento inflacionista que, realimentado por el nuevo encarecimiento del petróleo de 1979-1980, había de prolongarse en los años ochenta.

El alza de precios del petróleo produjo, de modo inmediato, un drástico empeoramiento de la relación real de intercambio de los países importadores de crudos y, con él, fuertes transferencias de rentas hacia los países exportadores, desequilibrios en las balanzas de pagos, alzas de precios que tendían a acelerar la inflación heredada a través de las reacciones de los perceptores de rentas y caídas de la demanda agregada resultantes del descenso de las rentas nacionales disponibles y del tipo de beneficio, así como de las políticas restrictivas adoptadas, con generalidad, por los gobiernos para atajar los desequilibrios interiores y exteriores. Las contracciones registradas por los países importadores no pudieron ser compensadas por la mayor demanda de los países exportadores, bastantes de los cuales se caracterizaban, ade-

(5) Robert O. Keohane: *After Hegemony*, op. cit., págs. 174-177.

más, por una baja capacidad de absorción de bienes y servicios, dada su dimensión económica y demográfica.

Pero, además, el encarecimiento del petróleo puso fin a los impulsos que habían venido alentando la larga expansión anterior y, junto con las importantes elevaciones registradas en los costes reales del trabajo en casi todos los países, planteó graves problemas de reajustes productivos. Las importantes variaciones registradas en los precios y los costes relativos alteraron la estructura de la demanda, aceleraron la obsolescencia de partes relevantes del capital productivo y plantearon, en definitiva, problemas considerables de adaptación estructural, dificultados por la debilidad de la demanda agregada.

Si el orden monetario internacional se hundió, como resultado de la negativa americana de someter a él su política en el ámbito mundial y de ajustar su economía, y si, con el orden monetario mundial, desapareció también el supuesto básico de la energía barata, los países industriales hubieron de recibir todavía un tercer reto del ámbito internacional: la creciente competencia procedente de los países de nueva industrialización. Se había adoptado un sistema internacional basado en la libertad económica y la no discriminación comercial que implicaba apostar por el desarrollo estimulado por un comercio libre basado en la estructura cambiante de ventajas comparativas; y éstas se desplazaron, en numerosos productos, primero en favor del Japón y, más tarde, en favor de un grupo de nuevos países industrializados que comprendían, en primer lugar, países del Oriente Extremo: Hong-Kong, Taiwan, Corea, Singapur y, en segunda fila, India, México y Brasil. Con mano de obra barata, rápido desarrollo en sectores de tecnología media y un esfuerzo por centrar su desarrollo en el impulso exportador, estos países aumentaron su participación en la producción industrial del mundo desde el 4 por 100 en 1963 al 6,5 por 100 en 1976, y aumentaron su participación del 3 por 100 en 1963 al 6 por 100 en 1976. Los países industriales vieron cómo aumentaban muy rápidamente sus importaciones procedentes de los nuevos países industrializados, y la participación de éstos en sus compras de una serie de productos: confección y textiles, cuero y calzado, juguetes, electrónica de consumo y maquinaria eléctrica, material de transporte e incluso productos siderúrgicos y químicos. Esas importaciones constituían un reto importante para los países industriales y afectaban, además, a sectores relativamente intensivos en trabajo y con importante participación en el empleo total.

Todo este conjunto simultáneo de retos procedentes del exterior vinieron a incidir sobre unas sociedades europeas organizadas, en el interior, de acuerdo con un sistema que vamos a caracterizar como *capitalismo corporativo*, cuya consecuencia es la acumulación de rigideces e inflexibilidades en las economías; rigideces que dificultan, como es natural, la capacidad de esas economías para ajustarse en respuesta a los retos procedentes del ámbito internacional.

Entiendo por *capitalismo corporativo* el caracterizado por la proliferación de grupos organizados de intereses, desiguales y frecuentemente asimétricos, que negocian entre sí y tratan de presionar sobre el Estado en busca de ventajas relativas concedidas a través de regulaciones, intervenciones, subvenciones y protecciones; al tiempo que este último, el Estado, trata de resolver los conflictos entre grupos y coordinar las acciones de éstos en un intento continuo de imponer una dirección a la economía.

El corporatismo se inició en los últimos años del siglo XIX y primeros del XX mediante la organización de grupos de intereses sectoriales, tanto más eficaces y estables cuanto menor fuera el número de miembros beneficiarios, que buscaban ventajas ejerciendo presión en los mercados y tratando de obtener protección sectorial del Estado, y, sobre todo, mediante las organizaciones de trabajadores, que no sólo buscaban un mayor poder de negociación salarial, sino también la intervención del Estado a través de la regulación de las relaciones laborales.

Pero fue la primera guerra mundial la ocasión del primer gran afianzamiento de estos elementos corporativos, en la medida que, por una parte, los Estados se vieron obligados a atender las demandas de grupos organizados y pactar con ellos para que no resultase dañado el esfuerzo bélico y, por otra parte, la guerra dio lugar a una gran ampliación de la actuación y las intervenciones de los Estados. Esos acuerdos e intervenciones se presentaban con carácter temporal, excepcional; pero esbozaron un sistema que, en los años siguientes, con la democracia de masas, las dificultades económicas del periodo de entreguerras y el fantasma de la revolución proletaria, tentó a numerosos gobiernos, tanto democráticos como autoritarios, en busca de una cooperación entre grupos y entre clases sociales que permitiese superar los problemas de la depresión y afrontar la modernización de economías y sociedades. En algunos países democráticos, como Inglaterra, estas ideas de colaboración no llegaron a arraigar en el periodo: en parte, porque eran países donde los principios liberales tenían hondo arraigo y, en parte, porque los sindicatos no estaban altamente centralizados y, en todo caso, no estaban dispuestos a colaborar con quienes consideraban sus «enemigos de clase». Pero en otros países democráticos, con sindicatos más centralizados y dispuestos a colaborar y, sobre todo, con gobiernos —frecuentemente socialdemócratas— dispuestos a intervenir y utilizar las posibilidades de cooperación entre grupos, el corporativismo tendió a consolidarse (por ejemplo, en los países nórdicos). Los regímenes autoritarios, por su parte, tendieron a estimular un corporativismo estatal, creado desde arriba y conformado del modo más propio a su voluntad de dominación.

La segunda guerra mundial supuso, en todo caso, un avance y una consolidación de los principios corporativistas en el capitalismo europeo, tras los sacrificios de la guerra y en base a la amarga experiencia de los años treinta. Por una parte, se solicitaba de los sindicatos paz laboral, moderación en sus peticiones salariales y colabo-

ración con la estabilidad y el crecimiento económico. Por otra parte, se proponía una política social cuyas fronteras se extendían más allá de la seguridad social y que llevaba la política distributiva a los mercados de trabajo y vivienda, al ámbito de la educación, etc. En fin, se sentía que el Estado estaba en condiciones de asegurar, a través de políticas macroeconómicas discrecionales, niveles altos y estables de empleo.

Se buscaba una democracia económica mediante políticas que pusieran a los individuos al abrigo de las penalidades resultantes del libre juego de las fuerzas del mercado; se trataba de ofrecer a los ciudadanos una protección frente a la enfermedad, la vejez o el desempleo; se pretendía hacer de una renta y un consumo razonables, un derecho incondicional de los ciudadanos; se intentaba reducir la desigualdad mediante programas públicos de amplia cobertura, generosos en sus beneficios y en las condiciones exigidas a los individuos para convertirse en beneficiarios, y se extendía la política social a múltiples ámbitos, con un conflicto continuo sobre el papel relativo que debería concederse al mercado y a la política en los procesos distributivos —aunque con un continuo retroceso, de hecho, en el papel del mercado.

La intensidad y las demás características de este capitalismo corporativo variaron, como es natural, de un país europeo a otro y, en cada uno de ellos, variaron en el tiempo de acuerdo con el signo de los gobiernos que se sucedían en el poder. Los partidos socialistas o socialdemócratas tendieron a impulsar el sistema con mayor intensidad relativa y el grado de corporatismo fue especialmente fuerte en Suecia, Noruega, Austria y Holanda, donde la influencia de los sindicatos en la economía era importante, seguidos de Dinamarca, Finlandia, Bélgica, Irlanda, Alemania y Suiza, países, todos ellos, con importantes elementos de concertación y negociaciones colectivas laborales de ámbito nacional. Como expresión de ese sistema, en el conjunto de los países europeos, las transferencias de seguridad social habían alcanzado el 10 por 100 del PIB en 1960 y el 12,5 por 100 en 1970 y habían de alcanzar el 20 por 100 en los primeros años de la década actual; y los gastos públicos totales habían llegado al 31 por 100 del PIB en 1960, al 37 por 100 en 1970, y habían de alcanzar el 51 por 100 en 1982. Sin embargo, estas cifras en rápida expansión no dan idea adecuada de la ampliación del papel del Estado en las economías a través de regulaciones e intervenciones basadas en el supuesto de que los costes de las intervenciones son inferiores a los costes del mercado y en la propensión a considerar que los cálculos de beneficios y costes tendían a ser favorables a las intervenciones.

Se pensaba que, en contra de lo que afirmaban los liberales clásicos, la igualdad y la protección social, además de reforzar el principio de solidaridad, apoyaban la eficacia, la productividad y el crecimiento. El sistema representaba un compromiso, un tratado de paz —se decía— que, por una parte, reconocía la fuerza política del trabajo y sus aspiraciones económicas y, por otra, permitía el mantenimiento de la

propiedad privada, los beneficios y la determinación de la inversión por iniciativa privada.

El sistema funcionó, de hecho, satisfactoriamente, en los años cincuenta y la mayor parte de los sesenta, en un período de fuerte expansión en el que las economías europeas crecieron a una tasa conjunta acumulativa anual cercana al 5 por 100 y su nivel conjunto de paro se mantuvo en torno al 2,7 por 100 de la población activa. Pero las rigideces e inflexibilidades acumuladas comportaban costes y dificultades de ajuste que habrían de ponerse de manifiesto tan pronto como la fase de expansión cediese.

A partir de 1968, en todo caso, la tranquilidad social característica del sistema se vio perturbada por huelgas no controladas por los sindicatos y por una agitación social violenta que, sobre el trasfondo de la expansión monetaria mundial con centro en los desequilibrios exteriores de USA, condujo, en Europa, a una aceleración de salarios reales y de costes reales unitarios del trabajo y a una contracción de la participación del excedente en el valor añadido de la industria en la gran mayoría de los países europeos, desde 1968 a 1973.

Esta era la situación de las economías nacionales europeas cuando, en los años setenta, se vieron sometidas a fuertes impactos y retos procedentes del exterior: a) los derivados del hundimiento del orden monetario internacional y de las perturbaciones que le acompañaron; b) los resultantes del intenso y reiterado encarecimiento de la energía y otras materias primas, y c) los derivados de la creciente competencia de los nuevos países industrializados en numerosos sectores industriales.

En tales circunstancias, la respuesta de las economías europeas había de orientarse a contener y dominar los impulsos inflacionistas y los desequilibrios exteriores que esos impactos habían alentado; a evitar una caída excesiva de la tasa de beneficio y de la inversión, y a facilitar los ajustes productivos requeridos por las variaciones de precios y costes relativos —y por sus efectos inducidos en la estructura de la demanda y en las técnicas de producción preferibles—, así como a alentar las adaptaciones inducidas por las variaciones registradas en la estructura internacional de ventajas comparativas. Todo ello requería un margen de reducción en los costes laborales reales, una movilidad de los factores productivos y, en general, un elevado grado de flexibilidad de las economías.

Pero éstas, como hemos visto, se caracterizaban por altos grados de rigidez que alimentaban las inercias procedentes del período de expansión, dificultaban los ajustes de costes y precios en términos absolutos y relativos y obstaculizaban las adaptaciones reales de la producción a las nuevas condiciones de la economía mundial. En consecuencia, las políticas macroeconómicas de ajuste, aplicadas tras el primer impacto de los precios del petróleo, sólo consiguieron contener la inflación en los países europeos de modo parcial, al coste de elevar la tasa de paro, sin que

ello evitase el mantenimiento de tasas insostenibles de crecimiento en los costes laborales reales y un descenso de la proporción del excedente en el PIB, una caída de la tasa de beneficio y, con ella, una contracción de la inversión. El brusco corte del período de expansión por efecto de un conjunto de perturbaciones exteriores puso de manifiesto las inflexibilidades acumuladas por el capitalismo corporativo y las contradicciones entre éste, en cuanto sistema dominante en las economías nacionales europeas, y un orden internacional basado en la libertad económica. De hecho, las adaptaciones productivas necesarias avanzaban con gran lentitud, las políticas de ajuste eran predominantemente defensivas y se expresaban, hacia el exterior, en un aumento del proteccionismo comercial que, por razones obvias, tendía a afectar especialmente a los países de nueva industrialización.

Los gobiernos se sentían asediados por demandas de protección de los distintos grupos ante cambios que *ya* se habían producido; eran demandas que resultaba imposible atender, por tanto; a ellas se sumaban las exigencias de crecimiento de los salarios reales y, además, la petición de políticas de reactivación y de mejora del empleo. Todo ello llevó a algunos a hablar de la *ingobernabilidad* de las economías europeas ante la crisis.

En muchos países se buscó una salida a esta situación intensificando los rasgos organizativos del período anterior en lo que se ha denominado el *neo-corporativismo*, es decir, una política más estricta de concertación de intereses, expresada habitualmente en acuerdos tripartitos sobre negociaciones salariales de ámbito nacional, pero que aparecía relacionada con otras actuaciones más amplias de política económica. Se solicitaba de los sindicatos moderación salarial y renuncia a sus instrumentos de lucha a cambio de mayor protección social y de políticas generadoras de empleo, y se ofrecía a los empresarios paz social y moderación de costes como elementos de supervivencia en una situación adversa. Como estrategia de política económica, ello equivalía a confiar a la política de rentas la moderación de los costes y la inflación, mientras políticas expansivas de demanda se ocupaban de estimular la actividad y el empleo. Como estrategia de política general, suponía aceptar importantes excepciones a la separación entre Estado y Sociedad Civil, en la medida que se daba entrada a los partícipes en los acuerdos tripartitos en la formulación de la política económica.

El problema de estas políticas, ampliamente utilizadas en Europa entre 1976 y 1979, radicaba, por una parte, en que no sólo no moderan las inflexibilidades, sino que las aumentan al reducir la dispersión salarial, extender unas mismas condiciones de negociación a todas las empresas —con indiferencia hacia sus variadas situaciones—, recargar los gastos estatales y buscar, con frecuencia, frenos a las políticas de reconversión o ajuste positivo en los sectores productivos en crisis; y su dificultad consistía, además, en que las políticas expansivas de demanda habían de conducir —como condujeron, de hecho— a alimentar las presiones inflacionistas sin

conseguir mejoras del empleo. En 1978, el paro en la CEE se acercaba al 6 por 100 de la población activa, superando en más de tres puntos al existente en 1973, y las expectativas inflacionistas no habían sido dobladas.

Por ello, cuando se registró la segunda elevación del precio del petróleo, en 1979-1980, los gobiernos europeos tendieron, con notable unanimidad —con excepciones pasajeras y de resultados negativos, como en el caso de Francia—, a variar sustancialmente las estrategias de política económica y a forzar el ritmo de los ajustes necesarios, con el lógico abandono o decaimiento de las estrategias de lo que he denominado neo-corporativismo.

Este último implicaba —como ya he señalado antes— una política de concertación que confiaba en la política de rentas como medio de combatir la inflación y en las políticas monetaria y fiscal como instrumentos de aliento de la producción y el empleo. Era, en definitiva, una política aún de corte keynesiano. Pero, ahora, tras cinco años de experiencias adversas, los gobiernos europeos tendían a pensar que las economías respectivas sólo lograrían entrar en una fase sostenida de expansión y generación de empleo si se restablecía la rentabilidad empresarial a través de una moderación de los costes reales de producción y si se conseguía reducir las expectativas inflacionistas y la tasa de inflación, así como los tipos de interés monetarios y reales, mediante políticas financieras persistentes y dotadas de credibilidad.

En consecuencia, las políticas económicas europeas tendieron a converger hacia una estrategia constituida, de una parte, por el esfuerzo por moderar el avance de los costes de producción y lograr un saneamiento de la rentabilidad empresarial —con o sin acuerdos tripartitos de salarios— y, de otra parte, por una política financiera (monetaria y fiscal) con objetivos a medio plazo de desaceleración firme de la inflación, reducción de los tipos de interés y eliminación progresiva de los factores de incertidumbre. El cambio de estrategia había sido completo y había desaparecido todo vestigio keynesiano. A la política de rentas se le confiaba, ahora, en su caso, el saneamiento y la eventual recuperación de la economía a través de la moderación de los costes reales de producción y la consiguiente mejora de la rentabilidad de las empresas; las políticas monetaria y fiscal, por su parte, renunciaban a cualquier intento de actuación expansiva sobre la demanda agregada en el corto plazo y se limitaban a buscar, a través de la disciplina monetaria y la reducción de los déficit públicos, condiciones favorables a una recuperación sostenida de la inversión privada. En este planteamiento, el neo-corporativismo tendía a retroceder: los Gobiernos no podían ofrecer políticas de mejora del empleo a corto plazo ni mayores gastos sociales en compensación de políticas de moderación salarial; los dirigentes sindicales encontraban crecientemente difícil, en esas condiciones, llevar a acuerdos tripartitos a sus afiliados; éstos tendían a preocuparse más por su puesto de empleo y la supervivencia de su empresa, y los empresarios tampoco veían que hubiera

mucho que ganar en los acuerdos de ámbito nacional, al menos si no tenían en cuenta las diversas condiciones de las distintas empresas.

Estas políticas que basan la recuperación de las economías en un saneamiento previo de las mismas despliegan sus efectos con ritmos temporales lentos e inciertos, de modo que están sometidas al riesgo de la impaciencia, especialmente comprensible en sociedades que padecen altos niveles de paro. Están siempre amenazadas, en consecuencia, por el peligro de que la impaciencia lleve a la adopción prematura de políticas expansivas de demanda, aunque la experiencia muestra que los efectos así conseguidos sobre la actividad y el empleo son efímeros en tanto que las perturbaciones generadas son grandes e implican un retroceso en el camino recorrido anteriormente con grandes esfuerzos.

Estas políticas europeas de saneamiento han tenido que afrontar, además, en los últimos años, tanto problemas de origen externo como problemas internos de las economías respectivas. Los problemas de origen externo han sido consecuencia, primordialmente, de la política financiera americana y de sus efectos en términos de tipos de interés, monetarios y reales, elevados y de una fuerte apreciación del dólar. Los primeros han dificultado la reducción de los tipos de interés europeos; la apreciación del dólar, por su parte, ha generado efectos alcistas sobre los precios a través del encarecimiento de las importaciones. Los problemas internos han consistido, principalmente, en la persistencia de rigideces que, de un lado, tienden a frenar la desaceleración de costes y precios y el consiguiente estímulo de la demanda agregada y, de otro, dificultan la mejora del empleo y estimulan el avance del paro.

Vimos, al principio de este trabajo, el notable contraste entre el fuerte crecimiento del empleo en los Estados Unidos y su estancamiento en Europa durante los quince últimos años. Habría que añadir, ahora, que ese contraste tiene su origen en que, en los Estados Unidos, la estabilidad del empleo industrial en el período ha ido acompañada de un importante aumento del empleo en los servicios, mientras que, en Europa, el escaso avance de empleo en los servicios no ha sido capaz de compensar el retroceso del empleo industrial.

El estancamiento y el retroceso del empleo industrial en los países avanzados comenzó a advertirse ya en los años sesenta, tras el importante avance de la década anterior, de modo que es un fenómeno estructural anterior al período de dificultades iniciado en 1974; pero, desde entonces, no ha hecho más que acentuarse. Las causas son varias y complejas. Me limitaré a señalar las más importantes:

a) La revisión a la baja de las expectativas generales sobre el crecimiento de la demanda agregada;

b) los cambios registrados en la estructura de la demanda en respuesta a las variaciones en la estructura de precios relativos, que han llevado a muchos sectores

a prever aumentos lentos de sus demandas en el futuro (siderurgia, fibras sintéticas, petroquímica) y aumentos basados en demandas de reposición en mercados cercanos a la saturación (automóviles, otros bienes de consumo duradero);

c) las sustituciones de trabajo por capital, en el marco de las tecnologías heredadas, en respuesta a un período largo de encarecimiento relativo del trabajo;

d) un ciclo de innovaciones tecnológicas ahorradoras de energía, de numerosas materias primas y de trabajo, en respuesta retrasada al encarecimiento de los mismos durante un largo período;

e) la competencia creciente de los nuevos países industrializados, que impone una contracción del empleo industrial en los países avanzados, ya reaccionen éstos con políticas de reestructuración más intensivas en capital para reducir costes, ya abandonen paulatinamente la producción en esos sectores.

Estos factores van a continuar actuando en un futuro previsible. De modo que los países avanzados no pueden confiar en una expansión considerable del empleo industrial en ese futuro. Las perspectivas más prometedoras aparecen en el sector de servicios, privados y públicos, aunque algunos de ellos también se ven afectados por el desarrollo y las aplicaciones de la microelectrónica. En todo caso, el empleo va a depender, en el próximo futuro, de la movilidad laboral de la existencia de incentivos, de la flexibilidad del mercado de trabajo y de la flexibilidad más amplia y general de la economía, que, de un modo u otro, acaba incidiendo en las condiciones del empleo. Y Europa tiene planteados, hoy, graves problemas en todos estos aspectos.

Lo que se discute, hoy, en Europa, no es la vuelta a los esquemas liberales del siglo XIX. Lo que está en discusión es un sistema expresado en una maraña de intervenciones, regulaciones, transferencias, subvenciones y protecciones acumuladas desde la segunda guerra mundial, cuyos efectos netos en términos de eficacia, de justicia y de bienestar nadie puede pretender conocer. Lo que está en cuestión, hoy, en Europa, no es el sector público, sino los supuestos de que las regulaciones públicas no tienen costes y de que el Estado y las demás administraciones públicas deben ser empresarios antes que proveedores de buena infraestructura social y buenos servicios a los ciudadanos. Lo que está en cuestión son los efectos de la aceptación de esa situación en términos de beneficios y costes sociales para la generación actual y sus efectos en términos de cargas intergeneracionales.

No nos incorporamos a una Europa dinámica, sino a un área de inflexibilidades y protecciones que ve alejarse el centro de gravedad de la economía mundial hacia el Pacífico; nos integramos a un área aquejada por lo que algunos han denominado «la maladie européenne».

Claro que de esos males somos nosotros enfermos honorarios. Cuanto he dicho de Europa se predica para España con algunas diferencias: los impactos exteriores

han sido relativamente más intensos; nuestra estructura industrial era más débil y nuestro corporativismo, que venía de lejos, adquirió, en el régimen anterior, cotas excepcionalmente elevadas como un corporativismo estatal, creado desde arriba, que todavía subsiste en medida fundamental. Así que nuestro ingreso en la CEE puede aumentar el dinamismo y la flexibilidad de nuestra economía. Pero será bueno que tengamos bien presente cuáles son los problemas que hoy pesan sobre Europa.