

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES

INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION DE EMPRESAS

PROF. DR. SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA

Working Papers núm.56

Título: Reestructuración Económica
y Empleo.

Autor: Consejo Científico Asesor
del Ministerio de Economía
de la República Federal de
Alemania.

Fecha: Junio 1.985



DOC-1-B-56

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES
INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION DE EMPRESAS
ALCALA DE HENARES



Working Papers núm.56

Título: Reestructuración Económica
y Empleo.

Autor: Consejo Científico Asesor
del Ministerio de Economía
de la República Federal de
Alemania.

Fecha: Junio 1.985

Responsables de Redacción:

Dr.Dr.Santiago Garcia Echevarria
Dr.D.Antonio Sainz Fuertes

Secretaria de Redacción:

Srta. Maria Luisa Blasco Lavina.
Srta. Maria Luisa Rodríguez Frade.

© Dr.Dr.Santiago Garcia Echevarria

Se prohíbe la reproducción total o parcial por cualquier método del contenido de este trabajo sin previa autorización escrita.



REESTRUCTURACION ECONOMICA
Y EMPLEO

DICTAMEN REALIZADO POR EL CONSEJO CIENTIFICO
ASESOR DEL MINISTERIO DE ECONOMIA
DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Con una introducción de SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA
Traducido por SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA y
EUGENIO RECIO FIGUERAS

I N D I C E

LA REESTRUCTURACION ECONOMICA Y EMPLEO**A. Justificación de este Dictamen**

1. PARO E INSUFICIENTE DOMINIO DE LA EVOLUCION ESTRUCTURAL (REESTRUCTURACION ECONOMICA)

B. La falta de puestos de trabajo y las necesidades de adaptación estructural**I. La falta de puestos de trabajo como consecuencia de menores inversiones netas**

2. DISMINUCION DE LAS INVERSIONES NETAS CUANDO HAY PRECISAMENTE UNAS NECESIDADES CRECIENTES DE CAPITAL.
3. RETROCESO DE LOS NIVELES DE OCUPACION EN LA INDUSTRIA, INCREMENTO DE LA OCUPACION DE LOS SERVICIOS.

II. Productividad, crecimiento y empleo

4. CONDICIONES ECONOMICAS PARA UN EQUILIBRIO EN EL EMPLEO
5. PROGRESO TECNICO Y DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
6. CAPACIDAD COMPETITIVA INTERNACIONAL Y REDUCCION DE LA FUERZA INNOVADORA DE LA ECONOMIA ALEMANA

**III. Costes de utilización de capital: elevados
tipos de interés real como obstáculo de inversión**

7. CAUSAS DETERMINANTES DE LOS COSTES DE UTILIZACION DE CAPITAL
8. MOTIVOS MONETARIOS QUE INCIDEN EN LOS ELEVADOS TIPOS DE INTERES REAL
9. REDUCCION EN LA FORMACION DE CAPITAL COMO CONSECUENCIA DE CAMBIOS DE COMPORTAMIENTO EN LA ECONOMIA REAL
10. ENDEUDAMIENTO ESTATAL, TIPO DE INTERES E INVERSIONES

C. Condiciones para la recuperación de la dinámica

I. Nuevos puestos de trabajo como consecuencia del progreso técnico y de configuración de capital

11. EL PROGRESO TECNICO CREA PUESTOS DE TRABAJO
12. POSIBILIDADES DE EMPLEO EN LOS SECTORES DE SERVICIOS
13. MEDIO AMBIENTE, CRECIMIENTO Y OCUPACION
14. ABSORCION DEL POTENCIAL DE POBLACION ACTIVA MEDIANTE LA FORMACION DE CAPITAL Y LA ADAPTACION DEL PRECIO DE LOS FACTORES

II. Medidas monetarias y fiscales

15. ES NECESARIO EL APOYO DE LA POLITICA MONETARIA
16. RECUPERACION DEL CREDITO DE LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO
17. POLITICA FISCAL PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE OFERTA

III. Medidas de política económica para acelerar el cambio estructural

18. PRIORIDAD DE LA POLITICA DE ORDENACION DEL SISTEMA ECONOMICO
19. MEJORA DE OPORTUNIDADES PARA CONSEGUIR BENEFICIOS DE INNOVACION
20. REGULACIONES ESTATALES DIFICULTAN EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y LAS INNOVACIONES
21. COMBATIR EL PROTECCIONISMO ECONOMICO NACIONAL Y EUROPEO DEL COMERCIO EXTERIOR
22. DISTRIBUCION DE FUNCIONES ENTRE EL ESTADO Y LA ECONOMIA (CONFORME CON EL SISTEMA): LA PROBLEMATICA DE UNA SELECTIVA POLITICA ESTRUCTURAL
23. ELIMINACION DE LAS AYUDAS ESTATALES PARA LAS INDUSTRIAS EN DECLIVE
24. RENUNCIA A UNA ESPECIFICA POLITICA DE INVESTIGACION Y TECNOLOGIA

25. FOMENTO DE LA MOVILIDAD DEL TRABAJO Y DEL CAPITAL

26. LA ORIENTACION A LARGO PLAZO DE LA POLITICA
ECONOMICA SE HA DE LIBERAR DE LA MARAÑA INTER-
VENCIONISTA

PRESENTACION

La dureza de la crisis económica y social actual se ve agravada fundamentalmente por la larga duración de la misma y, en muchos países, como precisamente es el caso de España, agravada por la falta de una perspectiva a corto, medio y largo plazo, de vislumbrar una salida con éxito de esta crisis. No cabe la menor duda que a diferencia de las crisis, más bien coyunturales, de finales de los años sesenta y de la primera mitad de los años setenta, la crisis actual, de la que ya está saliendo una parte sustancial de los países occidentales, está caracterizada por dos aspectos fundamentales. Por un lado, por el hecho concreto del impacto relevante del avance tecnológico, en cuanto que ha implicado ya una madurez para reflejarse en modificaciones sustanciales de procesos y productos, así como también, el empuje industrializador de los principales 16 países que en vías de industrialización están obligando a una nueva asignación de mercados.

Pero hay, además, otra causa clave para poder entender la gravedad de la denominada crisis económica. Y es la que se deriva tanto de la inflexibilidad organizativa de todas las instituciones que están implicadas en una moderna economía, incidiendo en los procesos económicos y sociales, como también en el propio comportamiento de los sujetos económicos, bien como representantes del Estado, del mundo empresarial, del mundo sindical y del propio consumidor. Durante los años sesenta y setenta se han configurado instituciones en materia económica y social cuya estructuración organizativa está anclada en una rígida estructuración burocrática, con todas las características agravantes de un

modelo maxweberiano. Estas instituciones, unas correspondientes a las propias administraciones públicas, pero otras también a instituciones privadas, arrastran un déficit organizativo muy importante que está contribuyendo a una incapacitación del sistema económico para poder adaptarse a las nuevas exigencias que impone la división de trabajo, provocada tanto por el avance tecnológico y su implementación, como por la nueva división de mercados. Pero es que además los propios individuos, que son los actores de la economía, han configurado comportamientos específicos que se encuentran anclados en una gran rigidez e inflexibilidad, y que, por lo tanto, se realiza un gran esfuerzo por parte de los individuos para mantener status quo como si el aferrarse a situaciones concretas contribuyese a asegurar el futuro, o contribuyese a garantizar, por ejemplo, el puesto de trabajo, las pensiones futuras, la capacidad educativa, etc.

Esta idea arranca fundamentalmente de la concepción del Estado en una sociedad moderna, no ya sólo como benefactor, sino como institución que tiene capacidad de definir el campo de acción económica, de tal manera que lo configura prometiendo y asegurando, o incluso prometiéndose y asegurándose, que la trayectoria del acontecer económico y social es configurable. Y es en este sentido en el que el político, bajo esta creencia de su capacidad y poder de configuración de los procesos económicos y sociales y de su capacidad de acción sobre los mismos, ha creído oportuno en los años sesenta y setenta establecer las "reglas de funcionamiento de la economía", sobre todo, partiendo de la definición de una serie de macromagnitudes que reflejan una agregación ficticia de las situaciones económicas reales, y dedicándose a cumplimentar más el aspecto social de la economía, de la simetría social, expresada en política de rentas, reasignación de recursos a través de sistemas fiscales, de Seguridad Social, de sistemas educativos, etc.

Cuando se habla de esclerosis se intenta reflejar la inmovilidad e incapacidad tanto de las organizaciones institucionales como de los comportamientos de los sujetos para poder dar una respuesta de adaptación adecuada a la situación que exige en cada momento la economía de un país, la de un sector, la de una empresa.

Hay que partir del convencimiento de que una economía moderna no puede definirse en términos abstractos de ser sólo una ciencia que busca respuesta a la asignación de recursos escasos. Debe considerarse que esta asignación no se realiza macroeconómicamente, como ha demostrado el fracaso de todos los intentos de los años sesenta, mediante leyes como la de estabilidad económica y de crecimiento alemana, sino que la asignación de recursos se realiza por instituciones organizativas que coordinan esa división de trabajo y por los sujetos implicados en las mismas.

Debe quedar claro que la eficacia en la asignación de los recursos viene hoy caracterizada en una economía definida por una fuerte división de trabajo, a nivel nacional e internacional, por el hecho concreto de la eficacia de sus instituciones organizativas. Y esta eficacia de las instituciones organizativas viene a su vez determinada por el esfuerzo que tiene que hacer el hombre, tanto en cuanto a diseñar e idear los esquemas organizativos más coherentes para esas funciones y para las situaciones en que se encuentran las organizaciones, como también para tener la flexibilidad suficiente para ir adaptando esas organizaciones a nuevas tareas, a nuevos mercados, a nuevos procesos y productos. Solamente con flexibilidad puede acometerse en las organizaciones el hacerse con el futuro, el crear expectativas de futuro, puesto que se dispone de capacidad generadora de ideas y soluciones ante lo incierto o lo desconocido.

El garantizar a una institución como organización su futuro requiere fundamentalmente una gran capacidad de dinámica de adaptación. Pero lo mismo sucede en los comportamientos de los sujetos económicos. Solamente a través de una capacitación del hombre como individuo o como colectivo para hacer frente a la incertidumbre de futuro y, por lo tanto, para asumir el papel creador de acometer nuevas tareas, nuevas respuestas, nuevas soluciones a los problemas que se planteen en el futuro, es cuando el hombre coge confianza y recoge expectativas de futuro, y actúa de forma racional dentro del marco de incertidumbre de toda acción humana.

La economía no es, ni más ni menos, que un proceso vivo y dinámico que exige permanentemente la adaptación tanto de sus instituciones como de sus sujetos económicos y sociales. En este sentido, las últimas décadas han constituido un mal ejemplo por las causas anteriormente mencionadas de freno a este proceso y a esta exigencia de adaptación permanente de la economía. Ha coincidido históricamente, por un lado, el hecho de este empobrecimiento o parón a la dinámica de adaptación de las instituciones y de los comportamientos de los sujetos y, por otro lado, el hecho concreto de la implementación real de los avances tecnológicos y de la nueva división de trabajo internacional. Esta coincidencia ha planteado una seria interrogación al hecho concreto de tener que replantearse tanto la búsqueda de nuevas formas organizativas, y ésto repercute en legislaciones como la fiscal o laboral, las propias legislaciones en política monetaria y crediticia, etc., como también el hecho concreto de definir nuevas estructuras que faciliten al hombre una respuesta a sus preocupaciones sociales así como una respuesta a la eficacia necesaria en la asignación de los recursos humanos y materiales.

Esta retención que se ha producido en las últimas décadas a la adaptación, agravada seriamente en España durante los últimos quince años, implica un agudizamiento de la crisis económica que articula exigencias de solución cada vez más costosas y difíciles. Aquí prácticamente no se ha querido percibir, e incluso hoy mismo no se percibe, la trascendencia de esta situación histórica, ya que en otras circunstancias no se aferrarían unos y otros a mantenimientos de status quo ficticios, sino que se harían esfuerzos conjuntos para buscar soluciones de futuro. La vuelta, como en muchos casos se está planteando, a organizaciones económicas ancladas en un creciente intervencionismo y proteccionismo lleva concretamente a una situación no sólo de esclerosis organizativa y de comportamientos, sino a un radical empobrecimiento en cuanto a los recursos disponibles en el país para poder volver a ver expectativas de futuro en la capacidad económica y social de España.

La adaptación estructural, tal como se define el título del dictamen que aquí se presenta, frente a la reestructuración económica, concepto que se ha implantado en el debate en los últimos años en nuestro país, pudiera, a efectos de aproximación semántica, interpretarse como dos estadios diferentes de este proceso permanente de adaptación de una economía. Cuando se habla de adaptación estructural se está planteando cómo debe organizarse una economía, su sistema económico y fiscal, su sistema laboral y financiero, etc. de acuerdo con las exigencias que impone en cada momento histórico concreto el que se acelere o no ese proceso de adaptación de sus instituciones y de los comportamientos de los sujetos económicos a las nuevas ideas, a las nuevas exigencias organizativas.

Por el contrario, se podía reservar el término muy castellano de reestructuración económica al hecho concreto de que cuando en un País como España durante diez o quince años no se ha producido el proceso de adaptación permanente, sino que prácticamente se paró y se ha retenido cualquier acción de adaptación en las dimensiones correspondientes. La reestructuración en este sentido es, por lo tanto, la expresión de un largo proceso que ha retenido cualquier intento de flexibilización de la estructura productiva, de las organizaciones de la economía y de los comportamientos de los sujetos económicos y sociales para adaptarse a la realidades tecnológicas y de mercado, de procesos y de productos que están en el mercado en el cual entramos a competir fuera y dentro de nuestras fronteras.

Y estas características fundamentales de esta exigencia de flexibilidad de las instituciones y de los comportamientos de los sujetos no corresponde sólo al hecho societario y político, sino que corresponde al hecho de que cuando una institución u organización y sus sujetos no son capaces de innovar, de buscar nuevas soluciones a los problemas que tienen planteados, difícilmente van a poder superar el impacto competitivo de aquellos otros países o comunidades con capacidad innovadora. Innovar significa fundamentalmente generar una capacidad creadora e innovadora en el sentido de modificar sustancialmente las formas de dar respuesta a las necesidades de una Comunidad.

Se conoce perfectamente en la teoría de producción que hay tres formas de adaptarse un proceso productivo a nivel de una empresa, a nivel de un sector o de un país. Existe una **adaptación oscilativa**, en el sentido de que cuando hay una estabilidad en los aspectos de tecnología de proceso y

producto como de mercados se van produciendo unas oscilaciones que tienen un carácter compensador en el transcurso del tiempo, y es cuando se habla de un proceso de adaptación oscilativa a situaciones cambiantes dentro de posibles programas de coyuntura a nivel nacional o de programas de adaptación de una empresa sin mayores exigencias en cuanto a reorganización. Existe, en segundo lugar, una **adaptación de tipo tendencial**, cuando en la evolución de la tecnología y mercados se plantea una tendencia muy clara de modificación, pero con unos períodos de tiempo suficientemente largos a los que se van acomodando los procesos productivos sin producir grandes rupturas. Esto es, se van sustituyendo elementos determinados de forma sucesiva de manera que las instituciones empresariales, o de una economía, puedan dentro de una misma organización asumir esa adaptación tendencial de un proceso, de un producto o de una modificación de mercados. Y existe una tercera forma que es la que corresponde a una ruptura, una **adaptación abrupta**, en el sentido de que se ha producido una situación de avance tecnológico en procesos y productos y una nueva división del mercado con la incorporación de nuevos países competitivos en muchos de nuestros productos tal que obliga a replantearse los esquemas organizativos de la economía y de cada una de sus instituciones, empresas y otras entidades públicas y privadas.

Es, sin duda, la tecnología el componente decisivo en el momento actual y además el elemento positivo cara a la capacidad futura del hombre para innovar y crear nuevas soluciones a los problemas de nuestra sociedad. Pero la tecnología implica naturalmente una nueva división de trabajo, tanto a niveles de empresa como de mercado, así como también del papel del Estado en el proceso económico y social.

Cuando se habla de que hay que abandonar el intervencionismo del Estado esta afirmación tiene, sin duda una fuerte dimensión ideológica, pero no debe olvidarse que no es éste el único factor que viene obligando a este proceso de abandono de proteccionismos e intervencionismos estatales.

Las propias exigencias de las organizaciones, tanto públicas como privadas, tanto directamente implicadas en el proceso de producción como en la configuración del marco dentro del cual se desarrolla la vida económica y empresarial, obliga a descentralizar los procesos si se quiere que éstos sean innovadores, creadores. La exigencia de futuro de descentralización implica, consecuentemente, por la propia dinámica de las organizaciones una descentralización que lleva a una reducción radical del intervencionismo del Estado en los procesos económicos y sociales.

Pero a ello se añade el hecho concreto de que esta división de trabajo implica cada vez más la necesidad de una nueva organización internacional de la división de trabajo, habiendo implicado ya en la última década la entrada de 16 países, con nuevos productos y nuevas formas de organizar y de asignar recursos, una nueva división de los mercados. La innovación en productos y procesos son un hecho tajante y concreto así como también la entrada de nuevos países en los mercados internacionales.

En este sentido, es importante plantearse el problema de cómo puede una sociedad reorganizar su economía de manera que se den las condiciones necesarias, en el más corto plazo de tiempo posible, para poner a trabajar a sus recursos humanos en aquellas tareas en las que esa organización, empresa o país, sea más eficiente. Sólomente por esta vía

habrá respuesta a los problemas sociales, así como habrá respuesta también a los problemas que conciernen al futuro de un país.

Consideramos que este Dictamen, elaborado por el Grupo de Expertos independientes del Ministerio Federal de Economía, constituye una de esas grandes lecciones de economía en cuanto que refleja un análisis claro de las características de la crisis actual, al mismo tiempo que formula, de forma nítida, cuáles son las modificaciones sustanciales que hay que incluir en la organización institucional de nuestras sociedades occidentales y, muy concretamente, en España y, por otro lado, cuáles son los cambios de comportamiento que deben generarse en los sujetos económicos y sociales que están implicados en la actual situación de crisis económica y social.

Este Dictamen corresponde no sólo a la situación alemana, sino que es una clara interpretación económica del momento por el que atraviesan los países europeos y expresa, de forma clara, cuáles son las causas que han llevado a esta situación, realizando una serie de recomendaciones básicas en cuanto a las posibilidades de salida.

Debe valorarse esta aportación como una respuesta a todos aquellos que continuamente están afirmando "que no hay otra alternativa o solución a los problemas económicos, a la crisis económica", reflejando en la aportación de este Grupo de Expertos cómo hay alternativa real y que el problema que se plantea es hasta qué punto los políticos, los actores de la vida económica, empresarios y sindicatos, las instituciones organizativas, y todos y cada uno de los sujetos, están dispuestos o no a modificar sus comportamientos, sus contenidos y sus orientaciones en la actividad económica y social.

La búsqueda de un sistema de valores orientativos para todos los que participan en la vida económica desde el Estado hasta el trabajador, desde el empresario hasta el ahorrador, implica fundamentalmente la adopción de un nuevo sistema de valores que facilite la coordinación entre todos ellos, reduzca los costes de esta coordinación y obligue a innovar en los procesos y en la búsqueda de soluciones concretas y precisas para cada situación institucional o individual.

Debe verse también en este Dictamen cómo el Grupo de Expertos no sólo analiza la dimensión económica, sino que recoge también las dificultades que se plantean al político y al responsable de los sectores económicos tanto a nivel empresarial como sindical, para asumir este papel de flexibilización en los comportamientos. Considero que la aportación realizada es lo suficientemente realista para conocer cuáles son las dificultades de su implementación, pero llega a una conclusión muy clara y es la que se refiere al gran papel que el político tiene que jugar en su función primordial de modificar comportamientos, al incidir sobre las voluntades de todos los sujetos implicados en el deseo de dar una solución rápida, eficiente, tanto económica como social a la situación concreta de un país.

Al analizar la última parte del Dictamen puede verse el peso que depositan los expertos en estas dificultades y obstáculos pero, al mismo tiempo, puede también apreciarse cuáles son las alternativas que pueden considerarse realizables en el momento actual.

La acción del político, en cuanto a coordinar a nivel de comportamientos y voluntades, y la decisión del político de abandonar la actividad intervencionista en aquellas áreas del quehacer empresarial o de la actividad del individuo como consumidor o ahorrador, supone un gran reto, y no ya sólo al político en cuanto a su función neta de actividad de incidir y modificar voluntades y comportamientos, sino también al empeño conjunto de una sociedad para poder dar una respuesta adecuada a las exigencias del momento actual de la economía.

Hay alternativa, hay respuesta a las exigencias de la actual situación económica y social, ello implica un verdadero reto a toda una sociedad, a todo un quehacer de los políticos y empresarios, sindicatos, ahorradores y consumidores, en el empeño de contribuir a una mayor racionalidad en la asignación de recursos mejorando, especialmente, la flexibilidad que necesitan sus organizaciones y la modificación de comportamientos en los sujetos portadores de las mismas.

Este Dictamen puede evaluarse como una de las aportaciones más claras del pensamiento centroeuropeo en materia de Economía Política y en la búsqueda de esa comunicación de la que dista mucho nuestro país entre políticos y expertos como única vía o modelo para buscar soluciones eficientes a los problemas de una sociedad. Esta es la contribución de la Universidad, de la ciencia económica y de sus hombres, contribuyendo a configurar, mediante su valoración crítica e información, los campos de acción en los que debe moverse la praxis política, empresarial y sindical en el aunar capacidades para dar una respuesta a las necesidades presentes y futuras. Este documento, en el momento actual de incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, puede servir de base de orientación en materia económica sobre cómo

debe realizarse la nueva orientación de la economía española, de sus instituciones, de sus políticas y de sus comportamientos.

Si con esta aportación se ha logrado transmitir el mensaje de respuesta que existe a la situación actual, y al mismo tiempo, se ha contribuido a una colaboración internacional que lleve a una mayor capacidad de nuestros hombres a coordinar sus esfuerzos de ordenación de la economía de nuestro país hacia formas que garantizan el éxito en el esfuerzo de todos, consideramos que la Universidad habrá cumplido el papel que le corresponde.

Dr. Santiago García Echevarría
Catedrático de Política Económica de la Empresa.

Alcalá de Henares, Mayo 1985.

LA REESTRUCTURACION ECONOMICA Y EMPLEO¹

A. Justificación de este dictamen

1. PARO E INSUFICIENTE DOMINIO DE LA EVOLUCION ESTRUCTURAL (REESTRUCTURACION ECONOMICA)

La permanencia de la elevada tasa de paro constituye hoy, uno de los retos centrales para la política económica. Existe un pesimismo ampliamente difundido por lo que afecta a las oportunidades para recuperar unos niveles de ocupación satisfactorios, lo que ha conducido a diferentes propuestas para una redistribución de los puestos de trabajo, bien mediante una reducción del tiempo de trabajo, bien mediante una mayor incidencia de programas de ocupación estatales.

También se defiende la tesis de que las orientaciones de una economía hacia una economía de mercado tradicional y los instrumentos de la política económica, no son suficientes a la vista de la difícil situación del problema del paro y tendrían que ser sustituidos por una intervención estatal, y si no sustituidos, al menos completados.

Esta opinión se apoya además en las illeable dentro del área de la Comunidad Económica Europea, en las que una política estructural activa por parte del Estado se plantea

¹ El título original, "Strukturwandel für Wachstum und mehr Beschäftigung", corresponde a un análisis del crecimiento económico y de su incidencia en los niveles de empleo planteados dentro del marco de una Economía Social de Mercado que requiere permanentemente una adaptación estructural de los procesos productivos. Se ha titulado aquí "reestructuración" por constituir este término la denominación actual de esta problemática en castellano.

como respuesta al reto japonés y americano dentro del campo de las nuevas tecnologías. Además, existe una desconfianza ampliamente difundida frente al progreso técnico, que en muchos casos se considera como un peligro para los puestos de trabajo. A lo que deben añadirse las dudas en cuanto a la legitimidad de intereses privados en los mercados. Precisamente por la realización de beneficios en las empresas se teme una pérdida masiva de puestos de trabajo. Desde esta posición nacen las exigencias para una limitación y, sobre todo, un control societario del progreso técnico y económico.

Dentro de este marco se intenta a través de medidas políticas reducir los costes de la reestructuración económica respecto a las personas directamente afectadas por la transformación estructural sin que se haga una evaluación adecuada de las consecuencias, medidas estas en costes que se transfieren a otras personas. El problema de la reestructuración estructural se ha reducido en amplios ámbitos de la población a un mero problema de distribución. Lo que no se valora adecuadamente es el hecho de que tanto la evolución estructural como el progreso técnico son condiciones **sine qua non** para asegurar y mejorar los niveles de ocupación nacionales y que, al mismo tiempo, son las condiciones necesarias para mantener y elevar el bienestar económico del conjunto de la población.

En la discusión en torno a la distribución de los costes de la reestructuración no se valoran adecuadamente las ventajas que corresponden precisamente a esta reestructuración. Se pone en peligro por este hecho el consenso societario que constituye, sin duda, un elemento central del bienestar de una sociedad.

El objeto de este diferenciado consiste, por lo tanto, sobre todo, en el hecho de analizar la necesidad y las posibilidades de éxito, desde el punto de vista de política económica del fomento de la reestructuración (adaptación estructural), que constituye la condición **sine qua non** para recuperar un crecimiento permanente y alcanzar unos niveles de ocupación satisfactorios. Pero, al mismo tiempo, se trata también de evaluar, cuáles son los costes que surgen como consecuencia de una retención de esta reestructuración económica.

El pesimismo ampliamente extendido por lo que afecta a las oportunidades del futuro corresponde, en una gran parte, a la valoración que se hace de la incertidumbre sobre lo verdaderamente alcanzable. Por lo tanto, se da preferencia a aclarar las interdependencias y las contradicciones internas que se están planteando en el campo político. Ya incluso el mero hecho de poder percibir mayor información en cuanto a las interdependencias existentes puede contribuir a suavizar el camino para una política económica con perspectivas de éxito.

El dictamen está estructurado en los siguientes términos: En la parte B se describe la situación actual con el objeto de aclarar cuáles son las necesidades actuales de la adaptación estructural, en la parte C se exponen las condiciones para recuperar la dinámica económica.

B. La falta de puestos de trabajo y las necesidades de adaptación estructural.

I. La falta de puestos de trabajo como consecuencia de menores inversiones netas.

2. DISMINUCION DE LAS INVERSIONES NETAS CUANDO HAY PRECISAMENTE UNAS NECESIDADES CRECIENTES DE CAPITAL.

El paro en la República Federal de Alemania, que actualmente se cifra en más de dos millones, (son aproximadamente el 9% de todas las personas activas), se ha producido a partir de mediados de los años 70, situación provocada en dos momentos coyunturales. El paro que surgió en las recesiones coyunturales -distinto al de los años 60- no ha podido ser absorbido en las posteriores fases de recuperación económica.

Así, por ejemplo, el incremento del paro, de alrededor de 150.000 personas (0,7%) en el año 1.965, que pasó en la recesión del año 1.967 a 460.000 personas (2,1%), fue completamente absorbido en la recuperación económica que se produjo hasta el año 1.970. Por el contrario, se redujo el paro que se generó en la recesión del año 1.975, alcanzando la cifra de un millón de personas (4,7%), pero se absorbió en la fase de recuperación posterior sólo en una cifra de 876.000 personas (3,7%). Las recesiones más recientes condujeron ya en el año 1.982 a una cifra de paro de 1,8 Millones de personas (7,6%) y en el año 1.983 se incrementó nuevamente el paro hasta alcanzar la cifra de 2,258 Millones (9,1%).

Este incremento tendencial del paro se debió, desde el punto de vista puramente de cálculo, al hecho de que la disposición de puestos de trabajo no se incrementó de forma paralela al número de personas con capacidad para trabajar. La pérdida inevitable de puestos de trabajo anticuados no se vió compensada suficientemente, o bien fue superior, a la creación de nuevos puestos de trabajo en base de nuevas inversiones. Fue decisivo a estos efectos, sobre todo, el retroceso que sufrieron las inversiones netas en inmobilizado con respecto al Producto Nacional Neto a precios de mercado. Estas inversiones se redujeron del 17% en el año 1.970 (y en los años 60), al 9% en el año 1.982. Al mismo tiempo se incrementaba la necesidad de capital por cada unidad de producto nacional, esto es, se incrementó el coeficiente de capital medio. Como consecuencia de todo ello, se produjo, a mediados de los años 70, una reducción muy apreciable del crecimiento del stock de capital de la economía, medido en el potencial de producción. Se incrementó la falta de puestos de trabajo como consecuencia del incremento demográfico del potencial de mano de obra.

La población activa, compuesta por personas ocupadas y personas en paro, que permaneció aproximadamente constante en los años 60, con una cifra aproximada de 27 Millones de personas, (con una reducción de la población activa del 48% al 44%, en los años 70), sin embargo, se incrementó solamente en aproximadamente un 0,5 Millones de personas. Pero a partir de 1.980 hasta el momento actual este incremento ha sido de más de un millón de personas y en los próximos años, hasta finales de los años 80, seguirá incrementándose dicha cifra aunque si bien con tasas más reducidas.

3. RETROCESO DE LOS NIVELES DE OCUPACION EN LA INDUSTRIA, INCREMENTO DE LA OCUPACION EN LOS SERVICIOS.

La evolución de la actividad económica y el paro se ha caracterizado también, y fundamentalmente, por notables desplazamientos sectoriales. Desde comienzos de los años 70 se ha visto reducido el número de personas ocupadas en la industria (aproximadamente -2 millones), y en la agricultura (aproximadamente -0,8 Millones). Ha permanecido constante el número de personas ocupadas en los sectores de comercio y transportes. Y se ha incrementado el número de personas ocupadas en los servicios privados (aproximadamente +0,8 Millones) y en las actividades del Estado (aproximadamente +0,8 Millones). Es notable, además, el incremento de la ocupación en las funciones de servicios dentro de las áreas industriales. Aquí el número de las personas ocupadas se ha incrementado en cuanto se refiere a las actividades industriales que afectan a la planificación de los procesos productivos, las tareas de la preparación de la producción, investigación y desarrollo, y todas las funciones inherentes a las prestaciones de servicios.

II. Productividad, crecimiento y empleo.

4. CONDICIONES ECONOMICAS PARA UN EQUILIBRIO EN EL EMPLEO

El progreso técnico, en contra de las opiniones mantenidas en períodos de recesión en la evolución económica, no conduce necesariamente a una liberación de mano de obra que implica un incremento del paro.

La evolución de los datos económicos en la República Federal de Alemania demuestra que el paro no se ha incrementado precisamente en las épocas de un elevado crecimiento de la productividad del trabajo, sino que más bien el paro se ha producido en aquellos períodos en los que se ha reducido el crecimiento de la productividad.

En los años 60 la productividad del trabajo presentaba una tasa media de crecimiento anual del 4,3% (esto es, el Producto Nacional Bruto por persona ocupada). Por el contrario, en los años 70 se redujo al 2,9%. La misma situación se deduce de un análisis de la evolución sectorial. En contra de una interpretación inmediata, o directa, las pérdidas de empleo fueron menores en aquellos sectores de la actividad industrial en los que la productividad media del trabajo se incrementó notablemente con la introducción de innovaciones técnicas. Las pérdidas de empleo se han producido de forma especial, sobre todo en aquellos sectores en los que el crecimiento de la productividad del trabajo ha sido comparativamente más bajo y -no por último- en cierto modo, por la presión de la competencia extranjera.

La condición previa para asegurar un elevado nivel de empleo es que la demanda de mano de obra, desde el punto de vista económico global, crezca en la medida en la que se incrementa el número de personas con capacidad productiva, y también en la medida en que se ahorra mano de obra como consecuencia del progreso técnico. El incremento de la demanda de mano de obra, que se hace necesario para garantizar unos niveles elevados de empleo, se basa siempre en la necesidad de una elevación de la demanda de bienes y servicios que agote el creciente potencial de producción.

Se pueden aclarar estas interdependencias en base de dos modelos. En el primero de los casos, se produce el progreso técnico con el que se incrementa de forma permanente la capacidad de prestaciones de los factores de producción. La oferta de puestos de trabajo, por el contrario, no crece. En el segundo de los casos se incrementa la oferta de puestos de trabajo, pero, por el contrario, no se produce el progreso técnico.

En el primero de los casos se supone que el stock de capital **per capita**, en el supuesto de una determinada cuota de inversión, crece con la misma tasa que la productividad media de trabajo promovida por el progreso técnico. Como consecuencia de la formación de capital se crean tantos nuevos puestos de trabajo como los que se ahorran debido al progreso técnico. En este sentido, el grado de ocupación permanece constante. El salario real se incrementa en la misma tasa que lo hace la productividad media del trabajo. Con esta tasa de crecimiento se incrementa también el conjunto del Producto Nacional real.

En el segundo de los casos permanecen constantes la productividad media del trabajo y los salarios, y el stock de capital se incrementa para una determinada cuota de inversión en forma paralela al crecimiento de la población activa. La demanda de mano de obra se incrementa para una situación constante del Producto Nacional real, debido a que la demanda económica global, y con ello también el Producto Nacional real, en su conjunto, varía en forma positiva al mismo ritmo que la población ocupada.

El primer caso mencionado es el que se ha producido aproximadamente durante los años 60 en la República Federal de Alemania. Si se calcula en precios de 1.975, puede valorarse que la productividad del trabajo desde 1.960 hasta 1.970 se incrementó en una media anual del 4,5%. El Producto Nacional Bruto real se incrementó en una media anual del 4,6%, de manera que no solamente se produjo un ahorro de mano de obra como consecuencia del incremento de la productividad del trabajo, sino que también tuvo lugar un ligero crecimiento del número de personas ocupadas. En este proceso los salarios reales (rentas **per cápita** por cada persona empleada deflactada con el índice de precios al consumo en base de 1.980), se incrementaron en el 6,2% como media anual.

El segundo de los casos corresponde a la situación que se produjo en los años 70 en los EEUU. Para una baja tasa de crecimiento de la productividad del trabajo (una media anual del 0,6% desde 1.970 hasta 1.980) se redujo ligeramente el salario real (en una media anual del 0,3% desde 1.970 hasta 1.980), y se incrementó el Producto Nacional Bruto real con un 2,9% de media anual, lo que significa una tasa de crecimiento inferior a la del número de personas ocupadas, que se incrementó en una media anual del 2,4%. En su conjunto se incrementó el número de personas ocupadas, desde 1.970 hasta 1.980, en aproximadamente 20 millones. Esta evolución es la que ha permanecido durante los últimos años en los EEUU. Desde 1.980 hasta 1.983 se incrementó el número de personas ocupadas en los EEUU en otros 1,5 Millones de personas adicionales.

La actividad inversora privada, en la que realmente descansa la formación de capital real, viene determinada por la rentabilidad de las inversiones. Esta depende de las expectativas de ingresos y de los costes. En cuanto a los costes, juegan un papel importante los costes de capital y

los costes del trabajo. Los costes de capital vienen determinados por los tipos de interés, por las amortizaciones y por los precios de los bienes de capital. Los ingresos y costes dependen ambos de la evolución técnica, esto es, de la tasa de progreso técnico.

Cuando el tipo de interés es constante, la rentabilidad de las inversiones privadas vienen decididas por:

- la evolución de los costes del trabajo, y
- el progreso técnico.

Por un lado, el nivel de empleo alcanzado, para una determinada tasa de progreso técnico, solamente puede asegurarse cuando el incremento de los salarios reales corresponde al incremento del Producto Nacional Bruto disponible por persona ocupada (lo que en una economía abierta se ha determinado también por el incremento medio de la productividad del trabajo y el desarrollo de los **Terms of Trade**). En otro caso, se reduce la rentabilidad del capital y se reduce la capacidad inversora creadora de puestos de trabajo. Se acentúa la sustitución de trabajo por capital, de manera que se incrementa el coeficiente de capital. Para una determinada cuota de inversiones netas se reduce, como consecuencia inmediata, la tasa de crecimiento del stock de capital; se crean menos puestos de trabajo.

Por otro lado, se puede incrementar la rentabilidad de las inversiones mediante la innovación. Por este proceso se acentúa la actividad inversora y se crean nuevos puestos de trabajo. La demanda de mano de obra que origina por parte de las empresas puede conducir a que se incrementen los salarios reales en última instancia de forma paralela a la evolución del Producto Nacional por persona ocupada.

En realidad, en la República Federal de Alemania el incremento de los salarios reales en los años 70 fue superior al incremento de la productividad del trabajo, (corregido el incremento real con las modificaciones de los **Terms of Trade**), de manera que se elevó la cuota salarial. Ello tuvo como consecuencia un efecto de reducción de empleo, acentuando los procesos de sustitución entre trabajo y capital, ya que un incremento del stock de capital por persona ocupada en un importe total del 66,8%, desde 1.970 hasta 1.982, se contrasta con un incremento de la productividad de trabajo en el mismo período de tiempo de solamente un valor del 35,5%.

Como consecuencia de esta acentuada sustitución de trabajo por capital, se incrementó el coeficiente de capital, pasando del 3,7% al 4,6%, de manera que ya incluso con una cuota constante de inversión se vió reducida la tasa de crecimiento del Producto Nacional. Pero además se redujo también, tal como anteriormente se ha mencionado, la cuota de inversión. La consecuencia inmediata de todo ello es que se redujo la tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto. Ello condujo a una reducción de la capacidad de absorción por parte de la economía de la mano de obra liberada como consecuencia del progreso técnico y por el incremento demográfico de la población activa.

5. PROGRESO TECNICO Y DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

El proceso del progreso técnico que lleva a un incremento generalizado de bienestar y a la creación de nuevos puestos de trabajo se realiza dentro de una división internacional del trabajo.

Los precursores de la evolución técnica son, sin duda, los países altamente industrializados. Las innovaciones introducidas en estos países, en forma de innovaciones de

procesos y de producto, les facilita una ventaja y generan la base para unos beneficios de innovación de la producción nacional. Ahora bien, los nuevos conocimientos que surgen en los países industrializados no pueden monopolizarse a la larga. En el transcurso del tiempo se difunden por otros países y se convierten en un bien universal. Los países industrializados solamente pueden mantener una ventaja tecnológica, y con ello unos beneficios de innovación a largo plazo, cuando generan de forma permanente nuevos conocimientos técnicos y los implementan en innovaciones.

Los países industrializados exportan, sobre todo, nuevos productos, e importan productos que se fabrican en los países en vías de desarrollo en base de técnicas accesibles a todos, muy en particular en los países en vías de industrialización. Los límites entre los nuevos productos y aquellos productos que se fabrican con técnicas conocidas se desplazan de forma permanente con la difusión del conocimiento técnico desde los países industrializados hacia los países en vías de industrialización y hacia los países en vías de desarrollo. Lo cual significa que el proceso de la División Internacional del Trabajo está caracterizado por una modificación permanente de los costes comparativos, y con ello también define una reestructuración permanente.

Considerando que el desplazamiento internacional de la mano de obra se enfrenta a fuertes restricciones, la competencia empresarial en los países industrializados conduce a que los beneficios de innovación, en gran medida, se transfieran a los trabajadores en estos países industrializados. Y ello se debe a que la demanda de mano de obra de los empresarios y la actuación de las organizaciones sindicales de los trabajadores establecen niveles salariales muy por encima de los que corresponden a los países de la periferia de la economía mundial (países en vías de industrialización y países en vías de desarrollo).

Como consecuencia de las innovaciones y el correspondiente incremento de la productividad marginal del capital, se incide en las transferencias de capital internacional, esto es, las inversiones directas. Los impulsos innovadores en los países industriales atraen al capital de los países industrializados y también de los países en vías de desarrollo que están caracterizados por menores oportunidades de innovación e inversión.

Los países industriales se pueden convertir en casos extremos también en importadores netos de capital, tal como por ejemplo, en épocas recientes sucede en los EEUU. Por el contrario, una reducción de la actividad innovadora en los países industrializados y una fuerte difusión del conocimiento técnico en la periferia de la economía mundial conduce a un incremento relativo de la productividad marginal del capital en los países en vías de industrialización y en los países en vías de desarrollo, de tal manera que éstos atraen de forma más acentuada al capital. La orientación de la producción, que hasta ahora se ha realizado en los países industrializados, se desplaza hacia los países en vías de industrialización en los que domina un menor nivel salarial.

Cuando en los países industrializados se utilizan técnicas que no son exclusivas de los grupos de países de alta tecnología, los sectores afectados de estos países industriales están sometidos a la presión de la competencia de los países en vías de industrialización que disponen de salarios más bajos. De forma indirecta los trabajadores de los sectores afectados en los países industrializados compiten con aquellos otros trabajadores peor pagados en los países en vías de industrialización, y en los países en vías de desarrollo. O bien se consigue recuperar la capacidad competitiva perdida con la utilización de las técnicas de producción mejoradas, o los salarios de los "viejos sec-

tores industriales" de los países industrializados tienen que adaptarse a los niveles salariales de los países competidores en vías de desarrollo. En otro caso se tienen que abandonar producciones y los puestos de trabajo que se han perdido de esos sectores tienen que sustituirse por nuevos puestos de trabajo en aquellos sectores basados en técnicas más avanzadas. El intento de querer mantener los actuales niveles salariales y los acostumbrados crecimientos salariales en los "viejos sectores industriales" conduce, necesariamente, por la presión de la competencia de los países en vías de desarrollo, a la pérdida de puestos de trabajo.

Solamente puede evitarse esto cuando los países industrializados se sitúan en posición más favorable como consecuencia de innovaciones punteras en los procesos de desarrollo técnico. Con lo que, al mismo tiempo, se crean oportunidades para los países en vías de desarrollo y los países en vías de industrialización, para que puedan elevar, en una posterior competencia con los países industrializados, sus propios niveles de bienestar. De esta manera se asegura que el bienestar y, con ello, las oportunidades de empleo se incrementan en todos los países participantes en una División Internacional del Trabajo.

6. CAPACIDAD COMPETITIVA INTERNACIONAL Y REDUCCION DE LA FUERZA INNOVADORA DE LA ECONOMIA ALEMANA.

La modificación de la División Internacional del Trabajo entre los países industrializados está caracterizada predominantemente por la competencia innovadora. En la competencia por la demanda en los mercados mundiales se encuentran productores de los distintos países industrializados, con nuevos productos y procedimientos de fabricación, ganando ventajas comerciales en los distintos sectores. Otros

países quedan rezagados en estos sectores de producción, pero consiguen también ventajas comerciales mediante las innovaciones en otros sectores diferentes.

La condición básica para una participación con éxito en este proceso es, en primer lugar, la disposición de competencia científica y técnica, que está basada tanto en la existencia de un sistema de formación fuertemente desarrollado, como también la investigación y desarrollo, así como por lo que afecta a la implementación en la producción de las experiencias logradas. La segunda condición básica consiste en que las condiciones marco-económicas faciliten de forma suficiente los atractivos innovadores, ya que para lograr un éxito en el mercado dentro de la competencia internacional no solamente decide el progreso en el desarrollo de innovaciones tecnológicas fundamentales, sino, sobre todo, su implementación en productos de mercado y su utilización para abaratar la producción.

La República Federal de Alemania puede considerarse hoy, lo mismo que antaño, como país perteneciente al grupo de alta tecnología de países industrializados, en los que surgen los nuevos conocimientos técnicos, y en los que se alcanzan, como consecuencia de los beneficios de innovación, mayores niveles salariales. La República Federal de Alemania a nivel mundial ha sido y sigue siendo uno de los principales exportadores de productos de alta tecnología. Entre estos productos se cuentan aquellos que son necesarios para el desarrollo y producción de nuevas tecnologías. En comparación con el Japón, pero también en comparación con los EEUU, se ha visto, sin embargo, reducida la tasa de crecimiento de las exportaciones alemanas de tales productos en épocas recientes.

Esta evolución se interpreta generalmente como una reducción de la capacidad competitiva internacional de la economía alemana. Por otro lado, tomando como referencia los éxitos de exportación de la industria alemana y, sobre todo, la favorable evolución de la balanza comercial alemana, puede discutirse si se ha producido realmente una reducción de la capacidad competitiva internacional de la economía alemana.

Para poder contestar cuál de las distintas opiniones es la correcta se deben considerar tres aspectos:

- (1) Debe considerarse, en **primer lugar**, el que la mera enumeración de sectores de producción, en los que se ha visto reducida la participación de la economía alemana en las exportaciones mundiales, y su comparación con aquellos sectores en los que se ha podido mantener esta cuota de participación en la exportación mundial, no es suficiente para poder contestar a la cuestión de la capacidad competitiva alemana. Tal análisis, incluso, no permite una referencia suficiente en aquellos sectores en los que se debieran de disponer de medidas para el fomento de la investigación y el desarrollo.
- (2) Tampoco, en **segundo lugar**, puede lograrse una información correcta sobre la capacidad competitiva de la economía alemana en base a la evolución de la balanza comercial. La balanza comercial alemana se ha mejorado en los últimos años, de forma acentuada, sobre todo por el hecho de que la demanda económica en una serie de países ha experimentado un desarrollo coyuntural más favorable que en la República Federal de Alemania, ya que los niveles de precios alemanes se han mantenido relativamente estables y el tipo de cambio del DM se ha reducido en comparación con el Dólar y con el Yen japonés. La permanencia de las mejoras introducidas en la balanza

comercial depende, además, de si el empeoramiento surgido en los **Terms of Trade** alemanes se ha considerado de forma suficiente en cuanto a su futura repercusión salarial.

- (3) Pero es que además, **entercer lugar**, debe considerarse el hecho de que una mejora de la balanza comercial alemana pueda, incluso, ser un indicador que refleje un empeoramiento de la posición de la economía alemana dentro del espectro de la división internacional del trabajo. Una balanza de cuenta corriente activa es, dentro de una determinada posición de la divisa, el espejo de una exportación neta de capital. Esto no tendría importancia cuando este incremento de la exportación neta de capital fuese cubierto por un incremento de la cuota de ahorro de la economía. Pero en la realidad, la cuota de ahorro de la economía alemana (esto es, la diferencia entre el Producto Nacional y el consumo privado y público, en $\%$ del Producto Nacional) se ha reducido en los últimos años. A la vista de este hecho, una creciente exportación neta de capital de la República Federal de Alemania es una señal de que las oportunidades de rentabilidad del capital son mejores en el extranjero que en el país. De lo cual puede también deducirse que la capacidad de la economía alemana para conseguir beneficios de innovación se ve reducida.

Estas consideraciones permiten apreciar que la concepción de la capacidad competitiva internacional no es siempre suficiente. No es sólo decisivo el que los productos alemanes en el extranjero se vendan mejor o peor. No cabe la menor duda de que la economía alemana sería competitiva internacionalmente cuando los salarios reales se redujesen a los niveles de los salarios en los países en vías de industrialización. Pero éste no puede ser el objetivo de la política económica alemana. Por consiguiente, es decisivo que la

economía alemana, a la vista de la competencia de los mercados mundiales, se encuentre en situación de poder mantener los niveles salariales y de bienestar acostumbrados.

No se ha conseguido mantener para los actuales niveles de salarios reales un nivel de empleo adecuado, lo que significa claramente un debilitamiento de la fuerza innovadora de la economía alemana. El resultado de la reciente evolución económica de la República Federal de Alemania es un claro síntoma de que las anteriores posiciones dentro del grupo de países de alta tecnología no se mantienen.

III. Costes de utilización de capital: elevados tipos de interés real como obstáculo para la inversión.

7. CAUSAS DETERMINANTES DE LOS COSTES DE UTILIZACION DE CAPITAL

La debilidad en la actividad inversora y de crecimiento en la República Federal de Alemania no se debe exclusivamente a una reducción de la tasa de progreso técnico. La elevada cuota de paro resultante de la debilidad inversora, se debe también a un incremento de los costes de utilización del capital, esto es, de los tipos de interés reales. Sin duda, existen oportunidades de inversión rentables, e incluso para situaciones de elevados tipos de intereses reales, allí donde se dan y son posibles elevadas tasas del progreso técnico; un tipo de interés real bajo haría rentables también aquellas inversiones que en estos momentos no se realizan como consecuencia de los elevados costes del dinero. Para situaciones de bajos tipos de interés reales se podría elevar el nivel de la demanda económica global y se reduciría el paro.

A continuación se van a exponer dos causas que afectan a la evolución de los tipos de interés reales, y que afectan a los costes de utilización de capital, tanto por motivos monetarios como también por motivos de los circuitos reales de la economía, que han llevado a una reducción de la cuota de ahorro económica de la República Federal de Alemania.

8. MOTIVOS MONETARIOS QUE INCIDEN EN LOS ELEVADOS TIPOS DE INTERES REAL

Ciertamente puede partirse del hecho de que los tipos de interés real a largo plazo vienen determinados sólo por los factores de la economía real y que, sin embargo, a corto y medio plazo hay factores monetarios que poseen una importancia significativa en cuanto al coste del tipo de interés y que deben buscarse tanto en la parte de la demanda como en la parte de la oferta de los mercados monetarios.

Por parte de la demanda se puede reseñar un incremento de la tendencia media la liquidez en el mundo. La transferencia de poder adquisitivo después de las elevaciones de los precios del petróleo de 1.979 y 1.980, llevó, asimismo, como ya lo hizo después de la crisis de los precios del petróleo en 1.973, a un incremento de la tendencia a la liquidez, ya que los países exportadores de petróleo en medida creciente prefirieron inversiones a corto plazo en magnitudes superiores a las que deseaban los países importadores de petróleo. Mientras que una evolución parecida después de la primera crisis de los precios del petróleo pudo ser compensada mediante la función de transformación de los bancos, especialmente en el mercado monetario europeo, después de la segunda elevación de los precios del petróleo de 1.979 y 1.980, los Bancos se vieron desbordados. Y puesto que el endeudamiento internacional de muchos países en vías de desarrollo, e incluso también para algunos de los países

exportadores de petróleo, se ha visto fuertemente incrementado, disminuyó de forma drástica la disposición de los Bancos a seguir concediendo créditos adicionales, a la vista de las perspectivas amenazantes de suspensión de pagos por el elevado grado de endeudamiento de dichos países. Los riesgos que han aflorado ahora han llevado a una fuerte diferenciación de los tipos de interés, lo que ha contribuido a una fuerte variación al alza de estos tipos de interés como consecuencia de una elevación de los márgenes.

La escasez del crédito de los Bancos se acentuó, de manera que los Bancos Emisores de los países industrializados redujeron de forma relativa su oferta monetaria. Al contrario que en los años 60, tanto EEUU, como Gran Bretaña, a los efectos de combatir la inflación, plantearon un tipo de política monetaria restrictiva que se mantiene en la actualidad. Las elevadas necesidades crediticia de los países deudores y la rígida política monetaria de los grandes países industriales, incluyendo la República Federal de Alemania, contribuyó, junto con la reducción de la predisposición a la concesión de créditos de los Bancos, de manera notable, a un incremento de los tipos de interés real.

9. REDUCCION DE LA FORMACION DE CAPITAL COMO CONSECUENCIA DE CAMBIOS DE COMPORTAMIENTO EN LA ECONOMIA REAL

El nivel de los tipos de intereses reales tiene que remitirse y valorarse también, en última instancia, como consecuencia de la evolución de los factores de la economía real. Desde comienzos de los años 70, pero incluso posiblemente ya antes, se produjo en la República Federal de Alemania una modificación de la valoración social (societaria) de las posibilidades de actuación económica. Son muchos los aspectos que permiten interpretar que en aquel entonces el

consumo tanto en el área de las economías, y muy en particular en el área de las economías privadas como públicas, valoraron más el consumo actual que el consumo futuro.

En estas circunstancias la renuncia al consumo en el momento actual, el ahorro, tiene que ser recompensado con un mayor precio de escasez, esto es, con un tipo de interés más elevado. Inversores y consumidores, electores y políticos, descuentan en sus cálculos las magnitudes económicas de futuro con un tipo de interés calculatorio más elevado. Todo ello puede reducirse a la fórmula conocida entre los economistas de que se ha incrementado la "tasa preferencial temporal de la Sociedad". Un tal incremento de las tasas de preferencia temporal no se limita solamente a Alemania. También puede observarse en otros países industriales.

Parece que probablemente fuese relevante para este proceso el hecho de que después de un largo período constante de fuerte crecimiento económico, se había extendido el convencimiento en la Sociedad de que estaba asegurado a largo plazo un proceso de crecimiento permanente. Este convencimiento se afianzó aún más en la República Federal de Alemania por la experiencia de que dado el caso, el Estado, a través de su política económica, estaría en situación de poder asegurar un crecimiento permanente, un elevado nivel de empleo, y una estabilidad de los niveles de precios. Ciertamente que la Ley que se aprobó en la República Federal de Alemania en cuanto a la estabilidad y crecimiento se asentaba en la idea de que el asegurar y garantizar un crecimiento permanente, un elevado nivel de empleo y una estabilidad de precios, constituía uno de los retos permanentes de la política económica; en conjunto la favorable evolución económica de los años 60 e incluso la relativamente rápida solución de la recesión de 1.967, indujo en amplios círculos

de la población, y en muchos de los responsables políticos, el convencimiento de que la evolución económica es dominable desde el punto de vista de la política económica.

Partiendo de esta situación se prestó mayor atención, en la actuación política, a establecer numerosas restricciones en el campo de la actuación individual y de las desigualdades sociales, ya que se consideraba que tal situación era injusta socialmente. Porque se estaba convencido de que el futuro consumo estaba asegurado como consecuencia de que se dominaba la evolución económica, se justificaba el acudir a la solución de los problemas planteados utilizando medios que provocarían un incremento de los actuales niveles de consumo de aquel momento. Y ello tuvo una serie de consecuencias muy graves.

En primer lugar, se redujo la cuota de ahorro bruto de la economía. Esto es, la suma de las inversiones brutas y de la contribución exterior en % del Producto Nacional Bruto.

La cuota de ahorro bruto de la economía retrocedió del 26% en el año 1.960, y el 26,3% en el año 1.970, al 19% en el año 1.980. Pero, al mismo tiempo, se incrementó la participación del consumo estatal en el Producto Nacional Bruto. Mientras que esta participación del consumo estatal hasta 1.970 se mantuvo por debajo del 16% (en 1.970 incluso 15,8%), se incrementó en 1.971 al 16,9%, y volvió a incrementarse hasta alcanzar el 20,4% en el año 1.982. Al mismo tiempo se ha reducido de forma drástica el ahorro del Estado (ingresos del Estado por impuestos, contribuciones, y tasas menos consumo estatal) en relación con el Producto Nacional Bruto. Pero es que también se ha reducido la participación del ahorro bruto privado (ahorro de las economías domésticas y empresas incluyendo las amortizaciones) con respecto al Producto Nacional Bruto, pasando del 20,5% en el año 1.960,

al 21,5% en el año 1.970, y alcanzando el 18,4% en 1.980. Dentro del marco del ahorro privado se ha reducido de forma importante el ahorro de las empresas, esto es, la suma de los beneficios no distribuidos de las empresas (pasa del + 22.400 Millones DM en 1.960, a - 22.500 Millones en el año 1.980).

También puede incluso aclararse la modificación del comportamiento frente a la institución del mercado como consecuencia de la elevación de las tasas de preferencia temporal de la Sociedad. La competencia conduce siempre a unas transformaciones estructurales (reestructuración) en las que a corto plazo hay también perdedores: los trabajadores que pierden sus puestos de trabajo, y los empresarios que tienen que abandonar, así como para los propietarios de capital que tienen pérdidas.

Una economía de mercado que funcione eficazmente siempre ofrece, sin embargo, la posibilidad de una nueva entrada en el proceso de mercado y, con ello, una oportunidad de participar en los beneficios del bienestar de la economía. Las pérdidas que se sufren, al principio, las pérdidas actuales, se compensan con futuros beneficios. Cuanto más reducidas sean las tasas de preferencia temporal con las que se descuentan los futuros beneficios para determinar su valor actual, que es el que se compara o contrasta con las pérdidas actuales, tanto mayor serán las oportunidades de compensación y la predisposición para aceptar las reglas del juego de mercado. Cuando se incrementa la tasa con la que se descuenta esta predisposición, por el contrario, se reducen notablemente las posibilidades esperadas de compensación. Aumenta la tendencia a rechazar las reglas del mercado y se busca ayuda por la vía política para poder tener compensaciones momentáneas frente a las pérdidas que se están produciendo.

Como consecuencia de esta evolución surgen, en primer lugar, aspectos concernientes a la política de rentas. La legislación protectora en materia de política social modifica su carácter. En un principio, la política social estaba concebida como una red de compensación para todos aquellos que no podían participar con éxito en el proceso de mercado, como consecuencia de impedimentos o vejez. Solamente de esta manera se podía esperar una aceptación social amplia de la economía de mercado como principio de ordenamiento y organización económica. Este consenso se rompió como consecuencia del incremento de las tasas de preferencia temporal de la Sociedad. Correspondientemente se incrementaron las exigencias al sistema social y cada vez tuvieron mayor aceptación las tendencias de una política social como medio para asegurar y, en parte, para hacer igualitarias las rentas.

Lo que se incrementó, por lo tanto, fueron:

- la magnitud de la distribución de las rentas a través del sistema fiscal, de los sistemas de Seguridad Social y las transferencias, así como
- el volumen de las subvenciones y de las concesiones fiscales.

La cuota fiscal y de Seguridad Social (impuestos y seguros sociales) se incrementó desde finales de los años 60 de aproximadamente un 35% hasta alcanzar el 42,5% en el año 1.982, y la cuota estatal (esto es, la relación entre el conjunto de gastos del Estado, incluyendo los gastos para-fiscales y el producto nacional) se incrementó pasando de aproximadamente el 37% a mediados de los años 60 hasta alcanzar el 49,9% en el año 1.982.

El volumen absoluto de las subvenciones, incluyendo las ventajas fiscales, se incrementó igualmente. Pero al mismo tiempo pudo registrarse un notable desplazamiento en la participación en cuanto a las ayudas financieras, por un lado, y las ventajas fiscales por el otro, mientras que las ventajas fiscales al nivel de las corporaciones (esta es la diferenciación incluida en el informe de las subvenciones del Gobierno Federal), se consideraba en 1.966, que en su mitad correspondía a las ayudas financieras, mientras que ahora el volumen de las ayudas financieras y de las concesiones fiscales alcanza por igual la cifra aproximada de 30.000 Millones DM. El volumen total de las ayudas financieras y de las concesiones fiscales por parte de las distintas corporaciones públicas del Estado Federal y de los Estados Federados, alcanzaba en 1.966 el 4,1% del Producto Nacional Bruto, lo que se incrementó a mediados de los años 70 hasta alcanzar el 4,5%, y se redujo en 1.980 al 3,9%.

Con ello, lo que se ha modificado es la composición del volumen de las subvenciones. Esto puede demostrarse en el siguiente ejemplo. Cada persona ocupada en los diferentes sectores económicos incrementó las subvenciones del Estado Federal, desde 1.966 hasta 1.980 a favor de la minería, pasando de 915 DM a 11.009 DM, a favor de la industria del acero de 8 DM a 255 DM, a favor de la industria naval de 13 DM (en el año 1967) a 4.379 DM, y a favor de la industria de la navegación aérea y espacial de 765 a 6.764 DM.

Para completar este cuadro se debe remitir a los siguientes hechos:

- La ayuda financiera del Estado, expresada en porcentaje del Producto Nacional Bruto, alcanzó en la República Federal de Alemania en el año 1.980 el 2%. Ciertamente que esta cifra se situaba por encima de la de los EEUU (con 0,4%), de Suiza (con 1,3%) y

Japón (1,5%), pero, sin duda, fueron, sin embargo, de las más bajas de todos los demás países de la OCDE.

- Se ha de considerar, sin embargo, que no existe ningún consenso sobre cuáles son gastos del Estado y cuáles son concesiones fiscales en concepto de subvención. Por ello existen para la República Federal de Alemania muy diferentes evaluaciones del volumen de las subvenciones. Algunas de estas evaluaciones van más allá de los datos incluidos en el informe de las subvenciones del Gobierno Federal. A falta de este consenso, incluso internacional, por lo que se refiere a la delimitación de las subvenciones, se tiene que relativizar el valor informativo de las comparaciones internacionales en cuanto a los volúmenes de subvención.

- Además de las ayudas financieras y de las concesiones fiscales, tal como se reflejan en los informes de subvención del Gobierno, existen numerosas concesiones, más o menos ocultas, y por lo tanto más o menos difíciles de cuantificar, con respecto a cada una de las empresas y de grupos sociales específicos: La aceptación de riesgo mediante las garantías estatales (por ejemplo, Hermes); las ayudas crediticias con tipo de interés más favorables, avales y garantías y la renuncia a seguridades; condiciones preferenciales en la compra de terrenos, así como ventajas de tasas a la hora de facilitar servicios y prestaciones; prestaciones administrativas gratuitas dentro del marco de la infraestructura estatal; condiciones preferentes a la hora de concesión de los pedidos públicos (por ejemplo, en favor de las

clases medias empresariales); participación estatal en las asociaciones y sociedades (por ejemplo, sociedades de garantía, sociedades de publicidad).

- Deben contarse también como subvención aquellas concesiones derivadas de medidas concernientes a que los precios, en parte, se encuentren por encima del precio que se tendría en una competencia abierta. A la cabeza de este tipo de subvenciones se deben situar los precios de garantía de los productos agrícolas, pero también todas aquellas medidas, de tipo tarifario o no tarifario, que corresponden a una política proteccionista con la que se tratan de mantener elevados artificialmente los precios. Es cierto que éstos no repercuten en el presupuesto estatal (elevan, en parte, tal como sucede con las tasas aduaneras u otras tasas que elevan incluso los ingresos estatales), pero sí repercuten en los consumidores, como si fuera un impuesto sobre el consumo que lo perciben los grupos favorecidos. El carácter de subvención posee, también, por último, aquellas ventajas que se derivan de las regulaciones estatales (como, por ejemplo, por las prescripciones de composición que afectan a determinados productos).

- Por lo que se refiere a las ventajas fiscales que poseen de forma oculta un carácter de subvención, se ha de considerar además un aspecto adicional. Puesto que reducen la carga efectiva del contribuyente favorecido, implica el que se tengan que elevar los tipos fiscales de otros ingresos fiscales distintos de los que en realidad debieran de corresponder. Lo cual, a su vez, acentúa un efecto negativo sobre la motivación (o implica una economía sumergida desde el punto de vista fiscal).

El incremento de las subvenciones en los diferentes sectores y el distorsionamiento de la competencia internacional como consecuencia de las elevadas subvenciones nacionales, lleva permanentemente a una exigencia de reducción de las subvenciones, sin que hasta ahora puedan registrarse impulsos de política económica notorios en esta dirección que hayan podido presentar éxitos o resultados. El motivo de la falta de resultados positivos de estas iniciativas de política económica tiene que buscarse precisamente en que se han elegido las actuaciones erróneas. Se ha tratado de curar en los síntomas en lugar de plantearse el problema de las causas.

Los motivos fundamentales que han presionado a un incremento de las ayudas estatales, especialmente, en favor de aquellos sectores económicamente necesitados (como por ejemplo, actualmente la minería, la industria naval y la industria del acero), pertenecen a tendencias inherentes de los sistemas democráticos, problema que se trata en el apartado 18.

La evolución descrita del comportamiento de los agentes económicos y sociales, y con ello el incremento de los tipos de interés real, acentúa, sin duda, estas tendencias. El incremento de los tipos de interés real conduce a una masiva pérdida del capital, lo que se refleja, a su vez, en las elevadas tasas de quiebra de los últimos tiempos. Las quiebras son, sin embargo, solamente la punta del iceberg. La pérdida de capital surge como consecuencia de una elevación de los niveles de los tipos de interés cuando no se produce el correspondiente incremento, o incluso se reducen los beneficios del capital invertido en las empresas que quieren seguir existiendo. Es comprensible que las empresas afectadas, así como también los trabajadores afectados por la pérdida de sus puestos de trabajo, pidan ayuda. Y es por

ello por lo que se trataría de exigir que se configuren formas de colaboración entre empresarios, propietarios del capital y trabajadores, buscando la protección del Estado frente a la competencia extranjera, y también protección frente a la competencia nacional, y se piden ayudas para mejorar la capacidad competitiva.

10. ENDEUDAMIENTO ESTATAL, TIPO DE INTERES E INVERSIONES.

Junto con la modificación descrita del comportamiento de los ciudadanos, se ha producido a nivel mundial un incremento de las exigencias a los mercados de capital, lo que ha contribuido posteriormente a una elevación de los tipos de interés real. Así como en la República Federal de Alemania, también en otros países industriales se incrementó el consumo estatal con respecto al Producto Nacional y disminuyó el ahorro público. Al mismo tiempo, se incrementó el endeudamiento estatal. Como consecuencia de esta evolución la cuota media de ahorro de la economía se redujo en todos los países industriales orientados en una economía de mercado, partir de finales de los años 70. Al mismo tiempo, se incrementó la demanda de los países en vías de desarrollo en busca de créditos extranjeros. De esta manera, se incrementó la relación entre el endeudamiento público en el exterior y el Producto Nacional Bruto en los países en vías de desarrollo más avanzados (esto es, de los países en vías de industrialización), pasando del 12,4% en el año 1.970 al 17,8% en el año 1.981. En los países en vías de desarrollo del grupo de rentas medio se incrementó esta relación en el mismo período de tiempo pasando del 15,6% al 23,2%, y en los países en vías de desarrollo con rentas bajas pasó del 17,5% al 18,6%.

El incremento de los tipos de interés real ha ralentizado la actividad inversora, de manera que las inversiones en la mayoría de los países industriales se redujeron en

1.981 y 1.982. Una notable excepción lo constituyen los EEUU, donde las inversiones privadas, a pesar del incremento de los tipos de interés real, se han visto incrementadas. Y puesto que la rentabilidad de las inversiones privadas viene determinada por tres factores que influyen favorablemente: el progreso técnico, sobre todo de los sectores de alta tecnología, un incremento de los salarios reales por debajo de los incrementos medios de la productividad del trabajo y una reducción fiscal que se introdujo en 1.981. Además de una reducción generalizada del impuesto sobre la renta, se mejoraron notablemente las posibilidades de amortización fiscal de las empresas. Como consecuencia de todo ello se compensaron, por exceso, los incrementos de los tipos de interés en términos generales.

Como consecuencia de esta evolución la demanda de inversiones privadas se incrementó en los EEUU y se incrementó la demanda económica global. Ello, además, se vió acentuado por una elevación de los gastos estatales. El incremento de los gastos estatales en los EEUU llevó, al mismo tiempo que a una reducción de los impuestos, a un fuerte incremento del endeudamiento estatal. Dentro del marco de una política monetaria restrictiva contribuyó, todo ello, a que junto con la mayor demanda de las inversiones privadas se incrementasen los tipos de interés real. Con la elevación de los tipos de interés en los EEUU se produjo una creciente importación de capitales que correspondió a un incremento del déficit de la Balanza por cuenta corriente y a una revalorización del Dólar.

A través del creciente déficit de la Balanza por cuenta corriente de los EEUU se transfirió, y se sigue transfiriendo, por parte de la economía americana, impulsos de demanda a otros países industriales y a países en vías de desarrollo, de manera que se han favorecido positivamente la situación de empleo en estos países. Por el contrario, se ha

de considerar lo siguiente: el incremento del valor exterior del Dólar significa para muchos países con un endeudamiento exterior reflejado en dólares, que la carga real de los servicios de capital se incrementa para este endeudamiento. Lo cual lleva a una reducción de la demanda económica global de los países deudores, que contrarresta los impulsos expansivos del déficit de la Balanza por cuenta corriente americana para el resto del mundo.

Entre los países fuertemente endeudados están incluidos numerosos países en vías de industrialización que con su demanda de bienes de inversión constituyen mercados muy importantes para la industria alemana, altamente especializada en la exportación de bienes de inversión. Por motivos de dificultades de Balanza de Pagos, se debilita la demanda por parte de estos países umbrales en vías de industrialización y de otros países en vías de desarrollo, lo que se va a reflejar negativamente en la situación económica alemana reduciendo, en consecuencia, los impulsos expansivos que pudieran producirse por el incremento de las exportaciones especialmente hacia los EEUU por parte de la economía alemana.

Pero es que además no debe olvidarse que con la evolución descrita surgen dos grandes peligros. En primer lugar, el déficit de la Balanza por cuenta corriente de los EEUU y las correspondientes importaciones complementarias de capital neto absorben el potencial de ahorro de otros países, con el fin de dar respuesta al incremento del stock del capital real en los EEUU. Como consecuencia de ello, el crecimiento del stock del capital real en estos otros países se ve seriamente dificultado. Así, por ejemplo, se incrementó la exportación neta de capital para la República Federal de Alemania en el año 1.983, pasando de 16.300 Millones DM y actualmente supone aproximadamente el 1% del Producto Nacional Bruto. En segundo lugar, los déficits de la Balanza por

Cuenta Corriente en los EEUU provocan en muchos sectores económicos amenazados por las crecientes importaciones la exigencia de una mayor protección contra el comercio exterior. Por consiguiente, para las empresas es incierto hasta qué punto se puede contar con el creciente volumen de exportación hacia los EEUU y en qué medida merece la pena realizar inversiones y crear nuevos puestos de trabajo.

C. Condiciones para la recuperación de la dinámica.

I. Nuevos puestos de trabajo como consecuencia del progreso técnico y de configuración de capital

11. EL PROGRESO TECNICO CREA PUESTOS DE TRABAJO

La condición básica para una mejora de los niveles de empleo es la recuperación de la dinámica de la economía alemana mediante el progreso técnico, con el fin de afirmarse en la posición competitiva internacional y mejorarla. Frente a esta concepción, se argumenta frecuentemente que no puede alcanzarse una mayor aceleración del crecimiento económico como consecuencia de una falta de demanda y que, por lo tanto, una aceleración del progreso técnico solamente puede conducir a un incremento del paro. Estos temores no tienen fundamento, ya que el progreso técnico, cuando se dan las condiciones suficientes de flexibilidad de precios y salarios y una adecuada política de estabilización para asegurar la ocupación, crea la necesaria demanda económica que conduce a la creación de los puestos de trabajo.

Para poder apreciar este proceso se tiene que recordar que el progreso técnico lleva a un abaratamiento real de la producción. Tiene el mismo efecto que un incremento de las rentas reales, y puede transformarse, apoyado en medidas de política de estabilidad, en un incremento efectivo de las rentas reales. Un incremento de las rentas reales lleva en mercados no saturados a un incremento de la demanda. Cuando la demanda se incrementa de forma proporcional al abaratamiento medio de la producción, se produce un incremento de la demanda de mano de obra en la misma medida en la que surge una liberación de mano de obra como consecuencia del incremento de la productividad. Una liberación neta no se produce si se parte del hecho de que la cifra de mano de

obra sea constante. Lo cual se pudiera producir cuando la demanda de bienes solamente reaccionase de forma menos que proporcional respecto al abaratamiento de la producción, esto es, cuando la demanda de bienes fuera inferior a los efectos de saturación.

Sin duda, se tiene que contar con efectos de saturación cuando como consecuencia del progreso técnico se produjese exclusivamente un abaratamiento de productos conocidos, cuando solamente se diesen innovaciones de procesos. Pero realmente existen también, al mismo tiempo, innovaciones de producto que despiertan nueva demanda. Las tendencias de saturación generalizadas se mantienen dentro de ciertos límites. Y puesto que la búsqueda de innovaciones se plantea alternativamente, en el desarrollo de innovaciones de proceso y de producto, se puede afirmar que los beneficios de las empresas tienden a un equilibrio entre las innovaciones de proceso y las innovaciones de producto; cuando se produce una superación de las innovaciones de proceso, se trazan tendencias de saturación por lo que sería rentable acentuar el desarrollo de nuevos productos, para los que no existe saturación en los mercados y que permiten colocarlos en los mismos con beneficio. Dentro de esta evolución debe contarse con los servicios.

Un equilibrio entre las innovaciones de proceso y las de producto, tal como se ha mencionado anteriormente, no tiene por qué realizarse en cada uno de los países dentro de una división internacional del trabajo. Cada país se puede especializar en la producción de aquellos bienes para los que dispone de una ventaja comparativa de producción. Un país industrial como la República Federal de Alemania se puede especializar en la fabricación de bienes de inversión, cuya utilización en los otros países compradores representa una innovación de proceso. Los bienes de exportación se intercambian importando nuevos bienes de consumo de otros

países industriales para los que todavía no se ha producido una saturación en nuestros mercados. Se pueden importar también servicios (por ejemplo, en forma de turismo), que presentan una elevada elasticidad de rentas. Se puede, con seguridad, partir de la premisa de que la demanda mundial de productos no está saturada por lo que se refiere a la Economía alemana dentro del comercio internacional, debido a las altas ventajas comparativas de la especialización. Ello se deduce también de que la Balanza comercial y de servicios, con una modificación de los **Terms of Trade** reacciona a plazo medio, esto es, que se mejora para una reducción de los precios relativos de nuestras exportaciones.

12. POSIBILIDADES DE EMPLEO EN LOS SECTORES DE SERVICIOS.

Todo el área de las prestaciones de servicios privados va a jugar en el futuro un papel muy significativo como sector estabilizador del empleo, como ya lo ha hecho en el pasado, ya que cuando se produce un incremento de las rentas **per cápita** se produce también un incremento más que proporcional de la demanda de servicios. Con ello se crean posibilidades de empleo, tanto para las personas independientes como también para los trabajadores dependientes. Tiene una importancia decisiva en qué medida el área de los servicios puede realmente absorber la mano de obra, lo que depende de la evolución de los costes de trabajo. Mientras que en los EEUU una gran parte de los nuevos puestos de trabajo que se han creado en las épocas más recientes corresponden al sector de servicios, en la República Federal de Alemania no se ha producido este proceso en la misma medida, y ello debido fundamentalmente a los elevados costes del trabajo, a las numerosas regulaciones del empleo y a la fuerte tributación fiscal.

Frente a una valoración positiva de las posibilidades de empleo en los sectores de servicios se argumenta en contra que precisamente este sector de servicios, en los bancos y seguros y, en general, de todas las actividades de oficinas, la introducción de las modernas tecnologías va a llevar a una fuerte liberación de mano de obra. Sin duda, el sector servicios tiene que esperar notables reestructuraciones como consecuencia de la evolución tecnológica; notables reestructuraciones; lo cual lleva, por un lado, a una liberación de la mano de obra, pero también, al mismo tiempo, en contraposición, a la creación de nuevas oportunidades de empleo. El que se pueda llegar a una liberación neta de mano de obra depende fundamentalmente de la evolución del nivel salarial y de la diferenciación salarial. Cuanto mayores sean los costes de trabajo, tanto más atractiva será la utilización de técnicas que ahorren mano de obra. Pero, al mismo tiempo, deberá considerarse que en determinados sectores existirán técnicas que aporten tales ahorros de mano de obra que hagan rentable su introducción, incluso para costes de trabajo más reducidos que los actuales.

Por otro lado, sin embargo, existe un número muy amplio de servicios en los que existe la posibilidad limitada de la sustitución de la mano de obra por técnica, por lo que va a jugar un papel decisivo en cuanto a la economicidad de estos procesos el nivel de los costes de la mano de obra. En realidad, en los EEUU, desde 1.975 hasta 1.983, precisamente en los Bancos y en los Seguros, se ha registrado una tasa de incremento del número de personas ocupadas muy superior a la media de todo el sector de servicios.

13. MEDIO AMBIENTE, CRECIMIENTO Y OCUPACION.

En mayor medida que lo que ha sucedido hasta ahora, se ha percibido la necesidad de mantener las condiciones naturales de vida y de producción en el entorno en el que vivimos. De ello no se deduce, sin embargo, de forma vinculante, que se tenga que dar una reducción del crecimiento económico y del nivel de empleo. Tampoco una renuncia a cualquier tipo de crecimiento puede, en ninguno de los casos, equipararse al mantenimiento de un elevado nivel cualitativo del entorno.

El mantenimiento del entorno es una condición para las posibilidades de vida del hombre en la tierra. Para poder asegurar este entorno tiene que disponerse de una parte del capital económico para el mantenimiento del mismo, de manera que las asignaciones a este entorno permanezcan en límites tolerables y que no se sobreestime el potencial de autodepuración residual de la naturaleza. Si para una determinada cuota de ahorro, la relación necesaria entre el capital dedicado al entorno y el capital dedicado a la producción tiene que ser mayor, ésto repercutirá en un nivel más reducido del Producto Nacional. Como consecuencia, los niveles salariales reales tienen que ser correspondientemente menores para que los bienes públicos (aire puro, agua pura) puedan ser financiados. Solamente cuando se produzca al mismo tiempo una elevación de la cuota de ahorro será posible, de entrada, mantener los niveles salariales reales. En cualquier caso puede afirmarse que cuando existe un salario real correcto puede asegurarse un número suficiente de puestos de trabajo, incluso para una población activa creciente.

Los nuevos puestos de trabajo pueden crearse en el sector de la industria de bienes de capital, y aquí especialmente en lo que afecta al desarrollo de tecnologías para el entorno. Pero también, incluso, en los sectores de la

industria de bienes de consumo, cuando se dedica mayor atención a la problemática del entorno a la larga puede contarse nuevamente con crecimiento después de un período de adaptación manteniendo una cuota de ahorro suficientemente elevada en la economía. El desarrollo de las tecnologías del entorno crea además oportunidades de exportación que, a su vez, favorecen el empleo nacional.

14. ABSORCION DEL POTENCIAL DE POBLACION ACTIVA MEDIANTE LA FORMACION DE CAPITAL Y LA ADAPTACION DEL PRECIO DE LOS FACTORES.

Como consecuencia del desarrollo demográfico se incrementa el número de personas con capacidad de producción y, por otro lado, como consecuencia del progreso técnico, se libera mano de obra que puede encontrar colocación para unos determinados niveles de incrementos de productividad para salarios reales crecientes cuando se dispone de suficiente formación de capital. Cuanto mayor sea el crecimiento de la productividad y cuanto mayor sea la tasa de crecimiento del potencial de recursos humanos disponibles, tanto más elevada tiene que ser, bajo las mismas circunstancias, la cuota de inversión económica. Lo que es seguro es que la actual cuota de inversión de la economía alemana es muy baja para poder dar una respuesta satisfactoria a los niveles de ocupación en los actuales crecimientos salariales reales dentro del marco de los crecimientos de productividad existentes. La cuota de inversión tiene que crecer cuando se quiere reducir el paro sin reducir los niveles salariales reales, absorbiendo a las personas provenientes de la nueva incorporación de recursos humanos del proceso productivo y de los recursos humanos liberados como consecuencia del progreso técnico.

En un proceso de crecimiento hay que elevar la cuota de inversión si se quieren absorber las personas que se incorporan al proceso productivo y aquellas otras personas

que quedan liberadas como consecuencia del progreso técnico, con lo que se ofrecen nuevas posibilidades adicionales de ocupación, incluso en el sector de bienes de inversión.

No está excluido el que diferentes productos puedan volverse a producir cuando para un determinado incremento de la intensidad de capital resultante de una elevación de la cuota de inversión, aquellas producciones que se desplazaron a los países en vías de desarrollo como consecuencia de los elevados costes salariales, las producciones nacionales recuperen la capacidad competitiva internacional como consecuencia de la utilización de métodos de fabricación de capital intensivo (por ejemplo, robots).

Cuando no se produce una suficiente configuración de capital solamente es posible una absorción del potencial de población activa, y de la mano de obra liberada como consecuencia del progreso técnico, si el incremento de los salarios reales, transitoriamente, es inferior al incremento de la productividad del trabajo, esto es, si el trabajo es más barato.

Una diferencia positiva entre el crecimiento de la productividad del trabajo y el crecimiento del salario real puede surgir de diferentes maneras:

- para una tasa dada de crecimiento de la productividad del trabajo, mediante un menor incremento del salario real,
- para un incremento del salario real dado, mediante un fuerte incremento de la productividad del trabajo.

Esta última alternativa puede alcanzarse mediante un incremento de la formación del capital, mejorando la formación de la mano de obra y con ello incrementando la eficiencia, así como mediante una mayor flexibilidad de los factores de producción. Pero es que incluso también para una determinada formación de capital, la ralentización del crecimiento de los salarios reales será menor cuanto mejor y más rápidamente se produzca la adaptación de la estructura salarial y la estructura de cualificación de la mano de obra a la reestructuración de la demanda, de manera que se incremente de forma acelerada la productividad del trabajo.

Si no se produce, de alguna manera, un abaratamiento relativo del trabajo, los costes unitarios de la producción nacional se mantienen en niveles muy altos, lo cual impide la capacidad competitiva internacional y fomenta el desplazamiento de las fábricas al extranjero. Elevados costes de trabajo llevan, además, a una sustitución de trabajo por capital y acentúa el proceso de aplicación del progreso técnico ahorrando trabajo. Pero además se incrementa como consecuencia de la sustitución del trabajo por capital el coeficiente de capital y la tasa de crecimiento del stock de capital, y disminuye, por tanto, la oferta de nuevos puestos de trabajo.

Un retroceso en la capacidad competitiva internacional como consecuencia de elevados costes del trabajo reales, no quedará neutralizado a largo plazo por las modificaciones del tipo de cambio dentro de una estructura de tipos de cambio flexibles: dado que el mecanismo de los tipos de cambio puede compensar tanto los desplazamientos de los niveles de precios absolutos entre cada uno de los países, a la larga, es, sin embargo, neutral frente a las modificaciones de precios relativos. Por consiguiente, las modificaciones de los tipos de cambio a largo plazo, no pueden compensar los incrementos de los niveles salariales sin que se

produzca un proceso inflacionista. Si se trata de evitar la inflación mediante una adecuada política monetaria restrictiva, se incrementan los costes de trabajo y se reduce el grado de ocupación de la economía nacional.

Como consecuencia de las consideraciones expuestas, existe una clara alternativa: si se incrementa la cuota de inversión, es posible una reducción del paro actual y a la larga un crecimiento del salario real (o, en la medida que existan tendencias de saturación, una reducción del tiempo de trabajo), correspondiente al crecimiento de la oferta nacional **per cápita**, derivado del incremento de la productividad y de la variación de los **Terms of Trade**. Si no se consigue incrementar la cuota de inversión en una magnitud suficiente, solamente será posible un incremento del número de puestos de trabajo cuando se produzca un abaratamiento relativo del trabajo y, correspondientemente, un menor crecimiento salarial.

A la hora de evaluar las alternativas, debe considerarse que desde el punto de vista de la política económica no se trata sólo del nivel de empleo, sino que también debe tenerse en cuenta el asegurar los niveles de bienestar y elevarlos en el futuro. Si solamente se tuvieran en cuenta los efectos del empleo, se podría apostar por una configuración de la relación de los precios de los factores de producción que sea conforme a los niveles de ocupación: puesto que la plena ocupación puede alcanzarse, en principio, para cualquier tasa de crecimiento del Producto Nacional, esto es, incluso para una tasa de crecimiento cero, siempre y cuando el trabajo sea lo suficientemente barato. Esta opción, sin embargo, está situada dentro de límites muy restringidos cuando se trata de fomentar el bienestar de amplios estratos de la población. Bajo este aspecto, la opción de asegurar la ocupación mediante un incremento de la cuota de inversión tiene, sin duda, una clara preferencia.

II. Medidas monetarias y fiscales

15. ES NECESARIO EL APOYO DE LA POLITICA MONETARIA

La evolución estructural se puede dominar mucho mejor en una fase de coyuntura alta que en una fase de recesión; lo que se debe a que en el crecimiento coyuntural se consideran menos graves los problemas de redistribución de rentas que en una recesión. En períodos de un desarrollo coyuntural al alza, los perdedores en el proceso de reestructuración industrial pueden contar con rápidas compensaciones de sus pérdidas y, en muchos de los casos, incluso, ni se llega a producir en este proceso de reestructuración una pérdida absoluta de rentas en los sectores afectados, pues estos sectores tienen solamente una reducción de las tasas de crecimiento. Las resistencias contra una reestructuración, por lo tanto, en las fases de evolución positiva de la coyuntura, son menores que en la recesión. Asimismo, en las fases de crecimiento, es más fácil reducir las ayudas estatales. La política de estabilización con los medios de la política monetaria y de la política fiscal constituyen, por lo tanto, medidas de apoyo necesarias en la reestructuración industrial.

Desde el punto de vista de la política monetaria tiene que asegurarse la compensación entre los efectos de liberación de los recursos humanos provocados por el progreso técnico y los efectos de rentas que surgen necesariamente dentro de este proceso. Esto se tiene que realizar de manera que la oferta monetaria corresponda al incremento del potencial de producción, de manera que pueda realizarse el crecimiento dentro de niveles estables de precios.

Como consecuencia de las interdependencias internacionales de los mercados de bienes, de dinero y de capitales, solamente puede realizarse una tal política monetaria nacional, cuando se logra a nivel internacional una determinada sincronización y todos los países con incidencias significativas en la oferta monetaria internacional se orientan a los mismos objetivos. Es cierto que en un sistema de tipos de cambio flexibles cada uno de los países refleja su política monetaria nacional en las modificaciones del tipo de cambio, lo cual, al menos temporalmente, incide en su Balanza por cuenta corriente, pero el nivel de los tipos de interés real no puede verse influido de forma significativa de esta manera.

El intento de un país aislado de separarse de las interdependencias internacionales en cuanto a los niveles del tipo de interés no tiene posibilidades de éxito. Ciertamente que es posible separar los tipos de interés nominales de un país en concreto del nivel de tipo de interés nominal de los EEUU, y ello, en primer término, mediante una devaluación de la propia moneda, pero, en segundo lugar, mediante una política monetaria a largo plazo orientada a la estabilidad y una reducción de los déficits presupuestarios, que acentúe unas perspectivas de política fiscal más favorables que puedan generar, a largo plazo, una revaluación de la propia moneda. No es posible de esta manera reducir de forma significativa los tipos de interés real dominantes a nivel internacional.

Incluso, dentro del marco ciertamente limitado que se acaba de describir, para poder aislar los niveles del tipo de interés de un país de los niveles internacionales, solamente puede tener éxito cuando la devaluación surgida de la moneda nacional (frente al Dólar USA), pueda asegurarse mediante una política salarial. Lo cual significa que los incrementos de los salarios reales en la economía nacional

deben ser inferiores a los incrementos de la productividad por el volumen de las pérdidas provocadas en los **Terms of Trade**, pérdidas derivadas de la devaluación. En la medida en que esto no suceda, se incrementan los costes salariales de la producción nacional, de manera que no solamente no se reduce el paro, sino que se incrementa.

16. RECUPERACION DEL CREDITO DE LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

Es de gran importancia para la recuperación de la dinámica, la recuperación del crédito para los países en vías de desarrollo. La división internacional del trabajo entre los países industriales y los países en vías de desarrollo está basada en que estos países puedan comprar productos de los países industriales y que, al mismo tiempo, los países industriales estén dispuestos a comprar los productos de los países en vías de desarrollo.

La capacidad para comprar bienes de los países en vías de desarrollo a los países industriales se basa, en una gran medida, en la disposición de créditos bancarios que se les concede por la vía de la exportación de capital de los países industriales.

Estos créditos se encuentran en una grave situación como consecuencia de la crisis de endeudamiento derivada del incremento de los precios del petróleo en 1.979 y 1.980 y su posterior desarrollo. Pero con ello lo que se ha conseguido también es limitar las exportaciones de los países industriales a los países en vías de desarrollo. Lo cual ha llevado a efectos negativos de empleo en los países industriales por lo que estos reaccionan, en parte, con medidas proteccionistas. Todo lo cual significa que los países en vías de desarrollo endeudados tropiezan con dificultades para

poder pagar sus servicios de capital (intereses y amortizaciones), de forma real, esto es, mediante exportaciones de mercancías. Con lo que se acentúa aún más la situación de endeudamiento de estos países en vías de desarrollo.

A comienzos de los años 80 se apreció el gran peligro de que los países en vías de desarrollo fuertemente endeudados durante largos períodos de tiempo no puedan satisfacer sus pagos internacionales.

Aunque si bien hasta ahora no se han conseguido reducir de forma sustancial las elevadas tasas de inflación en los principales países deudores, de manera que pudieran mejorar su política económica, lo que si puede apreciarse es una clara distensión de la situación. A ello ha contribuído, por un lado, la colaboración internacional y, no por último, la política del Fondo Monetario Internacional. Por otro lado, la mayoría de los países en vías de desarrollo han mejorado su situación de la Balanza por cuenta corriente, sin duda, a través de su política presupuestaria y monetaria restrictiva y las devaluaciones de sus monedas. Entretanto se van incrementando, incluso, las importaciones de estos países, lo que se refleja también en crecientes exportaciones de la economía alemana.

La República Federal de Alemania puede contribuir de dos maneras a consolidar este proceso de saneamiento de los países deudores: por un lado, colaborando con las instituciones internacionales de política monetaria; por otro lado, mediante su propia política y su influencia en la política económica de otros países industriales, especialmente de la Comunidad Económica Europea, todo ello con el objetivo de reducir el proteccionismo comercial frente a los países en vías de desarrollo.

Cuanto más se incrementen de esta manera las exportaciones de los países deudores a los países acreedores, tanto más podrán incrementar los países industriales sus exportaciones a aquellos países.

17. Política fiscal para mejorar las condiciones de oferta

Aunque la política fiscal no es adecuada para crear a largo plazo una demanda que sirva para reanimar el empleo, compensado el paro provocado por el progreso técnico, puede, sin embargo, jugar un importante papel como elemento estabilizador, asegurando el efecto-renta del progreso técnico. En la actualidad jugaría un papel poco importante el efecto inmediato de demanda provocado por el gasto público o por una eventual reducción de los impuestos. Para mejorar las condiciones de oferta que suponen, sobre todo, el fomento de la formación de capital en las empresas, puede, sin embargo, incluso ahora jugar un importante papel la política fiscal. Esta política influye de un modo eficaz en la formación de capital que está condicionada por el elevado nivel del interés real.

Dada la influencia del tipo de interés en la formación del capital real, en la República Federal de Alemania se difunde de muchas maneras la idea de que conviene desenganchar la economía alemana del elevado nivel que tiene el tipo de interés en los mercados internacionales. Intentarlo con medidas de política monetaria tendría pocas expectativas de éxito, e incluso sería contraproducente (cfr.párr.15). Un desenganche mediante el control de los movimientos de capital tendría efectos perturbadores en el intercambio internacional de capitales y mercancías y, por eso, no merece que se le preste mayor atención. Así pues se ha de examinar si la política fiscal puede contribuir a neutralizar el elevado tipo de interés real, de forma que la rentabilidad marginal

del capital se aumente después de impuestos, de tal manera que resulten rentables las inversiones privadas, a pesar del elevado nivel de los intereses.

Para ello se habría de considerar si además de las propuestas de reforma de las tarifas del impuesto sobre la renta (párr. 19) y de conceder un mayor margen de juego en jugar para las pérdidas de ejercicios anteriores (Verlustvorträge) y, sobre todo, como reserva para pérdidas de ejercicios futuros (Verlustrückträge) (párr.19), se podrían aumentar las posibilidades de amortización fiscal e incluso introducir un nuevo sistema de cálculo para el Impuesto sobre el Patrimonio de Sociedades. Además, sería recomendable para fomentar la formación de capital, eliminar el impuesto de transacciones bursátiles y el impuesto de sociedades.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que las reducciones de impuestos, si se quiere mantener al mismo tiempo el proceso de consolidación del presupuesto, sólo son posibles si se aumentan otros impuestos o se reducen gastos. Por supuesto, se ha de tener en cuenta también que dada la persistente debilidad del crecimiento de la economía mundial (párr.10), se debe evitar un proceso de consolidación excesivamente forzado.

En la reducción de gastos se ha de dar prioridad a la eliminación de subvenciones directas y ayudas financieras. Un significado análogo tiene, por el lado de los ingresos, la reducción de aquellas subvenciones directas que se conceden en forma de bonificaciones fiscales. Como muy bien expresa la terminología inglesa, "Tax expenditures", se trata, en estos casos, materialmente de gastos de subvención que, sin embargo, aparecen como reducción de ingresos fiscales en la terminología presupuestaria. Y puesto que para la reactivación de la actividad inversora lo que interesa es elevar

la rentabilidad marginal del capital después de impuestos, la reducción de las bonificaciones fiscales no debe ser utilizada para aumentar los ingresos públicos. El aumento de ingresos que se produciría por esta ampliación de la base impositiva y por el ahorro de los gastos que supone una reducción de las ayudas financieras debería más bien aplicarse para disminuir los tipos del impuesto sobre la renta y de las sociedades y moderar la progresividad. En el supuesto de una reducción de las subvenciones, el déficit del presupuesto se reduciría ciertamente menos que si, al mismo tiempo, se produjese una desgravación de impuestos. Pero se podría también aceptar un aumento del déficit presupuestario si se consiguiera por medio de la desgravación de impuestos aumentar el rendimiento marginal del capital después de impuestos y mejorar así las oportunidades de crecimiento. Además del aumento de los futuros ingresos impositivos que se induciría de esta forma aumentarían también las expectativas para conseguir una consolidación duradera de las finanzas públicas.

A estas propuestas se objetará, con razón, que es poco realista políticamente esperar demasiado de la reducción de subvenciones, ya sea por parte de los gastos como de los ingresos. Por eso hay que prevenir la salida aparentemente cómoda de aumentar los tipos impositivos de otros impuestos como, por ejemplo, del impuesto del valor añadido. Aunque no se puedan exponer en este dictamen los pros y los contras de una reestructuración del sistema impositivo, se han de mostrar las opciones fundamentales que se ofrecen en el marco de una reducción de las subvenciones. Para eso hay que recordar, sobre todo, los costes de oportunidad de las subvenciones, y hacerse presentes aquellas oportunidades que han de tener los políticos al tomar decisiones si cuando se trata de eliminar subvenciones se encuentran con la falta de disponibilidad para ello o de la fuerza necesaria.

En las discusiones sobre la eliminación de subvenciones y la reforma del sistema impositivo, siempre se objeta que si se bonifican fiscalmente las inversiones y se reduce la progresividad del impuesto sobre la renta se daña la simetría social y, por eso, tales planes deben ser rechazados.

Con esta referencia a la simetría social se saca a relucir un aspecto que por haber sido exagerado en el pasado reciente se ha hecho corresponsable (párr.9) de las dificultades por las que atraviesa la economía. Habría que considerar si no sería mejor, también para la población con más bajos niveles de renta, que el Producto Nacional creciera globalmente y aumentara el grado de empleo en vez de ralentizar el crecimiento del Producto Nacional aumentando el paro por enfatizar el problema de la simetría social con salarios ciertamente más altos, pero sólo para los que tienen trabajo.



III. Medidas de política económica para acelerar el cambio estructural

18. PRIORIDAD DE LA POLITICA DE ORDENACION DEL SISTEMA ECONOMICO

El dinamismo de la economía sólo se recuperará si aumentan de nuevo y de modo importante el número y la calidad de las innovaciones de la economía alemana, si se logran con éxito las reestructuraciones de los sectores industriales amenazados por los competidores internacionales y si, al mismo tiempo, se eliminan las rigideces de precios, que todavía existen en algunos sectores. En un sistema de economía de mercado se han de resolver estos problemas, principalmente asegurando mediante medidas de política de ordenación del sistema económico, que los intereses empresariales se encauzan en la dirección que exige el interés general. La actuación del Estado no resulta, por tanto, innecesaria. Su objetivo, sin embargo, ha de ser fundamentalmente el de fomentar de un modo general el cambio de las estructuras (cfr. el Dictámen del Consejo Asesor "La intervención estatal en una economía de mercado" del 12 de enero de 1979)¹.

En muchos países europeos, se practica en la actualidad una política industrial que ha llevado a una multitud de intervenciones puntuales en los diversos sectores y exige continuamente nuevas intervenciones. Una política de este tipo tiene el peligro de convertirse en un apoyo ilimitado de las estructuras existentes, en vez de promover el cambio estructural de un modo general. Tal política ha contribuido

¹En castellano ha sido publicado con el núm. 2 de esta serie "Intervenciones Estatales en la Economía de Mercado".

ya a imprevisibles restricciones en la competencia, a estructuras obsoletas, a consolidar niveles de renta, y a la asignación errónea de capital, al discriminar la promoción de algunos sectores económicos.

Una tendencia al aumento de tales intervenciones estatales es difícilmente evitable porque en los procesos políticos de formación de opinión y de decisión siempre suelen salir ganando los intereses particulares que se pueden organizar de un modo relativamente fácil, mientras que los costes que lleva consigo toda concesión de privilegios se distribuyen en su mayor parte sobre el conjunto de la población, sin que ningún ciudadano concreto pueda advertirlo. La política económica estatal debería oponerse a estos fallos de los sistemas democráticos. El objetivo de la política de ordenación del sistema económico debería, por eso, consistir en buscar medios y caminos dentro del marco de funcionamiento del sistema democrático para promover el cambio estructural sin imponer a la colectividad sacrificios innecesarios.

El Consejo Asesor no subestima los problemas que lleva consigo el cambio estructural en el tema de la seguridad social y, sobre todo, de las inesperadas pérdidas de renta. La solución de estas cuestiones se ha de buscar básicamente en el ámbito de la política social que ha creado, para ello, sus propias instituciones y criterios.

La política social tiene por objeto el bienestar general y la situación de la renta de las personas individuales, y no se ocupa de los sectores productivos concretos ni de las Empresas. Por eso no necesita ser complementada por intervencionismos que pretendan conservar las estructuras. Las medidas estatales a favor de determinados sectores económicos se legitiman más bien si se orientan a un plazo más largo, y desde el punto de vista de la seguridad del abastecimiento al País de determinados productos, o por razón de

los efectos positivos externos (cfr. párr.22), que no se reflejan a través de los precios y, sin embargo, tienen una gran importancia para el bienestar de toda la población. Esto no incluye el mantener la renta y el empleo en determinados sectores económicos o en localizaciones concretas. Esto último equivaldría a privilegiar a algunos grupos de la población. Por esto, en principio, se ha de dejar a los afectados por el cambio inevitable y la nueva utilización de los recursos, el que asuman los riesgos del cambio estructural, pues ya sea como trabajadores, oferentes de capital o empresarios, les corresponde a ellos descubrir las correspondientes oportunidades que se les ofrecen con carácter positivo.

Si se presentaran a los que así actúan situaciones de necesidad que afectaran a individuos o grupos completos como, por ejemplo, el paro estructural de determinadas categorías de puestos de trabajo, se les puede hacer frente mediante "la red social". Por lo demás ayudará también una política que impulse el cambio estructural a acortar la duración de tales situaciones de precariedad, puesto que tal política hará que se ofrezcan continuamente nuevas posibilidades de trabajo a los afectados, mientras que las medidas que pretendieran la supervivencia de esos sectores tenderán a perpetuar la necesidad de estas ayudas, con lo que su efecto será muy distinto al que tienen las medidas puntuales para la adaptación a nuevas situaciones.

19. MEJORA DE OPORTUNIDADES PARA CONSEGUIR BENEFICIOS DE INNOVACION

Para fomentar la actividad innovadora lo más importante es mejorar los estímulos del mercado para la innovación, aumentando las oportunidades para conseguir los beneficios de la innovación. Además, hay que aumentar la capacidad de adaptación del sistema de la economía de mercado. Para ello

es menos importante proponer y realizar programas especiales para fomentar las innovaciones y el cambio estructural, que eliminar los obstáculos de cualquier tipo y las rigideces que pueda tener la iniciativa privada por medio de una política que cree las condiciones adecuadas para la actividad innovadora.

Las innovaciones sólo serán realizadas por la iniciativa privada si resultan ventajosas para el innovador, es decir, si se puede esperar que reporten beneficios de innovación. Si los beneficios se reducen por la tributación, de forma que no se consideren suficientes los beneficios obtenidos para compensar el riesgo de la innovación, o si se impide su realización con regulaciones estatales de distintas clases, no se considerará que hay oportunidades de innovación. Al sistema impositivo y a las regulaciones estatales les corresponde, por tanto, un papel fundamental en el mantenimiento y la creación de estímulos para conseguir mejores rendimientos.

Desde el punto de vista de estimular los rendimientos individuales paralelamente a la disminución de la progresividad del impuesto de la renta se ha de intentar una adaptación semejante del impuesto de sociedades (párr.17). Requiere también una reforma en la tributación la atención al riesgo. La imposición se fija sobre períodos muy limitados. Frente a ello la planificación estratégica de las Empresas se basa en un horizonte temporal más amplio, en el marco del cual se equilibrarán las pérdidas que se originen en unos períodos con los beneficios que se hayan obtenido antes o se produzcan después. Sería conveniente, por eso, que hubiera una mayor armonización entre el horizonte temporal de la tributación y el de la planificación empresarial. Esto se puede conseguir permitiendo que se puedan considerar de

forma más amplia que hasta ahora las pérdidas de los ejercicios anteriores y la creación de reservas para pérdidas futuras. Podría también conseguirse permitiendo mayores posibilidades de amortización que las actuales.

Los beneficios de la innovación se recortan, desmotivándose la innovación, si la Comisión que vela por el abuso del derecho de cárteles contra la competitividad de la economía los considera como controles de precios. El intento de impedir precios altos no justificados, porque se deben a una posición de dominio del mercado, lleva necesariamente, sin pretenderlo, a disminuir los estímulos para la innovación. Es probable, ciertamente, que los precios en determinados sectores se eleven excesivamente por causa del dominio del mercado. Se da, sin embargo, por supuesto, que en cada caso particular no habría por qué intentar comprobar si se trata de un beneficio que supera el interés normal del capital en base al dominio del mercado, o por tratarse de un beneficio de innovación.

El rechazo de una política de competencia que intervenga sobre los precios no significa, de ninguna manera, que tal política de competencia se considere supérflua. En la República Federal de Alemania se ha desarrollado un sistema de competencia, en base a la "Ley contra las Restricciones de la Competencia", del año 1957, que ha llegado a ser uno de los pilares constituyentes del sistema de economía de mercado.

La política de competencia alemana se ha impuesto por su éxito a lo largo de varias décadas. También en el futuro ha de ser defendida sin vacilación contra todas las tendencias a relativizarla, deformarla o suprimirla, teniendo en cuenta que los beneficios de innovación sólo encuentran su legitimación en un sistema de competencia, por su

estímulo para el rendimiento. Si los beneficios de innovación se exponen a la erosión por la competencia, una empresa concreta sólo podría conseguir beneficios superiores a la media, si se mantiene en una actividad de continua innovación.

El proceso de innovación en un sistema de economía de mercado se ve impulsado, por tanto, por el interés que tienen las Empresas por el beneficio, junto con el funcionamiento del sistema competitivo. La política de competencia ha de mantener, por eso, los mercados abiertos para nuevos competidores con nuevos procesos productivos y nuevos productos y ha de impedir que se formen situaciones monopolísticas de poder que impidan el acceso a nuevos oferentes. Por eso se han de observar con preocupación las tendencias que, en parte con la participación de las autoridades de las oficinas de cárteles de Alemania y Europa, pretenden restringir la competencia en algunos sectores.

20. REGULACIONES ESTATALES DIFICULTAN EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y LAS INNOVACIONES

Numerosos sectores de la economía alemana están protegidos frente a la competencia por regulaciones estatales de diferentes tipos. Los controles estatales de la formación de precios, o de algunos otros parámetros que regulan la competencia, se encuentran en importantes sectores y en las grandes Empresas públicas. Estas regulaciones llevan a la aparición de rigideces en los precios y favorecen, al mismo tiempo, la consolidación de rentas económicas de los que trabajan en estos sectores y los que han aportado su capital a ellos. Se encuentran entre ellos muchos sectores de servicios que con la ayuda estatal están protegidos en diferentes grados frente a la competencia (parte del sector de Seguros, de la Banca y del transporte, algunas profesiones liberales y Empresas medianas y pequeñas), también numerosas empresas

públicas que pertenecen, sobre todo, al sector de suministros, a los medios de comunicación y a la sanidad humana y veterinarios. También hay que recordar regulaciones en sectores importantes macroeconómicamente como en la vivienda y en la agricultura¹.

Las razones para las regulaciones estatales son de diversa naturaleza. En las "regulaciones económicas" se hace referencia a condiciones especiales de producción en los respectivos mercados (monopolios "naturales" y también "ruinosa" competencia) como causa de la intervención. En las "regulaciones por interés público" se aducen argumentos de defensa del consumidor y de insuficiente información de los usuarios. El Consejo Asesor no puede entrar en este momento en la compleja problemática de las regulaciones, y se va a limitar solamente a llamar la atención sobre un aspecto de las intervenciones mencionadas que es importante en el contexto de este dictamen.

De la interdependencia que se da en la economía de mercado en los procesos de precios y rentas, se deduce que las garantías contra la presión de la competencia transfieren los costes de la adaptación a los sectores más fuertes competitivamente. Esto ocurre, sobre todo, si los sectores protegidos frente a la competencia consiguen imponer aumentos de rentas y de precios, independientemente de la evolución de la demanda, y si las situaciones existentes de propiedad se defienden con medios políticos. Sucede, además, que en los sectores que funcionan con el mecanismo del mercado cuando se garantizan los precios y las rentas a los oferentes, se producen importantes fallos en la asignación de recursos, y los precios muy altos impiden la expansión del empleo en los correspondientes mercados.

¹Véase el dictamen publicado en esta misma serie con el núm.9 "Política de Vivienda".

En interés de una política que estimule la innovación, se han de someter las regulaciones existentes a un examen minucioso para analizar de qué forma impiden el crecimiento económico a causa de las distorsiones en la asignación de los factores y dificultan, por ello, el que se vuelva a conseguir el pleno empleo. Se ha de prestar una atención particular a aquellas medidas que se oponen a la creación de un gran mercado interior europeo. En este contexto, la política económica estatal no se ha de dejar impresionar por la objeción de que la eliminación o reducción de las regulaciones podrá tener, a corto plazo, consecuencias negativas en el empleo en uno u otro caso, como ocurriría al eliminar las regulaciones de los precios mínimos, y tenerse que cerrar alguna Empresa que emplea insuficientemente más factores productivos, pues se han de tener presente los efectos en el empleo total. Para ello, se ha de tener en cuenta que una subida de precios y de rentas mediante medidas que protegen frente a la competencia, disminuyen las posibilidades de empleo y las oportunidades de innovación en otros mercados y que, al mismo tiempo, impide la entrada en el mercado de nuevos competidores que aumentarían el empleo.

21. COMBATIR EL PROTECCIONISMO ECONOMICO NACIONAL Y EUROPEO DEL COMERCIO EXTERIOR

La política del proteccionismo comercial establece un impedimento a la competencia y, con ello, al cambio estructural; proteccionismo que se ha intensificado de modo alarmante en los últimos quince años y que amenaza con destruir de manera creciente los efectos del comercio internacional en cuanto al aumento de bienestar y a la creación de empleo. Se le puede tomar como indicador de la negativa al cambio de estructuras en los países industrializados.

Su desarrollo contradice los objetivos y directrices lo mismo del Acuerdo General de Aduanas y Comercio (GATT) que de la Comunidad Europea (CEE) asumidos por la República Federal de Alemania. Como consecuencia de los Tratados de la Comunidad Europea se han transferido importantes competencias de política comercial exterior de los Estados Miembros a la CEE, de manera que la acusación de proteccionismo en cuanto se refiere a la CEE, afecta, en último término, a la responsabilidad del comportamiento de los Estados Miembros. Estos Estados se han procurado mantener, o incluso ampliar, el espacio de acción para una política nacionalista de comercio exterior, que va más allá de sus competencias y que utilizan de una forma creciente con fines proteccionistas. Esto ocurre ciertamente en los intercambios comerciales dentro de la CEE, aunque no resulte compatible con las condiciones de un mercado común interior. También dentro del marco del GATT se han creado los Estados Miembros nuevas posibilidades e instrumentos para una política proteccionista. Por eso, parece conveniente recordar de nuevo las consecuencias negativas del proteccionismo. En concreto, se trata de los comportamientos siguientes:

- a) Medidas proteccionistas de cualquier tipo (incluidas las subvenciones), favorecen de ordinario precisamente a aquellos sectores que ante los cambios del mercado internacional, o de los conocimientos tecnológicos y organizativos, no pueden o no quieren adaptarse de un modo suficientemente rápido. A las ventajas creadas mediante la protección a estos sectores se oponen, salvo muy raras excepciones, desventajas macroeconómicas en otros sectores que suelen ser bastante mayores. Tales desventajas se manifiestan, por lo general, frecuentemente, a un plazo medio y largo, y los sufre la colectividad o aquellas partes de la población que difícilmente puede organizarse para oponerse a tales perjuicios.

- b) Las tarifas aduaneras, las restricciones cuantitativas y las importaciones, los acuerdos "voluntarios" de autolimitación, negociados políticamente, y otras medidas proteccionistas suben los precios interiores de los correspondientes productos, perjudicando a los compradores. Las subvenciones al comercio exterior se han de financiar con los ingresos de los impuestos y gravan, por tanto, a los contribuyentes.
- c) La protección al comercio exterior lleva a la tentación de transferir al extranjero los costes de la reconversión. La exportación se reduce por ello. Aún en el caso de que los factores empleados en la producción de los bienes de exportación se transfieran a otras producciones, el peor empleo de los recursos lleva tendencialmente a una disminución del Producto Nacional del extranjero. Por eso, se reduce la demanda de importación de otros países, y consiguientemente, disminuyen las posibilidades de exportación nacionales. Al menos ocasionalmente se produce paro en la industria de exportación del propio país. De esta manera la defensa de los puestos de trabajo en la industria sustitutivas de importaciones pone en peligro, poco a poco, los puestos de trabajo (altamente productivos) del sector exportador. Esto ocurre tanto más cuanto las medidas proteccionistas de un país provocan, frecuentemente, contramedidas de otros Estados que se niegan a soportar solos las cargas de la reconversión que se les quieren imponer. El riesgo de medidas de represalia aumenta a medida que el principio del "faire" comercio exterior encuentra más prosélitos. Según este principio es "faire", ejercer la reciprocidad y tratar los productos extranjeros que se importan lo mismo que son tratados los productos propios en el extranjero.

- d) Cuando los mercados propios son aislados de los mercados mundiales por restricciones cuantitativas del comercio, los precios del mercado mundial no pueden seguir desempeñando funciones directrices. Esto supone, sobre todo en países pequeños, grandes pérdidas de eficiencia que han de ser soportadas por todos los ciudadanos. Incluso si no se produce un aislamiento como en el caso de aranceles y subvenciones, son inevitables las pérdidas de eficiencia. Con el debilitamiento de la competencia extranjera disminuye la presión para impulsar el progreso técnico o para su aplicación. La coacción para acomodarse al cambio estructural se reduce, y el crecimiento económico se ralentiza. Crecimiento económico y protección al comercio exterior siempre han sido términos opuestos.
- e) Medidas proteccionistas en favor de un sector económico estimulan a otros sectores a buscarse ventajas parecidas. Esto impulsa a invertir muchos recursos en el proceso político, para conseguir (cfr. párr. 22) protección frente a los competidores extranjeros. Los ajustes necesarios para el cambio estructural y los aumentos que se requieren en eficiencia y productividad se retrasan, y se corre el riesgo de una "esclerosis institucional".

Merece una mención especial en este contexto el proteccionismo agrario al nivel de la CEE, a nivel nacional de los países de la CEE, y también en los restantes países europeos¹. Es una consecuencia de los esfuerzos de la política agraria por suavizar la presión de los ajustes con los que se tiene que enfrentar la agricultura por razón del débil crecimiento de la demanda de productos agrarios, por una parte, y de los rápidos progresos de la productividad, por otra.

¹Véase el Dictámen publicado dentro de esta serie con el núm.11 "Nuevo Ordenamiento Agrícola Europeo"

La política agraria europea ha intentado aumentar las rentas de los agricultores por el camino de la protección a los precios. Una protección de los precios agrarios de este tipo ha hecho necesarias múltiples y amplias medidas proteccionistas. Estas medidas han contribuido a que la presión por el ajuste, que se pretendía suavizar, haya sido, por el contrario, más intensa, pues la garantía conseguida por el proteccionismo ha llevado comparativamente a precios agrarios altos y a un fuerte incentivo para la producción de excedentes. Por ello, no se realizó el cambio estructural. Una importante consecuencia de esta evolución ha sido que los oferentes extranjeros, que tenían ventajas comparativas en la producción agraria, no han podido proveer a los mercados europeos y, por eso, han empleado pocos recursos en estos sectores productivos. A través de este proceso quedaron libres en el extranjero más recursos para la producción industrial, con el resultado de un aumento de la competencia de los productos industriales propios en los mercados mundiales, mayor de lo que hubiera ocurrido en otras circunstancias. De esta manera el proteccionismo agrario de Europa ha hecho una "aportación" (no querida) a la industrialización de los países en vías de desarrollo, y colaboró a las dificultades de venta que han tenido, por ello, algunos sectores industriales de los países desarrollados.

Todo esto ha repercutido en perjuicio de los consumidores y de los contribuyentes. A esto hay que añadir que a estas cargas que ha soportado la colectividad, se contraponen incrementos de las rentas de aquellos agricultores que gracias a su producción rentable y a las grandes superficies agrarias o a los recursos ganaderos, hubieran conseguido ya de por sí unas rentas elevadas.

Análogas consideraciones habría que hacer también ante las recientes propuestas de realizar a nivel europeo "un comercio libre organizado". Según esto, el comercio dentro

de la CEE se habría de desenvolver libremente, pero las relaciones económicas de la CEE con el resto del mundo se deberían someter a "regulaciones". Se aduce como justificación que dados los elevados costes del ajuste y el paro existente en Europa, la política económica no tiene ya la posibilidad de elegir entre la alternativa de un comercio internacional liberal o proteccionista, sino la de un proteccionismo nacional europeo.

Una estrategia europea de aislamiento frente al resto del sistema del comercio internacional y de los países en vías de desarrollo, ni resolvería el problema del paro ni el de las estructuras. Es cierto que un aumento del grado de protección a corto plazo puede suponer un impulso de la coyuntura y suavizar temporalmente el paro. Los costes a largo plazo de tal proteccionismo serían notablemente altos y compensarían, en parte, las ventajas de un mayor mercado interior.

Las consideraciones expuestas no excluyen totalmente medidas de protección como las que están permitidas en el marco del GATT y de la CEE. Se debe permitir, por ejemplo, a un país que mantenga el derecho a defenderse con aranceles contra prácticas extranjeras de dumping, y contra competidores que consiguen ventajas competitivas en base a subvenciones de sus gobiernos (que no corresponden a un código internacional de conducta). El Consejo Asesor debe alertar, sin embargo, de que no se trabaje para tal fin con las cláusulas harto generales indeterminadas de uso corriente; es más recomendable intentar acuerdos complementarios que limiten estrechamente las medidas de protección convenidas y que las describan con detalle en cada uno de los casos.

El cambio estructural de la economía mundial es uno de los riesgos con el que tienen que contar los empresarios en sus decisiones sobre inversión y localización. Las pérdidas

de capital a causa de tales cambios no legitiman ni medidas proteccionistas ni pagos compensatorios. Por el contrario, sí estarían justificadas transferencias de la colectividad para compensar parcialmente las pérdidas de renta de los trabajadores en sectores en quiebra si a pesar de las ayudas para el reciclaje y para el traslado de residencia no se les puede ofrecer otro puesto de trabajo. Solamente si se pueden compensar temporalmente tales pérdidas de renta con los beneficios del comercio exterior liberal, se podrá esperar un amplio consenso para tal tipo de comercio.

22. DISTRIBUCION DE FUNCIONES ENTRE EL ESTADO Y LA ECONOMIA (CONFORME CON EL SISTEMA): LA PROBLEMATICA DE UNA SELECTIVA POLITICA ESTRUCTURAL

Para realizar las necesarias reconversiones estructurales, las intervenciones estatales deben limitarse a cumplir las funciones que no pueden ser resueltas de un modo satisfactorio por los procesos de la economía de mercado. Sobre esto hay que advertir que los procesos de la asignación de recursos en las economías administradas se encuentran con una serie de déficits y, en muchos casos, problemas insolubles. Esto ocurre, sobre todo, en relación con las diversas intervenciones motivadas por la política industrial y estructural que se proponen para dirigir el cambio estructural en los sectores industriales en quiebra y para fomentar las innovaciones. Una política estructural o industrial selectiva y referida a los distintos sectores se encuentra con una serie de dificultades:

- a) Una política que tiende a influir en las estructuras productivas que se encuentran en continuo cambio tropieza, en primer lugar, con la dificultad de tener que desarrollar criterios macroeconómicos para elegir y delimitar los sectores que han de ser fomentados y protegidos.

El que se puedan generar beneficios y pérdidas no puede ser considerado por sí mismo como un criterio práctico. Beneficios y pérdidas son resultados normales de la actividad económica. Si se admitiera que el hecho de que se produzcan pérdidas justifica medidas de apoyo, se podría llegar, en un caso extremo, a que cualquier tipo de error económico sea recompensado, y además se dirigirían recursos escasos (por ejemplo, mediante subvenciones) a actividades proclives a pérdidas. Por lo mismo, tampoco pueden tomarse los beneficios conseguidos como indicadores de que ciertos sectores han de ser promovidos. Estos beneficios pueden proceder de causas diversas, por ejemplo, de regulaciones de mercados debidas a la política industrial, o de medidas restrictivas de la competencia. De ninguna manera podrían ser considerados en tales casos como indicadores de oportunidades para futuras innovaciones. La política estatal ha de poder orientarse, por tanto, según otros criterios particulares de selección.

El desarrollo de tales criterios está dificultado, como se ha expuesto en otro lugar (párr. 24), por el hecho de que aparezcan efectos externos positivos o negativos que no pueden por sí solos ser un argumento suficiente para intervenir en un sector determinado.

Sea cual fuere el procedimiento para establecer los criterios exigidos, siempre surgirá el problema de que toda política selectiva de promoción, por su misma naturaleza, ha de ser discriminatoria de otras actividades económicas, y actuará modificando la orientación de la asignación de los recursos. Para la valoración macroeconómica de las medidas selectivas, se han de calcular siempre los costes de oportunidad y se han de examinar los efectos netos en relación con el crecimiento y el

empleo. Así, por ejemplo, se ha de advertir que con las subvenciones a los sectores productivos considerados adecuados para la promoción, se restringen, al mismo tiempo, las posibilidades económicas de las empresas no subvencionadas, con lo que se producen en ellas consecuencias negativas para el empleo. Lo mismo ocurre con las regulaciones del mercado.

Macroeconómicamente lo decisivo no es el número de los "puestos de trabajo" mantenidos gracias a las medidas estatales, sino el efecto neto total sobre el empleo. Para ello hay que calcular que las subvenciones se financian con impuestos, y que el mismo proceso de redistribución estatal supone, a su vez, un empleo de recursos en una cantidad no despreciable que no tienen consecuencias positivas en el crecimiento y en el empleo. Los criterios de intervención deberían, por tanto, ser apropiados por su importancia y su efectividad, para legitimar las intervenciones selectivas, también frente a estas objeciones.

Resumiendo, se ha de concluir que sólo con dificultad y en casos excepcionales se pueden encontrar criterios operativos para una selección adecuada y para la delimitación de los sectores que deben ser promocionados y protegidos. Con la inseguridad sobre los criterios de decisión se aumenta también el riesgo de que en lugar de criterios objetivos se impongan las pretensiones de protección y ayudas de algunos interesados.

- b) Las expectativas de éxito de una política industrial estatal dependerán, en segundo lugar, de que el sistema de captación y elaboración de informaciones por parte del Estado tenga mayor posibilidad en precisión y certeza que el de los mercados.

Los mercados operan con el método de ensayo y error. Se producen nuevos productos, se orienta hacia ellos una demanda y en el proceso del mercado se decide, en competencia con los demás productos, si ha tenido éxito su entrada en el mercado. De ordinario, los éxitos no duran mucho porque la competencia de nuevos productos continuamente elimina del mercado los que han quedado obsoletos, o los que son susceptibles de nuevos procesos de fabricación.

Una política que pretenda influir en las estructuras y modificarlas se encuentra, por eso, ante la necesidad de descubrir aquellos productos que están en un proceso de cambio continuo y que tienen expectativas de éxito cuando aparecen en el mercado y, al mismo tiempo, ha de caer en la cuenta de qué productos están perdiendo oportunidades en el mercado. Únicamente cuando el sistema estatal estuviera en situación de dominar este proceso con costes macroeconómicos más reducidos de los que originaría el mercado, tendría sentido plantearse la conveniencia de aplicar este método para realizar los cambios estructurales.

Una comparación entre los procesos del mercado o del Estado como generadores de información, no se puede realizar mediante un análisis exhaustivo que nos lleve a resultados unívocos, lo que si se puede hacer es estudiar una serie de factores que permitan concluir en qué circunstancias, en uno u otro caso, se puede conseguir operar de manera que se consiga un mayor ahorro de recursos.

En el mercado cada uno de los que intervienen tiene un gran interés, por motivos personales, en emplear los recursos disponibles de un modo económico. En tanto en cuanto opere en mercados abiertos y no produzca efectos externos graves, contribuye así a la mejora del bienestar

social. Sobre la concesión de ayudas estatales se decide, por el contrario, en un proceso administrativo. Nos hemos de preguntar, por eso, sobre cuáles son los motivos que pueden garantizar que las instancias estatales acierten en sus decisiones desde un punto de vista macroeconómico y qué dificultades tienen que superar.

La Administración Pública no tiene conocimientos suficientes sobre los procesos del mercado para llevar adelante esta tarea. También ocurre que cada empresario particular sólo abarca, por lo general, la información sobre el segmento de mercado que corresponde a su actividad. La actuación con expectativas de éxito en la política estructural depende, por tanto, de la accesibilidad a las informaciones de mercado necesarias para las decisiones consiguientes.

Se plantean, pues, dos cuestiones que están muy entrelazadas entre sí: ¿se puede distinguir por parte de la Administración, y en base a criterios macroeconómicos, de un modo satisfactorio cuáles son las industrias decadentes y las industrias con futuro? y ¿pueden ser resueltos correctamente los problemas institucionales que implican la cuestión de la disponibilidad de las informaciones necesarias para dirigir el cambio estructural consiguiente?

En la parte B se expuso que los países industriales desarrollados sólo podrán mantener y aumentar su nivel de bienestar si actúan de un modo innovador en un amplio frente. De esta afirmación no pueden deducirse, sin embargo, normas especiales para una política industrial.

Hay que advertir que en una economía mundialmente interdependiente los fenómenos internos y externos de las estructuras están entre sí condicionados; y que, por ejemplo, no basta conocer la situación de los recursos de un país para poder deducir sólo de ello qué productos y qué localizaciones resultarán ventajosas a largo plazo. Esto se debe, entre otras cosas, a la gran amplitud que ha llegado a tener en el pasado el comercio intraindustrial. Ya no existen industrias de importación y de exportación en el sentido estricto del término, pues dentro del mismo sector se dan simultáneamente la importación y la exportación de productos muy semejantes.

La división internacional del trabajo se realiza por medio de procesos de búsqueda en los mercados singulares, los cuales no pueden ser identificados en base a criterios abstractos. Se podría pensar que el problema que se acaba de apuntar no se puede resolver con criterios macroeconómicos, sino de un modo cuasi inductivo, descubriendo las tendencias estructurales más importantes. Las extrapolaciones de tendencias no son, sin embargo, aconsejables por la complejidad del cambio estructural que tiene lugar, lo mismo por el lado de la oferta como por el de la demanda de los mercados.

Se podría pensar en recurrir a asesores especializados en la observación de los mercados para conseguir las informaciones necesarias para una política estructural selectiva. Tales asesores dependen en sus juicios de informaciones secundarias que les han de ser facilitadas por las empresas que operan en el mercado. Les falta, por tanto, el acceso a los datos primarios que se originan en el proceso interactivo de los mercados como le puede

ocurrir a cualquier otro observador externo o asesor. Por eso, la política estructural o industrial no dispone de las informaciones precisas que necesitaría para intervenir de una manera específica en los sectores o empresas en cuanto a que para ello se ha de orientar por criterios macroeconómicos.

- c) Incluso, aunque se pudiese hacer una selección aceptable de los sectores que han de ser promovidos o apoyados, se contaría, en tercer lugar, con la dificultad, difícilmente superable, de llevar la política diseñada a medidas concretas para su aplicación a nivel de empresa. Una política selectiva debe orientarse frecuentemente, por razones de derecho público, según criterios que se puedan aplicar de forma generalizada a todo un sector.

Como la experiencia muestra que la situación de las empresas individuales se desvía notablemente del promedio del sector, se produce el efecto no deseado de que las mejores empresas se beneficiarán de ventajas no pensadas para ellas, perjudicando a las que verdaderamente tienen necesidad de tales ayudas y estímulos.

Independientemente de lo anterior, resulta frecuentemente imposible encontrar una forma satisfactoria de clasificar cada una de las empresas en los sectores que han sido elegidos para una política estructural selectiva. Las empresas, por lo general, operan en diferentes mercados, que con frecuencia no se encuentran entre sí en una estrecha relación de sustitución. De aquí resulta ya una dificultad, incluso para la estadística, cuando trata de delimitar y clasificar los sectores. La pertenencia más o menos adecuada a una determinada rama industrial no puede ser un punto de partida satisfactorio para una política de tipo sectorial. Tal política debería más bien

orientarse hacia mercados singulares. Pero las delimitaciones de los mercados sólo se pueden hacer con carácter temporal y de ordinario únicamente en su sentido habitual. Si se ha de partir del principio de la igualdad de trato de los que compiten en el mismo mercado, una política sectorial se encontraría con la dificultad de definir los criterios adecuados para las ayudas públicas.

Se propone, a veces, superar esta dificultad mediante la colaboración de las instancias estatales con las empresas o asociaciones sectoriales, o mediante la formación de Comisiones para la reestructuración sectorial o regional, en las que estén representados los grupos sociales que hayan de ser afectados.

Se supone así que el trabajo corporativo de todos los que tienen intereses relevantes, los neutralizaría y se tendría la posibilidad de elaborar criterios macroeconómicos para la ayuda estatal. En realidad se correría entonces el riesgo de que se formaran coaliciones de los que tienen unos mismos intereses inmediatos, para influir en la decisión estatal a su favor y de esta forma contribuirían a la conservación de estructuras productivas que conllevan a pérdidas macroeconómicas, y a la larga en vez de favorecer la reestructuración, la dificultarían.

Este peligro se acentuaría más todavía por sus consecuencias no queridas en el proceso político de decisión, pues, en último término, se crearían fuertes estímulos para que las empresas se apartaran de las actividades de mercado y se esforzaran por conseguir subvenciones estatales o regulaciones de mercado. Este proceder, que recientemente se ha caracterizado como la orientación hacia la renta en sentido económico (rent-seeking behaviour), es macroeconómicamente perjudicial. Tal actitud inmoviliza muchos recursos en el intento de conseguir ayudas

estatales, refuerza la lucha distributiva entre los grupos organizados, y no sirve para aumentar la creación de valor añadido del sistema económico.

La reorientación del comportamiento hacia "ingresos de renta" asegurados estatalmente, y no sometidos al refrenado de la competencia, resulta, además, todavía más premiado si para las empresas es menos costoso conseguir las ayudas estatales y las subvenciones, que lo que supondría la reestructuración de los procesos productivos, o conseguir que nuevos productos se abran paso en el mercado. En este contexto hay que advertir que la política estatal fomenta indirectamente la tendencia rentista ("rentas" en sentido económico) si restringe la flexibilidad y la capacidad de ajuste de la economía mediante intervenciones en otros sectores.

23. ELIMINACION DE LAS AYUDAS ESTATALES PARA LAS INDUSTRIAS EN DECLIVE

En la actualidad se conceden importantes ayudas estatales para la reconversión a sectores con mercados en declive. Aunque frecuentemente se decide en estos casos por motivos políticos, se requiere analizar los argumentos económicos que se aducen en casos concretos para justificar la ayuda estatal, entre otras cosas porque las consecuencias macroeconómicas de las decisiones políticas repercuten en la capacidad de actuación del Estado.

Fundamentalmente se emplean cuatro argumentos para justificar la dirección estatal del cambio estructural o la política industrial en los sectores decadentes:

- a) asegurar el aprovisionamiento,
- b) falseamiento de la competencia mediante ayudas estatales en el extranjero,

- c) el riesgo de una pérdida permanente de conocimientos técnicos,
- d) los costes sociales de un ajuste estructural abrupto.

Estas argumentaciones tienen un peso diferente y por eso se han de analizar también diferenciadamente.

a) El argumento de la seguridad se basa en el supuesto de que en tiempos de crisis tampoco en los países con una economía desarrollada está asegurado el aprovisionamiento de los principales productos y material productivo y, consecuentemente, se han de mantener reservas nacionales. El argumento se aplica a la minería, agricultura y el transporte (construcción naval, navegación y ferrocarril). Es también transferible a otras ramas productivas (acero, materias primas) y sirve lo mismo para justificar ayudas estatales directas que proteccionismo frente al exterior.

Los sectores citados no son, sin embargo, en un país industrial tan implicado en el comercio exterior como la República Federal de Alemania ni autárquicos ni se encuentran en situación de hacer autárquica la economía de la República Federal. Así, por ejemplo, la agricultura depende de aprovisionamientos del extranjero (en cuanto al combustible, el pienso para el ganado, medios técnicos productivos).

Una política que se proponga el objetivo de la autarquía en caso de crisis debería, por eso, orientar su punto de mira a reducir tales dependencias, proporcionando sustitutivos nacionales. Esto no sólo supondría importantes recortes de la red de la división internacional del trabajo y ocasionaría elevadísimos costes, sino que también sería muy dudoso que tales esfuerzos se vieran coronados por el éxito. La producción de sustitutivos posiblemente dependería también de suministros del extranjero. Por eso, prácticamente

sólo se ha de tener en consideración el mantenimiento de reservas de algunas pocas materias primas, pero no la subvención o el proteccionismo a todo un sector industrial.

Por razón de los planes estatales para emergencias y crisis se han de tomar medidas preventivas. En base a ellas se han de adoptar decisiones racionales sobre la forma de hacer corresponder las prioridades establecidas por el Estado reduciendo la disponibilidad de recursos.

b) El argumento del falseamiento de la competencia por regulaciones diversas para empresas del extranjero, privadas o estatales, se aduce, sobre todo, en sectores en los que hay exceso de capacidad a nivel mundial. Se afirma que las empresas privadas no pueden concurrir contra el presupuesto público de otros países (industria del acero). En consecuencia, antes o después tendrán que abandonar el mercado las empresas sometidas a este tipo de competencia si no se les facilita una ayuda equivalente.

El Consejo Asesor considera el riesgo al que se puede exponer la política si en el extranjero se concentra la subvención en determinados sectores. Puede parecer entonces necesario contestar al perjuicio que a largo plazo supone la destrucción de un sector económico propio, que en sí es competitivo, así como la aparición de un monopolio exterior con la "contra-réplica" a corto plazo de la propia política de subvenciones. Incluso, en esta situación se han de ponderar si la "contra-réplica" tiene tendencia a perpetuarse. Sería posible que la "contra-réplica" alemana motivara que el extranjero renunciara a su política de subvenciones y que así se restableciera la libre competencia. Esto resulta, sin embargo, poco verosímil. Por el contrario, habría que esperar que se desencadenara una "guerra de subvenciones" mutua, un falseamiento permanente de la competencia, una duradera

asignación de recursos equivocada, en una palabra: un daño para la colectividad. Es necesario siempre oponerse al riesgo que supone a largo plazo esta amenaza inmediata.

Por otra parte, hay que observar que las ayudas del Estado en otros países, por lo general, tienen también los mismos efectos de disminuir el rendimiento que los que se han comprobado en el nuestro. Los presupuestos estatales no pueden, además, subvencionar ilimitadamente las empresas nacionales poco competitivas, porque las cargas macroeconómicas aumentan extraordinariamente en el país que tiene un volumen creciente de subvenciones.

Como muestran las más recientes experiencias un Estado proclive a las subvenciones, a la corta o a la larga, se verá obligado a tomar importantes medidas de ajuste estructural en los sectores correspondientes y tendrá que reducir excesos de capacidad. El temor al que frecuentemente se alude de que después de una fase de fuerte presión competitiva son arrojados del mercado los oferentes nacionales y, por ello, las ayudas del Estado a su propia industria, en último término, se convertirían en inversiones rentables para abrir futuros mercados de ventas, sólo sería consistente si no hubiera posibilidad de importaciones competitivas de terceros países para la demanda interior.

Es también problemática, desde el punto de vista macroeconómico, la recomendación de salir al paso de la encubierta restricción de la competencia que suponen las subvenciones concedidas a empresas privadas o públicas, mediante subvenciones equivalentes a las propias empresas, como se ha propuesto a nivel europeo. De esta forma se desvían recursos financieros de las empresas que tienen beneficios y de los hogares privados hacia producciones que no son capaces de soportar la competencia. Esto disminuiría el crecimiento económico y la renta real. Se podría objetar que de esta

manera se impedirían pérdidas de capital material y humano en las empresas del país, y se evitarían los costes del ajuste. El que de aquí se pueda seguir un efecto neto positivo, sería difícil de afirmar. Junto a las dificultades de una correcta delimitación de los sectores y de la correspondiente valoración de las ayudas concedidas por el otro país, se plantearían también problemas políticos por la presión sobre las instancias públicas de los inmediatamente interesados.

Finalmente, hay que tener en cuenta que las industrias decadentes, que piden ayudas estatales, suelen disfrutar ya frecuentemente de una notable protección frente a la competencia, por ejemplo, a través de cárteles obligatorios o de defensa frente a la competencia de terceros países. Los efectos primarios y secundarios de una política de este tipo no se reducen sólo a impedir el ajuste estructural sino que suponen también la aparición de cargas complementarias para la economía del país. El precio de cártel lleva consigo, por ejemplo, la pérdida de puestos de trabajo, pues cuando los precios son muy altos se demanda menos cantidad que cuando son precios de competencia. Se frena, por tanto, la transferencia de recursos de las empresas no eficientes a las eficientes en cuanto las primeras disfrutaban por razón del cártel de una protección frente a la competencia. Cuando la transferencia de recursos discurre por estos cauces resultan inevitables nuevas ayudas estatales más caras todavía. Y, por su parte, los elevados precios de cártel afectan a los productores, dándoles motivo para pedir para sí ayudas estatales.

La superación de la espiral intervencionista, que en último término perjudica a todos los que participan en ella, plantea un difícil problema a los Gobiernos democráticos y a la diplomacia económica internacional que debe esforzarse

por que se mantenga la normativa jurídica vigente, por ejemplo, en la CEE. En la manera en que se tenga conciencia de los perjuicios macroeconómicos que ocasiona la concesión de ayudas estatales en aquellos países que eliminan la competencia internacional con la protección a determinados sectores se da ocasión para negociaciones internacionales que despiertan expectativas excesivas. Pero si no se llega a estos acuerdos son inevitables pérdidas de bienestar social a nivel nacional e internacional. Ayudas compensatorias del tipo de subvenciones deben ser examinadas también en esta desfavorable situación desde el punto de vista del medio y largo plazo, es decir, teniendo en cuenta sus repercusiones sobre la eficiencia de la economía en su conjunto. La experiencia enseña que las subvenciones permanentes nunca son un buen remedio y las limitaciones en cuanto a la duración de las ayudas por lo general no son realizables.

c) En la reestructuración pueden desaparecer sectores completos del sistema productivo del país porque no resultan competitivos internacionalmente. En estos casos generalmente concurren varios factores : notables rigideces en salarios y precios en los sectores correspondientes, la pérdida de la conexión con la evolución internacional o el éxito de los competidores extranjeros. En estos casos se arguye que el cerrar una línea de producción significa la pérdida definitiva de un saber técnico, que en un tiempo posterior no se podría recuperar sin un gasto excesivo.

Sin duda, la renuncia a toda una producción lleva a un debilitamiento de los conocimientos específicos del correspondiente sector. Esto tiene como consecuencia que no se invierta más para formar esas técnicas. Por lo mismo, sería también problemático macroeconómicamente una subvención a largo plazo de las empresas puestas en peligro o amenazadas

de expulsión del mercado, porque supondrían encauzar conocimientos y actividades en una dirección en la que no podrían ser cubiertos los costes macroeconómicos de los recursos gastados.

d) En el debate público siempre se insiste en los costes sociales de una reestructuración intensa. De aquí se concluye que sería preferible en muchos casos, desde el punto de vista macroeconómico, cargar al seguro de desempleo y a otros fondos sociales el pago de las subvenciones para mantener los puestos de trabajo que recurrir al despido.

No se puede negar que el ajuste estructural impone pesadas cargas al que se ve afectado inmediatamente, porque de ordinario supone perder habilidades y conocimientos, y con ello frecuentemente reducciones en la renta laboral. Tales pérdidas serán mayores cuanto menores sean las oportunidades de encontrar un nuevo empleo y cuanto más altos sean los costes individuales de adaptación.

También, sin embargo, en aquellos casos en los que el cálculo a nivel de una unidad económica muestre que el subvencionar salarios es ventajoso, no se deben despreciar los aspectos macroeconómicos. Hay que advertir que mediante las subvenciones a los salarios se inmovilizan también todos los restantes factores que colaboran en la producción y ésto de una manera no rentable que, por lo general, arrastra trás de sí otra serie de costes. Ocurre entonces que los costes de oportunidad sociales de una subvención salarial repercuten en otros sujetos económicos, disminuyendo su renta neta. La caída de demanda que ésto supone lleva a reducir el empleo en otros sectores económicos según sea la forma de financiar las subvenciones y la subida de costes de la producción. Finalmente estas subvenciones, sobre todo si mantienen los salarios correspondientes al excesivo nivel anterior, hacen

sentir con menos fuerza la necesidad, e incluso la disposición a buscar por su cuenta y de un modo intensivo las oportunidades de trabajo en otros sectores. De esta manera, la subvención de los salarios prolonga y agrava los problemas de los supuestos beneficiarios. El problema sólo se resolverá macroeconómicamente cuando la mano de obra afectada encuentre empleo en otros sectores rentables.

Esto no excluye el que no sólo por motivos sociales, sino también por razones económicas, sea conveniente ayudar a los trabajadores inmediatamente afectados para que se acomoden a la nueva situación, facilitándoles el reciclaje, con ayudas para cambiar de residencia y también con estímulos para que se reincorporen rápidamente a la vida laboral. De esta manera se eliminan barreras para salir del mercado (cfr. también el párr. 25) y se fomenta un comportamiento activo de readaptación.

En este contexto se ha de advertir que una argumentación del mismo tipo no valdría en relación con el capital material que se desvaloriza en el proceso competitivo. Estas pérdidas de capital se deben a que fueron equivocadamente apreciadas las oportunidades de desarrollo y mercado del correspondiente sector o empresa por parte de sus propietarios. El riesgo de la pérdida del capital privado es un elemento decisivo en el funcionamiento de un sistema de economía de mercado. Sin él le faltaría al beneficio individual no sólo su legitimación, sino que además dejarían de producirse los efectos socialmente positivos que representa el control de los costes de producción y el vigilante empleo de los recursos escasos. Estas consideraciones no contradicen las recomendaciones que se han hecho en el párr. 19 de ampliar las previsiones de pérdidas o reservas con medidas fiscales.

24. RENUNCIA A UNA ESPECIFICA POLITICA DE INVESTIGACION Y TECNOLOGIA

El problema del empleo sólo puede ser resuelto de una manera duradera si se logran crear nuevos y rentables puestos de trabajo en un volumen importante. Conviene, por tanto, preguntarse si una política específica de investigación y tecnología, que intente mejorar inmediatamente la eficiencia de cada sector o empresa puede contribuir a la realización del cambio estructural. La respuesta que da la política de investigación y tecnología es positiva de ordinario.

A este respecto hay que tener en cuenta, sin embargo, múltiples consideraciones técnicas y económicas. Desde el punto de vista macroeconómico no basta fomentar novedades técnicamente interesantes, pues deben encontrarse productos que puedan ser vendidos en el mercado con gran probabilidad de que resulten rentables. Si no fuera así sería mayor el derroche macroeconómico de los recursos que la utilidad que reportaría su empleo.

En el debate sobre la política tecnológica se aducen los siguientes argumentos :

a) Las innovaciones técnicas traen consigo efectos externos positivos. Se argumenta de la siguiente manera : de las innovaciones se derivan, frecuentemente en primer lugar, impulsos para nuevos descubrimientos y novedades en otros campos. De esta forma se producen en la economía del país unos rendimientos que no afluyen al innovador en forma de rentas superiores; en segundo lugar, con los inventos se generan derechos de propiedad sólo de una manera muy imperfecta con lo que también participan otros de los beneficios del invento. Por estas razones los beneficios privados de una innovación son menores que los macroeconómicos. Esto explica que en base a la iniciativa privada se hagan menos

gastos en investigación y desarrollo que los que se justificarían por el rendimiento macroeconómico de las innovaciones.

b) El pionero en aplicar una nueva técnica tiene ventajas frecuentemente sobre los que vienen después. Esto se explica, por ejemplo, en la teoría de las curvas de aprendizaje por el efecto de aprender.

- (a) Dado que no todos los efectos positivos corresponden al innovador, podrían justificarse intervenciones estatales, es muy problemático el empleo de esta argumentación para fundamentar medidas de fomento de una política tecnológica.

Con la referencia a la existencia de efectos externos positivos se pueden conseguir únicamente argumentos muy generales a favor del fomento estatal de la investigación. Es cierto que los resultados valorables económicamente de la investigación básica no son previsibles y la mayoría de las veces tampoco son apropiables. Por esta razón, el Estado ha contribuido y fomentado desde siempre la investigación básica en las Universidades a instituciones de investigación. El campo de la investigación básica no debe, sin embargo, definirse en un sentido muy estricto. A él pertenecerían también los grandes experimentos en el campo de las nuevas tecnologías, es decir, desarrollos en sectores de una importancia fundamental. Cuanto más cerca de la aplicación están la investigación y el desarrollo, menos verosímil resulta que no haya efectos externos positivos apropiables. Esta consideración sólo proporciona un argumento muy general para configurar una política tecnológica,

porque los límites entre la investigación básica y la aplicada son muy escurridizos y se interfieren en muchos ámbitos de las tecnologías modernas.

El fomento estatal de la tecnología no se puede justificar, además, afirmando que con las innovaciones se estimulan impulsos para el crecimiento que por su parte implican oportunidades de beneficios, y por eso posiblemente también a nuevos impulsos para más innovaciones (los llamados efectos externos pecuniarios). Estos impulsos originados por las innovaciones son revalidados por las mismas fuerzas del mercado si su mecanismo no es perturbado por intervenciones estatales o por restricciones de la competencia. Por eso no se necesita que el Estado fomente la innovación.

La política tecnológica estatal que pretenda justificarse por la existencia de efectos externos positivos se encuentra también con el problema de identificar los efectos externos relevantes (no pecuniarios). En cuanto no exista ningún procedimiento satisfactorio para detectar y dejar constancia de los efectos externos positivos - y mucho menos ex-ante - la argumentación carecerá de una base verificable. Tampoco resolvería el problema intentar determinar mediante el diálogo entre representantes del Estado y de la economía los bienes y procesos productivos con perspectivas de éxito, porque solamente la madurez del mercado y la disposición de los consumidores decide si un producto o proceso productivo es o no económicamente útil.

- (b) Con el segundo de los argumentos propuestos más arriba del efecto positivo del aprendizaje, se pretende fundamentar la necesidad de la ayuda estatal para acomodarse al saber técnico ya existente. Se trata precisamente de productos y técnicas de punta que permiten con el aumento de la producción y la correspondiente experiencia mejorar el **Know-how** con lo que se pueden conseguir notables ahorros en los costes medios. Sin el apoyo estatal no podrían adelantarse a los concurrentes que han sacado ya ventaja.

En la praxis hay que advertir, sin embargo, que la identificación de las curvas de aprendizaje es difícil. Cada empresa dispone de unos conocimientos específicos que no son comparables con los de otras empresas, y no pueden ser comprendidos de un modo satisfactorio por lo que no pertenecen a ella. No es por lo tanto posible establecer criterios para una promoción selectiva estatal. Por lo demás, en una economía con división del trabajo no tiene sentido por razones económicas querer aventajar los adelantos tecnológicos del extranjero en todos los campos, pues el comercio internacional se basa precisamente en aprovechar las posibilidades de bienestar que resultan de la diferencia de las capacidades de los distintos países. En realidad se plantea la cuestión de si con la política tecnológica se pueden cubrir los baches tecnológicos que nos separan de los concurrentes en el mercado internacional y se alude desacertadamente a la teoría de las curvas de aprendizaje. Se puede conseguir una visión del problema más completa recordando lo expuesto sobre la división internacional del trabajo (cfr. párr.5). En el proceso de

desarrollo de la economía mundial se pueden distinguir por una parte los movimientos hacia adelante (move-up) de los países industrializados y, por otra parte, los procesos de adelantamiento (catch-up) de los países de una industrialización intermedia y de otros países en vías de desarrollo. Los procesos de adelantamiento suponen un menor riesgo que los de los pioneros, pues aquellos se reducen a aplicar técnicas ya conocidas.

Las empresas de la República Federal han adelantado holgadamente en los años sesenta con gran éxito, y sin una promoción específica la ventaja que tenían los países industrializados con los que competían, y ésto hizo posible notables aumentos del salario real. Desde entonces parece que en algunos sectores no se ha mantenido el ritmo conveniente y eso ha hecho que la capacidad competitiva de las empresas alemanas haya experimentado un saldo negativo.

Para que el ajuste del salario real a la baja se pueda evitar consiguiendo al mismo tiempo un aumento del empleo, no basta solamente con nuevos procesos de adelantamiento. Lo más importante de todo es introducirse con la tecnología pionera en un nuevo mundo. En una economía de mercado esto corresponde en primera línea a los empresarios. Aunque no es posible identificar con una certeza satisfactoria las tecnologías de futuro en un proceso de adelantamiento, ni tampoco aunque se esté ya entrando en el nuevo mundo, la política tecnológica puede contribuir a ello de un modo importante, disminuyendo los riesgos empresariales con medidas indirectas de promoción. Es de alabar,

por esto, que el Gobierno federal tenga la intención de dar preferencia a la promoción indirecta frente al fomento directo de los proyectos. La praxis, sin embargo, de la llamada promoción específica indirecta contradice esta intención.

Como el progreso técnico exige transformar los resultados de la investigación científica en innovaciones puede resultar una ayuda importante promover la cooperación de la ciencia y la actividad económica para conseguir una mejor utilización del potencial investigador dentro y fuera de los Centros de enseñanza superior a través de las Empresas de cualquier tamaño.

25. FOMENTO DE LA MOVILIDAD DEL TRABAJO Y DEL CAPITAL.

Una política estructural orientada según la economía de mercado debe concentrarse hacia medidas para fomentar de un modo general el cambio estructural, y no hacia una política industrial selectiva. Su tarea principal será, por consiguiente, facilitar y fomentar los trasvases que el cambio estructural requiera de los factores productivos entre los diferentes sectores y empresas y entre las diversas regiones. Una política estructural propia de la economía de mercado se ha de concebir, por ello, como una política que fomente la movilidad. Sus principios son, por consiguiente, modificar las regulaciones que impiden la movilidad en el derecho económico, social, de empresa y laboral además de reducir los costes que suponen los ajustes para los trabajadores directamente afectados y, en general, las medidas que favorecen el desarrollo económico. Una política estructural dentro de un sistema de mercado ha de procurar también, al mismo tiempo, respetar el principio fundamental del trato equitativo respecto a los agentes económicos (cfr. "La

intervención estatal en una economía de mercado", Dictamen del Consejo Asesor del Ministerio Federal de Economía, 12 enero 1979 pág. 43).

Las condiciones para la movilidad del trabajo y del capital se han reducido notablemente en la República Federal en los últimos años por diversas causas. En los años cincuenta se dió -condicionada por los fuertes movimientos migratorios- una notable disponibilidad para la movilidad haciendo posible los cambios estructurales necesarios para la reconstrucción. En los años sesenta se consiguió la movilidad necesaria para el cambio estructural en gran parte gracias a la entrada de mano de obra extranjera. Las restricciones a la movilidad que han aparecido en los años setenta han supuesto serios problemas al detenerse los flujos de los trabajadores extranjeros por el stop a su contratación.

Los beneficios sociales de la movilidad del trabajo son extraordinariamente altos. Por el contrario, son comparativamente reducidos los beneficios privados por diferentes causas. Una tendencia a aumentar las viviendas en propiedad, unida a impedimentos de tipo fiscal y administrativo para su venta, ha reducido la movilidad regional. La igualación de la estructura salarial, junto con la intensificación de la progresividad del impuesto sobre la renta a partir ya de los niveles medios, ha disminuído los estímulos para la movilidad vertical y con ella también la regional. Las limitaciones a la movilidad entre los distintos países del Estado Federal de los trabajadores del sector público suponen también una disminución de aquella. Es cierto que había razones de peso para introducir ciertas regulaciones, pero también lo es que se pensó demasiado poco en su influencia negativa en la movilidad.

Las restricciones a la movilidad del trabajo podrían, por lo menos, compensarse en parte por la movilidad del capital y de la localización de las empresas. Pero también para ello se tropieza con importantes frenos. En primer lugar, se impide el cierre de centros de trabajo en su totalidad, o de modo parcial, por la normativa que hay para proteger frente al despido y para los planes sociales, con lo que se dificultan los ajustes. No es raro que sólo sea posible el cierre de un determinado sector productivo en una empresa declarando la quiebra de toda la empresa. En segundo lugar, existe la dificultad de que la absorción de una empresa que necesita ser saneada sólo se le concede a otra empresa si incorpora la totalidad de la plantilla con todos los derechos adquiridos, por lo que frecuentemente se impide su posible saneamiento.

La creación de nuevas empresas resulta difícil, sobre todo por los problemas para encontrar capital riesgo. Existe, sin embargo, capital de este tipo en cantidad suficiente. Esto se puede comprobar claramente en Alemania porque fluye capital riesgo hacia formas de inversión que tienen bonificaciones fiscales (por ejemplo, la construcción de viviendas y "Abschreibungsfirmen"¹). La fuente más importante de financiación para nuevas empresas en la República Federal es el crédito bancario, pero con mucha frecuencia falla porque se carece de garantías reales. Para evitar estas carencias sería importante eliminar los impedimentos que hay contra los que están dispuestos a tomar participaciones en capital, así como desmontar las trabas impositivas y del derecho de sociedades que hay para conseguir y transferir participaciones en capital. Complementariamente se

¹Nota del traductor:

"Abschreibungsfirmen" es una figura fiscal que corresponde a "sociedades de cartera" con posibilidades muy amplias de amortización de pérdidas.

debería pensar en sustituir la falta de garantías reales para la creación de nuevas empresas recurriendo a avales públicos.

Los impedimentos para el cierre de centros de trabajo o para la fundación de nuevas empresas que se han descrito, tienen el efecto macroeconómico de reducir en un volumen importante el cambio estructural a las reestructuraciones que pueden hacer las grandes empresas en sí mismas o por venta. De esta forma algunas de las regulaciones introducidas para proteger a los trabajadores resultan menos desventajosas y frenan menos a las grandes empresas que a las medianas. Tales normativas de política social, al favorecer a las grandes empresas, fomentan la tendencia a la concentración. De esta manera surgen restricciones a la competencia que pueden impedir la entrada al mercado de nuevas empresas. A ello hay que añadir que el favorecer de un modo indirecto a las grandes empresas reduce la multiplicidad de iniciativas que se necesitan para el cambio técnico, cegándose innumerables fuentes del progreso técnico.

26. LA ORIENTACION A LARGO PLAZO DE LA POLITICA ECONOMICA SE HA DE LIBERAR DE LA MARAÑA INTERVENCIONISTA.

Una política económica de acuerdo con los principios fundamentales expuestos en este Dictamen encontrará oposición. Esto no lo ignora el Consejo Asesor. La oposición procede, sobre todo, de los siguientes comportamientos que se describen a continuación separadamente, aunque suelen entrecruzarse unos con otros.

- (1) Surge oposición por las reglas de la política de una democracia parlamentaria. Los políticos deben conseguir éxitos visibles a corto plazo para asegurarse la reelección. Esta presión es permanente. No se trata sólo de las elecciones al Parlamento

Federal, sino también de las regionales e incluso de las municipales. La realización de los criterios fundamentales recomendados por el Consejo Asesor no corresponde, sin embargo, a un éxito a corto plazo. Llevarlos a la práctica exige tiempo y las ventajas que supondrán se irán notando poco a poco. Con medidas intervencionistas, por el contrario, pueden conseguirse ventajas visibles a corto plazo para algunos grupos de la población. Los perniciosos efectos para la economía que conllevan estas medidas intervencionistas aparecen con frecuencia bastante más tarde, y por eso no se pueden atribuir claramente a las medidas debidas a determinados políticos o partidos. La hipoteca que se va acumulando para la política económica como consecuencia de intervenciones a corto plazo raramente será reconocida por los electores y no tendrá efecto en la decisión del voto.

- (2) La oposición surge también por la distinta forma en que se ven afectados los grupos sociales y su diferente peso político. Algunos grupos encontrarán gravosa la tendencia que se inicia con una política de este tipo. Si a sectores que no pueden hacer frente a la competencia extranjera se les niegan las subvenciones o se les recortan las que se les concedieron terminando finalmente por quitárselas, su desaparición resultará más acelerada que si se les hubieran dado las subvenciones. La ventaja que esperaban de las subvenciones en tal situación los grupos afectados (obreros, empresarios, municipios, etc.) aparece, pues, como cierta. Por el contrario, les parecerá incierta la ventaja que les reportaría el cambio estructural. Los grupos afectados podrán hacer valer estas consideraciones de un modo tanto más eficaz cuanto

mayor sea su peso político y, sobre todo, cuanto más fácil les resulte organizarse por razón de sus intereses y mayor sea su influjo en orden a mantener o modificar las mayorías parlamentarias. Para los grupos que se van a beneficiar del cambio estructural -por ejemplo, los hogares que van a pagar precios inferiores, los que tienen trabajo en los sectores económicos más productivos y los contribuyentes que tienen que pagar menos impuestos- estas ventajas son menos perceptibles. Además estos grupos son más difíciles de organizar. Su influencia política es por lo mismo comparativamente menor. Tan cierto como es que la política propuesta en este Dictamen será notablemente ventajosa a largo plazo para la mayoría de los ciudadanos es también de difícil que se imponga este punto de vista políticamente a aquellos que son los que han de cargar con sus costes.

- (3) La oposición a la política propuesta surgirá también por la distinta forma en que se verán afectadas las regiones. Los problemas que se deducen del cambio de la estructura económica pueden concentrarse mucho en determinadas regiones que precisamente tienen características peculiares en una organización Federal del Estado. Esto se ha de tener en cuenta en primera línea en el contexto del fondo interterritorial de compensación.
- (4) La política recomendada aquí no se puede realizar de un modo inmediato y completo. Tampoco permite prever cómo se desarrollará el proceso del cambio estructural en sus pormenores, ni por eso cómo se podrán evitar los mayores costes debidos a imprevisibles fricciones. El Consejo Asesor no ignora la inseguridad en la que se encontrará la política

necesariamente en relación con la marcha del proceso a lo largo del tiempo y reconoce la oposición que puede derivarse de ello. Las dificultades que comporta, sin embargo, decidir en cada caso sobre qué duración y qué secuencia conviene en cada proceso parcial para optimizarlo en sí y en relación con los otros, así como el no saber si tales procesos podrán ser controlados en sí mismos y en su desarrollo y duración, no justifica de ninguna manera que se renuncie a una visión a largo plazo.

- (5) La política actual tiene sobre sí la hipoteca de una política económica que en el pasado durante muchos años, se ha desarrollado de espaldas al cambio estructural : política caracterizada por la continuidad de las intervenciones que han surgido de las tentaciones y dificultades referidas. La política no se puede liberar voluntarísticamente de la responsabilidad histórica que comporta el entramado que ha sido generado de esta forma. Por eso, le resultará también difícil recortar las expectativas que el pasado ha creado sobre el instrumental del intervencionismo. Si a pesar de estas dificultades se recomienda aquí el conjunto de objetivos y estrategias descrito no es sólo porque supone a la larga el éxito en la resolución del problema del cambio estructural. Por encima de ello se considera necesario precisamente por el deseo de asegurar nuestro sistema político. Precisamente por la periodicidad de las elecciones al Parlamento Federal y al Regional y a los municipios y por el diferente peso de los grupos y regiones, los intervencionismos llevan a nuevos enmarañamientos y a nuevas contradicciones de la política con lo que se dará una vez más una amplia

frustración política y para resumir se cae así en el menosprecio de la efectividad política. El Consejo Asesor, por el contrario, confía en haber mostrado el camino para una política consecuente y consistente, que descargue las instituciones y procesos políticos, aumentando el bienestar general y con ello también haciendo posible que se entienda el éxito del sistema político.

Bonn 14 enero 1985

El Presidente del Consejo
Científico-Asesor del
Ministerio Federal de Economía.
Prof. Dr. Manfred Neumann

Miembros del Consejo Científico Asesor
del Ministerio Federal de Economía.

Dr. Manfred Neumann (Presidente).
Catedrático de la Universidad de Erlangen-Nürenberg.

Dr. Cristian Watrin.
Catedrático de la Universidad de Colonia.

Dr.Dr.h.c. Dr.h.c. Horst Albach.
Catedrático de la Universidad de Bonn.

Dr. Peter Bernholz.
Catedrático de la Universidad de Basilea.

Dr. Knut Borchardt.
Catedrático de la Universidad de Munich.

Dr. Ernst Dürr.
Catedrático de la Universidad de Erlangen-Nürenberg.

Dr. Gerard Gäfgen.
Catedrático de la Universidad de Constanza.

Dr. Harald Gerfin.
Catedrático de la Universidad de Constanza.

Dr.Dr.h.c. Herbert Giersch.
Catedrático de la Universidad de Kiel.
Presidente del Instituto de Economía de Kiel.

Dr. Armin Gutowski.
Presidente del Instituto HWWA de Investigación Económica de
Hamburgo y Catedrático de la Universidad de Hamburgo.

Dr.Dr.h.c. Dr.h.c. Heinz Haller.
Catedrático de la Universidad de Zurich.

Dr. Helmut Hesse.
Catedrático de la Universidad de Gotinga.

Dr. Otmar Issing.
Catedrático de la Universidad de Würzburg.

Dr.Dr.h.c. Nobert Kloten.
Catedrático de la Universidad de Tubinga.

Dr.Dr.h.c.mult. Wilhelm Krelle.
Catedrático de la Universidad de Bonn.

Dr. Helmut Meinhold.
Catedrático de la Universidad de Frankfurt.

Dr.Dr.h.c. Ernst-Joachim Mestmäcker.
Catedrático de la Universidad de Hamburgo.

Dr. Hans Möller.
Catedrático de la Universidad de Munich.

Dr.Dr.h.c.mult. Fritz Neumark.
Catedrático de la Universidad de Frankfurt.

Dr.Otto Pfleiderer.
Catedrático de la Universidad de Heidelberg.

Dr. Karl Schiller.
Catedrático de la Universidad de Hamburgo.

Dr. Hans K. Schneider.
Catedrático de la Universidad de Colonia.

Dr. Otto Veit.
Catedrático de la Universidad de Frankfurt/M.

