

Monetarismo o keynesianismo como directrices de la política económica estabilizadora (*)

ADOLF NUSSBAUMER

Traducido por
JOSE MARIA ALVAREZ DE EULATE

Desde que Keynes fundara el keynesianismo, con la publicación en el año 1936 de su libro *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*, han sido muchos los economistas que, tomando como fundamento sus doctrinas, han desarrollado teorías propias para asegurar la estabilidad económica y, en particular, el pleno empleo. Por eso no es de extrañar que el keynesianismo se nos presente hoy no como una teoría única y claramente delimitada, sino más bien como un haz de doctrinas, insertas en la teoría y en la política económica, todas las cuales invocan en su apoyo el pensamiento de Keynes.

El monetarismo también ha pasado por parecidas experiencias. Puede decirse que Milton Friedman es el representante vivo más importante de esta escuela económica, pero sin olvidar que las ideas monetaristas son mucho más antiguas. Sobre la función del dinero como medio de circulación y sobre su importancia en orden a mantener la estabilidad macroeconómica se encuentran ya fundamentales testimonios en los primeros defensores de la teoría cuantitativa, en los trabajos económico-científicos escritos por filósofos y asesores prácticos de la Banca de los siglos XVI y XVII, tales como John Locke y John Law. Pero también a raíz de las tesis de Milton

(*) El texto corresponde a la versión castellana de la conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense el 5 de mayo de 1981.

Friedman, y basándose en ellas, toda una multitud de seguidores suyos ha expuesto algunas ideas francamente originales, dirigidas a aplicar las teorías monetaristas a la realización de un objetivo: el desarrollo continuado, y no azotado por la inflación o el paro, de las modernas economías industriales.

Puesto que lo que vamos a examinar son dos grupos de teorías y su aplicación en la solución de problemas prácticos, no es nada fácil poner claramente de manifiesto las diferencias entre los dos campos. Más aún: algunas construcciones teóricas presentan claramente ideas básicas tanto del campo keynesiano como del monetarista. De todos modos suelen destacarse primordialmente dos rasgos diferenciadores. En primer lugar, las teorías monetaristas han dirigido su mirada principalmente hacia la masa monetaria, que constituye consecuentemente para sus defensores la palanca fundamental de actuación de la política económica. Todas las demás variables y magnitudes económicas son contempladas como si estuvieran bajo la influencia de los agregados monetarios o dependieran de ellos. Los keynesianos, en cambio, cargan el acento en el interés, es decir, en el coste del dinero y no en su cantidad, toda vez que el coste es el determinante de la decisión económica del empresario o del particular y, por tanto, influye decisivamente en el volumen de la actividad económica. La cantidad de dinero necesaria viene determinada por el volumen de la actividad económica real. Por consiguiente, los keynesianos tampoco son ajenos a las ideas sobre la masa monetaria, sólo que para ellos no es ésta la palanca que mueve la coyuntura; su existencia en cuantía suficiente es la condición que ha de cumplirse para poder mantener ese volumen de consumo e inversión que es necesario para garantizar el pleno empleo. Dicho volumen viene determinado, a su vez, por la cuantía de los tipos de interés.

Se pone de relieve, como segundo rasgo diferenciador entre el monetarismo y el keynesianismo, que el primero concede mayor importancia al aprovisionamiento de liquidez, esto es: de medios de circulación, en una economía. De ahí que lo importante en todas las teorías monetaristas sea influir sobre los agregados monetarios y no directamente sobre las variables económicas reales. Su finalidad no es otra sino aclarar qué masa monetaria es la que se requiere en cada situación para asegurar el equilibrio económico real. En el keynesianismo, por el contrario, se trata fundamentalmente

de una teoría económica real, cuya idea básica es que en una economía la oferta global real de bienes y servicios tiene que mantenerse en equilibrio real con la demanda. Si no ocurre así habrá que contar con la acumulación de stocks y, si esta acumulación adquiere dimensiones excesivas, habrá que contar además con una disminución de la producción y, por tanto, con desempleo o con insuficiente explotación de la capacidad de producción. La cuantía de las inversiones de los empresarios depende del tipo de interés, al igual que la cuantía de las sumas monetarias que los consumidores ahorran y no destinan al consumo. Por último, el volumen del almacenamiento de bienes que no pueden venderse a corto plazo viene determinado por la decisiva influencia del tipo de interés sobre los costes del almacenamiento.

Lo más corriente en la política económica es que, además, los monetaristas pasen por ser conservadores y los keynesianos, en cambio, por progresistas. La razón de ello podría residir en el hecho de que la inmensa mayoría de los teóricos del monetarismo tienen firmemente asentadas sus raíces en el pensamiento económico neoclásico y, en consecuencia, están convencidos de que el mercado se basta por sí solo, si hay competencia, para suscitar los equilibrios microeconómicos y macroeconómicos. La principal función del Estado es crear unas condiciones-marco que fomenten la estabilidad, facilitar, por ejemplo, la cantidad de dinero necesaria en cada situación, dado que el dinero constituye para ellos la magnitud macroeconómica más importante y de mayor influencia. Desde la perspectiva de la teoría de la coyuntura, además, muchos monetaristas toman como punto de partida la convicción «clásica» de que muchos procesos económicos de recuperación y adaptación sólo se ponen en marcha en períodos de crisis, motivo por el cual hay que aceptar sin más las recesiones, y el paro leve que éstas entrañan, si se quiere asegurar un favorable desarrollo económico a largo plazo. Para ellos, las fluctuaciones en la coyuntura y en el empleo a lo largo de períodos de tres años y medio a cuatro años constituyen un fenómeno natural de cualquier economía de mercado con un cierto grado de libertad, ya que en los ligeros altibajos de la coyuntura y de cada uno de los incentivos económicos que aquéllos entrañan ven el motor que impulsa sin cesar el desarrollo del sistema de economía de mercado.

Los keynesianos, por su parte, pretenden eliminar por entero,

en la medida de lo posible, las fluctuaciones en el empleo. Su insistencia en acentuar la primacía absoluta del pleno empleo, con la que se adhieren a los modernos derechos sociales y de bienestar que se exigen de la actual economía industrial, ostenta rasgos progresistas. No es el hombre el que ha de someterse en sus condiciones de vida a las necesarias fases evolutivas del sistema de mercado, sino que es el propio sistema el que ha de ser dirigido, mediante la intervención del Estado, de tal suerte que se asegure a todos los hombres un empleo a ser posible estable y, con ello, una renta estable, dentro de lo posible, y creciente con el tiempo.

Como quiera, además, que ven en el consumo masivo la mejor garantía de una demanda global suficiente, son muchos los keynesianos que piensan que una distribución de la renta no demasiado desigual es un requisito nada despreciable para una demanda global suficiente. Para ellos, además, los equilibrios macroeconómicos vienen determinados también por la pretendida distribución de la renta nacional y por la cuantía de la tasa de crecimiento. Puesto que el tomar decisiones sobre todas estas cosas presupone graves juicios de valor político-económicos, la actitud de los keynesianos ante las intervenciones político-económicas del Estado es por principio, incluso como teóricos, más positiva que la de los monetaristas.

El nacimiento de la teoría keynesiana

Keynes, uno de los economistas más sobresalientes de este siglo, siempre tuvo muy presente en sus reflexiones teóricas los problemas de su tiempo y las realidades prácticas. Esto se ve, por ejemplo, en su conocido estudio sobre las consecuencias económicas del tratado de paz con que terminó la primera guerra mundial, su *Treatise on Money*, publicado en 1929, que estaba fuertemente marcado por las experiencias vividas en la alta coyuntura inflacionaria de los años 20, así como en su gran interés personal por la Bolsa, y no en último lugar, en su *Teoría general*, publicada en 1936, y claramente influida por las experiencias de la gran crisis mundial.

De ahí que para la teoría de Keynes sobre la coyuntura ocupe un primerísimo lugar la perturbación del ciclo económico originada por el hecho de que los particulares no aplican al consumo real

una parte esencial de sus rentas, sino que las llevan al Banco como ahorro o las guardan incluso en su casa, si es que desconfían del sistema bancario, mientras que los empresarios, a causa de malas expectativas de beneficios y de altos tipos de interés, no desarrollan sino una ínfima demanda de bienes de inversión. Esta es la razón de que la demanda real en los mercados de bienes y servicios quede rezagada respecto de la oferta posible y de que una parte considerable de la renta nacional sea objeto de acumulación, bien en cajas privadas, bien en las de los Bancos.

Puede hacerse frente durante algún tiempo a esta deficiente demanda real almacenando la producción de las empresas, en cuyo caso el volumen del posible almacenamiento dependerá tanto de las perspectivas de ventas en el futuro como de los costes de almacén, que a su vez dependen primordialmente del tipo de interés. De ahí que lo importante para Keynes sea restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda en los mercados de bienes y servicios, objetivo éste en el que se atribuye un papel esencial al tipo de interés y a los gastos del Estado. Con la reducción de los tipos de interés se pretende, por un lado, disminuir los estímulos en favor del ahorro privado, y por otro lado, abaratar las inversiones y el almacenamiento, de suerte que crezca la demanda de bienes de inversión y la voluntad de mantener almacenes.

Como no puede esperarse, sin embargo, que el mecanismo del interés sea por sí solo suficiente para restablecer el equilibrio económico con pleno empleo, será menester en todo caso suplir la falta de demanda privada con una adicional demanda pública del Estado. Por eso exige Keynes que el Estado haga, en tiempos de baja coyuntura, pedidos públicos adicionales, que se financiarán con los déficit del sector público. Esto ha de ser así porque la financiación mediante la detracción coactiva de ingresos privados, por la vía de la imposición, reduciría la demanda privada y estaría en contradicción con el objetivo de una expansión general de la demanda.

Para Keynes, pues, el *deficit spending*, esto es: la financiación de gastos públicos adicionales con miras a levantar la demanda global de bienes y servicios por la vía del endeudamiento del sector público, constituye una parte fundamental de su política anticíclica de la coyuntura. En este sentido llega incluso a decir que no importa en absoluto cuál es la demanda que el Estado impulsa y

que basta cavar hoyos, para tapparlos a continuación, ya que con ello se crean rentas privadas.

Esto no es, desde luego, más que un caso extremo. Es muchísimo más favorable que el Estado cree valores reales, que mejoren de cara al futuro las posibilidades generales de vida y de producción o, como diríamos con palabras de hoy, que se invierta en infraestructura. Las inversiones públicas en infraestructura, en épocas de baja coyuntura, encajan perfectamente en la concepción keynesiana porque con ellas no se crean nuevas capacidades de producción con las que incrementar directamente la oferta de unos bienes y servicios que también pueden ser fabricados por el sector privado y ofertados en los mercados. De este modo, los bienes públicos no entran en competencia con los bienes privados en el mercado. La ampliación de la infraestructura favorece la elevación del nivel de vida de los consumidores y la reducción de los costes de producción, al tiempo que mejora la competitividad de las empresas. Pero es que, además de todo eso, se crean rentas adicionales de consumo, con lo que las inversiones públicas aumentan por múltiples cauces las posibilidades de venta de los bienes producidos por el sector privado.

Naturalmente, a Keynes también le interesa la creación de dinero. Pero esta creación de dinero no es, como en los monetaristas, un fin en sí mismo ni un instrumento primario de la política de coyuntura, sino una necesaria medida de carácter secundario para poder elevar la demanda real a un nivel más alto, al nivel del pleno empleo. La creación de dinero es necesaria porque hay que financiar la demanda adicional y porque esto no es posible meramente reestructurando los depósitos bancarios y los préstamos, ya que tanto los particulares como los Bancos sienten, a la vista de la baja coyuntura, una necesidad más intensa de seguridad y, por tanto, de liquidez.

De todos modos, Keynes piensa que la financiación de la demanda adicional real puede limitarse a períodos de tiempo relativamente cortos, puesto que sólo en épocas de baja coyuntura cabe considerar que es insuficiente la inclinación de los particulares hacia el gasto. Únicamente en momento de coyuntura baja es cuando el sector público ha de actuar de modo compensatorio y gastar más dinero del que obtiene. A medio plazo no hay razón alguna para el *deficit spending*. A medio plazo cabe pensar incluso que,

supuesta una demanda privada creciente, puede reducirse la demanda de bienes y servicios por parte del sector público, mientras que simultáneamente afluyen con mayor fuerza los ingresos públicos procedentes de contribuciones e impuestos. De ahí que, según Keynes, a medio plazo puede contarse hasta con el equilibrio de los presupuestos públicos: al *deficit spending* en tiempos de coyuntura baja se contrapone la posibilidad de lograr superávits en los presupuestos públicos en tiempos de coyuntura alta. El equilibrio presupuestario puede facilitarse, además, incorporando unos estabilizadores automáticos al sistema tributario estatal.

El modelo monetarista

En contraste con las ideas de Keynes, la teoría de los monetaristas acerca de la coyuntura descansa en la hipótesis de que el subempleo y la baja coyuntura tienen su origen en un deficiente aprovisionamiento del medio de circulación llamado dinero. Por consiguiente, el paro, por un lado, y la inflación, por otro, se deben a una liquidez escasa o a una liquidez excesiva. El ahorro es para los monetaristas no tanto el no consumo real de bienes y servicios que han sido producidos como la decisión de conservar la renta en forma líquida, como dinero, en lugar de aplicarla a operaciones de compra.

Con el ahorro se retira liquidez de la circulación económica y esa liquidez retirada queda paralizada. Ello hace que el Banco emisor tenga que recurrir, en momentos de coyuntura baja, a la creación de dinero para sustituir con él esa liquidez que el ahorro privado ha distraído de la circulación económica. En épocas de coyuntura con tendencias excesivamente alcistas, que llevan aparejada la inflación, también tiene que intervenir el Banco emisor, pero esta vez lo hace absorbiendo dinero de la circulación económica para que no se disponga de más recursos líquidos o de mayor capacidad adquisitiva monetaria que la correspondiente a la oferta real de bienes y servicios. Dicho con otras palabras: la relación funcional expresada en la ecuación cuantitativa, a saber: que el volumen de producción de la economía, multiplicado por el nivel medio de precios, es igual al producto de la masa monetaria por la velocidad de circulación del dinero, ha de observarse de tal suerte

que el nivel de precios permanezca constante. Lo cual significa que la masa monetaria tiene que variar en proporción al aprovisionamiento de bienes y servicios, esto es: al producto nacional bruto.

Esta argumentación adolece de varios puntos débiles. La misma referencia a la ecuación cuantitativa, que al fin y al cabo no refleja más que una relación funcional, permite ver ya claramente que en las ideas monetarias falta reiteradamente una mención explícita de las relaciones de causalidad; la política monetaria anticíclica no es en la mayoría de las ocasiones, por tanto, más que una reacción *a posteriori* ante las desviaciones comprobadas en el comportamiento privado respecto de la liquidez. O se supone un sencillo camino de crecimiento de la renta nacional, al que se añade de inmediato como elemento correlativo un correspondiente camino de crecimiento del aprovisionamiento de dinero.

A todo lo anterior se agrega que en estas teorías también suelen faltar las motivaciones de los sujetos económicos como causas determinantes de los procesos de la realidad. Es cierto que el crecimiento de los depósitos en cajas privadas es contemplado como causa y fenómeno concomitante de una situación coyuntural mala, pero se echa de menos casi siempre una argumentación basada en el nivel de los tipos de interés y en las motivaciones, inducidas por los tipos de interés, de empresas y particulares. El hecho de que los autores monetaristas se ocupen con mayor intensidad del interés, como requisito previo esencial de la decisión privada, podría ser valorado como intromisión de elementos keynesianos en sus teorías. Por eso también puede considerarse a las teorías monetaristas sobre la coyuntura como teorías monocausales, que establecen una relación exclusiva del crecimiento económico y de la situación del empleo con la masa monetaria. Sólo así puede entenderse la exigencia, tantas veces postulada, de un constante aumento de la masa monetaria.

En cambio, si se aplican métodos monetaristas a situaciones en las que el subempleo haya sido provocado por causas que no sean falta de liquidez, es posible que los desequilibrios económicos incluso lleguen a agravarse. Si, por ejemplo, el subempleo no se debe a una falta de demanda macroeconómica y es más bien consecuencia de una insuficiente adaptación de las estructuras productivas a la composición de la demanda, o es consecuencia de una presión exógena sobre los costes, a la que se ha llegado a través de un au-

mento de los precios de la energía o materias primas importadas, es indudable que una terapia basada en el aumento de la masa monetaria no eliminaría el subempleo, pero sí provocaría adicionalmente inflación. La consecuencia, pues, de una elección tan errónea de instrumentos político-económicos sería la stagflación, esto es: la aparición conjunta y simultánea de paro e inflación.

*El keynesianismo practicado después
de la segunda guerra mundial*

En contraste con la teoría monetarista de la coyuntura, digámoslo una vez más, la de Keynes es una variante de la teoría sobre la coyuntura real, que parte de la base de que el consumo efectivo de bienes y servicios supera o no alcanza a la oferta. En el primer caso estamos ante la inflación y en el segundo ante la deflación; la variación de los tipos de interés y la variación de los gastos públicos son los mecanismos a disposición del Estado para establecer el equilibrio macroeconómico. Pero Keynes parte, además, de la hipótesis de unos ciclos más o menos regulares, que permiten poner en práctica una política anticíclica de endeudamiento estatal sin un crecimiento a largo plazo de la deuda pública. Esto es así porque los déficit presupuestarios en tiempos de mala coyuntura pueden compensarse con superávits presupuestarios en períodos suficientemente largos de buena coyuntura, siempre que las decisiones políticas, ajenas a consideraciones coyunturales, no lleven a una modificación en la distribución de la demanda entre presupuestos públicos y privados.

La consideración de esta hipótesis es fundamentalmente la que nos induce a distinguir, después de Keynes, distintas escuelas de pensamiento keynesiano. En primer lugar, por ejemplo, se contraponen a la hipótesis de regulares fluctuaciones de la coyuntura; otra, la de que, al hilo de la posterior evolución del sistema capitalista, se llegará necesariamente a una sobreinversión y con ella a un exceso de capacidad productiva, lo que desembocará en que no haya suficiente demanda para los productos de la industria. Se supone, en segundo lugar, que, debido a la relativamente desigual distribución de la renta en el capitalismo, las capas de población ricas desarrollarán una demanda demasiado pequeña, llegándose

así, desde una perspectiva económica, a una situación de falta de demanda. Estas dos versiones reciben a veces la denominación de keynesianismo marxista.

Una tercera variante, que podría ser válida sobre todo para el Estado de bienestar altamente desarrollado, afirma que las fuerzas productivas de una economía moderna podrían un día haberse desarrollado de tal suerte que los consumidores no encuentren materialmente objetivos de consumo realizables en el sector privado más que para una parte de sus rentas privadas, con lo que disminuirían también los impulsos económicos-privados en favor de la inversión y del crecimiento.

En todo estos casos se produce un infraconsumo permanente junto con el fenómeno de la «stagnación» económica. Sería misión del Estado, en tal situación, procurar el pleno empleo mediante una demanda pública adicional, teniendo bien presente, sin embargo, que el Estado, al actuar así, tendría que hacer frente a dos problemas. En primer lugar, la práctica continuada y a largo plazo del *deficit spending*, sin la posibilidad de lograr en períodos subsiguientes de sobre-demanda privada unos resultados positivos en su gestión pública, generaría un crecimiento también continuado de la deuda pública, crecimiento que no sólo sería absoluto, sino también relativo respecto de los ingresos tributarios y del producto social. En segundo lugar, al Estado se le plantearía muy pronto la necesidad de decidir qué inversiones serían todavía razonables en la infraestructura del propio país, ya que su grado de desarrollo sería muy alto. Aquí cabría la solución, aunque no creemos que por mucho tiempo, de poner al servicio del desarrollo económico del Tercer Mundo, de manera gratuita o a muy bajo interés, las capacidades productivas que dejen de necesitarse en los Estados industriales desarrollados. La industrialización y el desarrollo infraestructural de los países tercermundistas precisarán, todavía durante largo tiempo, del apoyo económico de los países ricos, con lo que de este modo sus poblaciones tendrían la posibilidad de aumentar más rápidamente sus rentas y de mejorar su aprovisionamiento de bienes públicos.

Junto a las más heterogéneas teorías de la «stagnación» hay también una variante político-estructural del keynesianismo. Si en un principio la teoría de Keynes era una teoría macroeconómica que, partiendo de la circulación de bienes y dinero entre las em-

presas y los particulares, explicaba el desempleo y la inflación como resultado de una acumulación de comportamientos erróneos por parte de los sujetos económicos, ahora se habla de que la economía está compuesta por una serie de «mercados parciales» y de que los múltiples procesos en busca del equilibrio, que son imprescindibles para la consecución del macroequilibrio, no transcurren con la perfección que sería deseable. De ahí que sea necesaria en política económica una dirección de gran precisión y exactitud que tenga en cuenta las condiciones existentes en cada uno de los mercados parciales; el Estado no debe crear o anular demanda, ni aumentar o disminuir los tipos de interés, sino poner en práctica una política exclusivamente dirigida al *management* de la demanda. Lo cual es aplicable tanto a los gastos públicos como a la obtención de ingresos públicos mediante los impuestos y demás contribuciones.

Mientras que para Keynes lo que importaba primariamente era la cuota de inversión y la cuota de ahorro, se recurre ahora complementariamente a determinadas características de la estructura productiva para explicar los problemas de empleo en algunos sectores o regiones. Con tales análisis estructurales puede encontrarse, además, una explicación de por qué el subempleo parcial o regional puede aparecer al mismo tiempo que las tendencias inflacionistas generales. Por eso la política económica keynesiana de hoy suele fijarse en la situación del empleo en los mercados parciales; ya no pretende garantizar el empleo sin más, sino el empleo en zonas conflictivas y en sectores con problemas. Un ejemplo típico de ello lo tenemos en la exigencia de que se compense una determinada falta de demanda privada con pedidos públicos selectivos, de que por consiguiente la demanda pública sustituya a la privada en casos concretos. De este modo, la política económica dirigida a garantizar el pleno empleo corre cada vez más el peligro de contribuir al anquilosamiento de las estructuras de producción y, con ello, retrasar la adaptación de la producción a la demanda, reducir los incentivos en favor del incremento de la productividad económica y frenar las posibilidades del crecimiento económico.

Por último, surge ahora, justamente con la entrada en la década de los 80, un nuevo problema para la política keynesiana. A esta política le correspondería hasta ahora la misión de asegurar el empleo a nivel macroeconómico y, de ser posible, también de sectores concretos de la economía; pero podría suponerse un rápido

crecimiento de las economías industriales, gracias al cual todo el mundo llegará a gozar de mayor renta y mejor nivel de vida.

Esta hipótesis de un crecimiento económico rápido no es ya, en los años 80, tan verosímil como en el pasado. Hoy es de todo punto necesario partir del hecho de que las tasas de crecimiento van a ser con toda probabilidad muchísimo menores que las pasadas y que, en consecuencia, los problemas relacionados con la distribución del producto social van a cobrar otra vez una mayor importancia. Sin salirse de la óptica keynesiana habrá que preguntarse de nuevo si la distribución de la renta facilita o dificulta una elevada y suficiente demanda privada en orden al consumo de bienes y servicios de producción nacional. A ello se añade que, en épocas de rápido crecimiento económico, la política social y distributiva ha podido mejorar la distribución de las rentas en favor de los grupos de población económicamente débiles, sin que ello entrañara merma alguna para las rentas de los grupos económicamente más favorecidos. En el caso de un crecimiento económico más débil, es muy posible que la máxima de la política de bienestar, máxima que en el pasado fue la base también en Austria de la política económica socialdemócrata, a saber: que hay que dar a los pobres sin quitar nada a nadie, sea mucho más difícil de llevar a la práctica y aumente el peligro de que se susciten luchas en torno a la distribución de las rentas.

Problemas estructurales en los Estados industriales desarrollados

Una conferencia sobre monetarismo *versus* keynesianismo quedaría hoy incompleta si no se abordara la cuestión de hasta qué punto esas teorías y doctrinas pueden aplicarse, en su forma original y sin mayores retoques, a la actual situación económica de los Estados industriales occidentales. No se olvide que los problemas y las condiciones-marco de la economía de hoy se diferencian en múltiples aspectos de los existentes en los años 30.

A partir de la primera crisis del petróleo en los años 70, la inflación y el paro ya no pueden explicarse por un falta de demanda; la inestabilidad de la actual evolución económica está originada, en no poca medida, por la presión sobre los costes y por el hecho

de que las condiciones en que se mueve la producción industrial han cambiado de un modo sorprendentemente rápido y de que las economías de los países industriales no han sabido realizar, con rapidez suficiente, las adaptaciones necesarias.

Donde más claramente se ve todo esto es en las repercusiones que los aumentos masivos de los precios del petróleo y, en general, de la energía generan en la producción, el empleo y el valor del dinero en los Estados industriales occidentales. Los aumentos de los precios del petróleo no sólo han originado un considerable aumento de los costes de producción de los productos industriales; además, han sido la causa de que parte de la demanda de los Estados industriales se traslade a los países exportadores de petróleo, países que no están en condiciones de aplicar directamente esa capacidad adquisitiva adicional a la compra de bienes. De ahí que se produjera simultáneamente una retirada de capacidad adquisitiva y una presión sobre los costes con aumentos de precios, al tiempo que los Gobiernos y los sistemas bancarios del mundo occidental hacían todos los esfuerzos imaginables para, en lo posible, mantener alejadas del empleo y del volumen del comercio mundial las consecuencias negativas de la crisis. Aun en el caso de que, en los Estados industriales, se lograra mantener a un nivel suficientemente alto el crecimiento y el empleo y aun cuando se lograra igualmente impulsar la industrialización del Tercer Mundo, lo cierto es que no puede descartarse que se produzcan situaciones de crisis en otras materias primas industriales, con los consiguientes y considerables aumentos de precios.

Otro de los factores que hoy repercuten sobre los costes, aumentándolos, son los altos tipos de interés que hay que pagar por el capital de inversión, sin que los Gobiernos ni los Bancos emisores de los países europeos occidentales puedan ejercer una influencia decisiva en el desarrollo del nivel internacional de los tipos de interés. Pero también el hecho de que el medio ambiente del hombre esté hoy sometido, y no sólo en los Estados industriales, a unas influencias nocivas cada día más graves, de que el aire limpio y el agua escaseen, de que cada día sean necesarios más medios para la regeneración de los suelos y de que el progreso técnicamente posible no pueda aplicarse en todas partes porque, como ocurre con la producción de energía en centrales nucleares, choca con vastas resistencias, genera hoy no sólo una reducción del potencial

de crecimiento de nuestras economías, sino también una considerable presión sobre los costes.

Puede observarse al mismo tiempo que, en los países industriales, se llega a menudo a una saturación de la demanda en aquellos bienes de consumo e inversión que llevan ya mucho tiempo en el mercado sin que varíe su calidad. Encima, esta clase de bienes es objeto de una oferta cada vez mayor, a precios favorables y en calidad relativamente buena, por parte de los nuevos Estados industriales.

Todo ello no sólo ha deteriorado la competitividad de la industria occidental y le ha creado en parte problemas de empleo, sino que además ha acortado, en muchas ocasiones de modo radical, el llamado ciclo del producto. Entendemos por el ciclo del producto el lapso de tiempo que transcurre entre la introducción de un nuevo producto, a un precio alto y suficiente para cubrir los costes de investigación y desarrollo, y el momento en que ese producto es fabricado industrialmente de un modo general y tiene que ser vendido en grandes cantidades, a precios cada vez más bajos, en mercados cada vez menos receptivos, hasta ser sustituido finalmente por un producto de nuevo desarrollo. Cuanto más corto sea el ciclo del producto, tanto más se exigirá de la capacidad de adaptación de las industrias, pero también de la movilidad profesional de los empleados en la industria, tanto más difícil será sustituir los puestos de trabajo que se hayan perdido como consecuencia de los desarrollos económico y técnico y tanto más dificultoso resultará recuperar los costes de investigación y desarrollo. Para las pequeñas empresas no es tarea fácil hacer frente al superior potencial de investigación, de desarrollo y de financiación de las grandes empresas y de las multinacionales.

Mientras que en un principio, tanto desde la perspectiva monetarista como keynesiana, la inflación y el paro se excluían mutuamente, en las nuevas condiciones imperantes en los Estados industriales sobrevienen simultáneamente la presión sobre los costes y el paro. Es posible que, en tal caso, se apliquen los instrumentos keynesianos para garantizar la demanda en industrias especialmente amenazadas por el paro, es decir: pedidos públicos, o una política monetarista del dinero abundante y, en parte, también barato para mejorar la situación del empleo, aunque con unos y otra se aumente el peligro de inflación a través de la presión sobre los costes.

A la política económica se le ofrece entonces una *policy mix*: la aplicación simultánea y sintonizada de instrumentos que aumenten expansivamente el empleo y que frenen restrictivamente el alza de los precios.

En el mejor de los casos, como ocurrió en Austria durante el pasado quinquenio, puede lograrse el mantenimiento del pleno empleo mediante la aplicación en el momento preciso de la demanda pública y mediante el fomento de la inversión privada, mientras se contrarresta la presión de los costes, en el sector de la energía y demás materias primas importadas, con una política de moneda restrictiva y con clara moderación en las reivindicaciones salariales de los no autónomos. Con estas medidas se pudo asegurar en Austria tanto el pleno empleo como la estabilidad, aunque al precio de un nuevo endeudamiento, nada despreciable, de los presupuestos públicos y una balanza de pagos claramente empeorada. Fue así porque las rentas seguras y altas de Austria suscitaron un claro aumento de la demanda de importación, que no pudo ser enteramente compensada ni siquiera con un aumento de las exportaciones.

Si a la presión sobre los costes de la energía y materias primas se añaden además unos costes de capital más altos, por la elevación del nivel de los tipos de interés, y unos costes salariales adicionales, a causa de las fuertes reivindicaciones de los sindicatos, y si en esta situación el Gobierno trata de conjurar el peligro del paro mediante la demanda pública adicional y el aumento de la masa monetaria, lo más probable es que no logre neutralizar la presión sobre los costes de origen externo; y esto será así especialmente en aquellos casos en que, además, se devalúe la moneda del país para aumentar la competitividad internacional de los productos nacionales. Es posible en este último caso que sobrevenga una inflación considerable y acelerada y que tampoco pueda conseguirse el objetivo de asegurar un alto grado de empleo, ya que con altos aumentos en los costes y en los precios nacionales disminuyen las exportaciones y la competitividad internacional.

En tal situación puede ocurrir que se renuncie a una política económica expansiva, dirigida principalmente al pleno empleo, política a la que se considera «keynesiana» porque se sirve primariamente de los déficit presupuestarios cuando quiere asegurar un alto grado de empleo y de volumen de producción. Se escoge luego

una alternativa monetarista: se hace frente a la presión sobre los costes, de origen económico externo, reduciendo las posibilidades de financiación y, en estrecha conexión con ello, disminuyendo las actividades económicas nacionales, en la esperanza de restablecer, al bajar el nivel de actividades de la economía, el equilibrio entre la oferta y la demanda y de poner término, al disminuir la demanda nacional, tanto a la inflación como a los déficits del comercio exterior. Es obvio que, desde la perspectiva de la teoría monetarista tradicional, puede argumentarse que, de este modo, se fuerza la disminución de los costes de producción nacionales y la racionalización de la producción, con lo que se posibilita, supuesto un valor estable del dinero, garantizar de nuevo la competitividad internacional de la economía nacional y, posteriormente, aspirar a un nuevo auge económico. De todos modos, parece innegable que la necesaria recesión, prolongada y profunda, unida a un paro de larga duración no es compatible, para amplios sectores de la población, con las modernas ideas del bienestar social, motivo por el cual esta estrategia económica no resulta aceptable.

En consecuencia, la política deflacionista de inspiración monetarista no tiene otra alternativa que una variante político-estructural de la política keynesiana del empleo, en la que se atribuye capital importancia a las inversiones públicas selectivas, a la promoción selectiva de las inversiones privadas, a las facilidades a conceder para la formación de capital en las empresas privadas y, sobre todo, a la adaptación de las estructuras industriales a los cambios de la demanda. En tanto que los pedidos públicos van dirigidos, fundamentalmente, a salvar las caídas coyunturales del empleo industrial en tiempo de recesión, las ayudas a la inversión y el fomento de la investigación persiguen, por encima de todo, facilitar la adaptación estructural de la producción industrial, a fin de aprovechar las posibilidades del mercado y explotar las nuevas tecnologías.

En esta concepción se atribuye una importancia decisiva, junto al fomento de la inversión, a la promoción de la investigación y de la innovación tecnológica. La promoción de la investigación persigue que la economía nacional se sitúe, en el mayor número posible de sectores, a la cabeza del desarrollo internacional y que las empresas, apoyándose en los resultados de la investigación, no sólo sean capaces de desarrollar por sí mismas nuevos productos, sino que

se conviertan en valiosos interlocutores en la cooperación internacional relativa a la investigación. Pero tan importante, al menos, como esto es que se fomente también la fase innovadora, es decir: ese capítulo del desarrollo de un producto industrial en el que éste va madurando y, desde el primitivo prototipo técnico, pasa a ser el producto listo para el mercado. Tan importante para el desarrollo de una moderna economía industrial como la mencionada innovación en la producción es la innovación en los procedimientos y su promoción, esto es: la ayuda a las empresas en el desarrollo y realización de mejores (y sobre todo ahorradores de costes) procedimientos de producción que contribuyan eficazmente a asegurar la competitividad internacional y a mantener el pleno empleo.

La política económica de los Gobiernos basada en la doctrina keynesiana no tendrá éxito, sin embargo, más que en el caso de que se vea respaldada por los grandes grupos de intereses económicos. En efecto, en tiempos de recesión la política expansiva del Estado sólo será eficaz, y no se verá acompañada de inflación como fenómeno secundario si se consigue mantener dentro de unos límites la subida de precios, pese a la disminución de los tipos de interés y a la ampliación de los pedidos públicos. Una política de rentas concebida macroeconómicamente, que sea capaz de canalizar por cauces pacíficos de lucha de los grandes grupos económicos por la distribución, y una política salarial moderada de los sindicatos, así como la colaboración de los grupos de intereses en cuestiones económicas y en el asesoramiento del Gobierno, pueden ofrecer a la estabilidad económica y política ese marco que es imprescindible para una política consecuente de pleno empleo. Por otra parte, no debe subestimarse la importancia que, para la tranquilidad de la gente y para la estabilidad de un sistema político y económico, tiene el pleno empleo y la seguridad del propio puesto de trabajo.

Consideraciones en torno a la política de estabilidad en los países en vías de desarrollo

No es éste el momento adecuado para entrar con detalle en los problemas de estabilidad de los países en vías de desarrollo. Permítaseme, de todos modos, una observación: las experiencias

vividas en los Estados industriales y las normas de comportamiento político y económico desarrolladas en los países industriales de Occidente no pueden ser trasplantadas, sin más, a los países en vías de desarrollo.

En este sentido, es de suponer que las negativas repercusiones de un *approach* puramente monetarista son aún más peligrosas para las jóvenes economías del Tercer Mundo que para los viejos países industriales. Si para la concesión de un crédito internacional se exige como requisito previo una drástica restricción de la masa monetaria y una fuerte reducción de los gastos públicos, incluso en el ámbito de los gastos necesarios para la subsistencia, puede ocurrir muy fácilmente que se frustren unas posibilidades de desarrollo económico que ya se vislumbraban y que la situación económica de la población se deteriore hasta el punto de que ya sea imposible garantizar la estabilidad política, que es absolutamente necesaria para el desarrollo económico. Además, la drástica restricción de los gastos públicos no será posible en casi ningún caso porque en los países en vías de desarrollo el Estado suele ser el inversor más importante. Las inversiones estatales no sólo soportan el desarrollo de la infraestructura, sino que, a menudo, son también el fundamento imprescindible para el crecimiento del sector directamente productivo de la economía nacional.

También en las relaciones económicas exteriores fracasará casi siempre una política puramente monetarista que trate de combatir las dificultades de la balanza de pagos principalmente con la devaluación de la propia moneda. Puesto que los países en vías de desarrollo no pueden prescindir de las importaciones de bienes de inversión para el desarrollo de su industria, ni de las importaciones de energía, estando obligados incluso en muchos casos a la importación de alimentos, su demanda de importación suele ser inelástica a los precios, esto es: la devaluación no causa ninguna disminución digna de ser tenida en cuenta en sus importaciones, pese a que éstas son ahora más caras en moneda nacional. Además, el aumento de las importaciones no va seguido de un aumento de las exportaciones, ya que la producción para la exportación o bien no está desarrollada, sino en ínfimas dimensiones, o bien, en el caso de que se exporten mercancías, se trata de productos cuya venta en mercados extranjeros, especialmente en los de los países indus-

trializados, se ve restringida por una demanda inelástica; este es el caso, por ejemplo, de los productos alimenticios.

Una política económica preferentemente dirigida al equilibrio de la balanza de pagos tampoco es recomendable para los países en vías de desarrollo porque, por su causa, el sector exportador de sus economías suele dilatarse a costa del sector económico interno, que es el que ha de poner a disposición de la población nacional los bienes de subsistencia. Pero si la producción con miras a la demanda de la propia población nacional se desarrolla insuficientemente, la consecuencia será un insatisfactorio aprvisionamiento de la población y, además, se perderán posibilidades de renta y puestos de trabajo, como consecuencia de la restricción de la circulación entre la producción nacional y la demanda. De ahí que forzar la producción en favor de la exportación sea, sobre todo en los países en vías de desarrollo, algo tan contrario a la política keynesiana de asegurar el empleo como al objetivo del desarrollo de mejorar, cuando menos, rápidamente la satisfacción de las necesidades humanas básicas.

Otras medidas aplicadas hasta ahora con éxito en los Estados industriales, dirigidas a estabilizar la coyuntura y a fortalecer el crecimiento económico, tampoco son aplicables a los países en vías de desarrollo, o lo son sólo de manera limitada. En economías de mercado industrializadas, por ejemplo, la supresión o reducción de las subvenciones a precios y rentas fomentará la competencia, acelerará una mejor distribución de las fuerzas productivas y fortalecerá el crecimiento económico. En los países en vías de desarrollo, por el contrario, los resultados de tal medida serán que los grupos de población afectados por ella no pueden procurarse fuentes alternativas de ingresos y que la mejor distribución de las fuerzas productivas, en especial de la mano de obra, apenas tiene trascendencia porque, en cualquier caso, hay mucha más mano de obra de la que puede absorber la estructura productiva.

En los países industrializados se suele hacer referencia también a la gran importancia que una política salarial moderada tiene a efectos de asegurar el pleno empleo, combatir la inflación y equilibrar la balanza de pagos. Pero en los países en vías de desarrollo están tan disociados el sector interno y el externo que se puede aceptar la inflación nacional sin que sufra daño alguno la competitividad del sector exportador en el extranjero. Como, además, la

importación y la exportación están reglamentadas por el Estado, se puede mejorar la balanza de pagos restringiendo la importación de bienes de escasa importancia, al tiempo que la importación de bienes importantes para el propio desarrollo se financia, en caso necesario, mediante el endeudamiento exterior.

Por último, mientras que para garantizar la coyuntura y el empleo, sobre todo en pequeños países industriales, es de decisiva importancia el mantenimiento de un comercio internacional libre, toda vez que tales países tienen que exportar una gran parte de sus productos industriales e importar muchos productos primarios y bienes de inversión y de consumo, a causa de la vasta división internacional del trabajo sobre la que se asienta su bienestar, el interés de muchos Estados industriales en un libre tráfico internacional de mercancías es muchísimo mayor que el de la inmensa mayoría de los países en vías de desarrollo. Su propia producción suele quedar protegida contra la competencia internacional, a través de medidas de política comercial, a fin de garantizar a sus jóvenes industrias un desarrollo tranquilo; la escasa cuantía de sus reservas de divisas les obliga a administrarlas con cuidado y a no gastarlas más que en importaciones que sean importantes para el desarrollo nacional. Aunque, en definitiva, una gran parte de la oferta industrial de bienes disponible en el mercado nacional tiene que ser importada por muchos países en vías de desarrollo, tales importaciones no dependen de decisiones privadas, sino de planificaciones estatales. De ahí que, al contrario que en los países industrializados, los Gobiernos de los países en vías de desarrollo no vean en general el libre comercio internacional como un requisito previo indispensable para la prosperidad económica y para el pleno empleo; en lo que sí están primordialmente, por no decir que exclusivamente, interesados es en el libre acceso de sus propias exportaciones a los mercados de los Estados industriales. Si las posibilidades de venta se ven limitadas a nivel mundial, se busca una solución a través de los acuerdos internacionales sobre materias primas, de las garantías de precios en favor de los bienes exportados (almacenados en depósitos internacionales) o de las garantías en favor de un determinado nivel de los ingresos en divisas.

Resumen

Permítanme que, para terminar y a modo de resumen, me refiera otra vez a las enseñanzas que hoy podemos sacar de las teorías de los monetaristas y de los keynesianos.

Lo fundamental para Keynes y su escuela es asegurar una demanda suficiente que garantice un alto nivel de empleo, en el que todo el que quiera trabajar pueda encontrar un puesto de trabajo. Los instrumentos son los siguientes: creación de rentas suficientes mediante inversiones públicas, en parte también mediante ayudas sociales; fomento de la actividad inversora privada, mediante incentivos a la inversión, y una política de bajos tipos de interés. No se teme que se produzca inflación más que en períodos de coyuntura excesivamente alcista; pero si hay que elegir a efectos de la política económica entre el paro y la inflación, se dará prioridad al aseguramiento del pleno empleo. De todos modos, se considera muy deseable la estabilidad del valor del dinero, ya que con la inflación se pone en peligro el principio de precios reales y el comportamiento racional de los productores, se somete la distribución de la renta a variaciones imprevisibles y son de esperar algunos perjuicios en el empleo y en el crecimiento.

La fuerte y unilateral trascendencia que se atribuye a la regulación de la masa monetaria restringe grandemente el valor diagnóstico de las teorías monetaristas y no permite su aplicación a situaciones en las que los problemas de empleo y de desarrollo tienen sus causas en fenómenos distintos de los monetarios. Los monetaristas se interesan, además, en primera línea por garantizar un valor estable del dinero y están más dispuestos que los keynesianos a aceptar el subempleo. Por eso se sienten más inclinados que los keynesianos a la práctica de una política económica restrictiva; llegan a considerar que las recesiones y el paro transitorio son muchas veces necesarios para racionalizar la producción y para impulsar el crecimiento en los sistemas de economía libre de mercado.

Tanto para los keynesianos como para los monetaristas, la relación macroeconómica entre la demanda global y la oferta global ocupa un primerísimo lugar; sus teorías no presentan componentes estructurales. Se ocupan principalmente de asegurar el pleno empleo y la estabilidad en la economía estacionaria; los criterios del

crecimiento económico y de su aseguramiento no los tratan más que tangencialmente. No obstante, los esquemas keynesianos ofrecen más espacio a la configuración político-económica por el Estado y, de este modo, permiten un mejor cumplimiento de los imperativos sociales y humanitarios en el área económica.

En cualquier caso, tanto las ideas keynesianas como las monetaristas son poco idóneas para resolver los problemas político-económicos propios de los últimos años 70 y primeros 80. En efecto, las condiciones generales de la economía son hoy sustancialmente distintas de las imperantes hace cincuenta años. De lo que hoy se trata es de asegurar el pleno empleo y la estabilidad de la moneda en una situación de precios crecientes de la energía, de las materias primas, de los costes aplicados al mantenimiento de un medio ambiente sano y, en muchos países, también de una nada despreciable presión de costes causada por los aumentos salariales. Además, en los mercados de muchos bienes se advierte una saturación relativa de la demanda, que, unida a las ofertas competitivas de los nuevos países industriales y a un ciclo del producto en aceleración constante, reduce los beneficios industriales y provoca problemas de financiación. A mayor abundamiento se aprecia en muchos casos un claro desplazamiento de la demanda de los particulares, y en parte también de las empresas, hacia bienes y servicios ofrecidos por el Estado. Esto puede dificultar el aseguramiento del empleo en el sector privado y desembocar en el problema de equilibrio presupuestario en el sector público, en el caso de que estas aportaciones del sector público no puedan hacerse, o tengan que hacerse, sin cubrir sus costes.

A la política económica estatal se le plantean hoy funciones adicionales, principalmente el mantenimiento de la paz social, incluso en condiciones de crecimiento económico nulo. Por eso se atribuye una mayor importancia a la buena colaboración entre las partes social y económica entre sí y entre éstas y el Estado. Sin contar con que la política económica tiene que aspirar a acelerar la adaptación estructural de la industria a las variaciones de la demanda en el interior y en el extranjero, apoyar la innovación de productos y procedimientos en las empresas y mejorar así su competitividad, a fin de asegurar los puestos de trabajo.

Pese a un bienestar privado relativamente alto y pese a las dificultades del sector público para equilibrar el presupuesto, las em-

presas y los particulares exigen del Estado unas prestaciones suplementarias, sea en forma de subvenciones, compensaciones de precios e incentivos a la actividad inversora y exportadora, sea a través de la mejora de la infraestructura económica y social. Cuando estas prestaciones son reclamadas individualmente, se hace cada vez más necesario cobrar tasas o contribuciones, en cuya fijación han de tenerse en cuenta los criterios sociales. Dado el creciente volumen de la actividad económica estatal, adquiere cada día mayor importancia la racionalización económica de los servicios y una exacta fiscalización de la contabilidad pública.

El economista teórico se ve confrontado hoy a muchas situaciones nuevas que requieren un profundo tratamiento teórico. El economista político se ve situado en los años 80 frente a muchos problemas nuevos que aguardan con impaciencia una solución. Hay que apelar a la comprensión de la gente y explicarle las condiciones en que va a transcurrir la vida económica de esta década. La inventiva humana, la iniciativa económica, la laboriosidad de la población, la capacidad de adaptación y la solidaridad de todos los grupos de población de nuestros modernos Estados industriales, así como los esfuerzos en pro de la colaboración internacional y del equilibrio de intereses en paz y libertad, nos ayudarán a resolver los problemas futuros con el mismo acierto con que hemos sabido superar los de los últimos treinta y cinco años.

