

Crecimiento Económico y Desarrollo del Reino Unido: De la Post-guerra al Caso de la Señora Thatcher

Charles R. Bean

Charles R. Bean. M. A. en Economía y Matemáticas, Emmanuel College, Cambridge University. Ph. D. en Economía, Massachusetts Institute of Technology. Investigador, Departamento de Economía, London School of Economics, Inglaterra.

Crecimiento Económico y Desarrollo del Reino Unido: De la Post-guerra al Caso de la Señora Thatcher*

Charles R. Bean

I. Crecimiento económico y desarrollo del Reino Unido en la era de la post-guerra

A. Introducción

La experiencia económica del Reino Unido en la post-guerra no ha sido favorable. Durante tres décadas, desde el final de la guerra hasta la primera alza de precios del petróleo por la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), la tasa de crecimiento del Reino Unido ha permanecido consistentemente por debajo de las de las otras naciones industrializadas. La situación se ha empeorado aún más desde 1974: altos niveles de inflación acompañados por altos y cre-

cientes niveles de desempleo. Aún cuando la inflación se ha moderado bajo la influencia de las políticas económicas conservadoras de la señora Thatcher, el nivel de producción apenas sobrepasa el nivel de 1977 y existen 3 millones de desempleados (más del 12% de la mano de obra). ¿Cuáles son las causas de este bajo desempeño de la economía y hasta qué punto son culpables los que hacen las políticas económicas?

Antes de discutir la experiencia histórica de la economía británica, es conveniente hacer una breve reseña informativa de ésta. El sector agrícola es pequeño, emplea menos del 2% de la mano de obra. Los recursos naturales son escasos, con la excepción de grandes reservas de carbón y el descubrimiento reciente de petróleo bajo el Mar del Norte. El gran volumen de las materias primas para la industria y los productos alimenticios son importados. Casi un cuarto de la producción nacional es exportada, principalmente

* Traducido al español por Dilia E. Montes, L.S.E., agosto de 1983. Este artículo es el resultado de la conferencia dictada por el autor en el seminario sobre *Análisis de los modelos de crecimiento seguidos por algunos países industrializados a partir de la década de los años cincuenta*. Dicho seminario fue promovido por la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

en la forma de bienes manufacturados y de servicios internacionales, como es la actividad bancaria. A principios de la época de la post-guerra, una gran parte de este comercio era con el "Commonwealth" —las anteriores colonias de la Gran Bretaña— pero este ha disminuido en importancia, ya que estos países han desarrollado sus propias industrias y la competencia por esos mercados se ha intensificado con el surgimiento de los nuevos países industrializados del Tercer Mundo. El mercado europeo se ha vuelto progresivamente más importante, un proceso que se aceleró con el ingreso del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea en 1973.

B. La experiencia histórica 1945-1964

La preocupación de la política económica inmediatamente después de la guerra, se centraba en la necesidad de transformar la economía que se encontraba completamente movilizada durante la guerra, a una economía de paz. Los controles extensivos ejercidos durante la guerra, principalmente los que correspondían a la ubicación de la mano de obra, condujeron a que se estableciera una actitud *dirigista* hacia la planificación económica, durante el Gobierno Laboral recién elegido. La gran preocupación era evitar una inflación de demanda, en una economía donde la oferta de bienes no-militares se hallaba reducida, y evitar, al mismo tiempo, dificultades en la balanza de pagos, reduciendo el consumo doméstico. Sin embargo, en 1946, ya existía la preocupación sobre la posibilidad de que en dos o tres años apareciera el desempleo. En política económica fueron introducidos impuestos y una política monetaria laxa. No obstante, surgió un gran déficit en la balanza de pagos, junto con pérdidas en la reserva de dólares. El Gobierno se demoró en tomar medidas hasta que se vió forzado a introducir medidas de crisis para reducir la demanda a través de un Pre-

supuesto Especial en el Otoño. Al mismo tiempo, la convertibilidad de la libra esterlina, brevemente instituida después de la guerra, se suspendió. Estos eventos condujeron parcialmente a la introducción del plan Marshall por los Estados Unidos.

La nueva era de austeridad vino acompañada de restricciones de los salarios y pago de dividendos, lo que aminoró el déficit de la balanza de pagos; pero en 1949 se agravó nuevamente la situación, dado que los Estados Unidos estaba atravesando por un período de recesión, lo cual forzó finalmente a una devaluación de la libra esterlina de un 30%. La mejora que ésta produjo en la balanza comercial duró corto tiempo ya que la Guerra de Corea forzó un cambio de dirección en la producción, hacia bienes militares y el aumento de los precios de las materias primas que acompañó a lo anterior, llevó a que se deterioraran los términos de intercambio. La restricción fiscal y monetaria iniciada por el Gobierno, sólo condujo a que la derrota del Partido Laborista, en las próximas elecciones, fuera más certera.

Los Conservadores permanecieron en el poder trece años, hasta octubre de 1964. Durante este tiempo, ellos trabajaron en la remoción de los controles que quedaban de la guerra y para restaurar, en 1958, la convertibilidad de la libra esterlina a través de una *sana política financiera*. Aún cuando jugó su papel la política monetaria, la política fiscal siguió siendo el instrumento principal de estabilización.

La política macroeconómica de este período buscaba la expansión de la economía que se estaba viendo truncada por los grandes déficits de la balanza de pagos. Los Presupuestos de expansión en 1953, 1959 y 1963 aumentaron la producción y redujeron

CUADRO No. 1
 PROMEDIO DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB
 DE ALGUNOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

	1953-1964	1965-1973	1974-1982	1953-1982
Reino Unido	3.1	3.1	0.8	2.3
Canadá	4.5	5.5	1.9	4.1
Estados Unidos	3.0	3.7	2.1	2.9
Francia	5.3	5.4	2.3	4.4
Alemania Occidental	6.5	4.2	1.8	4.3
Italia	5.5	5.2	1.9	4.6
Japón	9.3	10.7	4.4	7.8

el desempleo, pero se vieron acompañados de déficits en el comercio exterior. La presión ejercida por el incremento de la demanda doméstica condujo a aumentos en la demanda de salarios y a un deterioro de la posición competitiva internacional (Gráficos Nos. 1 y 2). Estos déficits requirieron de un cambio en la política: adopción de medidas deflacionarias.

Las fases expansivas de estos ciclos, *pare-siga*, generalmente coincidieron con elecciones próximas, lo cual da alguna evidencia sobre la existencia de ciclos de negocios políticos. Sin embargo, una explicación más probable residiría en un ajuste inadecuado de los retrasos temporales que existen entre los cambios de política y sus efectos sobre la economía. Esto es particularmente cierto en los dos casos siguientes: en la inversión del capital fijo donde los períodos de gestación son extensos y en la inversión de inventarios donde los aumentos en la demanda son inicialmente contrarrestados por las empresas. Dow¹ ha analizado cómo se creó la política económica en esta época, utilizando, con algo de detalle, el modelo de proyección macroeconómico del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas y Sociales (NIESR). Concluye que aún cuando la política se tomaba casi siempre en la dirección correcta, se

daba el caso de *haber hecho mucho demasiado tarde*. Este juicio de que la política era prácticamente desestabilizante, fue ampliamente apoyado por el estudio de la Brookings sobre la economía británica en 1968².

A lo largo de la mayor parte de este período, virtualmente la única meta de la política económica fue mantener un nivel de empleo elevado y estable. Se pensó que la tasa de crecimiento subyacente de la economía podría hacerse cargo de sí misma, si el pleno empleo se podría asegurar. De acuerdo con el estándar histórico, el promedio de 3% de la tasa de crecimiento y del 1% de la tasa de desempleo durante 1953-64 fueron excelentes. Sin embargo, si lo comparamos con el crecimiento alcanzado por los vecinos europeos, el desempeño de la economía británica fue pobre (Cuadro No. 1). Solamente los Estados Unidos había alcanzado una tasa de crecimiento comparable, pero el ingreso per cápita de los Estados Unidos fue aproximadamente dos veces más alto. ¡Y el Japón logró alcanzar una tasa de crecimiento tres veces mayor! Esos países también demostraron tener una tasa de productividad mayor. A principios de los años de 1960 la cuestión de cómo alcanzar una tasa creciente y sostenida de crecimiento y de productividad se convirtió entonces en *el pro-*

¹ Dow, J. C. R., *The Management of the British Economy 1945-60*. Cambridge y NIESR, 1964.

² Caves, R. E., y otros, *Britain's Economic Prospects*, Londres, 1968.

GRAFICO No. 1
ALGUNOS INDICADORES ECONOMICOS EN EL REINO UNIDO

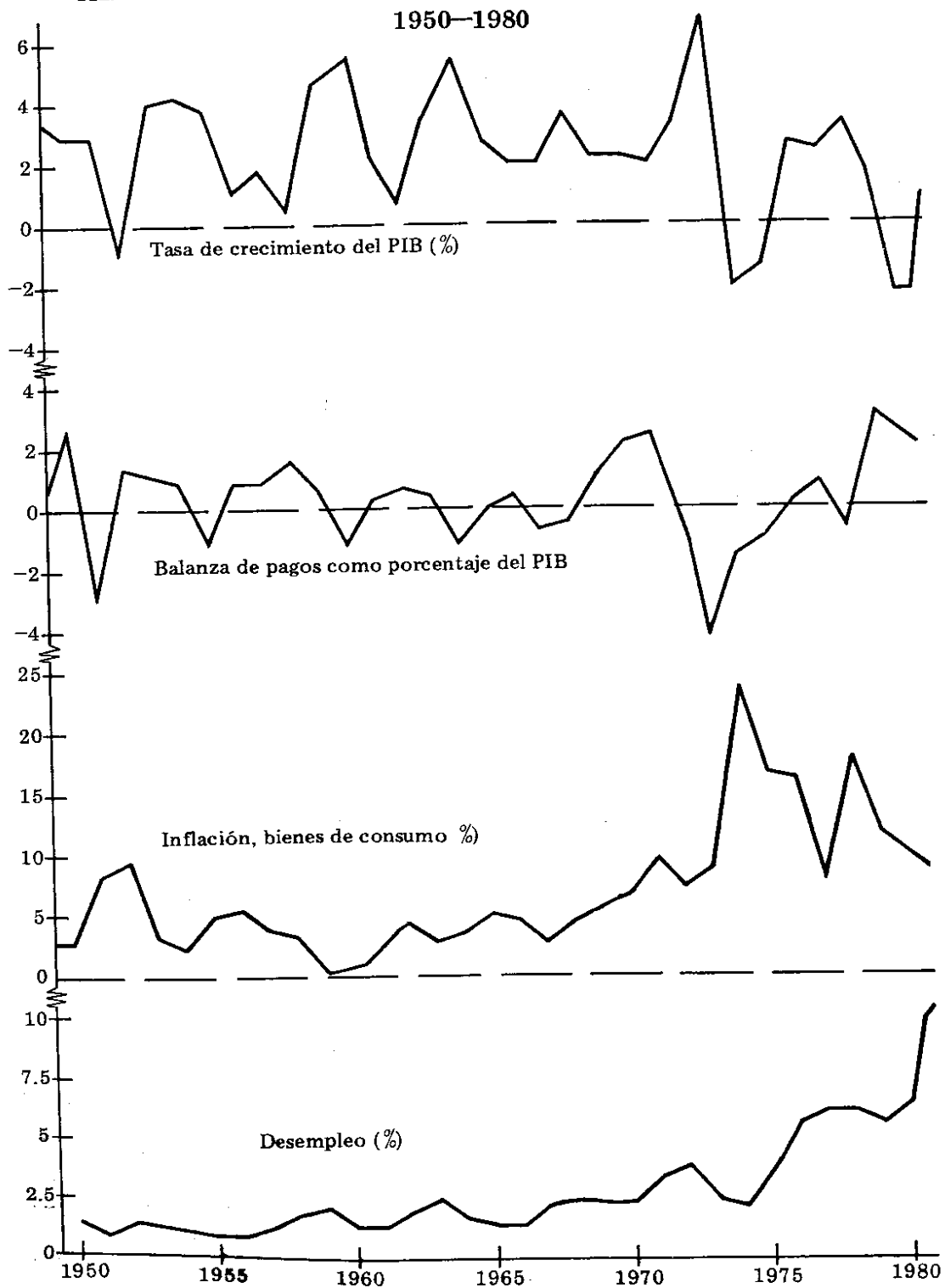
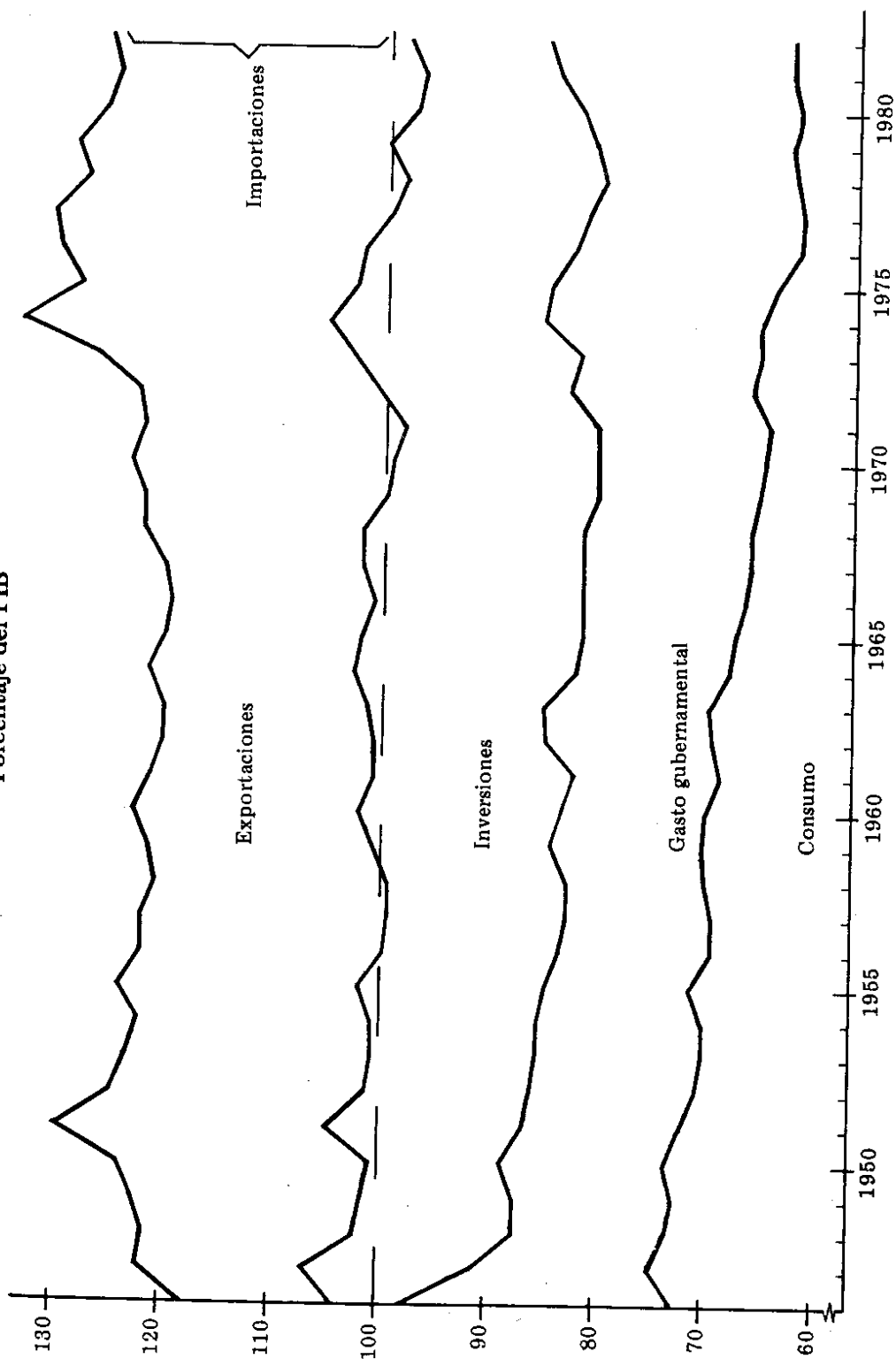


GRÁFICO 3.2
COMPONENTES DEL PIB
Porcentaje del PIB



blema económico, de los que generan decisiones en el Reino Unido.

Una teoría que fue popular por un tiempo entre algunos economistas británicos y que mantuvo su popularidad entre los políticos hasta mediados de los años setenta, fue la del *círculo virtuoso* que existía entre el crecimiento de la producción y el de la productividad. Se argumentaba que el crecimiento rápido de la producción forzaría la capacidad existente de la economía y llevaría a aumentos en la formación de capital, lo cual estimularía la adopción de técnicas de producción más eficientes a través de *aprender mientras se trabaja*. Consecuentemente, el aumento de la productividad reduciría los costos laborales por unidad y suavizaría las restricciones de la balanza de pagos, permitiendo así un nivel más alto de la demanda doméstica. Ante los ojos de los que apoyaban este argumento, el mal radicaba en la desestabilización fiscal y monetaria de las políticas pasadas (ver Gráfico No. 3).

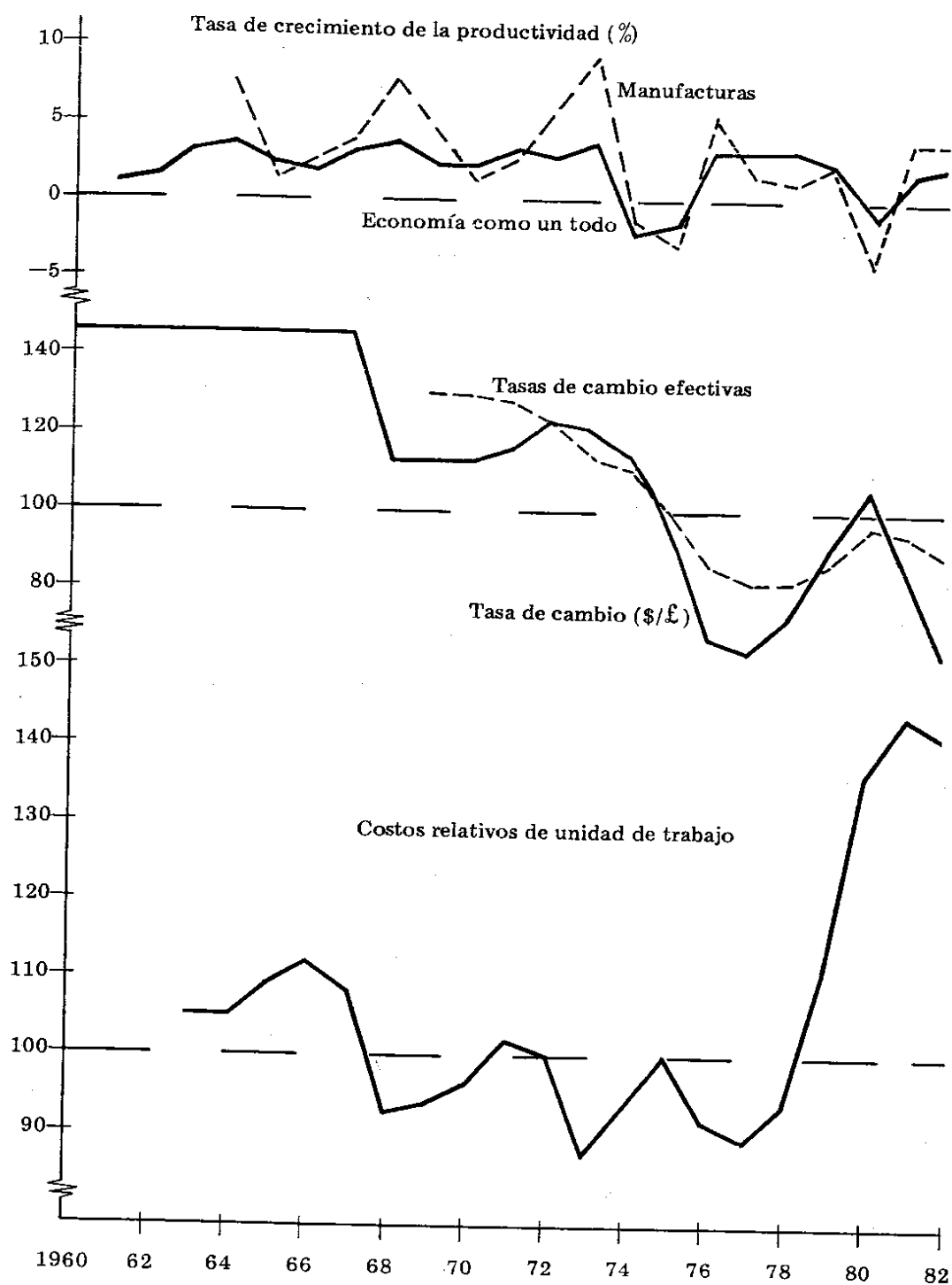
Aunque esta perspectiva ha influido en la toma de decisiones de políticas económicas británicas, es difícil confirmar su validez, ya que puede existir causalidad en la dirección opuesta: del crecimiento de la productividad a la producción. Un incremento en la productividad lleva a una expansión de la oferta y consecuentemente a aumentos del producto.

En principio, es posible hacer una distinción entre estos dos enfoques, de acuerdo con el comportamiento de los precios: en el primer caso, estos subirían y, en el segundo, bajarían, asumiendo constante lo demás. Sin embargo, el problema práctico de cómo controlar los otros factores influyentes y el de identificar los cambios exógenos de la productividad o de la demanda, han impedido que se tenga una prueba concluyente de una u otra de estas ideas.

En el estudio ya citado de la Brookings, Denison trató de explicar las diferencias que existen en los niveles de crecimiento entre los diferentes países, utilizando un marco de crecimiento contable, que específicamente permitía analizar el crecimiento en términos de factores tales como el ritmo de crecimiento del capital y de los insumos, de la mano de obra, las economías de escala, la eliminación de ineficiencias en la producción y demás. Los resultados sugirieron que el desempeño mediocre de la economía británica no se debía a uno solo de estos factores, sino que radicaba en la mayoría de ellos. A los demás países les fue bien en, al menos, uno de estos factores. Así, Alemania e Italia, se beneficiaron especialmente por haber tenido grandes cantidades de mano de obra en el sector agrícola y una fuente de empleo propio relativamente ineficiente, como por ejemplo, el tener pequeños vendedores al por menor que podrían ser transferidos al sector manufacturero. Estados Unidos se beneficiaba, empero, de tener mano de obra calificada.

Una de las explicaciones que existía de la baja tasa de crecimiento, enunciada especialmente por algunos de los líderes de los sindicatos, era una formación de capital relativamente baja. Los resultados de la investigación de Denison confirmaron esta explicación, y que además el Reino Unido tenía, con la excepción de Italia, la proporción de capital a trabajador más baja. Esto ocurría a pesar de que existía una política de impuestos generosa hacia las compañías y de que también habían concesiones amplias de inversión (que más tarde fueron sustituidas por donaciones en efectivo para las empresas). Sin embargo, un aspecto aún más alarmante era el nivel tan bajo de eficiencia con que se operaba la reserva de capital existente en 1960. Se estima que era un 66% de la de los Estados Unidos, comparado con 70%

GRAFICO No. 3
PRODUCTIVIDAD, COSTO MANO DE OBRA
Y TASA DE CAMBIO
1960-1982



de la de Italia, 76% de la de Alemania y 77% de la de Francia. La ineficiencia en la utilización del equipo existente, ha sido confirmada por varios estudios internacionales de industrias específicas, y es bastante probable que sea este factor el que explica que la tasa de inversión del capital productivo sea relativamente baja debido a las pocas ganancias que esto implica.

C. La experiencia histórica 1965-70

La nueva administración, Laboral, que subió al poder en octubre de 1964, fue una de las que se suscribió, al menos parcialmente, a la teoría del *círculo virtuoso* y se fijó como propósito evitar la continuación de las políticas *pare-siga*. Heredando un déficit en la balanza de pagos, introdujeron un impuesto de importación, en lugar de deflactar, fijado de acuerdo con los derechos de retiros que el Reino Unido tenía con el Fondo Monetario Internacional para financiar el déficit. A largo plazo se esperaba que la política industrial y la planificación económica, fomentarian un aumento de la productividad, mientras que una política de ingresos (voluntaria) mantendría los niveles de salario bajos, llevando así a una mejora fundamental en la posición competitiva del Reino Unido.

El Plan Nacional de 1965 fue modelado con base en la exitosa forma de planificación *indicativa* adoptada por los franceses. Consistía en reunir a miembros del servicio público, con representantes de los sectores públicos y privados de la industria, para desarrollar el marco futuro del desarrollo de la economía. Este debería ser consistente y estable, identificar los lugares donde podrían ocurrir fallas y asegurar que la política del gobierno fuera compatible con las acciones privadas. El Plan se proponía una tasa promedio de crecimiento anual durante los cinco años siguientes de 3.8%, pero, durante

el transcurso de los mismos, la economía se desarrolló muy por debajo de esta cifra.

El gobierno también constituyó una Corporación para la Reorganización Industrial (IRC) con el fin de promover la reorganización de la industria en aquellos casos donde una mayor eficiencia podría lograrse. Esto llevó con frecuencia a la fusión de empresas bajo la creencia de que mejoras en la eficiencia, a través de economías de escala, eran más importantes que la eficiencia del mercado, la cual se vería estimulada por aumentos en la competencia. Mirando retrospectivamente algunas de estas fusiones, tales como la de la British Leyland, pueden juzgarse como un error.

Una medida fiscal interesante, que podría promover la reorganización industrial, fue la creación del Impuesto Selectivo de Empleo (SET). El fundamento de esta medida económica que le ponía un impuesto de empleo a las empresas de servicios y que subsidiaba al mismo a la industria manufacturera, fue una de las variantes de la historia del *círculo virtuoso* propuesta por Lord Kaldor³. Se argüía que las economías de escala que se obtenían a través de un crecimiento rápido, se debían principalmente al sector manufacturero. Más aún, un factor que limitaba el aumento de la producción manufacturera era la disponibilidad de mano de obra. Consecuentemente, un impuesto sobre el empleo en el sector de servicios llevaría a un incremento en la oferta de mano de obra en la industria manufacturera, a aumentos en la producción y a una mayor productividad. El efecto de esta medida fue comparable al de haber establecido un pequeño subsidio a las exportaciones.

³ Kaldor, N., *Causes of the slow rate of Economic Growth in the United Kingdom*, Cambridge, 1966.

El Plan Nacional, sin embargo, tuvo un corto plazo de vida. Ya en julio de 1966 surgieron severas dificultades en la balanza de pagos, debido al rápido crecimiento de la demanda, y los intentos que se hicieron, para mantener la competitividad a través de restricciones voluntarias de salarios, fueron un fracaso. El gobierno se vio forzado a abandonar su estrategia inicial y tuvo que adoptar medidas deflacionarias. Estas medidas fueron acompañadas por una congelación estatutaria de salarios durante seis meses, a la cual prosiguió una etapa de severas restricciones. A pesar de una mejora inicial de la balanza comercial, la disminución del comercio mundial y las huelgas en los desembarcaderos portuarios en 1967 produjeron más problemas con la balanza de pagos y en noviembre de 1967 una devaluación de la libra esterlina de US\$2.80 a US\$2.40 fue virtualmente inaplazable. Desde entonces, y hasta el final de la década, la política estuvo dirigida a asegurar que la devaluación fuera efectiva, a la vez que continuaba la deflación doméstica, con una política de ingresos estricta. En 1970 había surgido en la balanza comercial un excedente equivalente a 2% del PIB, pero esto fue a costa de una tasa de crecimiento del 2.2% únicamente, durante el período de vida del Plan Nacional.

La causa inmediata del fracaso del Plan Nacional fue, por supuesto, el cambio de política en 1966. Sin embargo, una dificultad más de fondo, era la visión tan atractiva que pintaba el Plan, cuando asumía que efectivamente todos los problemas relacionados con la mediocre competitividad internacional y con la baja productividad se habían solucionado. El Plan no estaba equipado para manejar la crisis de los años 1966-67 y carecía de una estrategia general que subordinara la política económica a los objetivos del Plan. Se puede argüir que el crecimiento alcanzado durante este período

hubiera sido mucho mejor si la devaluación se hubiera hecho mucho antes, digamos a finales de 1964. Sin embargo, esto implicaría que el mejoramiento de la competitividad obtenida durante la devaluación se podría mantener. La experiencia de la devaluación de 1967, que erosionó las ganancias competitivas debido a las alzas salariales excesivas a comienzos de los años setenta, y las experiencias similares durante el régimen flotante de la tasa de cambio, sugieren que el problema fundamental era el de cómo impedir tener que cumplir con las demandas salariales que estaban diseñadas para impedir que el valor real de compra de los salarios disminuyera y contrarrestara así la reducción inicial de los costos relativos de la mano de obra.

D. La experiencia histórica 1971-1979

En 1972 el nuevo gobierno Conservador resolvió iniciar otra *acometida hacia el crecimiento*, al introducir grandes reducciones en los impuestos a los ingresos. Al mismo tiempo se permitió flotar a la libra esterlina para así mitigar las restricciones de la balanza de pagos y para permitir que se lograra una política monetaria independiente. La política monetaria fue a propósito también laxa: la oferta monetaria en sentido amplio (M_3) creció al 26% en 1973 (aunque el crecimiento de la oferta monetaria en sentido estricto (M_1) fue solamente 5%). Como el nivel de desempleo estaba alto según los niveles de la postguerra, 3%, se pensó que las implicaciones inflacionarias de la expansión monetaria y fiscal serían muy pequeñas.

La consecuencia de estas políticas fue un crecimiento en la producción del 7% en 1973, que no se podía sostener, junto con un déficit comercial del 1.5% del PIB y la devaluación de la libra esterlina. Para mantener la mejora en la competitividad que había

resultado como consecuencia de la devaluación, se impuso una política de ingresos restrictiva desde 1972-74. Sin embargo, la inflación del precio de los bienes, engendrada por el alto nivel de demanda mundial, junto con la devaluación de la libra esterlina, condujo a un alza rápida de los precios de los insumos. Al mismo tiempo, la alta tasa de crecimiento de la demanda doméstica permitió que los precios al por menor aumentaran en un 16% en 1974. Esta a su vez colocó la política de ingresos en una situación forzada que trajo como resultado una confrontación industrial entre los mineros y el gobierno, la cual terminó en la derrota electoral de este último.

En 1974 hubo, como ya se sabe, una cuadruplicación de los precios del petróleo de la OPEP y esto implicó una transferencia de los ingresos reales de los consumidores de petróleo a los productores. Así, aún cuando la estrategia inicial Conservadora hubiera sido un éxito, es seguro que hubiera tenido que enfrentarse a grandes problemas, como resultado del alza de los precios del petróleo.

La nueva administración Laboral inicialmente resistió hacer una deflación y permitió que los salarios aumentaran a la par de los precios. Dada la expansión monetaria del pasado, no fue ninguna sorpresa ver que la inflación llegara al 26% en 1975.

Frente a semejante nivel tan alto de inflación y al gran déficit en la cuenta corriente, el gobierno se vió obligado a adoptar medidas deflacionarias a cambio de un préstamo del Fondo Monetario Internacional. Por primera vez el control de la inflación vino a ser, en vez del control del desempleo, el objetivo central de las políticas y de las decisiones económicas. Un *contrato social* con los sindicatos ayudó a poner un límite a las demandas salariales y a mantener el desempleo a nive-

les elevados pero tolerables. Bajo este régimen la inflación bajó en 1978 al 8%, y se obtuvo un equilibrio en la cuenta corriente con la ayuda del petróleo del Mar del Norte, producción que ahora era significativa. Los salarios reales bajaron en 12% y hubo una mejora del 10% en la competitividad del costo de la mano de obra entre 1975 y 1977. Pero todo esto se deshizo cuando el gobierno no pudo continuar restringiendo los pagos salariales y los salarios subieron en más del 18% entre mediados de 1977 y mediados de 1978, mientras que la inflación era sólo del 5%. Un exceso de disputas industriales y de exigencias de altas pagas de salario en el invierno de 1979, marcaron el final de la administración laboral y precipitaron una nueva era en la formación de políticas económicas en el gobierno de la señora Thatcher.

E. Evaluación

El problema esencial de la economía británica en el período de la postguerra ha sido el bajo nivel de la eficiencia productiva y los altos niveles de costos laborales por unidad de producción asociados con ésta. Las dificultades recurrentes de la balanza de pagos y la aparente sobrevalorización de la libra esterlina son nada más un síntoma del problema. La adopción de tasas de cambio flotantes introdujo algo de flexibilidad dentro del mercado de capitales, pero no instauró la flexibilidad necesaria en los salarios reales, excepto en períodos cortos. Hasta que no se encuentre la manera de superar el problema gemelo de ineficiencia productiva y altos costos salariales, lo más probable es que la tasa de inversión siga siendo baja y consecuentemente el nivel de crecimiento de la Gran Bretaña será más bajo que el de sus competidores.

Fundamentalmente hay dos soluciones al problema. Primero, el salario

real se puede disminuir. Segundo, se puede aumentar la productividad. Han habido varios intentos de seguir el primer camino mediante política salarial, pero la experiencia no ha sido favorable. Las políticas diseñadas a fijar los salarios reales, ya sea voluntaria u obligatoriamente, han sido comúnmente adoptadas en épocas de crisis, y frecuentemente han sido aceptadas durante uno o dos años cimentadas en súplicas que se han hecho por que hubiera unidad nacional, etc. Sin embargo, cuando disminuye el salario real y se vuelven aparentes las inflexibilidades inherentes de la gran parte de las políticas de ingreso, es progresivamente más difícil que haya aceptación. Eventualmente todas las políticas de ingreso se han derrumbado, seguidas por un período durante el cual las pérdidas en los salarios reales han sido recuperadas. La mayoría de los estudios empíricos sobre políticas de ingreso en el Reino Unido no han logrado identificar algún efecto significativo de estas políticas en el largo plazo.

En un país como el Reino Unido, donde los sindicatos juegan un papel central en el proceso de determinación de los salarios, es esencial que exista un acuerdo voluntario por parte de los sindicatos para que las políticas de ingresos sean viables en el largo plazo. Adicionalmente la política de salarios debe ser parte de un proceso general de planificación, que abarque toda la gama de políticas económicas y que involucre el mejor uso de la información disponible. Las medidas que se tomen deben ser en forma cooperada en vez de no-cooperadas en el proceso de negociación de los salarios y ser deseadas por las partes. Sólo entonces habrá un rol para la política de ingresos. Una política de ingresos que simplemente pretenda alterar el resultado de la negociación de salarios, produciendo efectos desfavorables para las empresas o para los trabajadores, y no

logrando afectar la estructura subyacente del mercado laboral, es probable que no funcione.

La segunda solución, tratar de aumentar la productividad, es más atractiva. La cuestión es cómo lograr esta mejora. Tales ineficiencias en la producción se deben a las costumbres laborales instauradas por los sindicatos que impiden que se pueda realizar el potencial completo del equipo existente, a las actitudes pasadas de moda y a la falta de imaginación por parte de los administradores. Se puede argüir que la intensificación de la competencia puede promover un incremento en la eficiencia, y ya hay señales, sin duda alguna, de que esto le ha traído beneficios positivos al Reino Unido ante el Mercado Común Europeo y en el comercio internacional creciente de productos manufacturados. Otros, como el actual gobierno Conservador, argumentan que lo que se necesita es que se reestablezcan los incentivos para trabajar eficientemente a través de la reducción de los impuestos de salarios. Parece, sin embargo, que lo que se requiere es un cambio más fundamental. Las actitudes hacia el trabajo están condicionadas por el ambiente educativo y social, y el promedio del trabajador o gerente británico es menos ambicioso que su contraparte americana o alemán, prefiriendo en cambio una vida tranquila. Si la variación de estas actitudes necesariamente llevaría a una mejora del bienestar es un punto discutible, pero parece que esto se hace necesario si se quieren lograr cambios significativos en las prácticas de trabajo y en la productividad.

II. Políticas económicas actuales en el Reino Unido: el caso de la señora Thatcher

A. La filosofía económica de la señora Thatcher

La Elección General de mayo de 1979 trajo al poder una nueva admi-

nistración Conservadora a cargo de la señora Thatcher, cuya política económica difería notablemente de la de sus predecesores. Aunque mucho se ha hablado sobre las convicciones monetaristas de la señora Thatcher, no es esto lo que la distingue de los gobiernos precedentes. Las políticas de estabilización y la adopción de fines monetarios comenzaron más tarde. Callaghan, el Primer Ministro, dirigiéndose a la conferencia del Partido Laboral proclamó:

“Nosotros creíamos que uno podía salirse de la recesión gastando dinero y que el empleo podría aumentar disminuyendo los impuestos y acelerando los gastos gubernamentales.

Les digo con toda sinceridad que esta opción ya no existe, y si acaso existió alguna vez, funcionó inyectándole inflación a la economía. Y cada vez que eso ocurrió el nivel de desempleo creció. Esa es la historia de los últimos veinte años”.

Las metas oficiales monetaristas (para M_3 , oferta monetaria en sentido amplio) fueron introducidas por primera vez en diciembre de ese año.

Las diferencias entre la señora Thatcher y sus predecesores son de dos tipos. Primero, las metas monetarias no se ven como parte de una estrategia macroeconómica más amplia que abarque las políticas fiscales y de ingresos. Se cree, que el gobierno no puede influenciar el nivel real de la actividad económica utilizando medidas macroeconómicas convencionales; éste lo determinan solamente las decisiones de precios y sueldos que se tomen en el sector privado. Por lo tanto, las metas monetarias sólo afectan la tasa de inflación, y se ha tratado de reducir ésta estableciendo una meta para reducir la oferta monetaria (M_3), en un lapso de cuatro años. Al mismo tiempo se tiene un plan para los requeri-

mientos de préstamos del sector público (PSBR), conocido como la Estrategia Financiera de Mediano Plazo (MTFS). Para retornar a tener un nivel alto de empleo, se veía como una condición bajar la tasa de inflación, pero el mecanismo a través del cual esto ocurriría nunca se ha expuesto en forma convincente.

La segunda gran diferencia concierne al lado de la oferta de la economía: los incentivos al trabajo y al ahorro mejorarían si se redujeran las tasas de impuestos de los ingresos, particularmente las de los más altos asalariados y aumentando los impuestos a las ventas. Por otro lado, se reduciría el nivel global de los gastos públicos y las industrias nacionalizadas con mayores ganancias, como Telecomunicaciones Británicas y la Corporación Nacional de Petróleos Británica, serían vendidas al sector privado. Se introducirían medidas para frenar el abuso de poder de los Sindicatos y reestablecer la balanza de poder de las negociaciones colectivas a favor de las empresas.

Durante el período de la post-guerra ha habido un acuerdo razonable entre los gobiernos laborales y conservadores sobre el tamaño y alcance del sector público y la obligación del gobierno, como uno de sus objetivos, de tratar de alcanzar niveles de empleo razonables. Las diferencias principales surgieron alrededor de la distribución de ingresos y de asuntos menos importantes como los roles relativos de las políticas fiscal y monetaria. La administración de Thatcher esperaba reducir de una vez por todas el papel del Estado y quedar libre de toda responsabilidad sobre el nivel de actividad doméstica.

B. La experiencia histórica 1979-83

En su primer Presupuesto de junio de 1979, el gobierno de Thatcher redujo el impuesto promedio de ingre-

tos del 33% al 30% y la tasa de impuestos máxima del 83% al 60%. Para contrarrestar el impacto que esto tendría sobre el déficit presupuestal, los impuestos indirectos de ventas (VAT) fueron aumentados del 8% al 15%. El efecto global que esto tuvo sobre la economía, aunque el efecto combinado que tuvieron sobre el déficit presupuestal fue neutro, fue deflacionario porque el aumento de los impuestos indirectos redujo el valor de los bienes raíces y consecuentemente también redujo la demanda. Adicionalmente, al mismo tiempo se abolieron los controles de cambio, de pago de dividendos y de precios.

La presión inflacionaria sobre la economía, fue considerable. Durante el invierno anterior el gobierno laboral se había comprometido a otorgar grandes recompensas salariales al sector público, y el gobierno de Thatcher estuvo de acuerdo durante la campaña electoral, en que cumpliría tales decisiones. Los honorarios del sector público aumentaron en un 25% durante el primer año de la administración Thatcher, y al mismo tiempo también aumentaron rápidamente los honorarios del sector privado debido al alza de 4% de los precios al por menor, que a su vez se debió al aumento de los impuestos indirectos y a mayores exigencias por parte de los trabajadores debido a las reducciones que ocurrieron en el pasado en los salarios reales. La tasa básica semanal de los sueldos de los trabajadores manuales, por ejemplo, aumentó en un 19.2% durante este mismo período. Los precios al por menor aumentaron a la par de éstos, alcanzando 18% en 1980.

Es claro que un aumento de esta magnitud de los salarios domésticos llevaría a pérdidas significativas en términos de la competencia internacional, a no ser de que la tasa de intercambio se devaluara lo suficiente para

compensar lo anterior. En efecto ocurrió todo lo contrario. La tasa efectiva de cambio aumentó en un 22% entre el comienzo de 1979 y el final de 1980, mientras que el nivel de competitividad —con base en los costos relativos de mano de obra por unidad producida— se deterioró en un enorme 46%.

Frente a tal pérdida en el nivel de competitividad, la demanda comercial por productos domésticos disminuyó. A pesar de esto el volumen de exportaciones se comportó muy bien —probablemente porque es costoso establecerse como exportador y una vez esto se ha hecho, es mejor reducir las ganancias que reducir ventas—, pero las importaciones de manufacturas aumentaron en forma dramática. El nivel de importación de manufacturas en 1982 fue 25% mayor que el de 1978. Frente a una reducción tan catastrófica de la demanda, los productores no tuvieron otra alternativa sino la de reducir inventarios y empleo. El desempleo aumentó del 5%, cuando se posesionó la señora Thatcher, al 12% en 1983, y parece que no va a bajar en el futuro cercano.

Un punto importante que vale aclarar es que la reducción de la actividad del Reino Unido tuvo lugar en 1980 y a principios de 1981 y por lo tanto antecede a la reducción que hubo en la actividad mundial. Aún cuando la recesión mundial haya retrasado la recuperación, la depresión del Reino Unido *no* fue consecuencia de la baja en la actividad de la economía mundial, como sostiene el gobierno Conservador, ha sido en gran medida consecuencia de eventos domésticos.

Aunque el nivel de la tasa de cambio ha bajado un poco, la influencia del comportamiento de ésta, es tema central en la explicación de la depresión del Reino Unido. Hay dos explicaciones que se dan sobre la razón del alza en la tasa de cambio. La primera se

centra alrededor del rol del petróleo del Mar del Norte. Durante los años setenta el Reino Unido era un importador de petróleo y sin duda alguna sufrió durante las primeras alzas de precio de 1974. Pero, ya en 1980 el Reino Unido había alcanzado una posición de autoabastecimiento y se espera que en los años ochenta el país vaya a ser un exportador neto de petróleo. La producción ahora alcanza los 2.5 millones de barriles al día y en términos de reservas comprobadas ocupa el décimo lugar en el mundo. Esto da lugar a una transferencia de la naturaleza al Reino Unido del valor presente de las ganancias del petróleo del Mar del Norte (ingresos netos de costos de extracción). El ingreso permanente que emana de las ganancias petroleras es alrededor del 3% del PIB, de acuerdo con estimativos hechos por Forsyth y Kay⁴.

Parte de este incremento en el ingreso permanente de la nación, se empleará en gastos de servicios y en la producción doméstica de bienes (manufacturados) comerciales, lo cual llevará a un aumento relativo de los precios de los bienes no comercializados y de los comercializados, y consecuentemente disminuirá la competitividad. El impacto que esto tendrá sobre el nivel de competitividad depende de los supuestos que se hagan sobre las elasticidades de importación y exportación. Forsyth y Kay han producido un estimativo *central* de una pérdida del 18%. Dado que la extensión de las reservas petroleras se conocen desde mediados de 1970, parece razonable asumir que gran parte de esta pérdida ya había ocurrido en 1979. Debido a que la segunda alza de precios en 1979 representó un ingreso *permanente* en el precio real del petróleo anticipado, la valorización de la libra esterlina era de esperarse. Sin embargo, a pesar de

este supuesto tan extremo, solamente una pequeña parte —alrededor de un cuarto— de la valorización de la libra esterlina se le puede atribuir al papel que la Gran Bretaña desempeña como productor de petróleo. En realidad se espera que el efecto sea mucho menor.

La otra explicación que existe sobre la valorización de la esterlina, radica en las restricciones de la política monetaria que se impuso con la nueva estrategia económica de este gobierno. Aunque la meta del crecimiento de M_3 en 1979-80 se redujo del 8%-12%, al 7%-11%, las expectativas a mediano plazo del crecimiento monetario fueron considerablemente menores bajo Thatcher que durante la administración laboral previa. Ahora, en un mundo donde hay tasas de cambio flotantes y el capital internacional es móvil, donde los agentes de los mercados extranjeros de cambio miran hacia el futuro, pero en donde los sueldos y los precios sólo se ajustan gradualmente, una política monetaria muy estricta lleva, muy probablemente, a una valorización inmediata de la moneda, seguida por una desvalorización. Este fenómeno ocurre porque no cambia el equilibrio real de la tasa de cambio como resultado del incremento de la restricción monetaria, pero las tasas de interés domésticas tienden a aumentar con respecto a las tasas de interés extranjeras, requiriendo una devaluación compensatoria que cuadre la diferencia de tasas de interés⁵. Esto fue precisamente lo que ocurrió.

Se ha argumentado algunas veces que la política monetaria no fue, en efecto, tan estricta durante ese período. El objetivo fijado de incremento de la oferta monetaria (M_3) aumentó

⁴ Forsyth, P., y Kay, J., *The Economic Implications of North sea oil Revenues*, Its, 1980.

⁵ Vera Dornbusch, R., "Expectations and Exchange Rate Dynamics", *Journal of Political Economy*, 1976, y Buiter, W.H., y Miller, M.H., "The Thatcher Experiment: The First Two Years", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1981.

rápidamente y adicionalmente ha sido sobrepasado todos los años, con la excepción de 1982-83. Sin embargo, los grandes cambios que tuvieron lugar en los mercados financieros en ese momento y los efectos que tuvo la remoción de los controles de cambio varían esta conclusión. Como se puede juzgar con base en el estrecho monto de aumento de M_1 y en el valor de M_1 las tasas de interés de corto plazo, la política monetaria fue sin lugar a dudas estricta (ver Cuadro No. 2).

El alto nivel del desempleo generado por la recesión, ha tenido el efecto deseado de reducir la demanda de salarios y la inflación. En efecto, en los meses recientes la tasa de cambio anual de los precios de consumo ha bajado a menos del 4%. Haciendo un juicio desde este punto de vista se puede decir que uno de los objetivos de la estrategia Thatcher se ha cumplido. Los costos en términos de pérdidas de producción, sin embargo, han sido considerables y sin duda alguna en exceso de lo que esperaban los que apoyaban esta estrategia. Ellos argumen-

tan que la profundidad de la recesión se debe a: (a) la recesión mundial y (b) a la herencia de las políticas económicas del pasado que tornaron ineficiente a la industria de la Gran Bretaña, junto con demandas salariales que no eran realistas. Sin embargo, no solamente aparece la política monetaria como causa de la recesión, sino que también se desestabilizó la política fiscal. La Estrategia Financiera de Mediano Plazo contenía no sólo metas objetivas para la oferta monetaria sino también para los préstamos del sector público. A medida que han aumentado los pagos de los beneficios del desempleo, el gobierno se ha visto forzado a cortar algunos gastos, particularmente programas de inversión pública, tales como la construcción de carreteras y de hospitales y así compensar los desequilibrios fiscales. Sin embargo, aún cuando el déficit del sector público es un alto porcentaje del PIB, este pasaría a ser un enorme excedente si hubiera pleno empleo. Entonces, el tamaño del déficit presupuesto *no* es un problema estructural como en los Estados Unidos.

CUADRO No. 2
PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS
1978-1982

	1978	1979	1980	1981	1982
PIB (1975 = 100)	109.1	111.2	108.9	106.5	108.0
Producción manufacturera (1975 = 100)	104.1	104.3	95.4	89.4	88.5
Producción per cápita (1975 = 100)	108.0	109.5	107.5	108.9	112.0
Desempleo (porcentajes)	5.5	5.1	6.4	10.0	11.7
Tasa de crecimiento de los salarios (porcentajes)	13.0	15.5	20.7	12.9	9.3
Tasa de crecimiento de los precios (porcentajes)	8.3	13.4	18.0	11.9	8.6
Balanza corriente (porcentaje del PIB)	0.7	-0.5	1.5	2.9	1.8
Tasas de cambio efectivas (1975 = 100)	81.5	87.3	96.1	95.3	90.7
Requerimientos de préstamos del sector público (porcentaje del PIB)	5.0	6.5	5.4	4.3	1.0
Crecimiento de M_3 (porcentajes)	15.2	12.8	19.1	13.4	10.0
Crecimiento de M_1 (porcentajes)	16.1	9.1	3.9	9.4	11.8
Tasa trimestral del bono de la Tesorería	11.9	16.5	13.6	15.4	10.0

Un aspecto de la recesión, que ha sido bienvenido con entusiasmo, ha sido el aumento significativo de la productividad en un 5.5% entre 1980 y 1982, cuando se esperaba que esta se redujera. El gobierno ha tomado esto como señal de que sus políticas de promover iniciativas y de recompensar la eficiencia en el trabajo, están funcionando. Creen además que la industria británica está entrando en una nueva era. Si esto es cierto, los costos de la recesión valen la pena. ¿Pero acaso sigue en pie este punto de vista si se hace un exámen desde más cerca?

La dificultad más grande que se tiene al tratar de ver si han habido mejoras fundamentales en la eficiencia industrial, es el problema de tener que distinguir entre los cambios permanentes y los cíclicos. En las recesiones corrientes, la productividad baja a lo que las empresas acumulan mano de obra, hasta que comienza la recesión. Durante la recesión actual, el desempleo ha aumentado más rápido de lo normal. Desde cierto punto de vista esto simplemente se debe a la reacción racional por parte de algunas empresas, que se dieron cuenta que esta recesión iba a ser probablemente más profunda y duradera que las anteriores y, consecuentemente, respondieron reduciendo la mano de obra más allá de lo usual. Las ganancias de la productividad se verían recompensadas cuando termine la recesión.

El segundo punto de vista que se tiene, es que ha habido un cambio rotundo en el *nivel* de la productividad. Esto podría ser nada más que el efecto de un cambio en la composición industrial: las empresas menos eficientes se han visto forzadas a concluir su existencia. O podría también representar un cambio en la balanza de poder de las relaciones industriales, que ha permitido que los administradores terminen con costumbres laborales restrictivas e ineficientes. Evidencias

anecdóticas sugieren que esta segunda alternativa tiene algo de cierto.

Finalmente, podría haberse logrado un aumento en la tasa de *crecimiento* de la productividad, que refleja un nuevo tipo de dinamismo en la industria británica. Esto es obviamente lo que las autoridades quisieran que hubiera ocurrido.

No es fácil distinguir entre estas tres hipótesis actualmente, pero un trabajo econométrico cuidadoso, hecho por Muellbauer⁶ que toma en cuenta la acumulación de mano de obra y la formación de capital resultante de los aumentos de la productividad laboral, sugiere que el segundo punto de vista es el más plausible. Ha habido un cambio rotundo en el nivel de productividad, con poca evidencia de que haya habido un cambio significativo en la tasa de crecimiento (ver gráficos Nos. 4 a 8 para tener una idea más clara del comportamiento de los principales indicadores económicos de 1978 a 1983).

C. Posibilidades para el futuro

El problema del desempleo en la Gran Bretaña es por lo tanto el resultado de varios factores. Ha habido un aumento en el desempleo estructural, asociado con el advenimiento del petróleo del Mar del Norte, que ha propiciado un traslado de fuerza laboral del sector manufacturero al sector de servicios (la industria petrolera es tan intensiva en capital que no hay cupo para que aumente el empleo en esta). Superpuesto sobre esto, está el aumento en el desempleo creado por las restricciones monetarias y fiscales domésticas, a lo cual se le sumó más tarde, la crisis de la demanda mundial. Si se le da algo de credibilidad al aumento total del nivel de la productividad,

⁶ Muellbauer, J., "Has there Been a British Productivity Breakthrough?", *Economic Journal*, 1983.

GRAFICO No. 4
TASA DE CRECIMIENTO DE LOS COMPONENTES DEL PIB

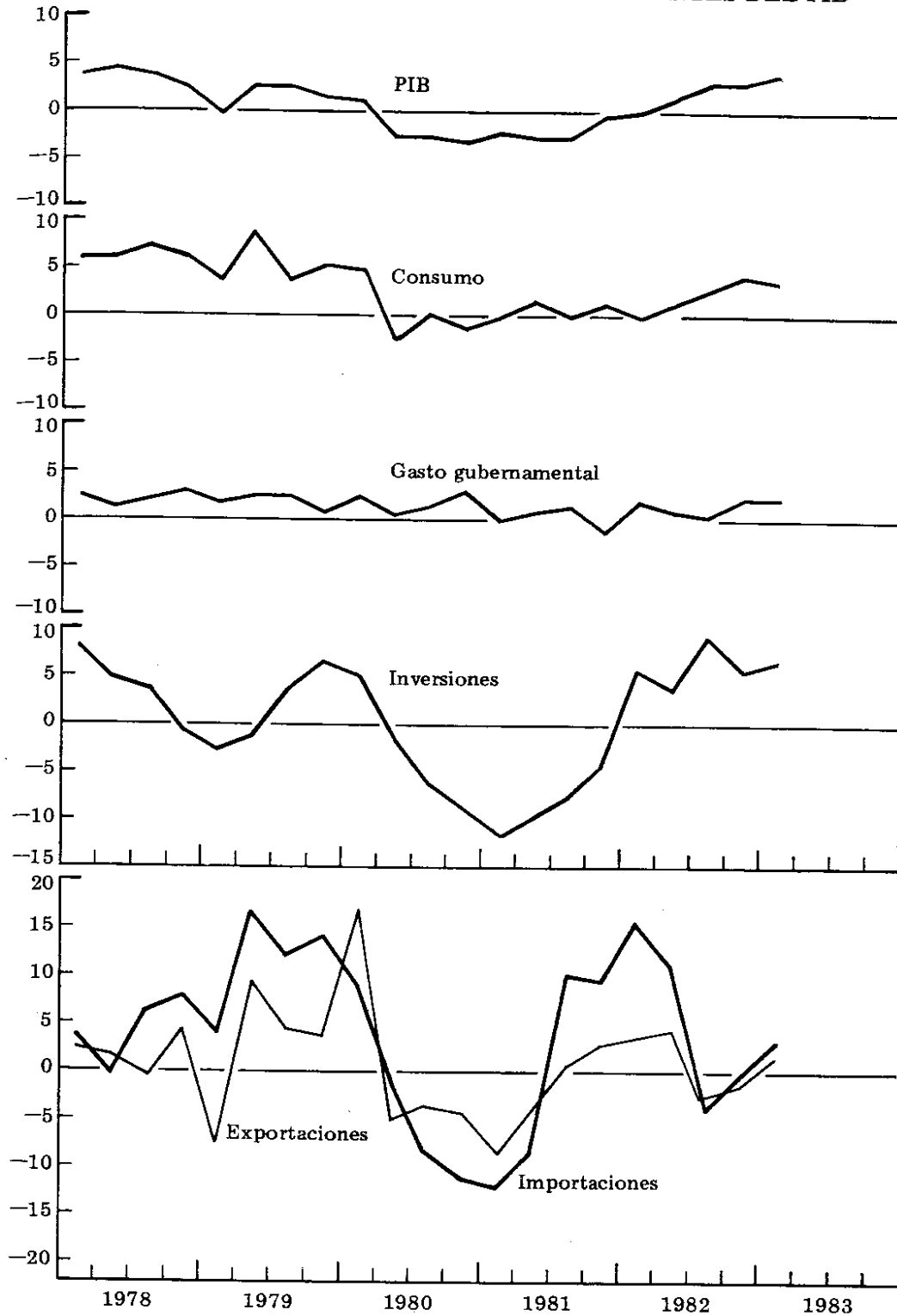


GRAFICO No. 5
PRODUCCION Y PRODUCTIVIDAD

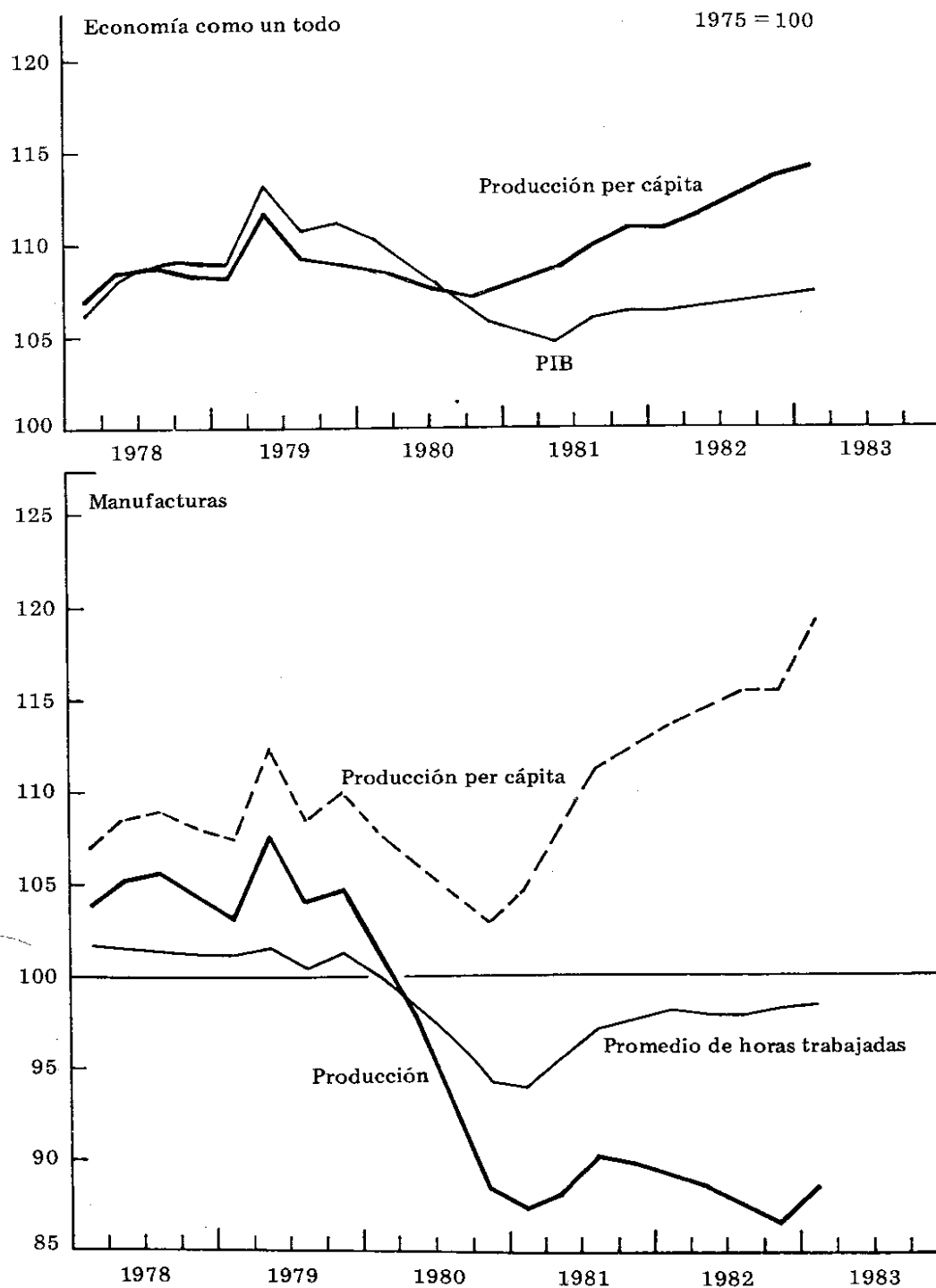


GRAFICO No. 6
MEDIDAS DE LA COMPETITIVIDAD COMERCIAL
DEL REINO UNIDO

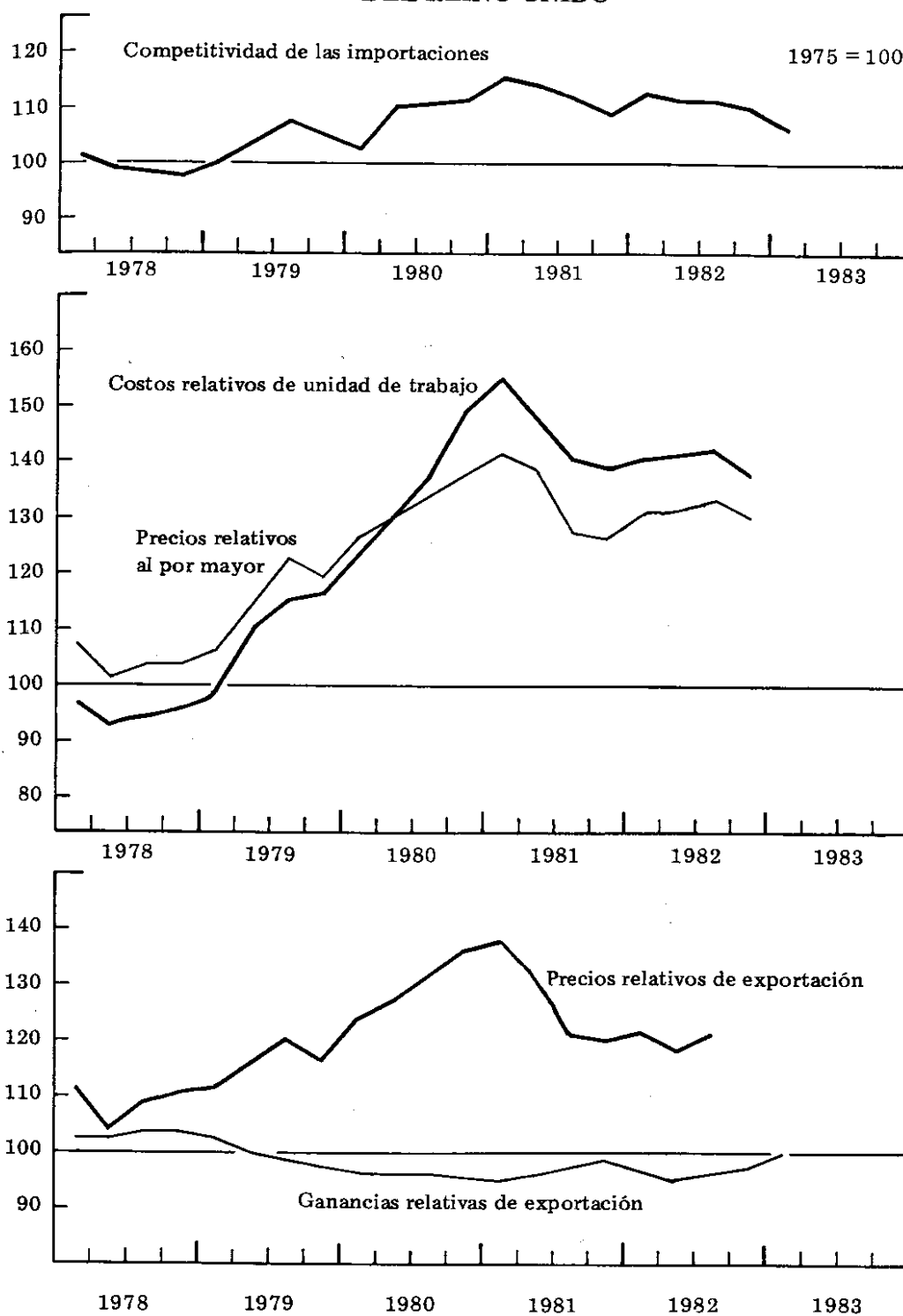


GRAFICO No. 7
BALANZA DE PAGOS: CUENTA CORRIENTE

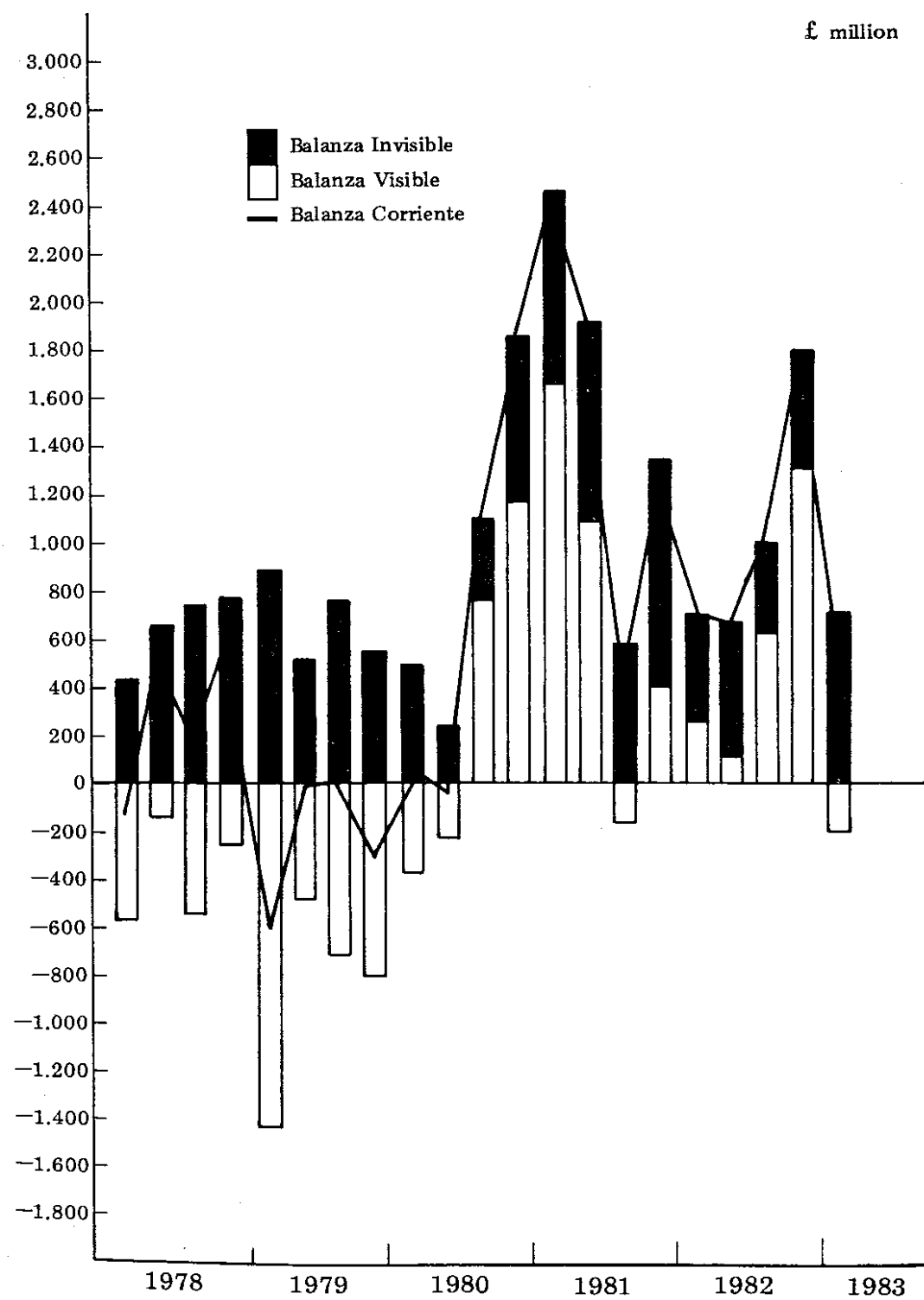
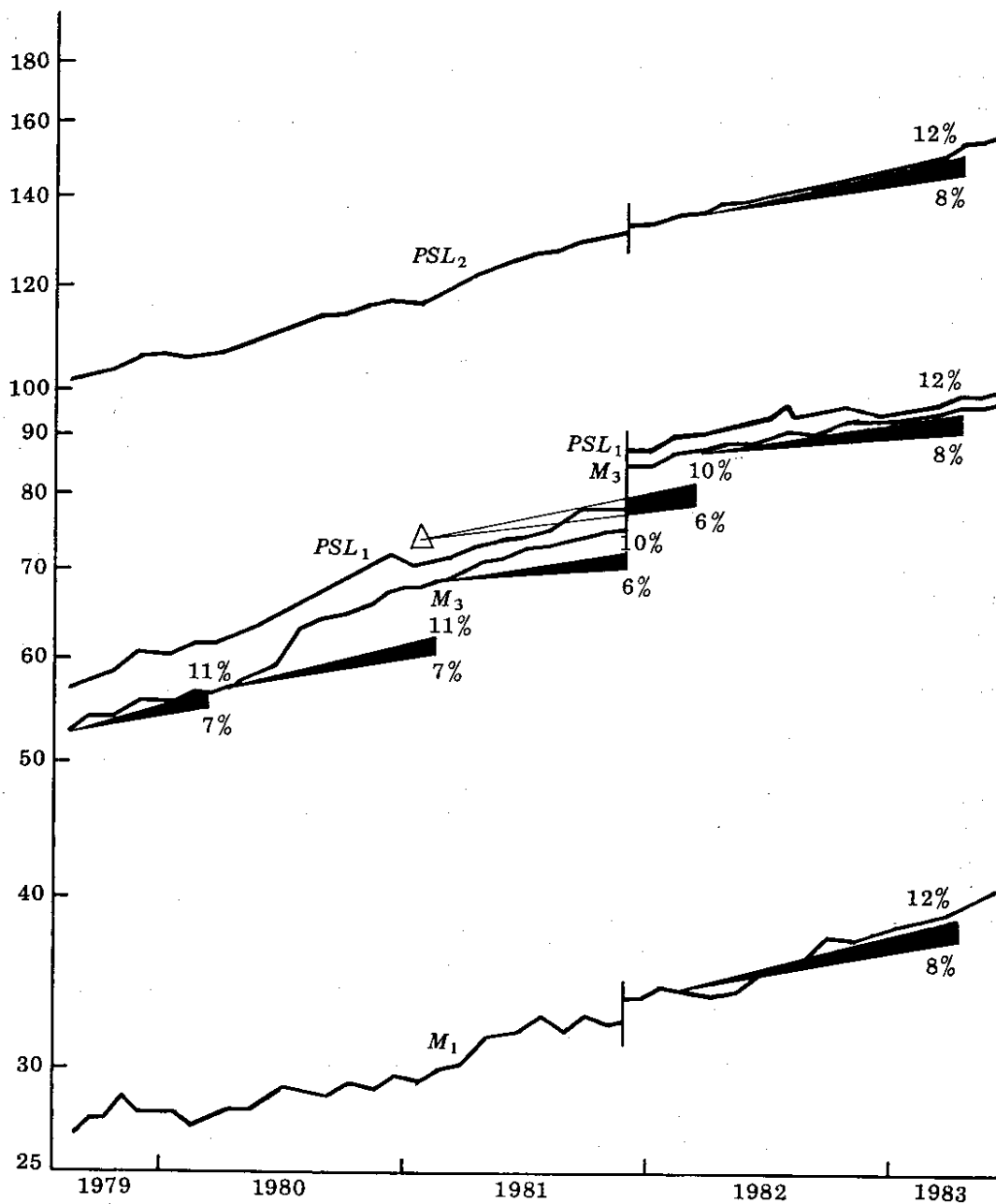


GRAFICO No. 8
MEDIDAS SOBRE LA CANTIDAD DE DINERO
Y SU CARGO MAXIMO DE VARIACION



M_1 : Oferta monetaria en sentido estricto.
 M_3 : Oferta monetaria ampliada.
 PSL_1 : Medida restringida de liquidez
 PSL_2 : Medida amplia de liquidez del sector privado.

A mitad de noviembre de 1981, luego de la introducción de un nuevo sector monetario, se cambió la base de M_3 .

parte de este desempleo debe considerarse estructural. Sin embargo, gran parte de este debe considerarse cíclico. Una combinación de políticas reactivadoras, probablemente dirigidas a aumentar la inversión pública y privada, y políticas que promuevan la absorción de mano de obra por el sector de servicios, podrían lograr mucho para aliviar los altos niveles de desempleo. Una política monetaria más ligera también podría restaurar la competitividad manufacturera, cuando disminuya la tasa de cambio.

Durante el período en que se ha escrito esta conferencia, la señora Thatcher acaba de haber sido reelegida para gobernar otros cinco años con una gran mayoría parlamentaria, aunque con un número más reducido de la proporción popular de votos. Habiendo seguido una política de estabilización, es muy poco probable que se establezcan políticas reactivadoras significativas y si éstas se establecen sería en la forma de disminución de impuestos de ingreso en vez de aumentar la inversión pública o los incentivos para incrementar la formación de capital del sector privado. El nuevo gobierno ha reafirmado su determinación para erradicar la inflación a través de *presionar hacia abajo pero en forma constante* el agregado monetario. Aunque la tasa de inflación se halla ahora alrededor del 4% es posible que se eleve de nuevo alrededor del 8% o más en el año próximo, dado que la devaluación reciente de la libra esterlina comienza a sentirse inicialmente a través de los precios de importación y luego a través de los precios de los bienes finales. Dado el objetivo sobre el grado de variación de la oferta monetaria, del 7 al 11% (esto se aplica a M_1 y a una medida amplia de liquidez del sector privado PSL_2 , así como a M_3), la política monetaria seguirá siendo restrictiva.

La absorción de los desempleados en nuevas fuentes de trabajo quedará principalmente en las manos de la fuerza de mercado. Sin embargo, se han introducido temporalmente varios planes con el propósito de aliviar algunos de los peores efectos del desempleo, particularmente los concernientes a la gente joven. Se va a abolir el Impuesto Nacional de Recargo, el cual actúa en gran medida como un impuesto de empleo, durante el transcurso de este parlamento. Un subsidio al empleo para suavizar los problemas de ajuste creados por el petróleo del Mar del Norte, podría, en efecto, ser una medida temporal útil, pero sería inaceptable ante el Mercado Común. En vista de la continuación de estas políticas monetarias y fiscales restrictivas, la mayoría de los pronosticadores económicos creen en un modesto crecimiento del orden del 2% al año, durante los próximos dos años, a pesar de que se recupere la economía mundial, lo cual sería insuficiente para subsanar los elevados niveles de desempleo. Por supuesto que, si las políticas de los Conservadores realmente han creado cambios fundamentales en las costumbres laborales, entonces es posible que haya un crecimiento más rápido y menos desempleo. Por ejemplo, el profesor Patrick Minford, de la Universidad de Liverpool, un notable defensor de la actual estrategia, predice una tasa de crecimiento del 5% al año con decrecientes niveles de desempleo.

¿Y qué se puede decir de las políticas de los otros partidos? El Partido Laboral luchó en las últimas elecciones con un programa de reactivación masivo, duplicando el déficit fiscal, depreciando sustancialmente la libra esterlina en un orden del 30% y disminuyendo las tasas de interés. En ciertos aspectos estas políticas no son muy diferentes a las existentes en los

comienzos de los años setenta y su éxito dependerá de obtener algún grado de restricción de sueldos, para que la mejora en la competitividad creada por la devaluación sea más que un fenómeno temporal. No hay, sin embargo, señal alguna de una política de ingresos. El Partido Central recién constituido —integrado por el Partido Social Democrático en alianza con los Liberales— ofrece por el contrario una política de ingresos al igual que una versión más suave de las políticas fiscales y monetarias del Partido Laboral. No parece, sin embargo, que ninguna de estas políticas vaya a implementarse en los próximos cinco años, y las vicisitudes del sistema electoral británico harán posible una nueva victoria en 1988 de los Conservadores.

El futuro de la economía británica en la próxima década, no parece por lo tanto, muy prometedor. Otro factor adicional a considerar, desde el punto de vista mundial, es que las consecuencias internacionales de las políticas fiscal y monetaria han sido ignoradas por los Nuevos Conservadores a ambos lados del Atlántico. La instauración de políticas monetarias descoordinadas parece ser una de las causas principales del incremento en la volatilidad de la tasa real de cambios y del desajuste del comercio internacional. La estabilización de las tasas reales de cambio a través de la coordinación internacional de política monetaria, representaría un paso importante en el camino hacia la recuperación económica mundial.