



EL SECTOR PÚBLICO Y LA ECONOMÍA

Julio RODRIGUEZ

El modelo de economía mixta desarrollado desde la segunda posguerra mundial facilitó y legitimó una presencia creciente del Estado en la economía. Esta presencia se hizo visible sobre todo a partir de la alta participación en la actividad económica (PIB) de los ingresos y gastos públicos, así como de la deuda pública.

En España, hasta los años ochenta, la presencia y el papel del sector público fueron netamente inferiores a la del promedio de países de la CE. Los Gobiernos habían actuado aquí hasta entonces más por la vía de la legislación y de la intervención que a través de la producción directa. En todo caso, al comienzo de los años noventa, la presencia cuantitativa del sector público en la economía española se ha aproximado crecientemente a los «patrones» occidentales y de la CE.

Los años ochenta fueron testigos de un cambio radical en las estrategias económicas de los países occidentales, lo que permitió el paso hacia una «nueva ortodoxia», que se presentó como alternativa radical al modelo de economía mixta de inspiración keynesiana desarrollado entre los años cuarenta y sesenta. Esta nueva ortodoxia ha pretendido provocar una mayor flexibilidad en las economías a través de una fuerte reducción del intervencionismo estatal y de un recorte sensible del papel directo del Es-

La presencia del sector público en la economía española se aproxima a los patrones de la CE.

tado en la economía. En la segunda mitad de los años ochenta la nueva política económica pareció funcionar, a la vista de los altos ritmos de crecimiento y de creación de empleo registrados en dicho periodo. Sin embargo, la prolongada recesión de los primeros años noventa ha puesto de manifiesto que la «nueva ortodoxia», inspirada en un funcionamiento más libre del mercado, tampoco ha impedido un retorno violento del ciclo en forma de una notable desaceleración o caída de la actividad productiva.

La economía española ha sufrido la incidencia de la nueva crisis sobre todo en el periodo comprendido entre junio de 1992 y junio de 1993. La crisis ha traído de nuevo al primer plano de la actualidad dos viejos problemas «familiares» de la economía española: su limitada capacidad de generación de empleo y su incapacidad para competir en un marco de economía abierta. Estos problemas se ponen de relieve a través del elevado desempleo y del fuerte déficit de balanza de pagos por cuenta corriente.

El consenso con los agentes sociales resulta por completo relevante en el contexto económico español actual. Los Gobiernos Autonómicos y Locales deberían ser considerados, a estos efectos, como unos agentes sociales con los que es preciso consensuar una salida de la presente crisis. Esta salida debe permitir no sólo recuperar crecimiento y empleo, sino también mantener un «Estado protector» profundamente actualizado

y racionalizado. La política española debe, sin embargo, desenvolverse en una línea general coherente con el contexto económico mundial y, sobre todo, con la estrategia seguida a nivel de la CE. En este último marco supranacional se han producido indicios de falta de flexibilidad ante los nuevos retos planteados a lo largo de 1992-93. En este nuevo contexto, el Estado, con su intervención, no es la solución a todos los problemas, pero puede contribuir a serlo. Lo que no puede es «ser el problema». Al logro de esto último puede ayudar el desarrollo del necesario «impulso democrático» a lo largo de los años noventa.

El papel creciente del sector público en la economía

La crisis de demanda de los años treinta y las condiciones creadas por la Segunda Guerra Mundial facilitaron la transición a un sistema de economía mixta en el mundo occidental. Este modelo entró en crisis en los años setenta y fue objeto de notables transformaciones durante los años ochenta.

El aumento consiguiente de presencia del sector público en la economía posterior a 1945 se ha advertido a partir de tres niveles (1). En primer lugar, por medio de una presencia creciente del *gasto e ingreso público*, así como de la *deuda pública*, en el conjunto de la actividad económica. En segundo lugar, a través de las empresas públicas, que desempeñaron un papel significativo en el conjunto de la actividad productiva hasta los años ochenta, papel muy dependiente de la intensidad de las tradiciones intervencionistas de cada país. En tercer lugar, las Administraciones Públicas desarrollan una intensa *actividad reguladora*, que ejerce, sin duda,

(1) Enrique Fuentes Quintana, «El sector público como solución y problema de las economías occidentales», *Información Comercial Española*, 12-02-1989.

un papel relevante en el proceso de asignación de recursos por parte de los agentes económicos, sobre todo familias y empresas. El aumento de presencia del sector público en la economía respondió a la legitimidad derivada de la denominada «revolución keynesiana», que dotaba de coherencia formal a dicha presencia estatal. La política de ingresos y gastos públicos podría contribuir a regular el nivel de demanda efectiva de la economía y su ritmo de crecimiento. Los niveles de gastos e ingresos públicos podrían en dicho contexto desempeñar también un papel moderador del ciclo económico, a la vez que contribuir al logro de una mejor distribución de la renta y a la generación del volumen de infraestructuras preciso para el mejor funcionamiento de la economía.

La ortodoxia keynesiana, o modelo de economía mixta, generó sus excesos, en forma de abundantes déficits públicos, de creación de unas expectativas de crecimiento continuado a partir del control de la demanda, de intensas elevaciones de precios. Dentro de los objetivos clásicos de la política económica (crecimiento, creación de empleo y reducción del paro, equilibrio externo e inflación) el objetivo de inflación se sacrificó con frecuencia al logro de un más intenso proceso de crecimiento y creación de puestos de trabajo. La subida de precios de la energía primero, la apertura creciente de las fronteras después de los años sesenta, con el creciente proceso de globalización de la economía mundial, han puesto en cuestión la legitimidad y la racionalidad de la acción estatal bajo las formas tradicionales. El intenso ritmo de crecimiento alcanzado por la economía mundial en los años cincuenta y sesenta y el consenso obtenido entre las diferentes opciones políticas respecto de la conveniencia de una presencia estatal en la economía, fueron razones que facilitaron un aumento creciente del peso del sector público en el conjunto de la actividad productiva. Como ha sucedido en otros periodos históricos, las políticas económicas tienden

a desarrollarse bajo patrones establecidos en momentos en los que las circunstancias exigirían modificaciones notables en las formas de actuar. Algo de esto sucedió en los años setenta, cuando a la evidente crisis de oferta de las economías occidentales no se le encontró una respuesta adecuada ni en la práctica ni en la teoría.

Una aproximación estadística del peso de los Estados en la economía se ha recogido en el *Cuadro 1*. Se ha resumido ahí la evolución de ingresos, gastos, déficit y deuda pública en relación con el PIB en la CE y en España. Así, en 1993 el gasto público va a suponer más del 50% del Producto Interior Bruto en el ámbito de la CE, frente a una participación inferior al 40% en 1970. El retorno de los altos déficits al comienzo de los años noventa y, sobre todo, los elevados tipos de interés han contribuido a que se acreciente el papel del endeudamiento de las Administraciones Públicas, que en 1993 se aproxima al 67% del PIB en el conjunto de países de la CE. Los déficits públicos, que se habían reducido hacia la mitad de los años ochenta, han vuelto a aumentar notablemente al comienzo de los años noventa. En 1970 el conjunto de países de la CE tenía prácticamente estabilizado el saldo de las Administraciones Públicas, mientras que en 1993 dicho saldo se ha hecho negativo y se aproximará al -6% del PIB.

Por lo que se refiere a España, la tendencia hacia el aumento continuado de presencia estatal en la economía se ha producido de forma bastante más tardía, pero la apro-

***El peso de
la deuda pública
en España es menor
que en la media
de la CE.***

Gobierno y economía. Participación en el PIB de las Administraciones Públicas

Porcentajes

1. Ingresos Públicos/PIB				
1.1 CE	37,9	43,2	43,7	45,7
1.2 España	22,2	29,9	39,3	42,3
2. Gasto Público/PIB				
2.1 CE	38,2	46,8	48,1	51,1
2.2 España	21,5	32,5	43,5	46,5
3. Déficit Público/PIB (*)				
3.1 CE	0,1	-3,6	-4,0	-5,6
3.2 España	0,7	-2,6	-4,0	-4,2
4. Deuda Pública/PIB		(1985)		
4.1 CE	—	58,5	59,5	66,9
4.2 España	—	45,2	44,5	49,5
5. Empleo Sector Público/empleo total				
5.1 España	—	12,3	16,8	17,9

(*) Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación.

Fuente: CE, *European Economy. Annual Report for 1993*, número 54, 1993.

ximación se ha hecho notable a lo largo de los años setenta y ochenta. En 1970 el gasto de las Administraciones Públicas suponía en España el 21,5% del PIB, mientras que en 1993 su participación se puede elevar hasta el 46,5%, de acuerdo con las estimaciones de la Comisión de la CE. El peso de la deuda pública en España es menor que en la media de la CE, pero no por ello su aumento ha dejado de ser significativo. El propio empleo asalariado ligado al sector público, correspondiente a un total de

2.120.000 asalariados (Encuesta de Población Activa del segundo trimestre de 1993), se aproxima al 17% del empleo total en España en el presente año. En cuanto a la composición del gasto público en España (*Cuadro 2*), destaca el hecho de que el gasto directamente desarrollado por las Administraciones Públicas en España (consumo e inversión pública) se sitúe en torno al 45% del total, mientras que el 55% se efectúa a través de transferencias a familias y empresas. Dentro de las transferencias, las prestaciones sociales ascendieron en 1992 al 35,2% del conjunto del gasto.

***Las economías occidentales
no están reaccionando
adecuadamente a los nuevos
condicionantes de la economía
mundial.***

Junto a la creciente presencia de las prestaciones sociales (básicamente educación, sanidad, pensiones y prestaciones por desempleo) dentro del gasto público, en los últimos años se ha acentuado el peso de los intereses de la deuda, que equivalieron en 1992 al 4,2% del PIB y al 9% del conjunto

España: Composición del Gasto Público

% del PIB

1. <u>Consumo público</u>	<u>12,0</u>	<u>13,9</u>	<u>15,5</u>	<u>16,3</u>
1.1 Remuneración de asalariados	9,6	10,6	11,1	11,7
2. <u>Inversión pública</u>	<u>2,3</u>	<u>3,7</u>	<u>5,2</u>	<u>4,9</u>
3. <u>Transferencias corrientes</u>	<u>18,9</u>	<u>22,3</u>	<u>21,4</u>	<u>24,0</u>
3.1 Prestaciones sociales	15,0	14,8	14,4	16,4
3.2 Subvenciones explotación	1,5	3,2	1,9	1,7
3.3 Intereses deuda pública	0,8	2,6	3,5	4,2
4. <u>Transferencia de capital</u>	<u>1,9</u>	<u>2,3</u>	<u>1,5</u>	<u>1,5</u>
5. <u>Gasto público total</u>	<u>35,0</u>	<u>42,6</u>	<u>43,5</u>	<u>46,6</u>

Fuente: Banco de España, *Informes Anuales*.

del gasto público. El peso de las transferencias, prestaciones sociales e intereses de la deuda se acentúa en el caso de las Administraciones Públicas Centrales (Estado y Seguridad Social) frente a las Administraciones Territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales). El 15% del gasto del Estado corresponde a intereses de la deuda. El carácter anticíclico de la actuación estatal se entiende mejor en España si se tiene en cuenta que las prestaciones sociales alcanzaron en 1992 el 25% de la renta disponible de las familias. Esta elevada presencia de las ayudas estatales en las rentas familiares concede una determinada estabilidad al consumo privado, que es el componente de mayor peso dentro de la demanda interna, lo que contribuye a atenuar la intensidad de los periodos de recesión cíclica. En este proceso de aproximación del peso del gasto público en España a los niveles existentes en el promedio de la CE, destaca sobre todo la mayor convergencia producida en los componentes del gasto público relativo a remuneración de los asalariados, intereses de la deuda, transferencias corrientes, siendo mayor incluso el peso de la inversión pública en España que en la CE en los últi-

mos años. La aproximación relativa de los intereses de la deuda entre España y la CE ha sido espectacular durante el periodo 1980-1990 (2).

El papel creciente del sector público en la economía no produjo respuestas rápidas a las crisis producidas en los años setenta. La reducción pretendida de dicha participación en los años ochenta no ha llegado a producir retrocesos reales notables en la presencia de ingresos y gastos públicos en el PIB. La

(2) V. Antón, J. Burgos y Pilar Coll, «Comparación del gasto de las Administraciones Públicas entre España y los países de la CE», Documento de Trabajo, Secretaría de Estado de Hacienda, noviembre 1992.

***El desempleo ha crecido
hasta niveles récord
como resultado de los altos
tipos de interés.***

***La recesión actual
enraiza en parte en
los excesos del periodo
expansivo.***

reducción efectiva se ha producido sólo en cuanto se refiere a presencia en la economía del sector público productivo, como consecuencia del proceso intenso de privatización de empresas públicas en numerosos países industriales.

**La nueva estrategia económica
de los años ochenta**

Como se ha subrayado en distintas publicaciones de la OCDE (3), tras las frustradas aproximaciones de la política económica «convencional» a los nuevos problemas aparecidos en los años setenta, se pasó a considerar que eran necesarias reformas económicas en profundidad para mejorar el comportamiento de los sistemas económicos nacionales. Estas reformas se vieron favorecidas con los cambios registrados en los gobiernos del Reino Unido y de Estados Unidos en 1980 y 1981, que efectuaron reformas notables en la política económica, reformas que suponían el fin del «consenso socialdemócrata» de la posguerra. Las nuevas orientaciones concedían un papel prioritario a la reducción de la inflación, fijaban una estrategia de medio plazo para la política fiscal, con la que se habría de reducir el peso del sector público en la economía. Por

(3) OCDE, 1985, «The present recovery in long-term perspective». *Economic Outlook*, diciembre 1985.

OCDE, 1991, «Economic policy-making since the mid-1960's». *Economic Outlook*, diciembre 1991.

último, se pretendía acentuar la flexibilidad de los sistemas económicos, eliminando rigideces en los mercados de productos y de factores de producción. Paradójicamente, en Estados Unidos la introducción de notables recortes fiscales y la intensificación de los programas de defensa aumentaron sustancialmente el alcance del déficit presupuestario de dicho país. Este déficit se financió atrayendo capitales exteriores a través de intensas elevaciones de los tipos de interés reales. Estos últimos generaron notables revalorizaciones del dólar, todo lo cual dio lugar a crecientes déficits corrientes en la balanza de pago de dicho país. La nueva política que se anunciaba hacía «bandera» de la reducción del sector público, pero generaba por otro lado los mayores déficits públicos de la historia de Estados Unidos. Estos déficits, que financió el resto del mundo, supusieron el reforzamiento de un largo periodo de altos tipos de interés nominales y reales.

La reducción del tamaño del sector público y del déficit, el aumento de la flexibilidad y de la capacidad de competir de las economías, la restauración a toda costa del beneficio empresarial, la transición de los tipos de interés a largo plazo desde una consideración instrumental hasta convertirse en un objetivo casi finalista de la política económica, fueron los más importantes factores del cambio en la estrategia general de política económica.

Los objetivos de la política económica tradicional (crecimiento, creación de empleo, reducción del déficit exterior) pasaron a desempeñar un papel más secundario en este nuevo diseño. Los años ochenta fueron un periodo en el que los objetivos intermedios de política económica se elevaron al primer nivel: los tipos de interés, los tipos de cambio, la reducción del déficit público, los ritmos de crecimiento monetario fueron las variables económicas «estrella» de la década pasada. Esto trajo consigo una serie de secuelas que parecen haber dificultado una salida rápida a la recesión de los primeros años noventa. La

necesidad de compensar las altas rentabilidades de la deuda pública y de los títulos de renta fija forzó a las empresas a buscar rentabilidades a corto plazo, muchas veces poco compatibles con su posible supervivencia a medio y largo plazo. Las empresas encontraron en muchos casos una mayor rentabilidad en el manejo de sus tesorerías y en la revalorización de los terrenos en los que estaban enclavados sus establecimientos que en el desarrollo de su actividad productiva normal. Los excesos derivados de la nueva ortodoxia se fueron haciendo cada vez más evidentes. Los altos precios de los activos reales, sobre todo los inmobiliarios, el elevado nivel de endeudamiento consiguiente a la liberización de los sistemas financieros generaron un contexto más proclive a la economía de la propiedad que a la economía de la producción.

Conviene, sin embargo, subrayar que entre 1985 y 1990 la economía occidental pasó por un periodo de intenso crecimiento económico. La conjunción de unos tipos de interés más reducidos, la presencia de unos precios reales de la energía sensiblemente más bajos y la fijación, hacia 1985, de un tipo de cambio para el dólar más racional fueron factores que impulsaron la inversión y el crecimiento en dicho periodo de tiempo. Las favorables expectativas creadas por el Acta Unica Europea, los efectos inmediatos de la reunificación de Alemania y la posibilidad de que a partir de 1993 el mercado único fuese una realidad en la CE, resultaron ser un factor notable de estímulo al crecimiento en Europa occidental. Esta mejoría general de la situación económica pareció confirmar lo adecuado de la nueva estrategia económica, pero el retorno del ciclo económico en 1990-91 puso de manifiesto no sólo la presencia de una debilidad coyuntural en las economías occidentales, sino que éstas últimas no estaban reaccionando adecuadamente a los nuevos condicionantes generales de la economía mundial.

La nueva etapa de recesión, posterior al largo periodo de expansión a partir de 1982,

***Los mercados, dejados
a su libre funcionamiento,
no conducen a una situación de
elevado crecimiento.***

se produjo primero en Estados Unidos, y en 1990. La CE y Europa occidental registraron hasta 1991 unas tasas de crecimiento relativamente aceptables. Pero en 1992, sobre todo en el segundo semestre, se hizo evidente que la crisis era profunda a nivel de la CE y que la caída de la actividad y el empleo podría resultar más intensa de lo que inicialmente se previó. Los problemas derivados del insatisfactorio funcionamiento del Sistema Monetario Europeo forzaron a los países europeos integrados en este mecanismo a mantener unos tipos de interés desproporcionadamente altos para superar la recesión económica.

Los procesos especulativos internacionales relacionados con las expectativas de modificaciones de los tipos de cambio contribuyeron a deprimir aún más las expectativas empresariales. La ampliación de la banda de fluctuación de las monedas en el SME establecida en los últimos días de julio de 1993 ha abierto la puerta a una evolución menos condicionada en la mayor parte de las economías de la CE. Un cierto keynesianismo remozado parecía latir en los escritos colectivos de un conjunto de economistas en los días de la crisis del Sistema Monetario Europeo: «La liberalización de las divisas atrapadas hasta entonces en el SME ofrece una oportunidad significativa de volver a captar el espíritu boyante que animó a Europa en el camino hacia 1992(...) El resultado de los altos tipos de interés en Europa ha sido que el desempleo ha crecido hacia niveles récords. Parece como si hubieran vuelto los años treinta. En aquellos años resultó imperativo ligarse al oro a cualquier precio: hoy

el equivalente es la ligazón al marco alemán(...) Una Europa integrada ha mostrado ya su valía al establecer un mercado donde bienes y servicios se mueven libremente. El buen nombre de Europa resistirá mejor si la sucesiva integración genera prosperidad y no un desempleo masivo» (4).

La nueva estrategia económica de los años ochenta generó en un primer momento un clima de confianza en los medios empresariales. Pero el retorno del ciclo económico en forma de una recesión profunda y prolongada, enraizada en parte en los excesos del periodo expansivo, ha puesto de manifiesto que los mercados, dejados solos a su libre funcionamiento, no conducen a una deseable situación de elevado crecimiento, pleno empleo y estabilidad financiera (5).

España. El retorno de problemas crónicos. Una política económica contra la recesión

Dentro del contexto de la CE, España mantuvo en el periodo comprendido entre 1986 y 1991 un ritmo de crecimiento notable, superior al correspondiente al promedio de la CE, que permitió la creación de un volumen considerable de puestos de trabajo. El desempleo, medido en términos de la Encuesta de Población Activa, no descendió, sin embargo, por debajo del 16% de los activos. Esto revela la existencia de una amplia bolsa de desempleo que condiciona sensiblemente todo el marco de la política económica española.

(4) O. Blanchard, R. Dornbusch, St. Fischer, F. Modigliani, Paul A. Samuelson y R. Solow, «Why the E.M.S. deserves an early burial», *Financial Times*, 29-7-93.

O. Blanchard, R. Dornbusch, St. Fischer, P. Krugman, F. Modigliani, P. Samuelson y R. Solow, «No reason to mourn», *Financial Times*, 6-8-93.

(5) R. Kuttner, «Una agenda para el crecimiento». *Business Week*, 31-5-93.

El déficit exterior revela que nuestra economía no es competitiva en una economía de mercado.

Aunque en el conjunto de 1992 la economía española creció todavía a una modesta tasa del 0,8%, en el segundo semestre de dicho año se registró un retroceso en el nivel de actividad. De acuerdo con los más recientes datos del INE relativos a los agregados de la Contabilidad Nacional (6), en el segundo semestre de 1993 el PIB descendió sobre el periodo precedente a un ritmo anual del -0,9%, descenso que ha sido del -1,5% en el primer semestre de 1993. Este retroceso de la actividad durante dos semestres consecutivos ha estado acompañado de una disminución del empleo en 590.000 ocupados entre el segundo trimestre de 1993 e igual periodo de 1992, con lo que la tasa de desempleo se ha situado en el 22,3% en el segundo trimestre de 1993. La recesión económica general ha alcanzado de lleno a España. Destaca aquí, respecto del resto de la CE, la mayor caída de la inversión productiva, el más fuerte descenso relativo del empleo y, sobre todo, la presencia de un fuerte déficit de balanza de pagos por cuenta corriente. Esto último destaca por suceder en un contexto de crecimiento muy debilitado.

El déficit exterior revela la dificultad de competir por parte de la economía española en un contexto de economía totalmente abierta a los intercambios internacionales, con fuerte libertad de los movimientos de capital. El déficit de las Administraciones

(6) INE, «Contabilidad Nacional Trimestral de España: segundo trimestre de 1993», Madrid, 30-9-93.

Públicas previsto para 1993 en España parece que va a registrar un aumento sustancial como consecuencia de la caída de los ingresos públicos, del mantenimiento de un fuerte volumen inversor en infraestructuras y, sobre todo, como consecuencia del fuerte aumento producido en los pagos ligados a las transferencias corrientes, tanto de las conectadas con las prestaciones sociales (particularmente las prestaciones por desempleo) como de las derivadas de los intereses de la deuda pública.

La nueva etapa recesiva del ciclo económico ha puesto de manifiesto de nuevo el retorno de dos viejos y crónicos problemas de la economía española, como se ha apuntado anteriormente. El primero es el de la incapacidad de esta última para generar nuevos empleos, que exige crecimientos relativamente intensos de la actividad para la creación de nuevos puestos de trabajo. El segundo es el de la presencia de importantes déficits externos derivados del déficit comercial, que evidencian la profunda dificultad de buena parte del aparato productivo español para hacer frente a una competencia externa creciente. Esta competencia se manifiesta no sólo en los mercados externos, sino sobre todo en los internos, donde toda producción de mercancías se ve sometida a una competencia elevada, no comparable a la que sufren a la construcción y los servicios, que pueden soportar mejor, al menos durante algún tiempo, la competencia procedente del resto del mundo.

Esta evidencia de distintas situaciones de competencia entre los diferentes sectores productivos se revela no sólo en el déficit comercial, sino sobre todo en el distinto comportamiento de los deflatores. Esto último lo evidencia el hecho de que el índice de precios medio de la agricultura y la industria ha retrocedido un 15% frente al índice de precios medio agregado de la economía (deflactor agroindustrial en relación con el deflactor del PIB).

La situación económica española correspondiente al último trimestre de 1993 es difícil, pero no desesperada, y puede superarse o paliarse si la política económica se rodea de toda la racionalidad necesaria y se consiguen grados aceptables de consenso con los agentes sociales. Los objetivos básicos de dicha economía deberán conducir a los resultados siguientes: (a) la recuperación de un crecimiento estable y sostenido; (b) una creación neta de empleos, imprescindible para la reducción del paro; (c) un fortalecimiento del aparato productivo, que haga posible soportar la competencia que supone la existencia de una globalización de la economía mundial; (d) mantener un nivel razonable de Estado «protector», que permita la continuidad de un marco sociopolítico que atenúe la dureza del sistema de economía de mercado, y que palie las negativas consecuencias sociales de la recesión cíclica a la vez que favorezca la reducción de las desigualdades que dicho sistema genera.

Resulta evidente que la política económica española debe situarse en el marco de la CE, que dicha política económica debe resultar convergente con la comunitaria. Esta última parece apoyarse recientemente en el logro de descensos rápidos de los tipos de interés, de la obtención de una reestructuración del gasto público en favor de los componentes de éste más proclives a un mayor crecimiento. También parece posible una adaptación de los Programas de Convergencia ya elaborados, inspirados en la situación de 1991, a lo que es la situación económica real de 1992-93. Esta muestra, a

***Un nivel razonable
de Estado protector atenúa
la dureza de un sistema
de economía de
mercado.***

primera vista, los rasgos de una crisis de debilidad de la demanda. Pero no resulta ahora ni posible ni adecuado provocar por vía del sector público un aumento de la demanda, puesto que, en un marco de economía abierta, las posibilidades que abriría dicha mayor demanda podrían traducirse en un aumento de las importaciones, con lo cual el impulso en cuestión se trasladaría a los países competidores. Los impulsos que vengan por parte del sector público deben o bien «quedarse dentro», como es el caso de la creación de infraestructuras públicas, o bien encaminarse a fortalecer el aparato productivo, lo cual pasa por el desarrollo de un impulso general al tejido empresarial.

El marco de economía abierta obliga a controlar el déficit público, a la vez que se mantienen y racionalizan los niveles de prestaciones sociales básicas, pero también hace necesario que desde la política económica se favorezca la reestructuración más que necesaria del tejido industrial, del aparato productivo en su conjunto.

El consenso con los agentes sociales puede resultar imprescindible para facilitar los inevitables procesos de ajuste que se avecinan. Los esfuerzos derivados de la moderación salarial deben servir sobre todo para hacer posibles los esfuerzos de adaptación del sistema económico, para facilitar en general la recuperación de la inversión en capital productivo. No sólo resulta imprescindible buscar el consenso con sindicatos y representaciones empresariales, sino que resulta por completo trascendental la

***La situación actual
tiene los rasgos
de una crisis
de debilidad de
demanda.***

colaboración de las Administraciones Territoriales, esto es, de los Gobiernos Autónomos y Locales. Estos últimos controlan importantes competencias, como revela la sustancial cuantía de sus presupuestos. Algunas de dichas competencias resultan decisivas para facilitar el proceso de ajuste general a una economía cuya meta no debe ser estrictamente el resultar competitiva, pero que debe poder competir.

Las actuaciones de los Gobiernos Locales y Autonómicos aparecen dominadas en muchos casos por consideraciones de corto plazo, con escasas incrustaciones de racionalidad económica en sus competencias más decisivas, como son las correspondientes a la ordenación del territorio.

En esta línea, entre 1981 y 1991 España ha visto poblarse su territorio de viviendas secundarias, que han crecido en casi un 40% en dicho periodo, frente al aumento del 13,4% registrado en el total de viviendas principales. Esta evolución ha supuesto en muchos casos un serio derroche de recursos territoriales y ha desplazado a numerosas actividades productivas, en muchos casos competitivas y generadoras de puestos de trabajo estables. Esta evolución no hubiese sido posible de producirse una actuación más enérgica y coherente con planteamientos de largo plazo por parte de las Administraciones Territoriales.

Los Gobiernos Locales y Regionales deben racionalizar sus decisiones de ordenación del territorio en un sentido proclive a una estrategia de crecimiento estable y sostenido. La coherencia de las políticas económicas de los Gobiernos Autónomos y Locales con la estrategia general de salida de la crisis deben practicarla sobre todo en lo que son sus actuaciones socioeconómicas básicas: inversiones en infraestructuras, actuaciones redistributivas de la renta y riqueza y acciones de apoyo a la promoción y desarrollo económico.

Un ejemplo de una posible estrategia global de política económica se recogía en una reciente intervención del Vicepresidente del Gobierno, donde se establece que la estrategia económica debe apoyarse en la confianza y en la credibilidad. A los *sindicatos* corresponde facilitar la competitividad a través del sacrificio de los salarios reales, en una estrategia general por su parte más proclive al mantenimiento del empleo que a la ganancia de poder adquisitivo. A los *empresarios* corresponde trasladar a los precios los menores aumentos de costes resultantes, así como el compromiso inversor y modernizador de las empresas, aprovechando también las momentáneas ventajas derivadas de las devaluaciones de 1992-93. Al *Gobierno* de la nación corresponde, dentro de las líneas establecidas en dicha intervención, el favorecimiento del logro de unos menores tipos de interés a través de las políticas monetaria y fiscal.

Otra línea de acción pública es el apoyo a la inversión productiva en un marco consistente de política industrial, de una política activa de empleo y de una amplia reforma del sistema de formación profesional. La política industrial debe ser la resultante de una estrategia compartida entre el Gobierno y los distintos sectores productivos. La reducción del déficit público tiene que ser coherente con el mantenimiento de la presión fiscal normativa, con la persistencia de un serio esfuerzo político de generación de infraestructuras. Se debe consolidar un sistema viable de protección social, racionalizándose los programas de gasto público y manteniendo una lucha constante contra los fraudes, tanto del fiscal como de los que producen en el desarrollo de algunas prestaciones sociales integrantes del «Estado protector» (7).

Los problemas del momento obligan a replantearse el papel del Estado, pero no

***El sector público
debe intentar
fortalecer
el aparato productivo.***

necesariamente a reducir su protagonismo. Es posible que sea preferible un «mejor» Estado que un «mayor» Estado. Este tiene que enviar determinadas señales a los distintos agentes sociales, y tiene que dinamizar o catalizar los necesarios procesos de cambio. En su toma de posesión como presidente de los Estados Unidos, en enero de 1981, Ronald Reagan dijo que el Gobierno no es la solución, sino el problema. En España, el Gobierno no puede ser la solución a todos los problemas, pero sí que puede contribuir a resolver éstos últimos. Este proceso se desarrollará mejor si se confirma y profundiza lo que ha venido a denominarse como «impulso democrático».

La acción estatal no es la panacea para resolver una situación que se caracteriza no sólo por la presencia de una recesión cíclica, sino por venir a suponer una auténtica crisis en las formas de producción, y todo ello en un marco de internacionalización de la economía. No existen deslegitimaciones *a priori* que impidan que desde el Gobierno se puedan liderar bastantes de los cambios necesarios, cambios que no se generarán como consecuencia de la simple acción del mercado.

(7) Narcís Serra, Intervención en el World Economic Forum, Madrid, 20-9-93.