

Lecciones del crecimiento lento

Valéry Giscard d'Estaing

La disminución de los precios del petróleo, afirma el expresidente Giscard d'Estaing, tendrá efectos tan duraderos como los registrados por las dos alzas que, en la década anterior, precipitaron la crisis energética. No obstante, para que dichos efectos sean realmente positivos y se pueda entrar de lleno en una era de expansión económica, es importante asimilar las lecciones que dejó el pasado periodo de crecimiento lento. Desde una perspectiva europea, el exmandatario francés analiza las proyecciones de la economía mundial, insistiendo en la necesidad de emprender una acción internacional coordinada para tratar con el problema de la deuda y en la aplicación extensiva de políticas que estimulen la producción y las inversiones.

* * *

LA RAPIDA DISMINUCION EN LOS PRECIOS del petróleo durante los últimos meses ha alentado nuevas esperanzas sobre un renovado crecimiento de la economía mundial y un descenso en los niveles de inflación. La Comunidad Económica Europea (CEE), la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) están revisando sus proyecciones económicas, pues este tercer impacto petrolero tendrá también los efectos duraderos que tuvieron los dos anteriores, en 1973-74 y 1978-79.

El asunto fundamental que nos compete en la actualidad es determinar si podremos derivar lecciones del último periodo de crecimiento lento que puedan servirnos en nuestros esfuerzos comunes para el futuro. Para ello me gustaría compartir tres opiniones personales acerca de esta era de poco crecimiento y su significado en términos de la economía mundial. Primero, la crisis está superada. Segundo, los gobiernos están mejor capacitados para iniciar una nueva era de crecimiento económico. Y tercero, la cooperación internacional seguirá siendo esencial para el logro de nuestros objetivos comunes.

La crisis está superada

CARACTERISTICAS DE LA CRISIS. LA CONSIDERABLE EXPANSION de las décadas de los 50 y los 60 se caracterizó por el surgimiento de nuevas tendencias a largo plazo: la revolución en el procesamiento de datos y su impacto sobre las estructuras de producción; la difusión del capital, conocimiento y tecnología a nivel internacional, lo cual provocó competencia por parte de los países

IV TRIMESTRE 1986

recientemente industrializados; y las nuevas aspiraciones sociales que cambiaron las estructuras de empleo y llevaron a un desajuste cada vez mayor en el mercado laboral.

Al mismo tiempo, se presentó una acumulación de tensiones que no pudieron ser resueltas sin una interrupción del proceso. Primero, fue necesario abandonar el sistema de Bretton Woods en 1971-1973, el cual fue reemplazado por un clima de incertidumbre general para quienes comercian e invierten en moneda extranjera. También se presentaron antagonismos comerciales y objetivos domésticos en conflicto para la obtención de ingresos.

Segundo, en la serie de ciclos económicos característicos de la expansión en las décadas de los 50 y los 60, cada nuevo ciclo de expansión comenzaba con un índice de desempleo y una tasa de inflación mayores que los anteriores. Era obvio que se estaba gestando una profunda crisis. Y el detonador fue la repentina crisis energética que se desató poco después de la guerra de Yom Kippur.

Tercero, la continua disminución de los precios del petróleo en términos reales había transferido recursos a los países consumidores. Sin embargo, esta era finalizó abruptamente al cuadruplicarse y luego duplicarse los precios, al percibirse mejor la brecha a largo plazo entre la oferta y la demanda de energía, y al acumular superávits financieros un grupo de países cuyo comportamiento era impredecible. Al mismo tiempo, los países importadores de petróleo tuvieron que destinar recursos adicionales para cubrir la cada vez más costosa cuenta de petróleo y la carga que representaba la adaptación.

Observando en retrospectiva, es claro que los ajustes han debido ser más severos y rápidos, en lugar de retrasarse. Al demorar los ajustes requeridos, hubo que confiar más en las deudas, tanto interna como externamente, transfiriendo al futuro las soluciones a problemas ya existentes, los cuales reaparecerían en forma de crisis de endeudamiento.

Hacia una nueva era. Cuando se presentó la crisis de la deuda en 1982-83, afortunadamente el panorama energético había cambiado. La alineación de los precios internos del petróleo en Estados Unidos con los precios internacionales según un proceso decidido en la conferencia cumbre de Bonn en 1978, la coordinación internacional de las importaciones y las existencias de petróleo, el desarrollo de recursos alternativos y la producción petrolera de los países no pertenecientes a la OPEP, ocasionaron cambios fundamentales en los prospectos y los datos energéticos. En la actualidad, se utiliza menos de la mitad de la capacidad productiva de la OPEP.

El desarrollo positivo de la situación energética se reflejó en las variaciones de los precios cuando Arabia Saudita comenzó a abandonar sus límites cuantitativos de producción y empezó a ajustar sus tarifas de acuerdo con la evolución real del mercado de productos refinados. El precio internacional del petróleo —reducido por la OPEP de 34 a 29 dólares por barril entre 1983 y 1984— descendió de 28 a 20 dólares a comienzos de este año, luego a 15 y, poco después, a 10 dólares el barril.

Los expertos en cuestiones energéticas tienen opiniones divididas en cuanto a los acontecimientos futuros. Algunos creen que las actuales ten-

dencias a la baja continuarán, dado el enorme potencial de producción de petróleo a bajo costo en el Medio Oriente. Otros expertos predicen una fragmentación en el mercado y la desaparición de los precios internacionales. Y hay quienes consideran que, mediante una modificación de los incentivos tributarios, los países de la OPEP podrían competir mejor con las naciones no pertenecientes al cartel en cuanto a niveles de producción, conduciendo a una estabilización de los precios alrededor de los US\$ 15 por barril.

El tiempo lo dirá. Pero, sin lugar a dudas, las perspectivas a largo y mediano plazo han cambiado. El consumo proyectado para los países de la OCED en el año 2000 es un tercio de lo estimado para ese año antes de presentarse el primer *shock* petrolero y la mitad de lo calculado antes de que se sintiera el segundo impacto. En 1977 muchos consideraban que, para un abastecimiento suficiente del mercado petrolero, se requeriría un aumento de la capacidad productiva en Arabia Saudita; en la actualidad, el suministro es adecuado sin utilizar siquiera toda la capacidad existente de la OPEP. A no ser que se presente un accidente, del cual no estamos exentos, podemos afirmar que la crisis está superada.

El cambio en la situación energética mundial tuvo una contraparte financiera: la eliminación del superávit de la OPEP en las cuentas corrientes. En Roma, en 1982, observé que ello señalaba el final de una crisis de diez años. En mi opinión, la disminución en los precios del petróleo y el alivio de la carga energética para los países consumidores tendrá efectos positivos duraderos tan importantes como fueron los efectos negativos ocasionados por los sobresaltos del petróleo en la década de los años 70.

Se ha calculado que, de no variar la situación, la continua disminución en los precios del petróleo durante el próximo año ocasionará un crecimiento adicional de un punto porcentual, así como una reducción de otro punto en la tasa de inflación. Las proyecciones internacionales están siendo revisadas. La OCED ha hecho públicos sus nuevos estimativos, caracterizados por una revisión del crecimiento promedio de sus países integrantes para 1986, el cual sería del 3%, en lugar del 2.75 anticipado.

El contraste entre el crecimiento sostenido de Estados Unidos, que comenzó a finales de 1982, y el lento crecimiento europeo, comenzará gradualmente a desaparecer. La Comunidad Económica Europea, en su evaluación anual del mes de febrero, predijo un crecimiento del 3.7% en Alemania, 2.6% en Francia y 2.4% en el Reino Unido, en comparación con los respectivos 3.5%, 1.9% y 2% predichos en diciembre de 1985.

Es obvio que estamos entrando en una nueva era. Pero así como los efectos negativos de los impactos petroleros se ampliaron debido a las inadecuadas respuestas, se pueden disipar los efectos positivos de la disminución de los precios si los gobiernos no adoptan políticas apropiadas que asimilen las lecciones del último periodo de crecimiento lento. Afortunadamente, existen señales de que es factible una planificación adecuada, tanto a nivel interno como internacional.

Los gobiernos se encuentran mejor preparados para iniciar una nueva era de crecimiento económico

LA CRISIS DE LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS ocasionó cambios importantes en la administración privada, con especial énfasis en la adaptabilidad y en la reducción de la vulnerabilidad frente a acontecimientos impredecibles. Asimismo, algunos asuntos recibieron atención a más largo término. Esta revaluación de los instrumentos económicos fue menos pronunciada a nivel gubernamental, aunque sí se ha avanzado bastante en la percepción del papel que el estado moderno desempeña en los asuntos de economía.

Tendencia a la liberalización. Por ejemplo, se ha descartado el control de precios y salarios como instrumento eficaz. El control de precios distorsiona la asignación de recursos, priva a las firmas individuales de un elemento esencial de su propia estrategia y debilita la competencia. En la actualidad son ampliamente conocidos estos efectos adversos. La abolición de dicho control deberá ser un elemento clave de la estrategia económica preparada por el actual gobierno francés de acuerdo con la plataforma legislativa endosada por los electores en marzo de 1986.

El caso de los controles salariales es teóricamente más convincente. No obstante, en la práctica, difícilmente se puede concebir el control de salarios sin control de precios. Además, en un ambiente cambiante, hay que moverse cada vez más en dirección de las negociaciones salariales descentralizadas, teniendo en cuenta la productividad relativa de los sectores industriales y las utilidades relativas de las firmas individuales. Es posible que el concepto alemán de "acción concertada" posea algún mérito como evaluación colectiva de la situación económica general, pero terminará por prevalecer la determinación descentralizada de salarios.

También ha quedado claro que los gobiernos no deben comprometerse directamente en actividades de producción. Europa no es Estados Unidos y en muchos países europeos, incluida Francia, existe la tradición de la propiedad pública de monopolios tales como la electricidad, la producción de carbón o los ferrocarriles. No obstante, los gobiernos no deben ir más allá: todas las actividades competitivas deberían pertenecer al sector privado.

En mi opinión, no es posible una administración sólida de las actividades competitivas sin una propiedad privada del capital. Cualquiera que sea el grado de autonomía de las firmas pertenecientes al Estado, no pueden ser sometidas a las mismas disciplinas financieras, incluyendo la posibilidad de tomas, tal como ocurre en las compañías de propiedad privada. Es estimulante saber que en muchos países, especialmente en el Reino Unido, Holanda, y ahora en Francia, la venta de empresas pertenecientes al Estado forma parte de una estrategia general para incrementar la flexibilidad. De acuerdo con un estudio realizado por la revista *The Economist* en diciembre de 1985, existe una tendencia similar en muchos países en vías de desarrollo, por ejemplo en Brasil y en Turquía.

Otra característica internacional positiva es la tendencia hacia la desregulación, puesta en práctica desde la década de los 70, especialmente para aerolíneas, camiones, energía, telecomunicaciones e industrias financieras.

Si bien la desregulación ha sufrido algunos tropiezos, ha demostrado ser benéfica para el consumidor, pues incrementa la competencia. Vemos ahora una tendencia similar en Europa, especialmente en el Reino Unido, Holanda, y espero que pronto en Francia y en la CEE en su totalidad.

Actualmente se aprecia, asimismo, una tendencia hacia la abolición del control de cambios y la disminución de los controles comerciales. Un mercado de capitales libre de control de cambios es más amplio y eficiente. La posibilidad de las empresas de administrar libremente sus transacciones externas es uno de los principales incentivos para exportar y para emprender operaciones internacionales, clave de la competencia moderna. Espero que dentro del Sistema Monetario Europeo (SME) se pueda alcanzar un mayor progreso, especialmente en Francia e Italia, dentro de un marco de acción concertada. En cuanto a las restricciones comerciales, las políticas concertadas y las decisiones diarias entran frecuentemente en conflicto. Es obvio que la interferencia gubernamental en el comercio externo resulta perjudicial para la estabilidad de precios, el crecimiento de la productividad y la industrialización de los países en vías de desarrollo.

Es importante reconocer que las industrias tradicionales y los empleos que han generado en regiones específicas no pueden ser destruidos de la noche a la mañana. Para dirimir los objetivos en conflicto y combatir las tendencias proteccionistas, considero pertinente entablar negociaciones comerciales multilaterales como contribución primordial para un crecimiento económico sostenido en el mundo.

Diseño de políticas dentro de un marco más adecuado. La creciente confianza en las fuerzas del mercado no significa que deba privarse a los gobiernos de sus instrumentos tradicionales, como son las políticas fiscales y monetarias, ni deben perderse de vista algunos asuntos fundamentales a largo plazo. Una política monetaria sólida debe suministrar a los agentes económicos medios de pago acordes con sus necesidades no inflacionarias. Dicha política implica adherirse a un objetivo de oferta monetaria a mediano plazo equivalente a un crecimiento no inflacionario. El cumplimiento de esta tarea no es fácil, puesto que pueden interferir las prioridades electorales y políticas. Por ello existe la necesidad de asegurar un alto grado de independencia a las autoridades monetarias, siendo este precisamente el caso de la actual plataforma gubernamental en Francia.

En cuanto a política fiscal, los gobiernos también han aprendido las lecciones derivadas del pasado. Existe un creciente consenso sobre los componentes básicos de un sistema tributario moderno: neutralidad entre los distintos tipos de ahorro, incentivos para la toma de riesgos, eliminación de tasas marginales de tributación que desalientan la obtención de ingresos adicionales y, en especial, un incremento en los ingresos tributarios que no exceda el crecimiento económico (esto último implica mayor disciplina en el gasto público).

Más dudosa es la capacidad de nuestros gobiernos para manejar determinados asuntos a largo plazo, aunque dicha capacidad puede ser crucial en nuestra transición de un crecimiento lento a una expansión renovada duradera.

Los finales de los 80 y la década de los 90 estarán dominados por complejos problemas interrelacionados de demografía, tecnología y empleo. En el aspecto demográfico asistimos al envejecimiento de la población y a la amenaza de una disminución de la misma en Europa, con sus consecuencias propias sobre el dinamismo económico, patrones de consumo y los costos en ascenso de programas de jubilación y retiro. Los gobiernos no deben retrasar la solución de dichos problemas.

El impacto de la tecnología en el futuro de nuestras sociedades ha sido mejor evaluado. Muchos estudios han descrito las consecuencias de la tecnología en términos de creación de empleos, asignación de los mismos y formación de capital. Dichos estudios indican que los gobiernos deben promover las tecnologías modernas a través de contratos o incentivos tributarios para las firmas privadas, buscando, al propio tiempo, modernizar y hacer más flexibles los sectores tradicionales. Este punto se torna más complejo debido a la creciente integración de las industrias militares y civiles, lo cual exige de los gobiernos europeos una acción concertada en el campo espacial y de defensa, como respuesta colectiva a la Iniciativa de Defensa Estratégica propuesta por el Presidente Reagan, integrando algunos aspectos del proyecto Eureka.

El mayor desafío a largo plazo es el desempleo, en donde se percibe un amplio contraste entre Europa y Estados Unidos. En este último, en efecto, se han creado trece millones de empleos durante los últimos diez años. Durante los años 70, los índices de crecimiento económico en Estados Unidos y Europa fueron similares —aproximadamente un dos por ciento— pero, mientras en Europa el empleo total disminuyó, en Estados Unidos aumentó aproximadamente en un dos por ciento anual.

La respuesta a este problema es compleja. El desempleo es una mezcla de costos laborales excesivos, falta de flexibilidad de las empresas en sus políticas de empleos, y desajustes entre la educación y el entrenamiento y los nuevos requisitos de la economía moderna. Por ejemplo, la OCED ha demostrado que existe una correlación directa entre flexibilidad salarial y desempleo, presentándose un contraste entre la creación de empleos en los países en donde hay tal flexibilidad, especialmente Japón y Estados Unidos, y otras naciones en donde tal condición no existe, como el Reino Unido, Francia y Holanda. Aquí también, con medidas tendientes a hacer más flexible el mercado laboral, —con reducción de impuestos sobre el salario, moderación de los sueldos en el sector público y revaluación del sector educativo—, los gobiernos parecen estar mejor equipados para contribuir con una respuesta colectiva adecuada.

La cooperación internacional será esencial para lograr nuestras metas comunes

DURANTE ESTE PERIODO DE CRECIMIENTO LENTO también hemos aprendido que, además de requerirse estrategias nacionales para hacer frente a problemas fundamentales, es esencial contar con una cooperación internacional para alcanzar nuestros objetivos comunes. Este es un reto que confronta la

comunidad internacional en su totalidad, pero particularmente los países pertenecientes a la CEE.

El actual sistema económico internacional está funcionando mucho mejor de lo que se pensó hace algunos años, aunque se destacan tres puntos débiles: excesivo desequilibrio en las cuentas corrientes, excesiva volatilidad de las tasas de interés y de cambio, y excesivas cargas de la deuda en algunos países en vías de desarrollo.

Desequilibrio en cuentas corrientes. De acuerdo con cifras de la OCED, el déficit de cuenta corriente de Estados Unidos ascenderá a aproximadamente US\$ 140 mil millones para 1986, el superávit de Japón estará alrededor de los US\$ 70 mil millones y el excedente de los países europeos de la OCED alcanzará unos US\$ 50 mil millones. Las causas del saldo desfavorable de Estados Unidos son bien conocidas, a saber, la rápida expansión ocurrida entre los años 1982 y 1985 y la tasa de cambio del dólar durante este periodo. Es probable que las consecuencias del déficit sean duraderas.

Antes de finalizar este año, y por primera vez en la historia moderna, los pasivos externos de Estados Unidos excederán sus activos externos. Esto significa que la economía de Estados Unidos será la de un deudor neto. El efecto acumulativo de los pagos de interés incidirá en nuevos déficits, y el atractivo que ejerce este país sobre los flujos bancarios y de ahorros en el mundo entero continuará siendo esencial para el funcionamiento del sistema.

También son bien conocidas las causas del desequilibrio japonés: un excesivo superávit comercial por concepto de exportaciones, resultante de la subvaluación del yen y, en el campo de las importaciones, durante los últimos cinco años, una insuficiente apertura de la economía. La situación europea es más compleja, pero básicamente el pequeño superávit global europeo refleja un crecimiento insuficiente, problema éste que debe someterse a la acción colectiva.

Excesiva volatilidad de las tasas de cambio y de interés. Desde el Acuerdo del Plaza en septiembre de 1985, los mercados cambiarios han corregido la sobrevaluación del dólar frente al yen y al marco alemán que se venía acentuando entre 1980 y 1985. Esto constituye un desarrollo positivo para la estabilidad monetaria internacional, pero hay que ser conscientes de sus consecuencias adversas sobre las exportaciones europeas. No obstante, la excesiva volatilidad de las tasas de cambio continúa, con variaciones mensuales superiores al diez por ciento y, frecuentemente, variaciones diarias que exceden el dos por ciento.

Endeudamiento excesivo de algunos países en vías de desarrollo. La estrategia frente a cada país iniciada en 1982 después de la crisis mexicana ha sido un éxito. La acertada implementación del programa mexicano entre 1982 y 1985, las decisiones tomadas en este mismo sentido por países como Brasil y Argentina y los acuerdos de renegociación para varios años, celebrados entre los bancos y algunos países deudores, atestiguan el triunfo de este programa. Como reflejo de los resultados obtenidos por las políticas de ajuste necesarias observamos la mejora global en el déficit de los países productores de petróleo, el cual disminuyó de US\$ 60 mil millones a aproximadamente US\$ 20 mil millones en 1985.

Sin embargo, la disminución en los precios del petróleo le confiere una nueva dimensión al problema. Por razones de orden político, económico y social, los países en vías de desarrollo tienen que alcanzar un índice de crecimiento sostenido. Esta fue la base de la iniciativa Baker en Seúl, en octubre de 1985. No obstante, la puesta en práctica del plan Baker no ha dado los resultados esperados y su magnitud (US\$ 30 mil millones) no ha bastado para aliviar los desequilibrios. Además, los problemas específicos de países productores de petróleo como México, Nigeria e Indonesia deben ser tratados individualmente.

Acción concertada de la CEE. Si queremos avanzar hacia un sistema internacional más estable, basado en tres monedas principales —el dólar, el yen y la Unidad Monetaria Europea (UME)—, debemos promover el rápido surgimiento de una moneda europea. El sistema Monetario Europeo, que lanzamos en 1979 el Canciller Helmut Schmidt y yo, ha tenido un gran éxito. De acuerdo con el FMI, la variabilidad de las tasas de cambio se ha reducido en un tercio.

No obstante, el uso oficial del UME ha sido limitado porque la mayor parte de las intervenciones de los bancos centrales en el mercado se realizó en dólares y otros tipos de créditos y no con las facilidades del SME utilizadas por los países deudores. La característica más sorprendente ha sido el rápido desarrollo de las transacciones privadas en UME. El mercado del UME ya es uno de los principales sectores de los mercados eurobancario y de eurobonos.

Al considerar el futuro monetario de Europa debemos tratar de reforzar los elementos positivos, como el uso privado del UME, y corregir los débiles, como la utilización oficial limitada del mismo. El desarrollo integrado del mercado del UME debe comprender, creo yo, tres pasos principales:

- La inclusión de la libra esterlina en los acuerdos de tasa de cambio, asunto al cual parecen estar prestándole atención en Londres;
- La aceptación total del UME por parte del SME, como instrumento privado de pago y como activo interno genuino;
- La eliminación de los controles de cambio en Francia e Italia, un paso factible a la luz de los desarrollos políticos de ambos países.

Al propio tiempo que confiamos en las fuerzas del mercado, la construcción monetaria de Europa requiere algunos cambios institucionales. Debemos apoyar la creación de un banco central europeo —el equivalente del sistema de Reserva Federal— que emitiría el UME a los bancos centrales nacionales contra activos en oro o divisas, y debemos imponer un requisito común de reserva para la oferta monetaria nacional. Estos cambios serán graduales, pero fundamentales. Por esta razón le he propuesto al excanciller Schmidt la copresidencia de un Comité para la Unión Monetaria de Europa, compuesto por un número reducido de participantes (la formación de este grupo se anunció a finales de abril de 1986). Este intento monetario común debe estar acompañado por algún tipo de acción concertada cuyo fin sea un crecimiento adicional en toda Europa.

Este es el momento apropiado para emprender dicha acción. El gobierno francés actual debe tratar de reducir el déficit presupuestal, dismi-

nuir las tasas de interés y reanudar la inversión productiva. Las elecciones programadas para 1987 en Alemania y en el Reino Unido deben llevar a estos países, cuyos déficits presupuestales están bajo control, a emprender acciones que generen una mayor expansión.

A medida que se reducen los altos precios energéticos, así mismo debe disminuir nuestra preocupación por el crecimiento lento. Tenemos en nuestras manos la posibilidad de reanudar el crecimiento sostenido, pero para ello existen dos prerequisites:

- La asimilación integral, a nivel de políticas, de las lecciones que nos dejó la pasada era de crecimiento lento — flexibilidad adicional, desregulación, privatización y políticas monetarias y fiscales predecibles.
- Una acción internacional coordinada para tratar con el problema de la deuda, llevar una mayor estabilidad a los mercados cambiarios y emprender una acción europea concertada.

¿Se encuentran los gobiernos listos para actuar en forma constructiva en un nuevo ambiente internacional, o tendremos que reunirnos dentro de dos años para evaluar las razones por las cuales se perdieron las oportunidades?

The Washington Quarterly
Otoño, 1986