

Naturaleza y causas del estancamiento económico: un examen de seis países

ANGUS MADDISON*

EL ESTANCAMIENTO Y SUS CAUSAS

Desde 1973, el crecimiento de las seis economías occidentales que hemos elegido como muestra declinó agudamente (véase el cuadro 1). El alza promedio del producto real durante el período 1973-1982 fue de 1.9% anual, en comparación con 5.3% en 1950-1973. El freno al incremento del ingreso real fue mayor, a causa del importante deterioro de la relación de intercambio. En 1974-1975 y 1981-1982 hubo dos amplios ciclos recesivos, claramente distinguibles, con elevados índices de desempleo y subutilización de la planta productiva. La segunda de estas recesiones empezó cuando la producción era inferior, como puede demostrarse, a la capacidad instalada (véanse los cuadros 2 y 3).

* Profesor de Economía en la Universidad de Groningen, Países Bajos. El autor expresa su gratitud a Jan Kregel, Simon Kuipers y Jan Pen por sus comentarios a un borrador del presente ensayo. El trabajo apareció originalmente en la revista holandesa *De Economist*, 131, núm. 4, 1983 y se publica con el permiso del autor. [Traducción del inglés de Arturo Garmendia, revisada por la Redacción de *Comercio Exterior*.]

Esta desaceleración del crecimiento tuvo tres causas principales:

1. Una disminución a largo plazo del aumento potencial de la productividad, a medida que los países seguidores (Europa y Japón) alcanzaron los niveles del líder (Estados Unidos).
2. Pérdidas cíclicas inevitables en la producción y el empleo, a medida que los países se ajustaban a importantes "choques del sistema".
3. Pérdidas debidas a cambios de "las concepciones institucionales" sobre medidas e instrumentos macropolíticos.

La desaceleración a largo plazo de la productividad

Los países europeos y Japón disfrutaron de tasas de crecimiento inusualmente elevadas en los años cincuenta y sesenta, porque fueron capaces de explotar las "oportunidades del atraso". Esto queda claro en los datos de los cuadros 4 y 5. Era inevitable que este dividendo anormal de productividad se evaporara a medida que se acercaban a los niveles de Estados Unidos.

CUADRO 1

PIB a precios constantes. Tasa media anual de crecimiento (Porcentajes)

| | 1870- 1950 | 1950- 1960 | 1960- 1973 | 1973- 1982 | 1929- 1938 |
|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Alemania | 2.1 | 8.0 | 4.5 | 1.7 | 3.8 |
| Estados Unidos | 3.5 | 3.3 | 4.0 | 1.8 | -0.7 |
| Francia | 1.4 | 4.6 | 5.6 | 2.4 | -0.4 |
| Japón | 2.2 | 8.8 | 9.8 | 3.6 | 4.7 |
| Países Bajos | 2.3 | 4.5 | 5.0 | 1.5 | 0.3 |
| Reino Unido | 1.6 | 2.8 | 3.1 | 0.6 | 1.9 |
| Promedio | 2.2 | 5.3 | 5.3 | 1.9 | -1.6 |

Fuentes: A. Maddison, *Phases of Capitalist Development*, Oxford, 1982, apéndice A; *National Accounts 1951-1980*, OCDE, París, 1982; *Quarterly National Accounts*, núm. 1, 1983; y para los Países Bajos en 1982, *Economic Outlook*, julio de 1983. Las estimaciones se ajustaron para excluir el efecto del intercambio fronterizo.

CUADRO 2

PIB a precios constantes. Incremento anual (Porcentajes)

| | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 ^a |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|
| Alemania | 4.5 | 0.7 | -1.6 | 5.4 | 3.1 | 3.1 | 4.1 | 1.9 | 0.2 | -1.1 | 0.5 |
| Estados Unidos | 5.5 | -0.7 | -0.7 | 4.9 | 5.2 | 4.7 | 2.4 | -0.3 | 2.3 | -1.7 | 3.0 |
| Francia | 5.4 | 3.2 | 0.2 | 5.2 | 3.1 | 3.8 | 3.3 | 1.1 | 0.2 | 1.7 | -0.5 |
| Japón | 8.8 | -1.0 | 2.3 | 5.3 | 5.3 | 5.0 | 5.1 | 4.9 | 4.0 | 3.0 | 3.3 |
| Países Bajos | 5.7 | 3.5 | -1.0 | 5.3 | 2.4 | 2.7 | 2.1 | 0.9 | -1.2 | -1.4 | -0.3 |
| Reino Unido | 7.5 | -1.0 | -0.7 | 3.6 | 1.3 | 3.7 | 1.6 | -2.0 | -2.0 | 1.2 | 1.8 |
| Promedio aritmético | 6.2 | 0.8 | -0.3 | 5.0 | 3.4 | 3.8 | 3.1 | 1.1 | 0.6 | 0.3 | 1.3 |

a: Estimado

Fuente: OCDE, *Economic Outlook*, julio de 1983.

En 1973-1982, la productividad creció en los seis países a un promedio de sólo 2.7% anual, en comparación con 5.3% en 1960-1973. Esta tasa es todavía considerablemente mayor que la media de 1.7% anual, alcanzada de 1870 a 1950. Ello se explica porque la tasa de crecimiento del acervo de capital, aunque reducida, sigue siendo alta con respecto a los patrones históricos; el incremento del acervo de capital humano es todavía rápido; una mayor proporción de los recursos colectivos se dedica a ID en más países que antes, y las economías reciben mayores influencias e ideas en favor del crecimiento que en otras épocas, gracias al comercio y los mercados de capital.

El retraso de la productividad tiene también un componente cíclico debido a menores inversiones y a una asignación de recursos menos eficiente en economías estancadas; por ello desde 1973 el componente de largo plazo de la desaceleración del crecimiento es menor que el retardo de la productividad. Esto es particularmente cierto en Japón, donde la aguda caída de la productividad a partir de ese año refleja cierto grado de acumulación

de trabajadores. Ésta es mayor que en otros países a causa de estructuras salariales más flexibles y de un gran esfuerzo gubernamental por mantener bajos índices de desempleo.

La desaceleración de la productividad ocurrida en Estados Unidos es más difícil de explicar. Puede deberse sólo a causas cíclicas o *ad hoc*, pero también puede obedecer a fuerzas que actúan a largo plazo a medida que la estructura de la demanda se concentra en el sector de servicios, donde el crecimiento de la productividad es más lento.¹

Costos inevitables de los choques del sistema

Desde principios de los setenta los "choques del sistema" han afectado a la actividad económica: el colapso del sistema de tipos de cambio fijados de Bretton Woods y el incremento de 12 veces en el precio del petróleo. Tales choques fueron lo sufi-

cientemente grandes como para provocar cambios en las armas discrecionales de política macroeconómica y en las reglas que normaban la actividad de los bancos centrales y de los ministros de finanzas. También tuvieron fuerza suficiente como para cambiar las expectativas del sector privado.

Era razonable esperar que aun los gobiernos más diestros perdieran capacidad al enfrentarse a estos "choques" que entrañan nuevos riesgos de política y plantean problemas de transición para

1. Un análisis de los factores de largo plazo del retardo de la productividad se encuentra en A. Maddison, "Comparative Analysis of the Productivity Situation in the Advanced Capitalist Countries", en J.W. Kendrick (ed.), *International Comparisons of Productivity and Causes of the Slowdown*, American Enterprise Institute, Washington, 1983; E.F. Denison, *Accounting for Slower Economic Growth*, Brookings, Washington, 1979; los artículos de Lindbeck, Giersch y Wolter, y Denison en *Economic Journal*, marzo de 1983, y R.C.O. Matthews (ed.), *Slower Growth in the Western World*, Londres, 1982.

CUADRO 3

Acervo de capital fijo¹
Tasa media anual de crecimiento
(Porcentajes)

| | 1913-1950 | 1950-1960 | 1960-1973 | 1973-1980 |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Alemania (neta) | 1.0 | 6.6 | 6.5 | 4.0 |
| Estados Unidos (neta) | 1.9 | 3.4 | 4.3 | 2.9 |
| Francia (neta) | 1.0 | 2.9 | 5.9 | 4.5 |
| Japón (bruta) | 3.3 | 5.1 | 12.1 | 6.8 |
| Países Bajos (bruta) | n.d. | 6.5 | 6.9 | 4.3 |
| Reino Unido (neta) | 0.5 | 2.5 | 4.8 | 2.9 |
| Promedio aritmético | 1.5 | 4.5 | 6.8 | 4.2 |

1. Excluye la construcción habitacional.

n.d. No disponible.

Fuentes: La mayor parte de los datos se obtuvo de fuentes oficiales, como se explica en A. Maddison, *Phases of Capitalist Development*, Oxford, 1982. El método de estimación utilizado para los Países Bajos se explica en A. Maddison y B.S. Wilpstra (eds.), *Unemployment: the European Perspective*, Londres, 1982. Para Estados Unidos los datos de 1929 en adelante se tomaron de *Fixed Reproducible Tangible Wealth in the United States 1925-1979*, Departamento de Comercio, Washington, 1982, con una revisión y actualización gentilmente proporcionada por John C. Musgrave; los de Japón, 1973-1980, provienen de *Flows and Stocks of Fixed Capital*, OCDE, París, 1982.

proyectar y aprender a usar nuevos instrumentos económicos, como los tipos de cambio flotantes. Esto es igualmente cierto para empresarios y sindicalistas, cuyas reacciones afectan de manera significativa los resultados macroeconómicos.

Cambios de las concepciones institucionales

Hasta cierto punto la caída del crecimiento desde 1973, y particularmente desde 1979, se ha debido a una cautela deliberada en las políticas. Como se describe líneas abajo, el consenso en las políticas ya no es el de la Edad de Oro, anterior a 1973.

No es posible medir de manera científica el efecto de estos cambios de políticas en el retraso de la productividad. Al comparar 1973-1982 con 1960-1973, queda de relieve que el crecimiento del PIB descendió 3.4 puntos, de 5.3 a 1.9, y se confirma la importancia de los factores de largo plazo y de las inevitables alteraciones provocadas por los "choques". Así, la influencia de la cautela o, como me parece, de la "precaución excesiva" en el crecimiento es probablemente menor a un punto porcentual. Antes de continuar con el análisis de los cambios de política describiremos con mayor detalle lo ocurrido en el período 1973-1982, así como la nueva apertura de las economías en estudio.

LA EXPERIENCIA DE 1973-1982

Demanda

La inversión ha sido el componente más débil de la demanda (véase el cuadro 6). Cayó casi 1% anual de 1973 a 1982, en comparación con un aumento de 6.7% anual en 1960-1973. Desde 1973, el panorama de la inversión ha sido muy similar en todos

CUADRO 4

PIB por hora de trabajo
Tasa media anual de crecimiento
(Porcentajes)

| | 1870-1950 | 1950-1960 | 1960-1973 | 1973-1982 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|------------------|
| Alemania | 1.5 | 6.9 | 5.3 | 3.2 |
| Estados Unidos | 2.3 | 2.5 | 2.5 | 1.0 |
| Francia | 1.9 | 4.4 | 5.5 | 3.6 |
| Japón | 1.6 | 5.7 | 9.3 | 3.2 |
| Países Bajos | 1.4 | 3.4 | 5.4 | 2.6 ^a |
| Reino Unido | 1.4 | 2.2 | 3.9 | 2.6 |
| Promedio | 1.7 | 4.2 | 5.3 | 2.7 |

a. 1973-1981.

Fuente: A. Maddison, *Phases of . . . op. cit.* (actualizado).

los países occidentales, mientras que en 1929-1938 la divergencia de las políticas nacionales fue mayor, como fueron diferentes las inversiones.

Las exportaciones fueron el elemento más fuerte de la demanda. Su ritmo de aumento descendió respecto a las elevadas tasas de 1960-1973, pero se ha sostenido mucho mejor que en los años treinta, cuando se redujo el intercambio entre estos países a causa de la imposición de barreras al comercio, y el intercambio con el resto del mundo se contrajo drásticamente al declinar el poder de compra de países cuyos ingresos se redujeron por el colapso de los precios, y cuya capacidad para obtener crédito se esfumó por el derrumbe del mercado mundial de capitales. En el período 1973-1982 las exportaciones se mantuvieron a flote gracias al despilfarro de los países miembros de la OPEP y a los inmensos empréstitos concedidos al Tercer Mundo y a los países de Europa Oriental. Sin embargo, en 1975 y 1982 el comercio mundial declinó (véase el cuadro 12), lo que interrumpió las exportaciones de los países de nuestra muestra.

El consumo público fue un modesto sostén en todos los países, aunque su papel fue mucho menos dinámico que en los años treinta, y su ritmo de aumento fue menor que en 1960-1973. El consumo privado fue considerablemente más bajo que durante el crecimiento de 1960-1973, aunque, en promedio, fue mayor que en 1929-1938, con algunas excepciones.

Mercados de trabajo

El desempleo se incrementó mucho, pasando de 2.5% en 1973 a 9% en julio de 1983. Los dos saltos mayores fueron en 1973-1976 y 1979-1983, con un intervalo de estabilidad entre 1976 y 1979. El desempleo es atroz en los Países Bajos y el Reino Unido, los dos países con menos excusas para aplicar una política anti-inflacionaria, dada la desusada posición favorable de que disfrutaban en materia de energéticos y balanza de pagos.

El desempleo es la forma más obvia de inactividad laboral, pero el descenso del uso de la fuerza de trabajo puede también observarse en los movimientos de los insumos totales de trabajo. Durante 1973-1982 las horas totales trabajadas disminuyeron cerca de 0.7% anual, mientras que en 1960-1973 aumentaron 0.15% cada año. La oferta de trabajo creció a un ritmo similar (0.9%

CUADRO 5

PIB por hora de trabajo
(Estados Unidos = 100)

| | 1870 | 1950 | 1960 | 1973 | 1982 |
|----------------------|------|------|------|------|-----------------|
| Alemania | 66 | 36 | 55 | 77 | 94 |
| Francia | 64 | 46 | 55 | 81 | 101 |
| Japón | 27 | 16 | 22 | 49 | 60 |
| Países Bajos | 111 | 56 | 62 | 88 | 98 ^a |
| Reino Unido | 120 | 59 | 58 | 68 | 79 |
| Promedio de 5 países | 78 | 43 | 50 | 73 | 86 |

a. 1981.

Fuente: A. Maddison, *Phases of... op. cit.* (actualizado).

debilitamiento de la demanda industrial de trabajadores. Antes de ese año, el Reino Unido era el único país importante donde disminuía de modo considerable el nivel absoluto de empleo industrial. En la actualidad, la desindustrialización ha afectado a Francia, la República Federal de Alemania y los Países Bajos, en escala muy significativa; aún en Japón y Estados Unidos, donde el empleo industrial tenía magnitudes considerables, ha aparecido el estancamiento (véase el cuadro 7). Este fenómeno es consecuencia tanto de factores coyunturales como de largo plazo. La elasticidad de la demanda de productos industriales es más débil que en los primeros años de la posguerra, el crecimiento de la productividad es rápido en este sector y ha aumentado la competencia de los países del Tercer Mundo recientemente industrializados.

CUADRO 6

Demanda agregada 1929-1938 y 1960-1982
Tasa media anual de crecimiento
(Porcentajes)

| | Inversión bruta | | | Consumo final privado | | | Exportación de bienes y servicios | | | Consumo público | | |
|----------------|-----------------|-----------|-----------|-----------------------|-----------|-----------|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------------|-----------|-----------|
| | 1960-1973 | 1973-1982 | 1929-1938 | 1960-1973 | 1973-1982 | 1929-1938 | 1960-1973 | 1973-1982 | 1929-1938 | 1960-1973 | 1973-1982 | 1929-1938 |
| RFA | 3.9 | -0.7 | 5.1 | 4.7 | 1.8 | 1.0 | 7.9 | 5.1 | -7.9 | 4.7 | 2.5 | 12.6 |
| Estados Unidos | 5.0 | -1.1 | -9.0 | 4.2 | 2.5 | -0.3 | 6.7 | 4.8 | -1.9 | 2.8 | 1.6 | 4.6 |
| Francia | 7.4 | 0.4 | -3.2 | 5.6 | 3.4 | 0.5 | 9.4 | 5.0 | -5.0 | 3.9 | 2.8 | 4.2 |
| Japón | 13.6 | 1.7 | 8.9 | 9.2 | 3.0 | 2.0 | 14.0 | 10.8 | 8.2 | 6.1 | 4.3 | 7.9 |
| Países Bajos | 5.6 | -1.7 | 3.2 | 5.6 | 2.1 | 2.0 | 9.1 | 2.2 | -3.6 | 2.8 | 2.4 | 2.5 |
| Reino Unido | 4.5 | -2.7 | 3.6 | 2.8 | 1.0 | 1.7 | 5.1 | 2.5 | -2.9 | 2.5 | 1.6 | 6.0 |
| Promedio | 6.7 | -0.7 | 0.4 | 5.4 | 2.3 | 1.2 | 8.9 | 5.1 | -2.2 | 3.8 | 2.5 | 6.3 |

Fuentes: 1960-1982: *National Accounts of OECD Countries*, OCDE, París, varios números. Francia, 1929-1938: estimaciones del gasto público, la inversión y las exportaciones de J.J. Carré, P. Dubois y E. Malinvaud, *La Croissance Française*, Seuil, París, 1972, p. 316; el consumo se dedujo como un residuo usando la tasa de crecimiento del PIB de la p. 35, así como las ponderaciones para el PNB de OEEC, *Statistics of National Product and Expenditure 1938 and 1947 to 1955*, OEEC, París, 1957, p. 59. Alemania, 1929-1936: D. Keese, "Die Volkswirtschaftlichen Gesamtgrößen für das Deutsche Reich in den Jahren 1925-1936", en W. Conze y H. Raupach (eds.), *Die Staats und Wirtschaftskrise des deutschen Reiches*, Klett, Stuttgart, 1967, p. 43; los datos anteriores se elaboraron con los de 1936-1938, con base en R. Erbe, *Die nationalsozialistische Wirtschaftspolitik 1933-1939 im Lichte der modernen Theorie*, Polygraphischer Verlag, Zürich, 1958, p. 100, deflacionados con el índice de precios al consumidor. Japón, 1929-1938: K. Ohkawa y M. Shinohara, *Patterns of Japanese Economic Development*, Yale, 1979, p. 258. Países Bajos, 1929-1938: *Tachtig Jaren Statistiek in Tijdreeksen*, CBS, La Haya, 1979, pp. 144-145, y G.J.T. Vorstman, "Een econometrische analyse van de Nederlandse volkshuishouding", CPB, La Haya, mimeo, 21/3/74. Reino Unido, 1929-1938: C.H. Feinstein, *National Income, Expenditure and Output of the United Kingdom, 1855-1965*, Cambridge, 1972, p. T16. Estados Unidos, 1929-1938: *The National Income and Product Accounts of the United States, 1929-1974*, Statistical Tables, Departamento de Comercio, Washington, p. 324.

anual) tanto en 1973-1982 como en 1960-1973 (véase el cuadro 9). Así, las cifras de desempleo hacen parecer menor el grado actual de inactividad laboral.²

Desde 1973 el mayor cambio sectorial en el empleo fue el

2. La inactividad económica es, desde mi punto de vista, mayor que la laboral, porque la desaceleración de la productividad del trabajo incluye un elemento de inactividad productiva. También hay capacidad ociosa del capital, porque la tasa de crecimiento del acervo, aunque creció más lentamente que en 1960-1973, se ha incrementado a un ritmo mayor superior a la norma histórica. Es necesario ajustar hacia abajo el crecimiento del capital acumulado después de 1973 (medido convencionalmente) porque los "choques" de precios de la OPEP volvieron prematuramente obsoleta una parte de ese capital. En mi opinión este tipo de pérdidas es-

tructurales probablemente reducen el acervo de capital en algo así como 5%. Otros estiman pérdidas mayores; es el caso de M.N. Bailey ("Productivity and the Services of Capital and Labor", *Brookings Papers on Economic Activity*, I, 1981), quien relaciona la capacidad real con el valor de los activos en el mercado. En los Países Bajos, los simpatizantes de las tesis de Hartog-Tjan argumentan que ha habido grandes pérdidas del acervo de capital porque los salarios excesivamente altos han inducido a que se le descarte como chatarra. De aquí hay quien concluye que el desempleo en los países occidentales contemporáneos es similar al de la India, es decir, que se debe a la escasez de capital. Esta posición es tan inverosímil como la idea de que el aumento del desempleo refleja un incremento de la inclinación hacia el ocio. Mi posición respecto a las probables pérdidas estructurales del acervo de capital, así como una crítica a Bailey, se encuentra en mi contribución en J.W. Kendrick, *op. cit.*, una crítica a las hipótesis de Hartog-Tjan puede consultarse en mi trabajo en A. Maddison y B.S. Wilpstra, *op. cit.*

CUADRO 7

Empleo por sector de actividad
Tasa media anual de crecimiento
(Porcentajes)

| | 1960-1973 | | | 1973-1982 | | |
|----------------|-------------|-----------|-----------|-------------------|-------------------|------------------|
| | Agricultura | Industria | Servicios | Agricultura | Industria | Servicios |
| Alemania | -4.6 | -0.1 | 1.6 | -3.9 | -1.7 | 1.1 |
| Estados Unidos | -3.2 | 1.9 | 2.4 | 0.0 | 0.0 | 2.6 |
| Francia | -4.3 | 1.2 | 2.0 | -3.2 | -1.5 | 1.7 |
| Japón | -4.8 | 3.4 | 2.7 | -2.8 | 0.0 | 2.1 |
| Países Bajos | -3.1 | -0.3 | 2.4 | -1.5 ^a | -1.9 ^a | 1.4 ^a |
| Reino Unido | -2.6 | -0.9 | 1.1 | -1.3 | -2.9 | 0.9 |
| Promedio | -3.8 | 0.9 | 2.0 | -2.1 | -1.3 | 1.6 |

a. 1973-1981.

Fuentes: OCDE, *Labour Force Statistics*. Países Bajos, 1973-1981: OCDE, *Economic Survey*, La Haya, enero de 1983.

Sobre todo ha influido la disminución coyuntural de la demanda de productos industriales, en especial de bienes de inversión.

En los servicios, la demanda de fuerza de trabajo se ha sostenido mucho mejor, con crecimientos apreciables desde 1973. Esto refleja la menor sensibilidad cíclica y la mayor elasticidad a largo plazo de la demanda y el más lento crecimiento de la productividad en el sector.

La agricultura es ahora mucho menos importante que la industria y los servicios, pero en todos los países se puso coto al descenso del empleo agrícola desde 1973. Al parecer, hay cierto grado de acumulación laboral, que tradicionalmente aparece en este sector en períodos de contracción de la demanda.

Energéticos

Desde 1974, una preocupación política predominante ha sido reducir la demanda de energía y estimular la búsqueda de sustitutos para el petróleo de la OPEP. En gran medida, esto fue provocado por los enormes aumentos de los precios del petróleo, engendrados por la acción deliberada del cártel de la OPEP en 1973-1974, y por las revueltas políticas en Irán, después de 1979. Desafortunadamente, Estados Unidos demoró algunos años en abandonar su política de promover el consumo de energía y desalentar la búsqueda de petróleo. Sin embargo, para 1982 se había logrado disminuir en gran medida el consumo de energía por unidad de PIB en todas las economías occidentales. A finales de 1982 la producción de la OPEP había bajado a 14 millones de barriles diarios (b/d), menos de la mitad del nivel de 1973, de 31 millones de (b/d). Hasta cierto punto, la debilidad cíclica de la demanda ha causado la debilidad de la OPEP, y ha conducido a la baja del precio del petróleo de 34 a 29 dólares el barril. Incluso suponiendo una recuperación económica en Occidente, parece que este espectro ha sido derrotado.

LA APERTURA DE LAS ECONOMÍAS OCCIDENTALES

En los años de posguerra, las economías occidentales se volvieron más abiertas (véase el cuadro 11). Excepto en Francia y Japón, la relación comercio/PIB era bastante superior a la de 1929 y los mercados de capitales también eran más abiertos. Los

países en estudio están comprometidos con un orden económico internacional liberal mediante obligaciones recíprocas en la OEEC, el GATT, etc. A pesar de algunas desviaciones —ninguno de ellos combatió el estancamiento mediante violentas medidas proteccionistas como las que caracterizaron a la década de los treinta. Esta es una razón importante que explica la mayor similitud de experiencias y políticas en estos países, en comparación con las de esa década. La apertura económica facilitó el crecimiento de posguerra en una forma importante, pero —a partir de 1973— ha impuesto también notables restricciones a la política expansionista.³

Una importante diferencia de las concepciones de política de cada país después de 1973 radica en su grado de aceptación de los tipos de cambio flotantes. Estados Unidos los sancionó de todo corazón y aceptó con indiferencia su volatilidad en ambos sentidos, mientras otros países consideraron que oscilaban (al alza o a la baja) de manera exagerada. La política del Reino Unido fue generalmente similar, aunque ciertas preocupaciones relacionadas con los tipos de cambio detonaron el episodio de Healey-FMI en 1976. Japón adaptó los tipos de cambio y la política monetaria a sus necesidades internas y sorteó sin grandes sobresaltos amplias fluctuaciones, en ambos sentidos de la relación yen-dólar. Los países continentales de la CEE atribuyeron destacada importancia a la estabilidad cambiaria y crearon un conjunto de tasas fijas dentro del Sistema Monetario Europeo y estuvieron dispuestos a tolerar cierto grado de deflación (por ejemplo, mayores tasas de interés que las que su situación interna permitía) para proteger sus tipos de cambio contra una depreciación muy grande frente al dólar.

Un hecho impresionante de la situación posterior a 1973, que prevaleció por lo menos hasta 1982, fue el cuantioso flujo de capital occidental y de fondos recirculados de la OPEP hacia el Tercer Mundo y los países comunistas.⁴ Esto contrasta con lo

3. Para un sucinto análisis de las restricciones que la apertura impone a la macropolítica, véase A. Lindbeck, "Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians", en *American Economic Review*, mayo de 1976.

4. Véase A. Lamfalussy, "Changing Attitudes Towards Capital Movements", en F. Cairncross (ed.), *Changing Perceptions of Economic Policy*, Londres y Nueva York, 1981, en donde se encontrará un examen

CUADRO 8

Oferta de trabajo, oportunidades de empleo y horas totales trabajadas
Tasa media anual de crecimiento
(Porcentajes)

| | 1960-1973 | | | 1973-1982 | | |
|---------------------|-------------------|--------|--------------------------|-------------------|-------------------|--------------------------|
| | Fuerza de trabajo | Empleo | Horas totales trabajadas | Fuerza de trabajo | Empleo | Horas totales trabajadas |
| Alemania | 0.22 | 0.22 | -0.79 | 0.10 | -0.56 | -1.45 |
| Estados Unidos | 1.84 | 1.94 | 1.46 | 2.29 | 1.62 | 0.75 |
| Francia | 0.78 | 0.67 | 0.03 | 0.70 | 0.07 | -1.13 |
| Japón | 1.23 | 1.26 | 0.47 | 0.90 | 0.78 | 0.35 |
| Países Bajos | 1.15 | 1.00 | -0.36 | 1.38 ^a | 0.60 ^a | -0.70 ^a |
| Reino Unido | 0.29 | 0.24 | -0.72 | 0.26 | -0.72 | -1.90 |
| Promedio aritmético | 0.92 | 0.89 | 0.15 | 0.94 | 0.30 | -0.68 |

a. 1973-1981.

Fuentes: OCDE, *Labour Force Statistics*. Países Bajos, 1973-1981: OCDE, *Economic Survey*, La Haya, enero de 1983.

CUADRO 9

Desempleo como porcentaje de la fuerza de trabajo
(Promedios anuales)

| | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | Julio 1983 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------------|
| Alemania | 0.8 | 1.6 | 3.6 | 3.7 | 3.6 | 3.5 | 3.2 | 3.0 | 4.4 | 6.1 | 7.7 |
| Estados Unidos | 4.8 | 5.5 | 8.3 | 7.6 | 6.9 | 6.0 | 5.8 | 7.0 | 7.5 | 9.5 | 9.3 |
| Francia | 2.6 | 2.8 | 4.1 | 4.4 | 4.7 | 5.2 | 5.9 | 6.3 | 7.3 | 8.0 | 8.1 |
| Japón | 1.3 | 1.4 | 1.9 | 2.0 | 2.0 | 2.2 | 2.1 | 2.0 | 2.2 | 2.4 | 2.6 |
| Países Bajos | 2.3 | 2.7 | 5.2 | 5.5 | 5.3 | 5.3 | 5.4 | 6.0 | 8.6 | 11.4 | 13.7 |
| Reino Unido | 3.2 | 3.2 | 4.7 | 6.0 | 6.3 | 6.3 | 5.6 | 7.0 | 10.6 | 12.4 | 12.6 |
| Promedio | 2.5 | 2.9 | 4.6 | 4.9 | 4.8 | 4.8 | 4.7 | 5.2 | 6.8 | 8.3 | 9.0 |

Fuente: OCDE, *Quarterly Labour Force Statistics*, núm. 3, París, 1983, p. 77. Las cifras se estandarizaron para facilitar las comparaciones internacionales. Se debe recordar que estos datos, aunque ajustados para aumentar su comparabilidad internacional, no representan de manera plena la inactividad de los trabajadores en los distintos países debido a la posibilidad de mitigar el desempleo mediante la repatriación de los trabajadores extranjeros, la reducción de la jornada o la de la participación de la fuerza de trabajo. Véase A. Maddison, "Monitoring the Labour Market", en *Review of Income and Wealth*, junio de 1980, en donde se presenta un conjunto completo de cuentas del mercado de trabajo de Francia, Alemania Federal y el Reino Unido. Para los Países Bajos véase A. Maddison y B.S. Wilpstra (eds.), *Unemployment: . . . op. cit.*, que contiene cuentas similares. Sin embargo, a medida que la recesión se profundizó, disminuyó la importancia relativa de los diversos mecanismos para aliviar el desempleo, excepto en Japón.

ocurrido de 1929 a 1938, cuando el mercado internacional de capitales dejó de funcionar al principio de la crisis mundial y la suspensión de pagos de la deuda se generalizó. De cualquier manera, el incumplimiento *de facto* de México en 1982, en lo que respecta a la deuda pública con bancos privados, y la subsecuente moratoria de Argentina, Brasil y Venezuela han puesto de relieve los riesgos implícitos en la vasta trama de la deuda. A diferencia de la situación de los treinta, hoy existen poderosos organismos

internacionales, como el FMI, para mitigar estos problemas, hay más sentido de responsabilidad y una mayor consulta mutua. Sin embargo, la reciente moratoria significa que disminuirá el flujo de capital hacia el Tercer Mundo y los países comunistas y esto, combinado con la reducción de ingresos de la OPEP, quiere decir que los mercados de exportación fuera de los países occidentales serán menos boyantes.

CAMBIOS DE LAS CONCEPCIONES INSTITUCIONALES DE POLÍTICA ECONÓMICA

esclarecedor de la política de posguerra referente a los movimientos internacionales de capital, así como la voluntad pragmática de aceptar controles. En este terreno hay también espacio para analizar la actual mezcla de controles fiscales que a menudo otorga mayores incentivos a las inversiones extranjeras que a las nacionales.

En el curso del pasado decenio, han cambiado considerablemente los puntos de vista institucionales sobre las metas y los instrumentos de política macroeconómica. Estos cambios no fueron simplemente una respuesta a los acontecimientos, sino que

CUADRO 10

Consumo de energía por 1 000 dólares de PIB a precios constantes¹

| | 1950 | 1960 | 1973 | 1982 |
|----------------|------|------|------|------|
| Alemania | 0.90 | 0.65 | 0.69 | 0.56 |
| Estados Unidos | 1.27 | 1.09 | 1.10 | 0.93 |
| Francia | 0.62 | 0.57 | 0.56 | 0.46 |
| Japón | 0.60 | 0.53 | 0.57 | 0.43 |
| Países Bajos | 0.54 | 0.54 | 0.80 | 0.65 |
| Reino Unido | 1.04 | 0.84 | 0.78 | 0.61 |
| Promedio | 0.83 | 0.70 | 0.75 | 0.61 |

1. PIB a precios relativos de Estados Unidos en 1975, energía en toneladas de petróleo crudo equivalente.

Fuentes: 1950: W.S. y E.S. Woytinsky, *World Population and Production*, Twentieth Century Fund, Nueva York, 1953, p. 941. 1960 y años posteriores: *Energy Policies and Programmes of IEA Countries, 1978 Review*, y publicamos subsecuentes de la IEA. PIB: I.B. Kravis, A. Heston y R. Summers, *World Product and Income*, Johns Hopkins, Baltimore, 1982.

también contribuyeron a moldearlos. La política cautelosa ha sido una causa significativa del crecimiento más lento.

Cualquier concepción atribuida en conjunto a las "instituciones" (con lo que quiero significar a los principales funcionarios de los ministerios de finanzas y de los bancos centrales, junto con los políticos que manejan esos campos y los economistas académicos atrapados en la red de la política como asesores, consultores, etc.) es por necesidad ecléctica, particularmente si el conjunto abarca varios países. Mas en la Época Dorada de los cincuenta y los sesenta se podría haber hablado razonablemente del consenso AROMático.⁵ Esto reflejaba la convergencia funcional de diferentes tendencias ideológicas. La política del Reino Unido era de inspiración keynesiana, con un fuerte acento en la administración de la demanda mediante instrumentos fiscales, fortalecida de tiempo en tiempo por la política de ingresos, Francia y Japón eran más ambiciosos: su activismo intervencionista abarcaba al mismo tiempo el manejo de la oferta y la demanda. En Alemania, la política de "mercado social" de Erhard distinguía poco entre problemas micro y macro, y subrayaba las virtudes de la competencia y de los incentivos laborales. Una gran corriente de fogosos trabajadores de Alemania Oriental y el sur de Europa añadió flexibilidad al mercado de trabajo. Además el poderoso Bundesbank concedió la mayor prioridad a la estabilidad de precios, y el éxito de Alemania en mantener elevados niveles de actividad fue apoyado por una bonanza de las exportaciones. No obstante, Erhard y su secretario de Estado, Müller-Armack, estaban conscientes de las virtudes de la administración de la demanda: en 1963 promulgaron la Ley de Crecimiento y Estabilidad, comprometiéndose con una política de *impulso del empleo*, que se amplió en 1967. La opción de los Países Bajos, en esencia, no fue diferente de la alemana. Estados Unidos empezó la época de posguerra con un compromiso keynesiano interno, y una política internacional fuertemente orientada a apoyar el crecimiento económico. Durante la

5. El autor emplea un juego de palabras intraducible (*AROMATIC consensus*), en el que la palabra *aromatic* (aromático, fragante) alude también a las siglas de *Activist Real Output Management*, o sea, Administración activista para la producción real. N. del T.

presidencia de Eisenhower hubo una regresión de ocho años a una anticuada política de rectitud fiscal, durante la cual el crecimiento económico y el pleno empleo recibieron escasa prioridad. La política estadounidense regresó al keynesianismo de 1961 a 1979.

Este consenso llevó el liberalismo al comercio y a la política de pagos internacionales y contribuyó a crear una dilatada trama de consulta y cooperación generales. El sistema de tipos fijos de Bretton Woods fue una parte medular. Junto con la existencia de una compensación claramente predecible y confortable entre inflación y desempleo, según se supone en la curva de Phillips, dicho sistema contribuyó en mucho a determinar políticas de acto reflejo.

La desaparición simultánea del sistema de Bretton Woods y de las normas de la curva de Phillips hicieron pedazos el consenso.

En un intento de preservarlo, los keynesianos institucionales, quienes reconocieron que la inflación imponía considerables pérdidas de bienestar, propusieron diversos mecanismos para influir en el proceso de negociación salarial, al que consideraban de carácter sociopolítico.

Arthur Okun fue el prototipo de este grupo. Pensaba que la pérdida de bienestar derivada de la inflación era cuantiosa⁶ y su índice de "insatisfacción" la igualaba con la del desempleo. La tradición keynesiana siempre ha considerado a los precios y salarios como algo delicado y ha destacado la probabilidad de un desempleo masivo y de grandes pérdidas en la producción, si los gobiernos tratan de disminuir las expectativas inflacionarias deprimiendo la demanda. Okun llevó aún más lejos este análisis con nuevas explicaciones de las causas de que se ajusten con imperfecciones y retrasos los mercados laboral y de productos. Su instrumento preferido de acción directa para mitigar la inflación era una política de ingresos basada en impuestos (*Tax Income Policy*, TIP) que premiaba fiscalmente a las empresas que estabilizaran los precios.⁷

Esta idea constituyó sólo una de las nuevas opciones, o variantes, de la política de ingresos, principal arma keynesiana contra la inflación, que perdió presencia debido al fracaso de las políticas obligatorias de ingresos durante la administración de Nixon, en Estados Unidos, y el gobierno de Heath en el Reino Unido.⁸

Sin embargo, esta línea de defensa no resultó convincente porque muy poca gente del *establishment* confiaba en el éxito de

6. Véase A.M. Okun, "Efficient Disinflationary Policies", en *American Economic Review*, mayo de 1978.

7. Véase A.M. Okun, *Prices and Quantities*, Brookings, Washington, 1981; A.M. Okun y G.L. Perry (eds.), *Curing Chronic Inflation*, Brookings, Washington, 1978, en donde se estudian diferentes clases de políticas de ingresos relacionadas con impuestos, que incluyen tanto castigos como recompensas.

8. Otras armas keynesianas de acción directa comprenden propuestas para reformar las negociaciones colectivas (J.E. Meade, *Wage-Fixing*, Londres, 1982), controles directos sobre precios y salarios (J.K. Galbraith, *Money*, Houghton Mifflin, Nueva York, 1975) y la defensa del control de importaciones por el Grupo de Política Económica de Cambridge; véase al respecto F. Cripps, "Britain's Economic Crisis and Possible Remedies", en *Economic Policy Review*, Cambridge, abril de 1980. En Suecia, la corriente Rehn-Meidner promovió una política de regulación del mercado de trabajo con una intención similar.

estas armas keynesianas de acción directa, a falta de consenso social, como no confiaba en la viabilidad de las variantes tecnológicas más ingeniosas.

CUADRO 11

Coefficiente de exportación de mercancías con relación al PIB Precios corrientes (Porcentajes)

| | 1929 | 1938 | 1950 | 1960 | 1973 | 1982 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|
| Alemania | 15.3 | 5.6 | 8.5 | 15.7 | 19.4 | 26.7 |
| Estados Unidos | 5.0 | 3.6 | 3.6 | 4.0 | 5.3 | 6.9 |
| Francia | 14.0 | 6.0 | 10.6 | 11.2 | 14.3 | 17.0 |
| Japón | 16.0 | 14.9 | 7.8 | 9.4 | 9.0 | 13.0 |
| Países Bajos | 29.4 | 18.4 | 28.6 | 36.1 | 39.8 | 48.3 |
| Reino Unido | 15.5 | 8.4 | 16.7 | 15.9 | 17.1 | 20.5 |
| Promedio | 15.9 | 9.6 | 12.6 | 15.4 | 17.5 | 22.1 |

Fuentes: Las exportaciones FOB se obtuvieron de A. Maddison, "Growth and Fluctuation in the World Economy", en *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, junio de 1962; *Historical Statistics of Japanese Economy*, Bank of Japan, 1962, pp. 89-90; ONU, *Yearbook of International Trade Statistics* y *Monthly Bulletin of Statistics*. El PIB de 1950 a 1981, excepto cuando se indique otra cosa, se obtuvo de varias ediciones de *National Accounts*, de la OCDE, y el de 1938, de las *Statistics of National Product and Expenditure*, de la OEEC, núm. 2, París, 1957. El PIB de Francia de 1929 se calculó con base en L. Fontvieille, *Évolution et Croissance de l'État Français 1815-1969*, ISMEA, París, 1976, p. 1743; el de Alemania de 1929 a 1938 se obtuvo de Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung und Wirtschaft 1872-1972*, Kohlhammer, Stuttgart, 1972, p. 260; el de Japón de 1929 a 1960 se obtuvo de K. Ohkawa y M. Shinohara, *Patterns of Japanese Development*, Yale, 1979, pp. 252-254; el de los Países Bajos de 1929 se calculó con base en *Tachtig jaren statistiek in lijndreksen*, CBS, La Haya, 1979; el del Reino Unido de 1929 a 1960 se obtuvo de C.H. Feinstein, *National Income, Expenditure and Output of the United Kingdom 1855-1965*, Cambridge, 1972, y el de Estados Unidos de 1929 a 1960 de "The National Income and Product Accounts of the United States: An Introduction to the Revised Estimates for 1929-1980", en *Survey of Current Business*, diciembre de 1980.

CUADRO 12

Exportaciones mundiales, 1929-1938 y 1973-1982 (1929 = 100 y 1973 = 100)

| Año | Volumen | Precios | Año | Volumen | Precios |
|------|---------|---------|------|---------|---------|
| 1929 | 100.0 | 100.0 | 1973 | 100 | 100.0 |
| 1930 | 93.3 | 85.7 | 1974 | 105 | 140.9 |
| 1931 | 85.9 | 65.9 | 1975 | 100 | 151.6 |
| 1932 | 73.2 | 52.4 | 1976 | 112 | 154.6 |
| 1933 | 75.2 | 59.5 | 1977 | 116 | 168.2 |
| 1934 | 78.0 | 73.0 | 1978 | 122 | 184.9 |
| 1935 | 82.3 | 71.4 | 1979 | 131 | 218.2 |
| 1936 | 85.9 | 73.0 | 1980 | 134 | 260.6 |
| 1937 | 96.9 | 80.2 | 1981 | 133 | 254.6 |
| 1938 | 90.6 | 75.4 | 1982 | 130 | 243.1 |

Fuentes: 1929-1938: A. Maddison, *Growth and Fluctuation*. . . , *op. cit.*; 1870-1960: *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, junio de 1962; 1973-1981: ONU, *Monthly Bulletin of Statistics*; 1982: Banco de Pagos Internacionales, *Annual Report*, Basilea, junio de 1983, p. 85. De las cifras de 1973-1982 se excluyen los datos de las economías centralmente planificadas.

Otra defensa de la concepción AROMática radicaba en sostener que era posible convivir con la tasa natural de inflación. Tobin,⁹ a principio de los setenta, recomendó ampliamente este punto de vista ajeno al *establishment*. Él concedía mucho menor importancia que Okun a las pérdidas de bienestar debidas a la inflación y tenía poca fe en la TIP y otras armas de acción directa. Esta política económica entrañaba un alto grado de adecuación a la inflación, particularmente en un período durante el cual las variables exógenas desempeñaban un papel importante. Los keynesianos de esta corriente también propusieron aumentar el alcance de sus remedios mediante medidas para aumentar la flexibilidad de la oferta.¹⁰

Al paso que la inflación empeoraba en los setenta, el mismo Tobin se acercó un poco más a la posición de Okun.¹¹ De cualquier modo, en las concepciones institucionales no hubo lugar para las tesis de Tobin, porque se temía lo que estaba oculto tras la compensación, hasta entonces confortable, planteada en la Curva de Phillips. El *establishment* aceptaba las dos proposiciones del teorema del "filo de la navaja": a) que adecuarse a la inflación más allá de cierto punto conduciría inexorablemente a la hiperinflación, y b) que la hiperinflación terminaría con nuestra civilización.¹²

Otra razón de peso que explica el colapso del consenso AROMático fue el vigor y la eficacia lógica con que se preparó y expuso en el mundo académico, particularmente por Milton Friedman, la concepción monetarista. Este último nunca aceptó la compensación planteada en la Curva de Phillips como algo duradero y predijo una inflación aún mayor. Abogó en favor de los tipos flotantes y de un nuevo arsenal de política económica fácil de comprender. Insistió en la política y las metas monetarias, rechazó la discrecionalidad de la administración de la demanda como sintonía fina

9. Véase J. Tobin, "Inflation and Unemployment", en *American Economic Review*, marzo de 1972.

10. Véase Deepak Lal, "Do Keynesian Diagnoses Need Revision?", en A. Maddison y B.S. Wilpstra (eds.), *op. cit.*

11. Véase J. Tobin, "The Monetarist Counter-Revolution Today; an Appraisal", en *Economic Journal*, marzo de 1981, y J. Tobin, *Asset Accumulation and Economic Activity*. Chicago, 1980, para conocer cómo aprecia este autor el estado de la discusión teórica sobre la política macroeconómica.

12. En F. Modigliani, "The Monetarist Controversy, or Should We Forego Stabilization Policies?", en *American Economic Review*, marzo de 1977, hay una crítica de la primera. Los análisis de la relación entre inflación e hiperinflación son una especialidad latinoamericana; este tema está subdesarrollado en los seis países estudiados en este artículo. El libro de C. Bresciani-Turroni, *The Economics of Inflation*, Londres, 1937, que estudia la inflación alemana en 1923, como un fenómeno monetario incontrolable, ha influido mucho en la manera cómo se interpreta esta zona fronteriza. Lo ocurrido entonces en Alemania es considerado a menudo por historiadores y sociólogos aficionados como la causa principal del ascenso de los nazis al poder, sobre todo por quienes desean minimizar la influencia de la política deflacionaria y el desempleo masivo en Alemania de 1929 a 1933. Un análisis considerablemente superior de este notable ejemplo de hiperinflación occidental puede encontrarse en F.D. Graham, *Exchange, Prices and Production in Hiperinflation in Germany, 1920-1923*, Princeton, 1930, y en C.L. Holtfrerich, *Die deutsche Inflation, 1914-1923*, Berlín, 1980. Para un análisis comparativo útil de la hiperinflación, véase el trabajo de P. Cazan en Milton Friedman (ed.), *Studies in the Quantity Theory of Money*, Chicago, 1956. Otro estudio esclarecedor de esta área gris es el de A.J. Brown, *The Great Inflation, 1939-1951*, Oxford, 1955. Finalmente, véase O. Eckstein, *Core Inflation*, Prentice Hall, 1981, para conocer un intento reciente de desagregar y desdramatizar el proceso inflacionario.

CUADRO 13

Índice de precios al consumidor, 1972-1983
(Cambio porcentual actual)

| | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 ^a |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|
| Alemania | 5.5 | 6.9 | 7.0 | 6.0 | 4.5 | 3.7 | 2.7 | 4.1 | 5.5 | 5.9 | 5.3 | 3.0 |
| Estados Unidos | 3.3 | 6.2 | 11.0 | 9.1 | 5.8 | 6.5 | 7.7 | 11.3 | 13.5 | 10.4 | 6.1 | 3.5 |
| Francia | 6.1 | 7.3 | 13.7 | 11.8 | 9.6 | 9.4 | 9.1 | 10.8 | 13.6 | 13.4 | 11.8 | 9.0 |
| Japón | 4.5 | 11.7 | 24.5 | 11.8 | 9.3 | 8.1 | 3.8 | 3.6 | 8.0 | 4.9 | 2.7 | 2.7 |
| Países Bajos | 7.8 | 8.0 | 9.6 | 10.2 | 8.8 | 6.4 | 4.1 | 4.2 | 6.5 | 6.7 | 5.9 | 2.5 |
| Reino Unido | 7.1 | 9.2 | 16.0 | 24.2 | 16.5 | 15.8 | 8.3 | 13.4 | 18.0 | 11.9 | 8.6 | 3.7 |
| Promedio | 5.7 | 8.2 | 13.6 | 12.2 | 9.1 | 8.3 | 6.0 | 7.9 | 10.9 | 8.9 | 6.7 | 4.1 |

a. Mayo 1982-mayo 1983.

Fuente: OCDE, *Economic Outlook*, julio de 1983, y *Main Economic Indicators*.

y recomendó hacer caso omiso del desempleo y de las pérdidas en la producción, que consideró consecuencias naturales e inevitables de un sobrecalentamiento previo. En todo caso, se trataría de fenómenos temporales, porque esta política daría pie a que funcionara la capacidad de la economía para ajustarse a sí misma. De permitirse que los tipos de cambio flotasen libremente, ya no serían necesarias las consultas internacionales. Los instrumentos keynesianos de acción directa, tales como las políticas de ingresos se consideraron, en el mejor de los casos, como placebo, y se rechazó la posición de Tobin mediante el teorema del "filo de la navaja"; asimismo, desapareció la distinción entre la producción real y la potencial.

El cambio de la concepción institucional fue más repentino y extremista en el Reino Unido, que había sido el bastión del keynesianismo y dio un giro de 180°. La transformación empezó durante el régimen de Callaghan y se reforzó mucho en el gobierno de Thatcher. En otros países el cambio fue más lento y menos drástico. Incluso hubo un ecléctico período McCrackeniano, a mediados de los setenta, que intentó combinar la vieja concepción con el monetarismo.¹³ Este enfoque sólo persiste hoy en Francia. Hubo una reactivación del estructuralismo (particularmente fuerte en los Países Bajos), que aceptó los elementos macro-deflacionarios esenciales del diagnóstico monetarista, pero combinándolos con una manipulación activa de las variables micro (determinaciones impositivas, subsidios, reglamentaciones, etc.)

El núcleo de la nueva "visión" es el programa monetarista, pero también incluye el renacimiento de un conservadurismo fiscal pasado de moda que se alarma ante los desequilibrios presupuestarios (particularmente importante en los Países Bajos), y combate contra el Estado benefactor y el gobierno fuerte (esta posición es particularmente importante en Estados Unidos). A lo anterior debe agregarse el refuerzo de las expectativas racionales y la nueva economía clásica, combinación que rechaza la política discrecional por impotente (que no por ineficaz, como sugieren los monetaristas) y tiene mayor fe que éstos en el ajuste instantáneo del mercado, por lo que mantiene la esperanza de una rápida reversión de las expectativas inflacionarias si el gobierno adopta políticas "verosímiles", es decir, masoquistas. Las consecuencias de esta posición para la política económica son muy similares a las de la escuela "austriaca" de la preguerra, la cual también disfrutó

de un renacimiento. Para esta escuela, el momento preferido del ciclo, el más creativo, es la recesión, a la cual debía permitírsele cumplir su tarea en la resignación de los factores productivos, sin interferencias del gobierno ni de los sindicatos.¹⁴

Este análisis de la tendencia ideológica general es una representación sintética de la realidad. El punto de vista institucional no es idéntico en todos los países y está cambiando a lo largo del tiempo. Mi intención al destacarlo es hacer notar que ha habido un cambio ideológico, y que el estancamiento de la producción y el aumento del desempleo fueron, en gran medida, un resultado intencional de la política. En un grado importante, los responsables de la política institucional sostienen que la nueva mezcla ha tenido éxito y, por tanto, es probable que esta nueva ideología retarde el crecimiento futuro.

La preocupación dominante de la nueva ortodoxia ha sido reducir la tasa inflacionaria. Esta meta se ha perseguido más con tácticas gradualistas que con medidas estrepitosas, así que la desaceleración de los aumentos de precios ha sido larga y fatigosa. A mediados de 1983, sin embargo, era claro que en cinco de los seis países estudiados, se había conseguido una desaceleración considerable de la inflación, con tasas de incremento de los precios equiparables a las prevalecientes en 1960. En la era del consenso AROMático esto hubiera sido la señal para aplicar vigorosas políticas de estímulo, pero Estados Unidos fue el único país que adoptó importantes medidas de esa naturaleza: lo hizo con una mezcla tal que inhibe las políticas expansionistas en cualquier otra parte, pero ésta no es la única razón de la falta de acción estimulante de los demás países. La nueva ortodoxia aguarda a que la economía inicie una recuperación por sí misma, en vez de aplicar una política que la estimule.

Una segunda consideración importante en la política económica del período 1974-1982 fue la balanza de pagos. Había una obvia necesidad de ajustes para enfrentarse a los nuevos déficit con los países de la OPEP, y al principio hubo dudas sobre la posibilidad de recircular los fondos acumulados de esa organización, así como cautela para operar en el nuevo mundo de los tipos de

13. Véase P. McCracken et al., *Towards Full Employment and Price Stability*, OCDE, junio de 1977.

14. Consúltense F.A. Hayek, *Monetary Theory and the Trade Cycle*, 1933, reeditado por Kelley, Nueva Jersey, 1975; L. Robbins, *The Great Depression*, Londres, 1935; L. von Mises, *Theory of Money and Credit*, Cape, Londres, 1934, y M.N. Rothbard, *America's Great Depression*, Nueva York, 1963.

CUADRO 14

Cuenta corriente de la balanza de pagos como porcentaje del PIB, 1960-1982

| | Promedio anual | | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|---------------------|----------------|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1960-1973 | 1974-1982 | | | | | | | | | |
| Alemania | 0.7 | 0.4 | 2.7 | 1.0 | 0.9 | 0.8 | 1.4 | -0.8 | -1.9 | -1.1 | 0.5 |
| Estados Unidos | 0.1 | 0.0 | 0.3 | 1.2 | 0.3 | -0.7 | -0.7 | -0.1 | 0.3 | 0.1 | -0.3 |
| Francia | 0.3 | -1.0 | -2.3 | -0.0 | -1.5 | -0.7 | 0.6 | 0.0 | -1.4 | -1.4 | -2.2 |
| Japón | 0.5 | 0.2 | -1.0 | -0.1 | 0.7 | 1.6 | 1.7 | -0.9 | -1.1 | 0.5 | 0.7 |
| Países Bajos | 0.7 | 1.2 | 3.0 | 2.3 | 3.0 | 0.7 | -0.8 | -1.1 | -1.5 | 2.4 | 2.4 |
| Reino Unido | -0.2 | -0.3 | -4.6 | -2.0 | -1.7 | -0.1 | 0.5 | 0.0 | 1.6 | 2.4 | 1.5 |
| Promedio aritmético | 0.4 | 0.1 | -3.0 | 0.4 | 0.3 | 0.3 | 0.5 | -0.5 | -0.7 | 0.5 | 0.4 |

Fuente: OCDE, *Economic Outlook*, julio de 1982.

cambio flotantes. Pero, excepto en Francia, la mutación de políticas fue reducida en todo el período y en los Países Bajos el superávit corriente fue en realidad mayor que en el lapso 1960-1973. De hecho, la posición con respecto a la balanza de pagos fue demasiado precavida. Como resultado, las reservas aumentaron y los seis países pudieron conceder créditos al Tercer Mundo, o actuar como intermediarios. Los préstamos a esa región se elevaron de 119 000 millones de dólares en 1973 a 626 000 millones en 1982. Habría sido más sano, tanto para la producción como para las finanzas del mundo, que los grandes países occidentales hubieran tenido menores superávits, o mayores déficits, y otorgasen menos créditos.

CÓMO MEDIR LAS POSICIONES DE POLÍTICA

Si dejamos la caracterización más bien superficial del cambio "ideológico" en la política económica, y tratamos de documentarlo midiendo las acciones de política, las pruebas son, en apariencia, bastante débiles. El indicador más convencional de la posición gubernamental, y el que más se menciona en las discusiones políticas, es el equilibrio del presupuesto. Una versión refinada de este indicador aparece en los cuadros 15 y 16, que muestran el "resultado fiscal", es decir, el saldo global de las transacciones gubernamentales en relación con el total de la economía. Esto entraña cierto grado de estandarización internacional, porque el numerador no es la diferencia entre gasto y tributación, como aparece en el presupuesto (cuyo alcance varía de país a país por razones institucionales), sino que ha sido ajustado para incluir todos aquellos rubros del gasto y el ingreso públicos que se clasifican como transacciones del "gobierno general" en las cuentas nacionales. También se ha estandarizado el denominador, con base en la definición del producto interno bruto de la ONU/OCDE.

En el cuadro 16 puede apreciarse que los déficits presupuestarios de los seis países eran mucho mayores en el período estudiado que en 1960-1973.

A primera vista podría parecer que tal incremento general de los déficits reflejó una política de estímulo económico. De hecho, los gastos públicos totales crecieron con mayor rapidez en relación con el PIB de 1973 a 1982 que de 1960 a 1973. Pero el crecimiento en las partidas de gastos y déficit no reflejaba la voluntad del gobierno. El aumento de los egresos públicos corrientes y de capital en bienes y servicios fue en todos los casos más lento que desde 1960 hasta 1973; el mayor incremento correspondió

a las transferencias. Una buena parte de su expansión se debió a que las transferencias sociales en los estados benefactores avanzados tienen una estabilidad intrínseca. También una parte muy significativa de incrementos aparentemente "discrecionales" fue consecuencia de un impulso social para ampliar la cobertura y generosidad de los beneficios que se había generado en años precedentes. Otros factores internos que contribuyeron a los déficits fueron la caída en los impuestos y en las cuotas de seguridad social provocada por el desempleo y los mayores egresos por el servicio de la deuda.

La comparación entre las posiciones de política fiscal se dificulta debido a las diferentes situaciones económicas nacionales, la diversa calidad de la información, los problemas en la interpretación de objetivos y las diferencias teóricas sobre la naturaleza y el papel de las finanzas públicas, acrecentadas en relación con las de los sesenta.¹⁵ De cualquier manera, un enfoque keynesiano habría prestado más atención al déficit del pleno empleo, y habría sido menos obsesivo con respecto al déficit real. También habría dado más importancia a la reducción de la carga real de la deuda provocada por la inflación.

Es aún más difícil caracterizar las posiciones de política monetaria de manera comparativa. En los setenta, dicha política se expresó en términos de control de los agregados monetarios,¹⁶ pero la comparación de su crecimiento, entre períodos, refleja principalmente el cambio de los precios que aquéllos validaron y no las variaciones del rigor de la política. Por tanto, nuestro análisis se basará en una comparación, algo anticuada, de los cambios de las tasas de descuento (véase el cuadro 15).

Este indicador es muy imperfecto debido a diferencias institucionales entre los países y a que las variaciones de las tasas de interés dependen, en cierta medida, de cuán rápido suban los precios. Sin embargo, parece preferible utilizar tasas de interés nominales y no deflacionadas porque un gran incremento de las nominales puede reducir el valor de los activos en mercados de capital no indizados, aún si sube la tasa real de interés. Al usar tasas nominales, queda claro que la política monetaria de 1974

15. Véase A.I. Peacock y G.K. Shaw, "Is Fiscal Policy Dead?", en *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, junio de 1978, en donde se presenta una útil evaluación de esa controversia.

16. Véase OCDE, *Monetary Targets and Inflation Control*, París, 1979, y *Budgetary Financing and Monetary Control*, París, 1982. En ambas obras se analiza el desarrollo de los instrumentos de la política monetaria.

CUADRO 15

Indicadores sintéticos de las políticas fiscal y monetaria

| | Resultado fiscal como porcentaje del PIB | | Tasa media de descuento a fin de año | |
|----------------|--|-----------|--|-----------|
| | 1960-1973 | 1974-1982 | 1960-1973 | 1974-1982 |
| Alemania | 0.0 | -3.3 | 4.2 | 5.0 |
| Estados Unidos | -0.0 | -1.2 | 4.5 | 8.9 |
| Francia | 0.5 | -1.1 | 5.3 | 9.8 |
| Japón | 1.0 ^a | -3.6 | 6.2 | 6.0 |
| Países Bajos | -0.5 | -3.1 | 4.8 | 6.7 |
| Reino Unido | -0.8 | -3.6 | 6.9 | 12.5 |
| Promedio | 0.1 | -2.7 | 5.3 | 8.2 |

a. 1970 = 1973.

Fuentes: OCDE, *National Accounts* y *Economic Outlook*; FMI, *International Financial Statistics*.

truir viviendas, la cual estaba particularmente deprimida por las elevadas tasas hipotecarias.

LAS PERSPECTIVAS

Después de nueve años de un crecimiento menor que el potencial, se han cumplido en gran medida los objetivos de la política deflacionaria. El comportamiento de los precios ha regresado a las magnitudes de los sesenta y ha desaparecido el poder de la OPEP para imponer otro aumento significativo de los precios reales del petróleo. También hay más capacidad no utilizada en todas las economías occidentales, tanto de trabajo calificado como de capital físico. La libertad comercial se ha mantenido más o menos intacta; el mercado internacional de capital está herido, pero sobrevive como un destacado prestamista neto; la mayor parte de los países occidentales posee grandes reservas de divisas, y existen mecanismos muy adecuados para articular la consulta internacional, de un tipo que no existía en los años treinta.

CUADRO 16

Resultados fiscales. Participación del endeudamiento neto del gobierno general en el PIB a precios corrientes (Porcentajes)

| | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 ^a |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|
| Alemania | -1.4 | -5.8 | -3.6 | -2.4 | -2.5 | -2.7 | -3.2 | -4.0 | -3.9 | -3.7 |
| Estados Unidos | 0.5 | -3.5 | -1.5 | -1.0 | 0.0 | 0.6 | -1.3 | -1.0 | -3.8 | -4.4 |
| Francia | 0.6 | -2.2 | -0.5 | -0.8 | -1.9 | -0.7 | 0.3 | -1.9 | -2.6 | -3.4 |
| Japón | 0.4 | -2.6 | -3.8 | -3.8 | -5.5 | -4.8 | -4.5 | -4.0 | -4.1 | -3.4 |
| Países Bajos | -0.1 | -2.7 | -2.4 | -1.4 | -2.6 | -3.7 | -3.9 | -4.8 | -6.4 | -6.9 |
| Reino Unido | -3.8 | -4.9 | -5.0 | -3.4 | -4.2 | -3.2 | -3.3 | -2.5 | -2.0 | -2.5 |
| Promedio | -0.6 | -3.6 | -2.8 | -2.1 | -2.8 | -2.4 | -2.7 | -3.0 | -3.8 | -4.1 |

a. Previsión de la OCDE publicada en *Economic Outlook*, julio de 1983.Fuente: OCDE, *National Accounts*, y *Economic Outlook*, diciembre de 1982 y julio de 1983, respectivamente.

a 1982 fue más restrictiva en todos los países que la de 1960 a 1973, excepto en Japón (véase el cuadro 15).

Las tasas reales de interés alcanzaron niveles más bien elevados en 1982, y la política monetaria fue muy restrictiva tanto en el Reino Unido¹⁷ como en Estados Unidos. En ambos hubo revaluaciones del tipo de cambio. Estos países tienen un papel predominante en los mercados internacionales de capital, y sus políticas tuvieron el efecto de mantener altas tasas de interés en los países del Sistema Monetario Europeo que quisieron proteger sus tipos de cambio. Desde el otoño de 1982, la Reserva Federal de Estados Unidos ha suavizado su política monetaria y esto ha provocado un aflojamiento general de las restricciones, a medida que otros países occidentales se incorporaron a esta tendencia. También hubo una importante caída de las tasas de largo plazo, que debería contribuir a reanimar la demanda de créditos para cons-

Sin embargo, la política económica de Occidente es extremadamente cautelosa, y los pocos países grandes que trataron de encontrar una vía solitaria hacia la expansión —Alemania en 1979 y Francia en 1981— se vieron obligados a retractarse (Alemania tuvo la mala suerte de programar su expansión en coincidencia con el segundo choque de petróleo; y Francia hizo más difíciles sus objetivos keynesianos al imponer simultáneamente algunas nacionalizaciones y una sobreprotección de sus tipos de cambio). La apertura sin precedentes de estas economías es una razón de peso que explica por qué la mayor parte de los países no desea actuar por su cuenta.

Por tanto, hay en perspectiva una expansión muy débil, y una muy escasa reducción del desempleo. Los peligros de la falta de estímulos son obvios. Incluyen: a) reducir el potencial productivo al disminuir la inversión en ID y en capacidad física; b) dejar a un gran número de jóvenes desempleados sin la experiencia laboral que aumenta la calificación; c) correr el riesgo de ataques nacionalistas contra los vecinos, que afectarían el régimen de libre cambio; d) debilitar los mercados de exportación y la capacidad de pago de los países en desarrollo, con el peligro adicional de incumplimientos en el mercado internacional de capitales; e) arriesgarse a que la próxima recesión general sea mayor que las de 1974-1975 y 1981-1982, porque se iniciará a partir de una base más débil. □

17. Una crítica monetarista del excesivo rigor de la política monetaria británica y de sus errores en cuanto a M3 se encontrará en el testimonio de David Laidler en *Monetarism in the United States and the United Kingdom, Hearings, Joint Economic Committee, Congreso de Estados Unidos*, 6 de octubre de 1981, publicado en 1982. Para una crítica mucho más elaborada de la política británica desde otra perspectiva, véase W.H. Buitier y M. Miller, "The Thatcher Experiment: The First Two Years", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1981.