

CRÍTICA DE LIBROS

GOODIN, ROBERT E.: Green Political Theory (Jesús Casquete)	129
HABERMAS, JÜRGEN: Escritos sobre moralidad y eticidad (Javier Ugarte Pérez)	131
LOPEZ CALERA, NICOLAS MARIA: Yo, el Estado. Bases para una teoría sustancializadora (no sustancialista) del Estado (Antonio Giménez Merino)	138
MAESTRE, AGAPITO: Modernidad, historia y política (Gerardo López Sastre)	141
NUÑEZ, DIEGO Y RIBAS, PEDRO: Introducción: Unamuno: política y filosofía. Artículos recuperados (1886-1924) (Julio Quesada)	146
PETSCHEN, SANTIAGO: La Europa de las Regiones (María Antonia Martín Díez)	151
RUBIO CARRACEDO, JOSE: Ética constructiva y autonomía personal (Bernardo Sánchez Tejada)	152

El papel del Estado en la economía y en la salida de la crisis

José Borrell Fontelles

I. INTRODUCCIÓN

A estas alturas, quedan pocas dudas sobre la extrema severidad de la crisis económica internacional: los países industriales atraviesan una etapa que se está revelando como la fase de recesión más severa desde la II Guerra Mundial. La reflexión sobre cuál debe ser el papel del Estado en la economía y en la salida de la crisis debe partir de otra reflexión previa: *¿en qué medida las dificultades económicas que en mayor o menor medida se observan en la mayoría de los países (ininterrumpido ascenso del paro, caída de la actividad económica, escalada de los déficit públicos hasta alcanzar récords históricos, etc.) son resultado de una ralentización coyuntural «normal» de las economías o representan, por el contrario, una inflexión duradera de la producción potencial?*

Se trata de una cuestión clave, ya que de su respuesta depende la naturaleza de las medidas de política económica de reacción contra la crisis. ¿Son necesarias medidas de carácter meramente coyuntural consistentes en adaptar en lo posible las políticas de demanda (fiscal y monetaria) manteniendo el proceso de reformas estructurales ya en marcha, o es preciso emprender profundas reformas institucionales de gran calado, con hondas repercusiones en el papel del Estado, en el marco de relaciones sociales, y, por tanto, con implicaciones sobre el contrato social vigente en los países europeos?

II. EL CARÁCTER ESTRUCTURAL DE LA CRISIS

Coyunturalmente, la crisis económica se ha manifestado en todos los países a través de un acusado y persistente debilitamiento de la demanda en sus dos componentes, el consumo y la inversión. Según algunos análisis, la especial gravedad de la situación actual se explicaría en gran parte por lo inusual de la fase de expansión precedente: la fase descendente actual no debería ser, después de

todo, tan sorprendente si consideramos que sucede a la que tantas veces hemos llamado la fase de «recuperación más larga y vigorosa de la historia reciente»¹. Desde esta perspectiva, las economías conseguirán salir de la crisis una vez que logren librarse de la pesada rémora de desequilibrios generados en el auge precedente.

La visión de «crisis normal» nos resulta tranquilizadora, pero tiene el riesgo de conformar políticas diletantes. Porque, en efecto, la fase recesiva actual es en buena parte resultado de desequilibrios generados en el auge precedente; así ha ocurrido siempre en la historia de los ciclos económicos. Sin embargo, rasgos muy peculiares de la actual recesión económica, como es la fortísima caída del empleo afectando no sólo al sector industrial, sino también, y por primera vez, al sector servicios, son resultado de un conjunto de cambios de naturaleza estructural que se aceleraron coincidiendo en el tiempo con la fase de auge precedente.

La aceleración de cambios estructurales...

Entre estos cambios habría que destacar:

- *Los cambios tecnológicos*, con avances impresionantes en los transportes, las telecomunicaciones y en la tecnología de la información que han hecho posible el fenómeno de deslocalización de actividades hacia países de menores costes, no sólo en el ámbito del sector industrial. Hoy ya se percibe con claridad que el ámbito de los servicios (ingeniería, contabilidad, mantenimiento, control de calidad...) ofrece un potencial para la deslocalización enorme.
- *La emergencia de los países del sudeste asiático en la escena internacional y la caída de los sistemas de planificación centralizada* en la antigua URSS y en los países del centro y este de Europa, que supone para Europa occidental un escenario radicalmente nuevo para las relaciones políticas y económicas con estos países.
- *Políticas de desregulación* en muy diferentes ámbitos, especialmente intensas en el ámbito financiero, algunas de cuyas secuelas no se fue capaz de prever (sin mencionar las que aún se desconocen); por ejemplo:
 - El excesivo endeudamiento de familias y empresas a que condujeron, especialmente en los países anglosajones.
 - Las crisis bancarias de Estados Unidos, Japón y los países nórdicos (Noruega, Suecia y Finlandia) especialmente.
 - El desmembramiento del SME, con salidas de dos de sus monedas del sis-

¹ En algunos países europeos como Francia o Alemania, la fase de recuperación se extendió desde 1983 hasta 1990-1991. En Estados Unidos, el Reino Unido y el resto de los países anglosajones, la fase de expansión tuvo una duración similar, aunque su ciclo registra un cierto adelanto respecto al de los países europeos. En España, la fase expansiva se inició más tarde, con dos años de retraso respecto de los países europeos, y ha sido más corta, aunque de una intensidad mayor.

tema y ampliación de las bandas de fluctuación hasta un 15 por 100, como alternativa a la imposición de algún límite a la libre circulación de capitales como último recurso para impedir la libre flotación de las monedas. No se fue capaz de prever (o se cerraron los ojos) el hecho de que un sistema de tipos de cambios fijos, pero con la posibilidad de ajustes, como era el SME hasta su flexibilización a principios de agosto, es inestable, es incapaz de hacer frente a ataques especulativos, incluso, a las monedas sanas. Estos acontecimientos, que han supuesto, de hecho, la mayor crisis del Sistema Monetario Internacional desde la ruptura en 1973 del régimen internacional de tipos de cambio fijo instaurado en Bretton Woods después de la II Guerra Mundial, han supuesto para la CE la obligación de replantearse la viabilidad y hasta la misma deseabilidad de llevar a cabo el proceso hacia la UEM del modo que prevé el Tratado de Maastricht.

... ha conducido al nuevo escenario de globalidad

Estos cambios estructurales que se fueron manifestando de forma creciente a lo largo de las dos últimas décadas han provocado una serie de transformaciones en el escenario mundial que solemos englobar en el término globalidad.

Durante las dos últimas décadas, Europa y Estados Unidos han debido afrontar la aparición de los competidores asiáticos: primero Japón; posteriormente Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur; y, más, recientemente, Tailandia, Indonesia, Malasia, etc. y China e India. Estos países tienen en conjunto una población de 2.500 millones de habitantes; es decir, aproximadamente la mitad de la población mundial.

La facilidad con que se difunde la tecnología ha permitido que estos países sean capaces de producir los productos estándar que las sociedades occidentales consumen masivamente (automóviles, electrodomésticos, televisores, vídeos, productos textiles, acero, etc.) con niveles de calidad similares e incluso superiores. Y a unos precios muy inferiores. Gracias a sus costes laborales más bajos —en algunos casos hasta 20 ó 30 veces—. Gracias también a la progresiva reducción de los aranceles que se ha producido a nivel mundial desde la II Guerra Mundial en el marco del GATT, a la que se ha unido la espectacular caída de los costes de transporte de las últimas décadas: el precio del transporte por barco o por avión de las importaciones de los países occidentales ha caído anualmente a un ritmo del 4 por 100 anual en términos reales desde 1970 hasta la actualidad. En el pasado, los costes del transporte tenían un fuerte efecto proteccionista similar al de un elevado arancel. Hoy en día, ese efecto ya no se da.

Los términos del debate actual

Así pues, estamos ante un nuevo escenario en el que han caído muchas de las barreras que en el pasado obstruían el comercio internacional: *han aparecido nuevos países que agrupan a la mitad de la población mundial y que están compitiendo, con éxito, por apropiarse de una cuota cada vez mayor del mercado mun-*

dial. En definitiva: la competencia que deben afrontar las empresas europeas en los mercados internos y externos es incomparablemente mayor a la de hace dos décadas.

Las consecuencias de la nueva situación de competencia para el mundo occidental ya se han hecho sentir y han adoptado dos tipos de manifestaciones: *en Estados Unidos, a través, especialmente, de una presión a la baja sobre los salarios*, con especial incidencia en los de los trabajadores menos cualificados, cuyos niveles, en términos reales, permanecen estancados desde hace dos décadas y, en muchos casos, no permiten al trabajador estadounidense ni siquiera alcanzar una renta que supere los niveles de pobreza; en Europa, donde la flexibilidad salarial es menor y los costes laborales tienen un componente significativamente mayor destinado a financiar los sistemas de protección social, *el ajuste ha recaído en mucha mayor medida sobre el empleo*.

La competencia en un mercado global tenderá, o bien a armonizar a la baja los niveles salariales y los niveles de protección social de los trabajadores de los distintos países del planeta, o bien a aumentar el paro. Dicho de otra forma, *la globalización pone en cuestión el modelo de sociedad europeo construido a partir de salarios elevados y de altos niveles de protección social*. Esta es, al menos, la percepción social del fenómeno de la globalización en la actualidad y los términos en que está planteado en Europa el debate sobre sus implicaciones.

La confusión en el debate actual

En el contexto de la reflexión sobre el futuro del Estado de Bienestar, se ha dicho que esa «reinención» del mismo que algunos proponen no puede hacerse al margen de la economía. «El consenso social construido en Europa en la posguerra no fue únicamente Beveridge, sino Beveridge y Keynes juntos. No se puede reinventar uno, sino ambos» (Phillips, 1993).

Sin pretender aquí reclamar con urgencia un nuevo paradigma, esfuerzo que resultaría probablemente bastante inútil, *es evidente que estamos muy lejos de contar con un marco teórico que nos sirva para representar consensuadamente la nueva realidad*:

- En Estados Unidos la célebre reforma para reducir los impuestos sobre la renta en los años ochenta, que se esperaba aumentaría el ahorro, no funcionó; al contrario, se disparó el consumo. A pesar de todo, en las últimas elecciones, el PP propuso en nuestro país reducir los impuestos sobre la renta para aumentar el ahorro (y aún continúa enunciando así su propuesta). En Francia, en cambio, Balladur acaba de reducir los impuestos sobre la renta, pero no con la aspiración de aumentar el ahorro sino todo lo contrario: se espera que, con ello, aumente el consumo. El espíritu de la medida es netamente «keynesiano».
- Las propuestas de reparto del trabajo, que para algunos es la única solución al problema del paro europeo, contrastan con la visión del Canciller Kohl y del Gobierno alemán según la cual, para salir de la crisis, lejos de que cada trabajador reduzca su tiempo de trabajo, es imprescindible que

cada trabajador trabaje más: más años durante su vida y más días al año, incluso los sábados.

Son sólo dos ejemplos del estado de confusión en el que nos encontramos, en parte debido a la ausencia total de consenso en torno a una visión teórica del funcionamiento actual de las economías en este nuevo marco global.

III. NI KEYNESIANISMO NI «NEOCLASICISMO GLOBAL»: HACIA UNA NUEVA Y MÁS EQUILIBRADA VISIÓN DE LA ECONOMÍA

El fenómeno de «glohalidad» de las dos últimas décadas vino acompañado de un cambio en la visión teórica dominante sobre el modo en que funciona la economía internacional. El modelo keynesiano o «modelo nacional», que dominó el pensamiento económico desde la II Guerra Mundial hasta el final de los años setenta, ha sido apartado. *La idea clave del enfoque keynesiano era la necesidad de que el Gobierno llevara a cabo una política económica a nivel nacional y la posibilidad de hacerlo*. En el ámbito externo se propugnaba una progresiva liberalización comercial para favorecer el comercio internacional de bienes y servicios; pero, en relación a los capitales, la restricción de su movilidad se consideraba una condición necesaria para poder llevar a cabo con éxito una política efectiva y, por tanto, una condición para la prosperidad de los países.

Esta visión fue sustituida por lo que algunos han denominado acertadamente «el neoclasicismo global» (Schor, 1990). A diferencia de la visión keynesiana, la unidad de análisis no es ya la nación sino el mundo entero. En su versión más extrema, el modelo supone que hay un único mercado para los bienes y para los factores de producción, capital y trabajo y, por consiguiente, un único precio: los tipos de interés, los salarios y los precios de los bienes tenderán a igualarse en todo el mundo.

Según este enfoque teórico, *cualquier país que pretenda desviarse de la lógica del mercado mundial lo hará en perjuicio propio*:

- *Si los trabajadores demandan salarios más elevados perderán sus trabajos*. Los bienes que producen dejarán de ser competitivos y el capital se desplazará hacia otros lugares donde el trabajo sea más barato.
- *Si el Estado pretende aplicar políticas sociales, el capital se desplazará hacia otros lugares* en los que la carga en forma de impuestos sobre sociedades o cotizaciones sociales sea menor.
- *Si el Estado pretende aplicar políticas medioambientales, el capital igualmente se trasladará hacia otros lugares* en los que no se deban internalizar los costes externos de la actividad empresarial.
- *Si el Estado pretende regular los mercados financieros, su sector financiero perderá competitividad* y el capital exterior fluirá hacia otros países en los que la libertad de actuación sea total. Como hay que impedirlo, la competencia global conduce «forzosamente» a la desregulación.

En esta visión del mundo que proporciona el modelo neoclásico, la pérdida de autonomía de las políticas nacionales es total, pero a cambio promete *beneficios a quienes se sometan disciplinadamente a sus dictados*:

- *Las ganancias que se derivan de la expansión del comercio* (mejoras en el bienestar mundial como consecuencia de una más eficiente asignación de recursos de acuerdo con la ventaja comparativa de cada país, aprovechamiento de las economías de escala, supervivencia únicamente de las empresas más eficientes...).
- *Ganancias derivadas de la libre movilidad de los capitales* (asignación más eficiente del ahorro y la inversión mundial, difusión rápida de la tecnología...).

En suma, el *laissez-faire* global resultaría la mejor vía para *aumentar el bienestar de la gente al facilitar el acceso a la mayor cantidad de bienes y servicios, los mejores en calidad y los más baratos del mundo.*

¿El mundo funciona según la visión del «neoclasicismo global»?

En contraste con la visión keynesiana, el principal mensaje de la visión neoclásica es *la inevitabilidad de las consecuencias del mercado y la impotencia de los gobiernos.* A la hora de plantearse el papel de la política económica y del Estado es de vital importancia conocer hasta qué punto el mundo real funciona según la visión del «neoclasicismo global». (Por su puesto, no se trata de pretender que un modelo teórico pueda dar cuenta exacta de la realidad, pero sí que capte lo que es más relevante.)

El incremento de los flujos comerciales internacionales año tras año y el incremento exponencial de los flujos internacionales de capital parecen demostrar que la visión del mundo que proporciona el modelo neoclásico es la correcta.

Sin embargo, *rasgos esenciales en el funcionamiento de la economía internacional no encajan en esta visión.* En el mundo teórico neoclásico, perfectamente competitivo, no hay poderosos agentes económicos (instituciones o grandes agentes individuales) que puedan influir en las consecuencias del mercado. Ni los Estados comercian entre sí; es más, no tienen ningún papel. Son los agentes económicos individuales, las pequeñas empresas americanas, japonesas o europeas las que comercian, aunque su nacionalidad no es relevante.

Por el contrario, las relaciones comerciales y financieras del mundo real están llenas de «grandes jugadores», que son quienes las definen (empresas multinacionales, grandes bancos, el financiero Soros, capaz de mover capitales en volumen suficiente para llegar a obtener en el mercado de divisas beneficios de 100.000 millones de pesetas en un solo día...); que lejos de tomar los precios como un dato, los fijan; que en lugar de competir, coluden; que disponen de mayor información que los pequeños participantes; la existencia de agentes económicos como la CE o el NAFTA, buenos ejemplos de acuerdos a los que llegaron los países para favorecer el comercio interno a expensas del resto, «no caben» tampoco en un enfoque como el neoclásico.

En suma, ¿es ésta una visión sobre las implicaciones de la globalidad ajustada o más bien interesada?

En todo caso es innegable que ha tenido eco: para los defensores de la visión

neoclásica, la pérdida de autonomía de la política económica es impersonal, inevitable e irrevocable; y deseable: el mercado lo hace mejor. De forma creciente, los gobiernos de todo el mundo sienten no poder hacer frente a los mercados financieros internacionales. Y actúan de acuerdo con esta creencia. *Mas aún (frente a unos gobiernos depositarios legítimos del poder político cada vez más desacreditados), los mercados financieros están consiguiendo aparecer de forma creciente ante la sociedad como los ejecutores de una función social, no ya respetable, sino extremadamente deseable: a través de las expectativas de sus agentes, imponen a los gobiernos la política que conviene en cada momento* (Beaudin, 1993).

¿Por qué los gobiernos han perdido, si lo han hecho, su autonomía política? Y si es así, ¿es recuperable? Para responder esta cuestión es útil echar mano de una visión alternativa al modelo del neoclasicismo global que proporciona la teoría política. Las políticas, según este enfoque, son el resultado de la interacción de distintos grupos de presión. El proteccionismo, por ejemplo, se explica según esta visión como resultado de la presión de los grupos perjudicados frente a la competencia exterior (determinados sectores económicos, sindicatos, etc.). Más recientemente, se ha avanzado la explicación de la rapidísima y extensa desregulación del sector financiero como resultado de la presión de los intereses del mundo financiero: los gobiernos habrían cedido su poder (¿en exceso?), voluntaria o involuntariamente, a estos intereses. Pero si es así, debería existir la posibilidad de recobrarlo.

En conclusión, mientras que el keynesianismo extremo confiaba en las posibilidades casi ilimitadas de las políticas nacionales (en los años sesenta se llegó a afirmar que el *fine tuning* podía acabar con los ciclos económicos), para el «neoclasicismo global» la política económica no tienen ningún papel, como no sea el de garantizar la libre competencia. Parece obvio que *necesitamos un enfoque intermedio más equilibrado.*

La «globalidad» no conduce inexorablemente a tanta pérdida de soberanía de los gobiernos como predice el modelo neoclásico. *Las consecuencias del mercado no son inevitables. Pueden y deben corregirse por los gobiernos. Se podrá y se deberá hacer: de forma unilateral en unos casos; o de forma coordinada —a través de la búsqueda de soluciones cooperativas por los gobiernos de los distintos Estados— en otros.*

IV. LIBRE CAMBIO VERSUS PROTECCIONISMO: «LA GRAN CONTRADICCIÓN»

¿Los países europeos debemos continuar abriéndonos al exterior o es necesario cerrarse? Este es uno de los frentes principales del debate sobre el papel del Estado en la crisis actual. ¿Qué ocurre si la CE no se protege frente al exterior? Aumentará el paro en la medida en que la CE no tenga éxito en hacer frente a la competencia exterior del resto del mundo, o por el contrario, ¿qué ocurrirá si la CE decide cerrarse y construir una fortaleza frente al exterior?

Las tendencias migratorias entre países suelen obedecer principalmente a diferencias entre niveles de salarios y posibilidades de empleo, aunque también intervienen otros factores no económicos, como son las mayores o menores diferencias culturales o lingüísticas. Sin olvidar la actitud social más o menos favora-

ble y el signo de las políticas nacionales de inmigración. Pero cualesquiera que sean éstas, es difícil poner puertas al campo: se produciría una intensificación de la emigración a los países comunitarios procedente, sobre todo, de los países del este de Europa y del norte de África. Porque los salarios en Polonia son una décima parte de los salarios de Berlín, a sólo doscientas millas de distancia. Diferencias similares se dan entre las zonas del sur de Europa y el Magreb africano, con el factor agravante que supone en este caso la auténtica explosión demográfica de esta zona, con una población que crece actualmente a tasas del 3 por 100 anual, en evidente contraste con el estancamiento de la población europea.

Una inmigración potencialmente tan importante en lugar de solucionar el paro, lo agravaría. Con los problemas sociales añadidos que pueden producirse, especialmente en las grandes conurbaciones, por las concentraciones en las mismas de comunidades de inmigrantes cada vez mayores.

Como solución más estable a esta gran contradicción parece que el mundo tenderá a configurarse en el futuro en torno a tres grandes bloques de países:

- El bloque europeo en torno a la actual CE y los países de la EFTA, y cuyas zonas de influencia por el sur alcanzan a los países del norte de África y por el este a los países de Europa central y oriental, proyectándose tal vez hasta Rusia.
- El bloque «americano», en torno a Estados Unidos y que incluye a Canadá y a México con una zona más periférica integrada por el resto de América Central y del Sur.
- Y el bloque de Asia oriental en torno a Japón, Corea y Taiwan, cuya influencia se extenderá sobre los países de la ASEAN y sobre China.

El desarrollo económico y la estabilidad política y social de las grandes zonas periféricas de los tres bloques citados parece que sólo será posible si sus núcleos Japón, Estados Unidos y la CE, les abren suficientemente sus mercados y les prestan la ayuda financiera y tecnológica que necesitan.

¿Qué ocurrirá con los mil millones de personas de la zona del sur de Asia y del África subsahariana que constituyen en la actualidad las zonas más pobres del planeta? En un escenario como el descrito, resulta muy difícil ver cómo los países menos avanzados del planeta serán capaces de salir de la situación de subdesarrollo en la que se encuentran.

V. ¿NINGÚN LÍMITE A LA LIBRE CIRCULACIÓN DEL CAPITAL?

El balance, todavía provisional, de las experiencias desreguladoras de los años ochenta en los distintos ámbitos de la actividad económica parece indicar que *los gobiernos tienen por delante una amplia tarea para «re-regular» los mercados*. No se trata de volver a la situación anterior: en muchos casos sería indeseable. En otros, simplemente no sería factible porque los cambios tecnológicos han conformado un nuevo marco exógeno de actuación. No se trata, pues, de volver al pasado sino de introducir nuevas regulaciones, apropiadas al nuevo contexto y que garanticen un adecuado funcionamiento de los mercados. El sector financiero proporciona seguramente el ejemplo más claro de la

necesidad de re-regulación. Pero también de las crecientes dificultades para ello.

La agenda desreguladora de la década pasada, a la que se adhirieron con mayor o menor entusiasmo todos los países industriales, no vino sólo dictada por imperativos tecnológicos: ni fue únicamente un movimiento de adaptación de los Gobiernos como mejor respuesta a una tendencia irrefrenable e irreversible. Fue también, y en gran medida, motivada por consideraciones ideológicas y, más aún, por intereses de sectores muy influyentes ubicados en los países más poderosos del planeta. Hay que recordar que el movimiento de desregulación financiera se inició a finales de los setenta liderado por Estados Unidos, el Reino Unido y Japón. En todos estos países el sector financiero tiene una importancia económica muy superior a la que tiene en el resto de los países occidentales (en el Reino Unido el peso en el PIB del sector financiero es del 20 por 100; en el resto de los países europeos no llega a la mitad). Adicionalmente, las medidas desreguladoras eran plenamente consistentes con la orientación global de la política económica de *laissez-faire* de los Gobiernos conservadores entonces en el poder.

La re-regulación de los sectores financieros se enfrenta a intereses de grupos muy poderosos y, obviamente, será una tarea difícil. ¿Difícil significa imposible?

Vemos un caso concreto: la reintroducción o no de algún tipo de control a los movimientos de capital en la CE. Se cumple en estas fechas un año de la tormenta monetaria del SME que condujo a la salida de la libra y la lira del mecanismo de cambios y a la devaluación de la peseta y el escudo. Desde entonces hasta la reforma del sistema a finales de julio, que amplió las bandas de fluctuación de los tipos de cambio hasta el 15 por 100, todas las monedas, en mayor o menor grado, con la excepción del marco y el florín holandés, han vivido una etapa de enorme inestabilidad: recurrentes tensiones depreciatorias, oleadas de etapas especulativas, sucesivas devaluaciones, masivas intervenciones de los bancos centrales, con agotamiento incluso de las reservas, etc.

Recientemente, el Presidente de la Comisión, Jacques Delors, se mostraba partidario de estudiar los modos que puedan existir para frenar los movimientos de capital e impedir los caóticos episodios que ha vivido el SME en el último año: «Los coches pueden circular libremente pero están sujetos a las normas de tráfico. No veo ninguna razón por la cual a nivel internacional no debamos estudiar los medios para limitar el tráfico monetario» (*Financial Times*, 16 de septiembre, 1993).

Pero Delors parece estar bastante solo. Al menos, hasta el momento. *Todo el mundo financiero al unísono*, incluidos aquí los influyentes analistas económicos de las instituciones financieras más prestigiosas, las editoriales de los periódicos financieros de mayor tirada, *incluso el Comisario de Economía de la CE, se han pronunciado totalmente en contra de la introducción de cualquier limitación a la libre circulación de los capitales*. Con el doble argumento de su ineficiencia y su inoperancia: los controles crean distorsiones negativas y, además, no son eficaces porque acaban siendo burlados de una u otra forma, y en poco tiempo, por los operadores financieros.

El argumento es conocido: la libre movilidad de los capitales es deseable y, además, inevitable e irrevocable. ¿Es así?

El tipo de cambio es, con mucho, el principal precio de cualquier economía: sus fluctuaciones inciden, directa o indirectamente, en el precio de todos los bienes

y factores de producción; por tanto, todas las decisiones económicas del país —de consumo, de inversión, etc.— que en una economía de mercado se realizan a partir de la información que diseminan los precios (relativos) se verán afectados por las variaciones de los tipos de cambio.

La experiencia del sistema monetario internacional, desde la ruptura en 1973 del régimen internacional de tipos de cambio, ha demostrado que la flotación no es una solución adecuada. En palabras del ex gobernador de la Reserva Federal, Paul Volker:

«La justificación económica de un orden internacional abierto descansa en gran parte en la idea de que el bienestar mundial aumentará si el comercio y la inversión internacional se realizan de acuerdo con las ventajas comparativas; que los países y las regiones se especializarán en la producción de lo que puedan hacer más eficientemente, teniendo en cuenta sus diferentes recursos, la oferta y capacitación de su fuerza laboral y la disponibilidad de capital. Pero es difícil ver cómo determinar efectivamente cuáles son las ventajas comparativas si los precios y costes relativos entre los países están sujetos a variaciones de los tipos de cambio del 25-50 por 100 o más. No hay un modo seguro o sin costes de cubrirse frente a todas las incertidumbres; los únicos beneficiarios seguros son los que operan en los mercados financieros inventando los miles de mecanismos para reducir riesgos o para facilitar la especulación» (Volker, 1993).

Si el actual sistema monetario internacional de flotación —o mejor, el actual «no sistema»— tiene consecuencias muy negativas para el sector real de la economía internacional frenando el comercio y los flujos de inversiones a largo plazo, en *Europa las consecuencias de mantener tipos de cambio fluctuantes son aún mucho más negativas*. Por varias razones. Porque las economías europeas están mucho más abiertas entre sí que lo que puede estar abierto al exterior Estados Unidos, Japón o la CE en su conjunto; porque la fluctuación de las monedas convierte en una pesadilla la operación de la política agraria común. Y, finalmente, aunque muy importante, porque es una situación incompatible con el proceso en tres etapas delineado en Maastricht para conducir a la Unión Monetaria.

De acuerdo con Maastricht, los países podrán acceder a la tercera fase de la UEM siempre y cuando cumplan una serie de requisitos, entre los cuales figura uno que probablemente es del que menos se ha discutido públicamente, pero es el que más problemas puede causar, haciendo incluso inviable la unión monetaria: las monedas deben permanecer durante dos años como mínimo en la banda estrecha «sin problemas» (es decir, sin necesidad de devaluaciones).

Los hechos han mostrado suficientemente que el antiguo SME (antes de su desnaturalización actual) era intrínsecamente inestable; la estabilidad de los tipos de cambio incluso en las monedas sanas, fácilmente vulnerable a los ataques especulativos. Más de un billón de dólares se desplaza desde una moneda a otra cada día en los mercados de divisas. Ante una avalancha de fondos como ésta, que puede desplazarse hacia una única moneda sobre la que existen sospechas —fundadas o no fundadas en razones económicas— los bancos centrales

carecen de medios para hacerle frente. Las astronómicas subidas de tipos de interés hasta el 500 por 100 son claramente insostenibles; y las reservas de divisas de los bancos centrales para intervenir defendiendo la moneda duran muy poco.

Una condición necesaria para la viabilidad de los sistemas de tipos de cambios fijos es la capacidad de los bancos centrales para, en caso de un ataque especulativo, hacer frente a la situación. Los episodios del último año han demostrado a los operadores del mercado de divisas que el SME que contempla Maastricht no cumple esta condición.

Una alternativa a los tipos de cambios flotantes es la que propone considerar Delors: frenar la velocidad con la que el capital se mueve en los mercados de cambios. ¿Cómo hacerlo? Una alternativa es la célebre propuesta de Tobin de introducir un impuesto que grava las transacciones en el mercado de divisas (Tobin, 1992).

El mismo espíritu de esta propuesta es la avanzada por Eichengreen y Wyplosz (1993). Para especular contra una moneda hay que comprar primero moneda extranjera para venderla cuando se haya producido la depreciación. Estos autores proponen exigir que todas las posiciones abiertas en moneda extranjera de los bancos deban ir acompañadas de un depósito en el banco central que no pague intereses (por la totalidad del importe de la posición abierta o por una fracción). El efecto es el mismo que el de un *Tobin tax*.

Por supuesto, la medida —que fue aplicada por España el año pasado para frenar la especulación contra la peseta— no tiene capacidad para impedir permanentemente que una moneda débil se devalúe (tampoco es ese su objetivo). Pero en el caso de una moneda «sana» puede impedir su devaluación. Y en el caso de una moneda débil sirve para ganar tiempo, permite a los países organizar un realineamiento ordenado, en lugar del caos monetario del último año.

Por otra parte, y dado que la medida no es un control administrativo, no vulneraría Maastricht ni el Acta Unica.

La medida tiene, lógicamente, desventajas: reduce la liquidez del mercado, lo cual puede penalizar la obtención de inversiones extranjeras y el desarrollo de los mercados financieros en las jurisdicciones en las que se aplique. De ahí la deseabilidad de que la medida se introduzca a nivel internacional. Pero habrá que ponderar si merece la pena soportar estas desventajas para obtener otros beneficios.

Por tanto, ¿por qué tanta oposición a la propuesta de Delors de estudiar cómo frenar la movilidad del capital? Desde el punto de vista del interés colectivo hay que adherirse plenamente a ella.

En este terreno, pues, la CE se encuentra en una encrucijada: hay que tomar medidas en una u otra dirección porque los acontecimientos del último año han confirmado empíricamente que la plena movilidad de los capitales requiere o bien una unión monetaria, o bien una situación de tipos de cambio flotantes como la que, en la práctica, tenemos en la actualidad dado que las monedas pueden fluctuar hasta un 30 por 100.

Se argumenta que introducir límites a la movilidad de los capitales es incompatible con el logro del mercado interior. ¿Pero permitir semejantes fluctuaciones de las monedas es compatible con el Mercado Unico o no entraña un serio

riesgo de devaluaciones competitivas que lleven a los países europeos a dar marcha atrás en su liberalización frente a los demás?

VI. LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO

La visión más extendida, propagada recientemente incluso por la propia Comisión Europea, caracteriza el problema del paro como un problema peculiar del continente europeo; el producto de un mercado de trabajo esclerótico y sobrerregulado que frena a los empresarios a contratar nuevos empleados y por tanto daña la creación de empleo.

Las implicaciones de esta visión son difíciles de exagerar. Si esta visión es correcta, la flexibilidad del mercado de trabajo, el peso institucional de los sindicatos y el tamaño del Estado del Bienestar son elementos esenciales en la determinación del nivel de desempleo en una economía. Y por tanto, afrontar el problema del paro en el futuro exigirá cambios radicales en el modelo europeo de sociedad. Por tanto, parece extremadamente importante evaluar concienzudamente la evidencia empírica disponible.

Sólo muy recientemente, se han publicado algunos trabajos que cuestionan esta «visión ortodoxa» (Hutton, 1991 y Ball, 1993).

La experiencia de la desregulación del RU y de EE.UU. en los ochenta

En primer lugar, disponemos del balance de la experiencia del Reino Unido en los años ochenta escasamente positivo. Durante el período 1979-1992 el empleo en los Estados Unidos creció en un 19 por 100, en Francia un 3 por 100 y en el Reino Unido sólo un 0,4 por 100 (a pesar de las reformas de flexibilización y la disminución del poder negociador de los sindicatos).

La participación de los trabajadores masculinos británicos y estadounidenses en la fuerza laboral ha descendido bastante drásticamente en las últimas décadas. Cientos de miles de trabajadores han dejado de ser «desempleados», pasando a ser «inactivos». En media, el 14,9 por 100 de los trabajadores masculinos del Reino Unido entre 25 y 54 años permanecieron inactivos frente al 9,1 por 100 de Francia.

La experiencia del Reino Unido y de Estados Unidos parece demostrar que:

- La flexibilización no garantiza *per se* la creación de abundante empleo (como ha demostrado el escaso crecimiento del empleo en el Reino Unido).
- *Las medidas flexibilizadoras permiten la creación de muchos puestos de trabajo con salarios bajos, los fast-food jobs* como se les ha denominado, o más bien, descalificado en Estados Unidos.
- *Son las mujeres las que se han apropiado masivamente de estos trabajos* (durante el período 1983-1990 el empleo femenino creció en Estados Unidos y en el Reino Unido en proporciones muy superiores a lo ocurrido en el resto de los países europeos). *En cambio los hombres, ante salarios tan bajos, prefieren optar por abandonar la fuerza laboral.*

La importancia de los mecanismos de negociación colectiva

Estados Unidos, Japón y Austria tienen organizaciones institucionales muy diferentes. Pero tienen en común procedimientos de fijación de salarios que tal vez sean uno de los elementos cruciales en la contención del paro.

En Estados Unidos y Japón, la mayor parte de los salarios se negocian a nivel de la empresa o de la profesión, y gracias a la gran sensibilidad de las remuneraciones a la evolución del mercado —incluido un sistema de primas y participaciones en los beneficios en Japón— estos países han conseguido adaptarse a los *shocks* desfavorables y los cambios tecnológicos registrando menos alzas del paro o simplemente temporales. En Austria, las negociaciones salariales se hacen a nivel sectorial, pero coordinadas (con un paro del 3 por 100) en el marco de una política global de rentas subordinada al objetivo general de mantener el tipo de cambio nominal fijo frente al marco (BRI, 1991, pág. 239). El caso de Austria muestra que sindicatos poderosos son compatibles con —incluso están en el origen de— un desempleo reducido.

La conclusión es que no sólo se llega al deseado equilibrio con pleno empleo, a esa famosa NAIRU consistente con el pleno empleo, a través de la vía americana de la flexibilización. Japón es un claro ejemplo de que no es así (los trabajadores permanecen ligados a la empresa de por vida). Pero también otros países más próximos a nosotros. Para países como Holanda, Bélgica, Dinamarca, Alemania o Austria, la formulación de políticas consensuadas a niveles bi o tripartitos ha sido en el pasado un éxito. Más aún, ante las incertidumbres y riesgos que plantea la creciente competencia internacional, la construcción de un consenso entre los agentes sociales puede ser más crucial que nunca (Jacquemin A. y Wright D., 1993).

¿Cuál es el relativo papel que juega en el problema del paro europeo factores distintos como son la existencia de sindicatos poderosos, la escasa flexibilidad del mercado laboral (salarios mínimos, escasa movilidad, costes de despido elevados) o los costes de la protección social? Esta cuestión merece probablemente análisis bastante más rigurosos de lo que hasta ahora se dispone.

Desregulación y redistribución de la renta

También parece necesario reflexionar sobre las implicaciones de la flexibilización que tienen que ver con la distribución de la renta. Durante los últimos veinte años, los salarios reales de los varones correspondientes a los trabajos menos cualificados en Estados Unidos han permanecido estables, sin aumentar, a diferencia de lo ocurrido con los salarios más elevados correspondientes a trabajadores más cualificados. Con ello se ha producido una creciente dispersión entre las rentas salariales, factor que ha contribuido al acusado empeoramiento de la distribución de la renta en Estados Unidos. Un fenómeno similar ha ocurrido en la última década en el Reino Unido.

Desde lo que hemos denominado «visión ortodoxa» se suele mantener que la distribución de la renta no es un objetivo que deba acometerse mediante regulaciones en el mercado de trabajo. Se trata también de una recomendación que

se hace a todo tipo de regulaciones que el Estado pueda imaginar con objetivos redistributivos. El FMI, por ejemplo, lo formula así: «En lugar de introducir distorsiones reguladoras que reducen la eficiencia y la flexibilidad del mercado de trabajo, los objetivos redistributivos deberían perseguirse a través de impuestos y transferencias...» (FMI, 1993).

Esta recomendación tan frecuente, tiene una muy débil justificación teórica en el segundo teorema fundamental del bienestar. Conviene recordarlo, sobre todo a quienes se supone que formulan sus recomendaciones desde las enseñanzas teóricas y empíricas de la economía. Según este teorema, en una economía se puede alcanzar la asignación de recursos eficiente (un óptimo de Pareto) que se desee (por ejemplo, una que además de eficiente la sociedad considera «justa») a través del sistema de precios. Sólo hace falta redistribuir apropiadamente los recursos a través de impuestos y transferencias *lump-sum* (es decir, sin costes).

El problema es que no existen impuestos ni transferencias *lump-sum*. Cualquier impuesto entraña costes en términos de eficiencia y mucho más los de mayor poder redistribuidor. Pretender conseguir una sociedad tan igualitaria como la alemana, la austriaca o la danesa únicamente a través del sistema impositivo, simplemente, no es factible. Los tipos impositivos que harían falta para alcanzar la capacidad redistributiva necesaria serían prohibitivamente elevados, ocasionando costes inasumibles en términos de eficiencia.

Hasta el momento, en suma, la reflexión sobre las consecuencias de la desregulación sobre la distribución de la renta parece también muy escasa.

BIBLIOGRAFIA

- Ball, E. (1993): «Missing the unemployment-deregulation link», *Financial Times*, 6 de septiembre.
- Banque de Réglements Internationaux (1993): *63ème Rapport annuel*, junio.
- Beaudin, H. (1993): «Mythologies», *Le Monde*, 14 de septiembre.
- Eichengreen, B. y Wyplosz, Ch. (1993): «The unstable EMS», CEPR.
- (1993): «Mending Europe's currency system», *The Economist*, 7 de junio.
- Hutton, W. (1993): «The deregulators labour under an illusion», *The Guardian*, 13 de septiembre.
- International Monetary Fund (1993): *World Economic Outlook*, mayo.
- Jacquemin, A. y Wright, D.: *The European Challenges Post 1992. Shaping Factors, Shaping Actors*, Cambridge University Press, Cambridge.
- O'Brien, R.: *Global. Financial Integration*, The Royal Institute of International Affairs, Pinter Publishers, Londres.
- Phillips, Melanie (1993): «We need to reinvent our failed utopia», *The Observer*, 12 de septiembre.
- Schor, J. B. (1990): «Financial Openness and National Autonomy», noviembre. Harvard Institute of Economic Research, Harvard University, Cambridge, Massachusetts.
- Tobin, J. (1992): «Tax the speculators», *Financial Times*, 22 de diciembre.
- Volker, P. y Gyohten, T. (1993): *Changing Fortunes. The World's money and the threat to american leadership*, Times Books, 1993.

La división de poderes en la España de hoy *

Leopoldo Torres Boursault

Vaya por delante mi criterio coincidente con quien puso en cuestión los postulados ya clásicos del Barón de Montesquieu, quizá con exceso de síntesis y, desde luego, sin explicitar suficientemente el significado de sus palabras, con la frase «*Montesquieu ha muerto*». Las críticas o, mejor dicho, las descalificaciones personales que esa sentencia tan llamativa ha costado a su autor —desde una lectura superficial o en bruto de la doctrina de la separación de poderes e incluso desde su ignorancia más supina— contradicen el criterio de los más solventes y afamados politólogos, sociólogos y estudiosos de la estructura del Estado democrático, aún a sabiendas de la justeza de tan tajante como poco matizado diagnóstico. Sin la más mínima intención de reavivar esa polémica, que aún así no rehuyo, pretendo modestamente racionalizarla y reducirla a sus justos términos desde cierta distancia temporal, sacando finalmente alguna conclusión, que modestamente brindo a más cualificados analistas de la fenomenología política española.

Como es bien sabido, el principio de la separación de poderes formulado inicialmente por Montesquieu no debe entenderse en forma absoluta y rígida, como si las diferentes funciones y poderes de un mismo Estado constituyesen compartimentos aislados, totalmente incommunicables entre sí. Por el contrario —como señala Elías Díaz¹— no se trata propiamente de una rígida separación, sino, más bien, de una distribución de funciones y poderes, necesitada de una serie de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas. Y ello, conforme razona Kelsen, por un doble tipo de razones: una primera, de carácter general, debido a que «la distinción entre creación y aplicación del Derecho —que constituye, dice, la base del dualismo entre poder legislativo y ejecutivo (entendido éste en su sentido amplio, es decir, comprendiendo tanto el ejecutivo pro-

* Conferencia pronunciada el 14 de mayo de 1993 en el Instituto Español de Cultura, de Roma.

¹ Díaz, Elías: *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Edicusa, 7.ª ed., Madrid, enero 1979.