

La superación de la planificación capitalista

Editado por STUART HOLLAND

Traducción y Prólogo de ENRIQUE BARÓN

FRANCO ARCHIBUGI
JACQUES ATTALI
THOMAS BALOGH
JACQUES DELORS
GIORGIO RUFFOLO
NORBERT WIECZOREK
KARL GEORG ZINN



oikos-tau, s. a. - ediciones

APARTADO 5347 - BARCELONA
VILASSAR DE MAR - BARCELONA - ESPAÑA

CAPÍTULO IX

La crisis internacional

FRANCO ARCHIBUGI, JACQUES DELORS
y STUART HOLLAND

Inflación y crisis

La inflación se ha convertido en un problema de dramáticas proporciones. A nivel nacional, fomenta la especulación económica, proporciona beneficios injustificados a algunos, y conduce a una asignación injusta de la renta, especialmente cuando la renta directa e indirecta de ciertos grupos sociales (en particular los sectores no activos de la población) no está ajustada con la evolución del coste de la vida.

La inflación distorsiona constantemente la realización de los objetivos económicos y frustra el cálculo racional tanto en el sector público como en el privado. Con ello, contribuye a una distribución menos racional de los factores productivos. Los ahorros se desplazan de la inversión a largo plazo, orientándose hacia formas de «vallas» contra la inflación (metales preciosos, tierra, etc.), o se guardan en su forma líquida, simplemente no invirtiéndose. El resultado es que la inflación altera las condiciones de los préstamos y los criterios de elección de las inversiones, despilfarrando recursos o reduciendo el potencial de crecimiento y creando mayor paro estructural.

Más aún, la aplicación de medidas antiinflacionistas, que se concentran indebidamente sobre aspectos concretos del problema, tales como la reducción de la capacidad de endeudamiento del sector público, han dado lugar a distorsiones sustanciales que han significado a menudo que los poderes públicos tienen

que sacrificar sus planes de reformas estructurales y de servicios públicos.

El efecto general de la inflación es comprometer el proceso hacia una sociedad más igualitaria y agravar las tensiones sociales e intensificar las reacciones corporativistas de aquellos que desean salvaguardar los privilegios adquiridos; de este modo, se erosiona la democracia.

A nivel europeo, las diferencias entre las tasas de inflación y el carácter específicamente nacional de las medidas antiinflacionistas enfrentan a la Comunidad Económica Europea con perspectivas reales de desintegración, que se acentúan por las actuales condiciones de competencia internacional y por las políticas actuales de «mendigar al vecino» de ciertos países miembros, que llevan a otros a dar prioridad a sus relaciones bilaterales con Estados Unidos. Tales tendencias hacen aún más improbable una respuesta comunitaria a la inflación.

El dramático crecimiento de la tasa de inflación en la década de los 70 ha sido debido a una combinación de circunstancias; concretamente, un agudo trastorno económico en todos los países industrializados, acompañado por una rápida inflación de presión sobre los costes y de tirón de la demanda; una explosión de los precios de las materias primas debida en parte al sobrecalentamiento y a factores adyacentes como el uso del petróleo como una arma política; y una aguda tasa de trastornos que acosan al sistema monetario internacional.

Sin embargo, esto es sólo una parte de la historia. Estos factores aceleradores, al mismo tiempo cíclicos y casi accidentales, se han producido sobre un telón de fondo de *inflación estructural, profundamente arraigada en los cambios económicos, políticos y sociales que han ocurrido en los últimos veinte años.*

Hace cuarenta años Keynes formuló los principales elementos de una nueva teoría económica basada en el principio de que, si las autoridades públicas intervenían para regular la demanda pública y privada, el mecanismo de competencia y precios sería capaz de asegurar la oferta de bienes y servicios sin inflación.

Desde entonces se han producido cambios considerables en el marco económico general. El uso generalizado de políticas de gestión de la demanda, de pleno empleo y de estado de bienestar, han alterado de modo considerable las normas del consumo público y privado. Entretanto, nuestras economías se han visto sujetas a un rápido crecimiento y a una influencia creciente de algunas empresas muy poderosas, descritas aquí y en otros sitios como el sector *mesoeconómico*, un nuevo fenómeno entre la microeconomía y la macroeconomía. Este sector no responde

a la gestión general de la demanda por las autoridades públicas en la misma línea que la economía basada en las pequeñas empresas. La estructura de la competencia en sí misma se ha visto transformada y opera bajo las «nuevas reglas del juego».

La combinación de una inversión estancada, de un paro creciente y de una inflación persistente desde finales de los 60, indica que la regulación de la demanda global por sí sola en la línea defendida por Keynes ya no sirva para relacionarse con la mesoeconomía. Para hacer frente a estos nuevos factores, el enfoque keynesiano necesita un complemento nuevo y diferente, capaz de trascender a las dimensiones micro-macro de la política y la planificación económicas. Junto a ello se han modificado profundamente varios de los supuestos clave sobre los que se basaba la integración europea.

Con frecuencia se olvida que el informe del Comité Spaak (1956), que precedió al Tratado de Roma, puso especial énfasis en que desigualdades y desequilibrios considerables podrían *derivarse* de la liberalización del comercio extranjero, del mercado de capitales y de trabajo, advertencia que fue reiterada diez años después en el Primer Programa de Política Económica de la Comunidad a medio plazo.

A pesar de que la Comunidad ha puesto ya en práctica los principales puntos de su programa sobre liberalización del comercio y sobre la libre circulación de trabajadores, el progreso previsto y realizado en las áreas estructurales de política social, regional y sectorial ha sido limitado e insignificante. Ello se manifiesta de modo clásico en el fracaso de la respuesta comunitaria a los factores estructurales de la inflación, los cuales no pueden aislarse de los factores económicos, sociales y políticos. Por ejemplo, una serie de medidas que han producido positivos resultados sociales, tales como las destinadas a asegurar mejor protección del trabajo, de ayuda a los agricultores, de reducción de las desigualdades de renta, han tenido su influencia en la alimentación del proceso inflacionista por falta de un marco general de política para un desarrollo coherente.

Los gobiernos tienen dos vías para dominar la inflación: o bien aceptar la recesión y la depresión que resultan de la excesiva dependencia con respecto a los instrumentos tradicionales de política económica, es decir, las medidas «stop-go»; o emprender un programa de reformas más fundamentales dentro de un nuevo marco de planificación, diseñado para conseguir una estructura económica más equilibrada, económica, social y políticamente.

Para poder parar la inflación, las medidas *stop-go* tendrían que ser aplicadas con mayor frecuencia y a una escala creciente-

mente más amplia, con intolerables costes económicos y humanos, cada vez menos aceptables, que causarían un despilfarro cada vez mayor de recursos. Si no se pueden salvaguardar el pleno empleo, una mejor distribución de recursos y los beneficios para invertir, las medidas restringirán simplemente la demanda con un choque creciente con respecto a las expectativas sociales de mejorar la calidad de la vida, extender los servicios sociales, combatir la desigualdad, promover las libertades individuales, conseguir un mayor grado de participación e integración social, etc.

La opinión pública no tolerará estas contradicciones durante mucho tiempo. Por ello, a menos que se emprendan reformas de largo alcance, existe un gran peligro de que los métodos autoritarios —abierta u ocultamente— puedan adueñarse gradualmente de nuestras sociedades democráticas.

El poder mesoeconómico

Las políticas macroeconómicas de gestión de la demanda parten de que la competencia determina la formación de los precios a nivel microeconómico. En otras palabras, parten de una oferta y una demanda flexible en precios como respuesta a las políticas fiscal y monetaria. No se toma en cuenta el surgimiento de un nuevo sector «mesoeconómico» entre el nivel macroeconómico de la política del sector público y el nivel microeconómico de las actividades empresariales pequeñas y medianas (en griego, *mesos* significa intermedio).

El término «mesoeconómico» se refiere al *desarrollo y crecimiento de las empresas multinacionales monopolistas*, cuya conducta es totalmente diferente de las empresas nacionales de pequeña dimensión en el modelo competitivo microeconómico, y que constituye un nuevo sector económico entre las ortodoxias micro y macroeconómicas. La misma estructura de la competencia se transforma con ello. Lo que ha surgido es un nuevo dualismo entre grandes y pequeñas empresas (iniciativas micro y mesoeconómicas).

Éstos datos ilustran sobre la envergadura del sector mesoeconómico: en el Reino Unido, menos del 1% de las empresas representan el 50% de la producción del país y de su comercio exterior. 100 empresas controlan la mitad de la producción industrial, 75 empresas realizan la mitad de las exportaciones directas, y 31 empresas concentran el 40% de la exportación.

En Francia, las cuatro principales empresas concentraban

más de la mitad de las ventas totales por sector en 1969: metalurgia (82%), extracción y procesamiento de metales (80%), acero (77%), construcción aeronáutica (65%), producción de metales no férricos (60%), aceites y grasas (54%), caucho y asbesto (52%).

En Alemania, alrededor del 2'5% de las empresas industriales representaban más de la mitad de las ventas totales en 1968.

Más expresivo es que, tomando la Comunidad de los Nueve en su conjunto, alrededor de 332 empresas representan la mitad de las ventas totales. Además, aunque Gran Bretaña tenga una estructura industrial más concentrada que las demás economías comunitarias, el resto de la CEE está «atrapándola» en lo que se refiere a estructuras monopolísticas de mercado y difusión del capital multinacional¹.

Existen claros signos de que la cuota de mercado de las empresas mesoeconómicas están creciendo continuamente a pesar de las políticas intentadas a nivel nacional y comunitario para mantener estructuras plurales de mercado del viejo modelo competitivo.

El crecimiento de este nuevo y poderoso sector mesoeconómico no es una conspiración en contra del interés general; es la salida natural de las economías de escala y de la necesidad de especialización. Su tendencia monopolista es la consecuencia de la competencia, no un simple abuso del proceso competitivo debido a la confusión.

No obstante, el poder inflacionista de subir los precios es, en parte, un resultado directo del ascenso del poder mesoeconómico; existe una correlación significativa entre la dimensión de una empresa y su capacidad para fijar sus precios a un nivel relativamente elevado, obteniendo con ello superbeneficios².

En el nuevo sector mesoeconómico, la soberanía del consumidor se ha visto reemplazada por la del productor, con lo que el nuevo gran capital puede «imponer» sus precios. Las grandes empresas fijan generalmente sus precios en relación con los costes y los precios de las empresas marginales, más pequeñas. Ello proporciona un tipo de «paraguas de precios» (*price umbrella*) para aquellas pequeñas empresas, que las mayores o los poderes públicos quieren que sigan existiendo³. Esta política

¹ Ver Comisión de la CEE, *Sexto Informe sobre Política de Competencia*, 1976, y Franko, L. G., *The European Multinationals*, Harper and Row, 1976.

² Ver Comisión de la CEE. *Quinto Informe sobre Política de la Competencia*. 1975 (Introducción y Sumario del programa de investigación sobre concentración).

³ Para el concepto de «paraguas de precio», ver Penrose, E., *The Theory of the Growth of the Firm*, Basil Blackwell, 1959. [Trad. castellana *Teoría del crecimiento de la empresa*, Aguilar, Madrid, 1962.]

capacita a las empresas competidoras de muy diversas dimensiones para seguir en el mercado y ofrecer a las más viables superbeneficios que, a su vez, hacen posible su posterior expansión y una fuerza desigual en relación con sus competidores «micro» económicos.

La técnica del «paraguas de precios» se ha extendido ya al comercio entre filiales de las empresas multinacionales en diversos países, utilizando la técnica de *precios de transferencia*. De este modo, estas empresas pueden promover inflación, con virtual impunidad, al subir los precios de sus filiales en el extranjero. La práctica del «paraguas de precios» es, sustancialmente, el resultado perverso de las políticas de precios que favorecen las subidas de precios en vez de su contención. Las empresas más grandes fijan sus precios a un nivel que permite a un cierto número de empresas competitivas permanecer en el mercado (un objetivo de la política de la competencia).

Esta práctica es inflacionista en lo siguiente: trabaja en favor de una constante alineación por arriba de los precios; frena el proceso de modernización del equipamiento y, de este modo, estrecha el campo de acción de posibles reducciones de precios. Ello no significa que deje de existir la competencia. De hecho, las empresas mesoeconómicas siguen compitiendo por una mayor parte de los mercados nacionales o mundiales y, al mismo tiempo, entran en diversos tipos de acuerdos pensados para limitar otros efectos de la competencia y fortalecer su propia posición. Dicho brevemente, las grandes empresas se ven motivadas de modos distintos, y cada vez más complejos, a los surgidos por la teoría económica convencional: tienden a expandir sus actividades, ofertas y mercados, así como a subir la rentabilidad de sus operaciones; el objetivo último, en términos de poder, es supervivencia y autonomía relativa. Pero en esta batalla, la competencia de *precios* ha sido crecientemente suprimida, tanto entre las grandes empresas en el sector mesoeconómico como, indirectamente, entre él y la empresa microeconómica del mercado convencional. *Ello ha afectado a la relación entre productividad, beneficios y precios en diversos sectores*. El crecimiento industrial ha sido rápido pero desigual, tanto entre sectores como entre regiones. Por ello, la productividad varía considerablemente entre sectores y regiones. El hecho de que el aumento de productividad difiera según los sectores, no es inflacionista en sí mismo, con tal de que los sectores más productivos transfieran a sus consumidores una parte considerable de sus ganancias en forma de precios más bajos.

Sin embargo, los sectores en los que las ganancias de productividad son los más rápidos, en raras ocasiones reducen sus

precios: los sectores de alta productividad, que están dominados por pocas empresas, pueden realizar políticas de precios independientes, que no tienen en cuenta su productividad. El resultado es que los beneficios y los salarios en estos sectores suben bruscamente. Dada la tendencia general a pagar salarios iguales por el mismo tipo de trabajo, los salarios más altos se expanden rápidamente por los demás sectores de la economía. Los sectores en los que la productividad crece a un ritmo relativamente lento, suben sus precios incluso más abruptamente con objeto de poder pagar más altos salarios, asegurando su supervivencia. Dicho de modo breve, *cuanto más grandes son las diferencias de productividad, mayor es el incremento que pueden introducir en el nivel general de precios.*

Junto a ello, la estructura de los márgenes de beneficio en el comercio de distribución es en general tal, que las medidas adoptadas para contener los precios, particularmente en la industria, no funcionan a menudo en los precios al consumidor. Hay diversas razones para ello, incluyendo: estructuras tradicionales y desfasadas en parte del comercio de distribución; el reemplazamiento gradual de la competencia vía precios por formas de competencia que tienden, por el contrario, a elevar los costes y los precios, y que implican, en particular, diferencias artificiales entre productos, mercados, precios y servicios relacionados con ellos; una publicidad masiva, insistente, y en gran medida emotiva; bienes de prestigio y objetos «para enseñar»; la política sesgada hacia la «clase media», seguida por muchos gobiernos; la baja elasticidad de precios de la demanda en muchos mercados (transparencia del mercado inadecuado, falta de tiempo disponible de los consumidores, particularmente como consecuencia del crecimiento en el número de mujeres que van a trabajar); expectativas crecientes de consumo, que se refieren a la elección de los productos disponibles, presentación de los productos, especialización de los mismos, etc. Además, a nivel más general, en la nueva sociedad de consumo hay una tendencia a que los precios se relacionen con la satisfacción *esperada* de la compra o posesión de su objeto, o del uso de un servicio, como son el prestigio social, los intentos de imitar o ser diferente de otros, etc.

Existe una gran relación con las políticas gubernamentales orientadas hacia la clase media o relacionadas con la preocupación general de aplacar a las elites profesionales o dirigentes, permitiéndoles niveles de renta que no pueden ser conseguidos por la clase trabajadora⁴.

⁴ Esta situación se relaciona estrechamente con lo que el profesor Fred Hirsch llamaba los «bienes posicionales» en *The social limits of Growth*, Routledge, 1977.

La dimensión de los márgenes de beneficio del comercio de distribución en términos de precios de consumo pueden ser ilustrados por el siguiente dato: el excedente del comercio al por mayor equivale por sí solo a cerca de la mitad del excedente del comercio mayorista de la industria en su conjunto⁵. En muchos países el excedente del comercio de distribución es incluso mayor que el de la industria⁶.

Entre otros factores, la razón fundamental es que los distribuidores calculan a menudo sus precios de venta añadiendo un porcentaje fijo a sus costes. En los casos en que la demanda es inelástica, ello equivale a indicar los beneficios en relación con los costes, lo cual dispara hacia arriba la presión sobre los precios. Los movimientos hacia abajo de los precios del producto o importados raramente se repercuten al consumidor. Además, el desarrollo de cadenas integradas de minoristas tiene escasos efectos beneficiosos sobre los precios al consumo. A pesar de ello, en principio los supermercados y similares aplican frecuentemente una política de precios bajos con objeto de atraer clientes y de desplazar a pequeños comerciantes competidores del negocio; entonces suben sus precios, consiguiendo con ello beneficios considerables e injustificados. Por otra parte, sus técnicas de promoción y publicidad disfrazan, con frecuencia, incrementos de precios a largo plazo.

Trabajo, capital y crisis

El Tratado de Roma garantiza la libre circulación de los trabajadores en el seno de la Comunidad. Sin embargo, se ha demostrado y reconocido ampliamente que la emigración desequilibrada desde el punto de vista geográfico es extremadamente costosa, económica y socialmente, y que alimenta la inflación.

Hablando en términos generales, *los factores que favorecen una oferta inflexible de la fuerza de trabajo no son tratados con racionalidad*. Esta cuestión tiene una importancia básica y ayuda en gran medida a explicar las deficiencias de las políticas. La inflexibilidad es a menudo un resultado de un progreso social incuestionable que nadie puede pensar en cortar, como ocurre con las leyes y los acuerdos sobre seguridad en el trabajo (preaviso en la terminación del trabajo, prevención de accidentes,

⁵ En 1970, los datos eran: en Alemania, 41%; en los Países Bajos, 51%; y en el Reino Unido, 58%.

⁶ En Italia, el porcentaje era del 109%.

prestaciones complementarias), subsidios mejorados para los parados, creación de oportunidades para ascender en la empresa, etc. Existe igualmente una creciente atención a las demandas de que se garantice un cierto nivel de empleo en las regiones más desfavorecidas de la Comunidad cuando un empresario importante anuncia en una ciudad o comarca un corte en la producción.

No obstante, si se aceptan los objetivos económicos y sociales de una sociedad moderna, sería un error rechazar el objetivo de conseguir una mejor asignación de la fuerza de trabajo. A este respecto, a pesar de que la activa política de empleo seguida desde la última guerra ha producido resultados muy positivos, sus limitaciones se han hecho evidentes en grados diferentes en los respectivos países desde 1965-68.

Uno de los principales nuevos problemas que los gobiernos han tenido poco o nada en cuenta, es la tendencia a largo plazo al paro estructural o tecnológico en las principales economías de los Nueve. El *boom* de posguerra hasta mediados de la década de los 60 fue sostenido por la absorción en industrias enteramente nuevas del trabajo desplazado por el progreso técnico en las industrias tradicionales. Pero desde mediados de los 60, el crecimiento de la producción y la productividad en sectores incluso modernos de la industria se ha visto contrarrestado por una tasa decreciente de empleo. Sin una nueva generación de industrias creadoras de puestos de trabajo en el horizonte, y con una tendencia al progreso técnico (por ejemplo, en la microelectrónica), sustitutiva de hombres por máquinas en el sector de servicios, las políticas clásicas de pleno empleo han entrado en crisis.

En relación con ello se encuentra *la incapacidad de ciertos grupos para obtener un empleo que valga la pena*. Este es el caso de los trabajadores disminuidos o de los inmigrantes extranjeros que han perdido sus puestos de trabajo anteriores, pero también hay problemas crecientes para los de edad madura, el siempre creciente número de mujeres en busca de su primer trabajo que desean volver al que tenían, después de educar a sus hijos, y de los que salen de la escuela con calificaciones para los cuales no hay demanda o que no tienen calificaciones vocacionales reales. Ello ha llevado a un crecimiento en el paro estructural, incluso en épocas de crecimiento rápido. Incluso cuando un gran número de jóvenes y de mujeres se inscriben en las listas de empleo, las empresas se quejan de la escasez de trabajo cualificado, lo cual ha llevado a una puja prohibitiva entre las empresas que necesitan dicho trabajo. Los pasos adoptados para extender programas de formación de adultos no son una respuesta adecuada a los problemas planteados por esta escasez de trabajado-

res cualificados. Debería insistirse también en la dificultad que representa para algunos trabajadores el desplazarse a otra región; el arduo problema de vender sus casas, que a menudo poseen, y comprar otra en una nueva localidad; el hecho de que la mudanza no proporcione siempre una ocupación a la esposa, que no puede siempre desplazar su trabajo con facilidad; la pérdida de ciertos salarios indirectos o de ventajas en el trabajo, a pesar de que haya ciertas dificultades resueltas por los convenios colectivos; la inadecuación de la infraestructura social (escuelas, hospitales, medios de transporte, etc.).

Considerada en su conjunto, incluso bajo condiciones de expansión con pleno empleo, la política de empleo ha fracasado en la creación de las condiciones necesarias para la movilidad voluntaria satisfactoria desde el punto de vista social y económico. Existen otras causas de la falta de un mercado adecuado para el empleo a tiempo parcial, que podría ayudar claramente a ajustar la oferta y la demanda de trabajo en ciertas áreas.

Este criticismo no implica, de ninguna manera, que se deban perder los beneficios ya obtenidos por los sindicatos, que son, en cualquier caso, irreversibles. Sin embargo, *una revisión global de las políticas de empleo* se precisa en este campo, y debe tomar también en cuenta las limitaciones de la previsión a medio y largo plazo. Sólo una redistribución *radical* de la estructura del empleo entre empresas y fábricas, regiones y ciudades, y entre diferentes clases sociales, será capaz de lograr los fines clásicos de la política de pleno empleo de la posguerra en las décadas que quedan de siglo.

La asignación del capital está también sujeta a rigideces considerables, a pesar de que el capital financiero es mucho más movable que los individuos.

Las empresas dominantes (las empresas mesoeconómicas), a través del poder de fijación de los precios, tienen más campo de acción hoy para mantener sus márgenes de beneficio y sus ventas en los períodos de depresión. El resultado es que una pieza clave del mecanismo convencional de precios y beneficios ya no funciona. Pero, por la misma razón, la autofinanciación es hoy un medio normal de allegar capitales. Por ello, las empresas dominantes recurren en relativamente menor grado al mercado de capitales. Esta es una de las causas de las fluctuaciones en los mercados de capitales en los últimos años, y también es una causa fundamental del papel declinante de las bolsas.

La inflación está acentuando la tendencia en las empresas a obtener capital más a través de la emisión de obligaciones que de acciones. Este es un aspecto importante de la tendencia general a abandonar la emisión de acciones, impulsada, de modo

especial, por la extensión sistemática de subvenciones al tipo de interés ofrecidas por los poderes públicos centrales o locales y por el deseo de las empresas de evitar el control de inversiones institucionales (bancos, compañías de seguros, etc.) en los países en los que estas tienen elevadas participaciones.

Este creciente recurso a la emisión de obligaciones para obtener capital crea otro factor inflacionista, dado que lleva a las empresas a mantener e, incluso elevar, sus niveles de precios en período recesivo con objeto de cubrir sus pagos de intereses fijos, y sus más altos costes unitarios (con capacidad de reserva), más a través de la inflación que por un crecimiento de las ventas. Ello ha cambiado la secuencia de precios del ciclo comercial tradicional. Antes los precios crecían durante el período de crecimiento de la actividad y caían durante las recesiones. Hoy en día los precios suben tanto en período de alza como en período recesivo.

Estos factores no son los únicos que originan la actual inflación en la CEE. Sin embargo, es de destacar que la tasa promedio de inflación en los Nueve dobló efectivamente en la década 1964-74, es decir, antes de que el fuerte crecimiento en los precios del petróleo y de las materias primas obligara a los gobiernos a imponer políticas internas deflacionistas para poder absorber el impacto del aumento de costes.

En la situación posterior a 1974, el nuevo síndrome inflación-deflación se ha hecho crítico. En conjunto, las tasas de inflación han bajado en algunos países, como Gran Bretaña o Francia, en la medida en que han disminuido los supuestos iniciales de los aumentos de precio de la OPEP, entre otros. Estos efectos antiinflacionistas se han visto reforzados en una economía como la británica por las políticas de contención salarial aceptadas por los sindicatos. Pero, en período largo, sólo una reanimación global de la demanda, relacionándola con políticas de control efectivo de precios en el sector mesoeconómico, pueden asegurar que las empresas dominantes reduzcan precios en línea con la reducción de sus costes de producción, gracias a mayores ventas.

Además, no existen garantías de que estas políticas se muestren eficaces si los gobiernos intentan reanimar la demanda sin profundos cambios en la estructura y distribución, esencialmente desplazando al gasto público de su papel pasivo y secundario a una posición *activa y primordial* en la asignación de recursos socialmente planificada.

Ello se debe, en parte, al choque psicológico que la crisis de los 70 ha producido en la confianza de los empresarios en que se podrían cubrir los grandes proyectos de inversión con un mante-

nimiento de la demanda privada, y en parte también a los crecientes y claros límites a un modelo de desarrollo basado fundamentalmente en la inversión y el consumo privado.

Consumo privado versus consumo social

Espoleado por la publicidad, el consumo en nuestra sociedad tiende hacia un modelo que incluye una elevada proporción de consumos frívolos, ostentatorios o, al menos, no esenciales. Hay varios factores tras este fenómeno: la publicidad anárquica; la diferenciación artificial de mercados; modelos, precios, y servicios relacionados (garantías, servicios posventa, etc.), cambios de modelo innecesarios; producción de bienes caros y ultrasofisticados en vez de sencillos, más eficaces y baratos; insuficiente información al consumidor (comparación de precios, características técnicas y duración de los productos, etc.). Ligada a esta parte de consumo, una sociedad basada esencialmente en el consumo privado tiende a consumir demasiado en cantidad y en rapidez. Ello genera una dura presión por incrementos en la renta directa e indirecta, mientras que la demanda, a pesar del nivel de precios, se expande con demasiada rapidez, espoleada por una oferta de bienes y servicios cuya utilidad y novedad es cada vez más discutible.

Otro factor nada despreciable es que la demanda de los consumidores muestra hoy en día también una creciente preocupación por la «calidad de la vida y las condiciones de trabajo»; abarca a las necesidades del consumidor, algunas de las cuales podrían ser organizadas o satisfechas de modo público (vivienda, transporte público, servicios sociales y culturales, etc.) y otros privadamente (organización y contenido del trabajo, deseo de mantener la cualificación profesional al día, mayor participación de los trabajadores, y mayor democracia industrial). En general, estos problemas son muy poco percibidos por los poderes públicos y por los empresarios. Ambos prefieren intentar resolver las disputas y reducir las tensiones a través de las negociaciones tradicionales sobre los salarios y las horas de trabajo.

Un enfoque de este tipo no consigue resolver los problemas existentes, y al mismo tiempo azuza la inflación en los siguientes aspectos: las empresas repercuten los crecientes costes salariales en precios más altos; la indebida fuerte presión del consumo (que resulta del crecimiento en la renta directa e indirecta) limita los recursos disponibles para «inversiones sociales», que no reciben la prioridad necesaria; los costes de producción se ven agravados por el absentismo, la rotación del personal, y la baja

calidad del trabajo, todo lo cual refleja la frustración de los asalariados con sus condiciones de trabajo.

La política realizada en relación con este problema muestra cuatro tendencias principales de gasto:

- un crecimiento en las subvenciones a las empresas mesoeconómicas, que reduce y anula de hecho el nivel del impuesto de sociedades.
- una proporción creciente de transferencias impositivas y de subvenciones sociales en la estructura de los ingresos de las economías domésticas.
- un crecimiento en la proporción de bienes y servicios adquiridos con subvenciones públicas (directas o indirectas) en el consumo tradicional privado.
- un aumento en la proporción de bienes y servicios que se dan «libre de cargas» en el consumo privado ampliado⁷.

Las transferencias públicas, y en particular las correspondientes a la seguridad social particular, son obviamente una parte integrante de las políticas dirigidas a conseguir una distribución más equilibrada de la riqueza nacional y de las rentas, así como la consecución de los objetivos fundamentales de mejora del bienestar y la cohesión social.

En la mayor parte de los casos, las demandas de renta directa se formulan de modo que tengan en cuenta las transferencias que se deben hacer al estado, pero no tienen en cuenta los pagos corrientes a los servicios realizados por el sector público. Una presión inflacionista sustancial comienza con la presión en los costes, especialmente durante las negociaciones salariales. Esta es una de las conclusiones que se desprende de un estudio de la OCDE sobre el gasto⁸:

«...parece claro que la presión fiscal creciente ha estimulado las reivindicaciones salariales... y ha sido, por lo tanto, un factor tendente a mantener la participación del sector de las economías domésticas en los ingresos "primarios". Por otro lado, la medida en que el creciente volumen de pagos de transferencias (muchas de las cuales van principalmente a los ancianos, a los enfermos o a los parados) ha ayudado a mitigar las reivindicaciones de una mayor renta monetaria, es una cuestión abierta... Estas preguntas... están en el centro del proceso por el cual la resistencia a los intentos de desplazar la distribución del gasto fuera del "puro" consumo privado genera presiones inflacionistas...⁹»

⁷ El consumo privado tradicional, más los bienes y servicios entregados, libres de cargas, a las economías domésticas por los poderes públicos.

⁸ *Expenditure Trends in OCDE Countries, 1960-80*, OCDE, julio de 1972.

⁹ El consumo privado «puro» se define por la OCDE en los siguientes términos: «el consumo no pagado a partir de las transferencias recibidas del sector público, en conexión con la seguridad social y otros planes de bienestar», *Ibid.* pag. 11.

En segundo lugar, los países de la Comunidad todavía no tienen una división que muestre en qué medida se utiliza el producto para satisfacer las diversas necesidades de la sociedad (investigación, seguridad ciudadana, vivienda, ocio, etc.) y en qué medida los diversos sectores (poderes públicos, empresas, economías domésticas) contribuyen a la satisfacción de estas necesidades¹⁰.

Al faltar esta visión general, es imposible evaluar con precisión en qué medida el crecimiento contribuye a la satisfacción de estas necesidades. Se realizan discusiones políticas interminables sin una base estadística coherente y suficiente. En tales circunstancias, es muy difícil para los poderes públicos hacer opciones racionales y formular políticas coherentes.

Mientras que los poderes públicos pueden asignar parte de los nuevos recursos a nuevos objetivos, les es extremadamente difícil reducir las asignaciones existentes. Ello conduce a una *estructura altamente rígida del gasto público*. Por ello, la utilización del producto nacional no se ha adaptado suficientemente a las cambiantes necesidades de la sociedad. Las insuficiencias de las infraestructuras sociales y del transporte público son en particular ejemplos que hablan por sí mismos.

Como se ha visto, estas insuficiencias dan lugar a demandas «cualitativas» cuya satisfacción se busca —con escaso éxito— a través de concesiones en los salarios convencionales (directos e indirectos), lo cual, a su vez, atiza la inflación. Estas contradicciones se hacen aún más evidentes si, como todo parece indicar, el crecimiento en los próximos años se mantiene por debajo de las décadas de la inmediata posguerra.

En definitiva, en el momento actual el modelo económico convencional se enfrenta con claros dilemas. Habiendo fracasado en poner a punto las necesarias opciones políticas, los responsables continúan presionando sobre los impuestos personales y las cargas de este tipo para poder mantener las transferencias, las subvenciones, los esquemas de bienestar, etc., dejando

¹⁰ Las contabilidades nacionales de los países miembros que han adoptado las nuevas convenciones del Sistema Europeo de Contabilidades Económicas Integradas (ESA), contienen dos clasificaciones funcionales distintas y no coordinadas basadas en el Sistema de Contabilidad Nacional de las Naciones Unidas (1970): una que muestra el gasto general de los gobiernos (ver cuadro 12 del *Anuario de Contabilidad Nacional del SOEC*) (ruptura de un dígito en relación con la clasificación de la ONU); la otra se refiere al consumo final de las economías domésticas (ver cuadro 7 del *Anuario* citado). Además de las contabilidades nacionales, el trabajo sobre los desfases funcionales se ha realizado o esta aún haciéndose en otros dos campos:

Contabilidad Social: un desfase funcional sobre el gasto de la seguridad social (Ver publicaciones del SOEC); Finanzas Públicas; un desfase funcional del gasto público más allá del segundo dígito de la clasificación de la ONU (Ver trabajos de la OCDE).

En septiembre de 1973, la OCDE intentó, infructuosamente, establecer una clasificación funcional que abarcara el gasto público y el privado.

de lado la imposición sobre las sociedades, que tendría un papel destacado en una política de reanimación de la demanda y un cambio en el modelo de consumo. Ello crea un empuje inflacionista por la vía fiscal cuyos aspectos más destacados han sido estudiados en profundidad por la OCDE. Además, el nivel de presión fiscal personal en algunos estados miembros está alcanzando los límites de lo que puede ser impunemente tolerado. Si se opta por bajar la presión fiscal, se debe también elegir entre las alternativas siguientes:

- disminuir el desarrollo de los servicios públicos, incrementando el sentimiento de frustración en la sociedad a corto plazo;
- financiarlos de modo perverso (es decir, a través de gasto no cubierto por ingresos);
- introducir o aumentar las contribuciones directas al coste de los servicios por parte de aquellos que los utilizan;
- estimular al ahorro para incrementar los recursos financieros;
- cortar los servicios del «estado del bienestar» y retroceder en el avance social que han representado en el período de posguerra.

Crisis en la formulación de políticas

Después de la Segunda Guerra Mundial, crecer era el objetivo primordial de la política económica y social, lo cual era válido de modo incuestionable para la recuperación del empleo y para la elevación del nivel de vida. Pero ello promovió también tensiones internas en el sistema económico y social de nuestros países, que no fueron bien corregidos, lo cual ha producido efectos inflacionistas.

La inflación es, por lo tanto, no sólo una fuente de crecientes distorsiones, sino también una especie de evasión de la realidad. Enmascara ciertos problemas estructurales y alivia temporalmente ciertas tensiones, pero al mismo tiempo genera tensiones más serias que llevan a la crisis política y social.

El principal de estos problemas y tensiones es la *persistencia de desigualdades considerables en la renta y en la riqueza*. Las diferencias en la renta *per cápita* en las diversas regiones de la Comunidad no se han reducido notablemente en la década de los 60, y han crecido en la de los 70.¹¹ Algunos grupos de traba-

¹¹ Ver el informe de la comisión de la CEE sobre el Fondo de Desarrollo Regional Europeo (*Primer Informe Anual*) 1976, el cual admitía que la renta *per cápita* había pasado de cinco a uno a seis a uno a favor de Hamburgo en contra del sur de Italia entre 1970 y 1975.

jadores han consolidado sus ventajas directas o indirectas, mientras que otros (pequeños y medianos agricultores, pequeños comerciantes, ciertas categorías de asalariados) han visto deteriorarse su situación relativa. Las ganancias económicamente injustificadas se han generalizado (especulación del suelo, rentas de determinadas profesiones, rentas de inversión, y las «vallas» de la clase media contra la inflación).

Algunas formas de beneficios injustificados se han desarrollado (dividendos percibidos por los accionistas de las grandes empresas mesoeconómicas que, en el mejor de los casos, hacen pocas contribuciones a la financiación de inversiones y no corren riesgos significativos, incluso en períodos de clara recesión). Al mismo tiempo, el consumo llamativo se ha hecho cada vez más común, haciendo más visibles las desigualdades y reforzando el deseo general de paridad. Incluso en países con una fuerte estructura sindical y un consenso social relativamente alto, existe una marcada tendencia a descentralizar las decisiones en las que están implicados los sindicatos. Esta tendencia se refleja en la mayor fuerza empleada por los sindicatos y las empresas, y en la mayor conciencia e, incluso, mayor disposición a niveles de base a participar en materias que les afectan directamente.

La descentralización no es mala en sí —todo lo contrario—, pero su éxito depende de la habilidad en combinar una mayor iniciativa en la base, con una mínima coherencia necesaria en el vértice. Sin embargo, ello ocurre cada vez menos, y en algunos países no sucede en absoluto. En consecuencia, las relaciones entre empresarios y trabajadores cada vez se hacen más inciertas, los acuerdos y contratos se vacían de contenido, y la única solución posible a los problemas de la negociación industrial es cada vez más la inflación.

Junto a los sindicatos, algunos países tienen ya, desde hace tiempo, organizaciones que representan a grupos concretos de población trabajadora (agricultores, pequeños comerciantes, artesanos, funcionarios). En los últimos años estos grupos han adoptado también actitudes nuevas y mucho más agresivas. En la mayoría de los países grupos específicos han constituido recientemente sus propias organizaciones representativas y están aplicando resueltamente todos los medios de presión a su alcance. Esta es una nueva y compleja forma de corporativismo que opera a todos los niveles de la sociedad.

Ambas tendencias (corporativismo y descentralización) han llevado a que los grupos sociales compitan más agudamente entre sí, y de un modo cada vez más compartimentalizado. Ello hace prácticamente imposible realizar el esfuerzo redistribuidor

sobre una base general. El peligro de esta tendencia corporativista es el más serio de todos, ya que no se ve contrarrestado por los responsables políticos, los cuales deberían ser los guardianes del interés público. En algunos países, la conciencia renovada de las identidades culturales y lingüísticas de ciertas regiones acentúa la tendencia a compartimentalizar las decisiones.

Dadas estas tendencias, la labor de toma de decisión política no ha sido jamás tan necesaria. Pero debido sustancialmente a la crisis ideológica, basada en el intento de recrear las condiciones del año anterior, le falta credibilidad intelectual o fuerza política. Los principios fundamentales que subyacen en la mayoría de las instituciones y procedimientos políticos fueron concebidos hace años en circunstancias muy diferentes desde el punto de vista económico, social y político. Estas circunstancias han cambiado profundamente, y las instituciones y procedimientos no se han adaptado a estos cambios.

Los objetivos sociales y políticos se han multiplicado y diversificado. Su importancia relativa varía según los países y según los grupos de interés. La jerarquía de objetivos es vaga y sus interrelaciones nunca bien comprendidas.

Relaciones falsas

De este modo, muchas discusiones sobre política económica todavía se ven dominadas por la consideración implícita de que existen relaciones estrechas entre diversos objetivos y, en particular entre precios y costes, por una parte, y paro y balanza de pagos por otra. Estas relaciones son, en general, mucho más flexibles de lo que se supone. Allí donde existen y obstaculizan en la lucha contra la inflación, pueden a menudo ser disueltas por un cambio en la conducta de los principales grupos en la actividad económica.

La relación entre precios y empleo, que incluso presentaba en el pasado diferentes características según los países, ha cambiado de modo apreciable en los últimos años: el ritmo más lento de creación de nuevos puestos de trabajo ha llevado a un crecimiento en el aspecto «estructural» del desempleo. Además, los factores estructurales —incluida la subida del poder de fijación de precios del sector mesoeconómico— han tenido un efecto incluso mayor sobre las tendencias de precios. Debería ser obvio que la relación «cíclica» convencional entre precios y paro prácticamente se ha invertido. Si los gobiernos persisten en recurrir a políticas convencionales para dominar la inflación, aplicarán inútilmente medidas rigurosas y restrictivas. Dada la capacidad

de las grandes empresas de fijar sus propios precios, las medidas deflacionistas pueden reforzar actualmente la inflación, mientras que las empresas aumentan sus precios con objeto de compensar una caída de la demanda y, con ello, mantener o incrementar su generación de fondos (*cash-flow*). Los costes sociales resultantes se traducen en una tensión social creciente, lo cual es precisamente lo más serio, porque los gobiernos parecen entender mal sus causas básicas y son víctimas de explicaciones secundarias mitologizadas de la crisis del tipo de las monetaristas.

La situación se agrava cuando se llega a la relación entre los precios y la balanza de pagos. Según la teoría convencional, un «déficit» en la balanza de pagos debería empujar a los gobiernos a aplicar una política monetaria y fiscal restrictiva (y viceversa). Pero cuando se permite flotar una moneda sin intervención estatal, un déficit de la balanza de pagos no tiene ya necesariamente los mismos efectos restrictivos sobre la demanda global. La responsabilidad de dirigir la política del tipo de cambio con el extranjero pasa del banco central a las finanzas privadas. El sistema se hace cada vez más inestable al quedar fuera de las manos de las actividades monetarias. En consecuencia, las relaciones deflacionistas y reanimadoras entre los precios y la balanza de pagos se ven socavadas, y con ello se impulsa la inflación.

En muchos casos, los fenómenos descritos han llevado a la descentralización de la toma de decisiones y a una diversificación de las estructuras sociales. Pero esta tendencia hacia una democracia más directa no se ha visto acompañada por ajustes en las estructuras sociopolíticas para contrapesar la negociación o la neutralización del poder central.

Los procedimientos de consulta o negociación entre los grupos de interés en la sociedad están proliferando y solapándose, con lo que se vacían de mucho de su valor.

En muchos casos, el objetivo real de la consulta se ha visto derrotado por la *multiplicación de procedimientos y trámites*, sin relación con una estrategia central para el uso de los recursos económicos.

A ello hay que añadir que algunas reglas y limitaciones de viejo estilo han desaparecido en la práctica: la alineación salarios-productividad, las limitaciones de la balanza de pagos sobre el gasto interno, y otras «normas» monetarias internacionales.

Estas dificultades se ven aún más agravadas por *la debilidad de la toma de decisión política*. Ello se debe, en parte, al estrecho margen existente entre los partidos mayoritarios y de oposición, o el esfuerzo defensivo de los gobiernos para conseguir el con-

senso entre los partidos mayoritarios. Estos factores reducen el margen de maniobra disponible para los partidos en el gobierno, ya que tienden a actuar según la táctica del mínimo común denominador, más que según una estrategia por cambios básicos, incluyendo el del modelo de desarrollo. Estos factores explican en parte la debilidad de los partidos políticos, la inestabilidad de los gobiernos, y la dificultad que tienen estos para adoptar decisiones económicas y sociales importantes. Ello se añade a los intereses económicos divergentes ya descritos, cuyo peso es cada vez mayor en los procesos de toma de decisión política, hasta el punto de paralizarlos.

Estos fenómenos son las manifestaciones externas de la profunda transformación en el modo en que la democracia funciona en nuestros países. Algunos de los mismos son positivos; pero las instituciones no se han adaptado a las nuevas ideas o realidades, lo cual lleva a dificultades crecientes en la coordinación y la toma de decisiones.

Bajo estas condiciones, la inflación actúa de sustitutivo ante el fracaso de otros instrumentos para mediar y adaptar las reivindicaciones a posibilidades reales y objetivas.