

---

# UN PROGRAMA ECONÓMICO FRENTE A LA CRISIS

Luis Larroque

---



# 3

---

**Hablar de planificación económica hoy en nuestro país, exige, con carácter previo, un proceso intelectual iconoclasta, de destrucción de dos estereotipos heredados. Uno, el recibido de los manuales editados y, con buena o mala fortuna, puestos en práctica por los países de economía centralizada y autoritaria. Y otro, el de la planificación indicativa a la francesa, traducido a nuestra economía durante los años sesenta por los teóricos del desarrollismo, los conocidos «liberales reprimidos», que condujeron durante quince años la nave hasta encallarla en la crisis de 1973.**

## *Dos modelos a olvidar*

El primer estereotipo tuvo, como es sabido, buenos progenitores. Engels escribiría en el *Anti-Dühring* que, al convertirse

bajo el socialismo los medios de producción en patrimonio de la sociedad, «se hace posible la producción social con arreglo a un *plan* trazado de antemano» (el subrayado es, obviamente, nuestro). *Có-*

mo debiera ser este plan, su carácter abierto o cerrado y su grado de centralización, fue la tarea asumida gustosamente por Lenin que, sin dudar y sin dejar lu-

gar a ninguna duda, estableció que ese plan consistía en «la transformación de todo el mecanismo económico del Estado en una gran máquina única».

La incompatibilidad teórica y práctica entre el modelo leninista del Plan y la vigencia de un sistema político de libertades democráticas es, y debe ser en cualquier caso, la primera crítica que lo pone al margen. Sin olvidar las sucesivas irracionalidades en que han incurrido los planificadores centralistas e imperativos y que se reflejan en las periódicas y ocultas crisis de sus sistemas productivos.

Pero en España la experiencia ha sido bien otra, aunque sospechosamente coincidente en cuanto a la disparidad de las previsiones y los resultados. La Comisaría del Plan de Desarrollo, creada en febrero de 1962 y travestida en 1973 por arte de Decreto en Ministerio de Planificación del Desarrollo, logró con éxito pleno que los planes no fueran vinculantes para el Sector Público ni indicativos para el Sector Privado. El carácter tecnocrático de su elaboración y la ausencia de mecanismos reales de discusión y concertación de los agentes económicos fue la raíz podrida de sus escasos frutos. La economía española creció al margen del Plan y muchas veces contra el Plan.

Es por todo ello preciso rescatar la idea básica de que la economía, en nuestro contexto temporal y espacial, es una actividad social que comporta decisiones públicas y privadas de inversión o de consumo, de formación de capital o de producción de bienes finales en un marco, nacional e internacional, de incertidumbre, progreso técnico, nivel de empleo de los factores y tendencias complejas de los sistemas productivos. Y que, como tal acti-

## **El problema más agudo de la sociedad española es hoy el bajo nivel de actividad económica.**

vidad social compleja, orientada, por definición, hacia el porvenir, requiere unas previsiones que anticipen los objetivos y seleccionen los caminos a transitar para

alcanzarlos. Esta mínima «desideologización» del problema nos sitúa en una perspectiva de realismos absolutamente necesaria.

La experiencia inédita de un Gobierno socialista, en la España de la crisis, pone en el primer punto del orden del día la cuestión del Plan o Programa económico para superarla. Y ya no tanto como un debate teórico sobre el carácter central del órgano de planificación o la naturaleza vinculante o indicativa de sus propuestas. La operación de derrumbe de los viejos mitos que antes ha quedado apuntada la han hecho por su cuenta los trabajadores, los políticos y los empresarios. Si no por *las prioridades del Programa* y la naturaleza del proceso que lo defina, lo realice y controle su andadura.

### *Los datos del problema*

Es obvio que el problema más agudo de la sociedad española es hoy el bajo nivel de actividad económica, manifestado dramáticamente en el todavía creciente desempleo de la población activa y en el bajo nivel de ésta en relación a la total y a los porcentajes habituales en los países industrializados. Una tasa anual de crecimiento demográfico del orden del 0,8 por cien conduce a un horizonte aún más desalentador.

La tasa de paro española en 1973 se cifraba en un 2,3 por cien, parecida a las tasas que arrojaban países como la República Federal Alemana, Francia o Gran Bretaña, y relativamente inferior a Italia, Canadá o Estados Unidos. Para nuestra desgracia, en 1982 nuestra tasa de paro duplicaba a la media de todos los países citados, alcanzando un techo cercano al

17 por cien de la población activa. El empleo industrial, índice de síntesis en las economías modernas, caía, según datos de la OCDE, durante el período 1975-1980, en 816.000 puestos de trabajo, mientras que en Francia sólo perdía 421.000, Inglaterra 370.000, Italia 533.000, con una población activa industrial de mayores volúmenes absolutos que la nuestra. Canadá, Japón, Alemania y Estados Unidos creaban, mientras tanto, cientos de miles de empleos en el sector industrial.

La otra cara de la moneda estaría constituida en materia de empleo por la evolución de los costes del factor trabajo. Utilizando como base 100 el coste laboral en 1970 por unidad de producto en la industria española y en la de los siete grandes países industrializados, que analizan el INE, el Banco de España y la OCDE, los costes del factor trabajo en España se

multiplicaron por seis en el plazo de doce años (1970-1982), y registraron un crecimiento superior al doble de los siete países de referencia. La inmediata y sistemática

traslación de los incrementos salariales a los precios provocó una tasa de inflación acelerada que multiplicaba por dos o por tres las tasas europeas y ensanchaba el porcentaje diferencial de nuestros precios respecto a los exteriores. El efecto inevitable fue la contracción del crecimiento de las exportaciones desde el 17,4 por cien en 1970, al 9 por cien en 1973 y al 6,6 por cien en 1982.

El diagnóstico es de una evidencia abrumadora, sean cuales fueren las ideologías subyacentes de los doctores que rodean al enfermo, a condición de que realmente quieren atajar el morbo. La terapéutica ya es otro cantar. Hay quienes pretenden o desean que la «mano invisible» de la economía de mercado produzca el milagro de la recuperación del moribundo, e, incluso, de la resurrección del muerto. Y hay quienes aceptando que el mercado es un sistema eficaz de asigna-

ción de recursos se plantean la necesidad de actuar en una doble dirección: disminuir en lo posible los costes sociales del desempleo y la inflación, y organizar un cuadro de medidas que operen positivamente en el mercado de trabajo, en el crecimiento del PIB y en el sector exterior.

La programación a medio plazo es la estructuración en el tiempo de este cuadro de medidas económicas. Esta es la voluntad explícita del Gobierno socialista.

### *Escenarios de la programación*

Todo el arsenal de medidas debe ser situado en la dirección que exigen los objetivos. Y éstos, además de ser deseables, son posibles.

La interdependencia de la economía es-

**La reducción de los salarios reales por persona ocupada en los primeros pasos del programa es una condición necesaria para la recuperación del empleo.**

pañola con el entorno económico internacional es un punto de partida para contrastar y determinar nuestras posibilidades. ¿Qué va a ocurrir previsiblemente en

las economías de nuestros compradores y vendedores de bienes y servicios?

Doce institutos públicos y privados de significación internacional, entre los que se encuentran el Banco Mundial, la Comisión de las Comunidades Europeas o la *London Business School*, han elaborado unas estimaciones sobre el crecimiento del PIB durante el período 1983-1987. De acuerdo con sus cálculos, la media de las proyecciones del crecimiento del PIB de los países que integran la zona OCDE será de un 2,5 por cien. Y la media de la expansión de sus exportaciones será de un 3,5-4,5 por cien. Ambas cifras consolidarían una evolución positiva de la producción y del consumo, por encima de las cifras de 1982, que sería el año de inflexión de la tendencia anotada en la década 73-82. La tasa de aumento de la inflación (precios al consumo) rondaría el 6 por cien para el pe-

río 1983-1986 según los institutos profetas. Y los precios del petróleo no deben ser una variable forzosamente negativa durante el período estimado.

La cuestión a resolver es la de aprovechar la prevista recuperación de la economía mundial para introducir en la economía española elementos de revitalización y de enganche con la ola exterior.

El escenario macroeconómico, además de su apoyo en la evolución económica mundial, debe partir de los datos suministrados por nuestra propia historia, tal y como los reflejamos más arriba. La reducción de los salarios reales por persona ocupada en los primeros pasos del programa es una condición necesaria para la recuperación del empleo. Los bajos niveles actuales de los excedentes empresariales o la financiación de pérdidas vía Presupuesto de las empresas públicas, no soportarían más un encarecimiento de los precios del factor trabajo por encima de los precios, a menos de aumentar la tasa de desempleo y la destrucción de puestos de trabajo e incrementar el déficit del Sector Público. Y esta disminución de la renta real de los trabajadores empleados para asegurar su propio futuro y favorecer la creación de empleo donde no lo hay, debe conjugarse con una tasa de productividad que mantenga nuestros precios interiores en posición de competitividad con los exteriores.

La presencia eminente de los Sindicatos en las instituciones socio-económicas, su desarrollo y consolidación y su participación real en la dirección de una auténtica democracia industrial, deben constituir el ineludible envés de la política de austeridad preconizada.

Bajo estas premisas, y sólo en este caso, los escenarios previstos como objetivos posibles, según los datos de que actualmente se disponen en el equipo económico del Gobierno y que han sido parcial-

mente recogidos en los medios de comunicación, aparecen en la tabla al final de este trabajo.

Como se observa en el cuadro, la inflación reduce su tasa de crecimiento en un 14 por cien al finalizar 1982 y a un 6 por cien al terminar 1986. Las exportaciones crecen un 8,3 por cien en el trienio considerado, lo que produce, en relación al ritmo de las importaciones, una reducción del déficit corriente de la balanza de pagos desde un 2,2 por cien del PIB a un 0,3 por cien en diciembre de 1986.

Y lo que es la entraña misma del Programa: la reducción de los costes laborales en su doble dimensión (salarios reales y cotizaciones sociales), unida a una reforma del mercado de trabajo, permite la creación de alrededor de 690.000 puestos de trabajo durante el trienio.

Y las medidas de contención del déficit público, con la ampliación consecuente de la financiación al Sector Privado, generador mayoritario del empleo en el país, y la mejora del excedente empresarial, inciden positivamente en la formación bruta de capital que aumentaría, durante el período considerado, a una tasa media anual del 6,6 por cien.

Si el contexto económico internacional evolucionara en el sentido marcado por las estimaciones altas de los institutos antes mencionados, la mejora del sector exterior se produciría más rápida e intensamente, alcanzándose al final del período el equilibrio de la balanza por cuenta corriente. Y el incremento mayor del PIB español permitiría la creación de unos 115.000 puestos de trabajo adicionales sobre los estimados en el escenario básico.

#### *Las medidas necesarias*

Los escenarios como el descrito pertenecen a la categoría de fines. Son no tanto extrapolaciones de tendencias, cuyo resultado no dejaría de ser una profecía autocumplida, sino *inversiones de las tenden-*

**La reducción de los costes laborales y la reforma del mercado de trabajo permite la creación de 690.000 empleos durante el trienio.**

*cias detectadas* a través del análisis de los datos de la experiencia económica española registrados durante los últimos diez años.

---

**La flexibilización necesaria, dirigida a la creación de empleo, debe tener contrapartidas inmediatas.**

---

Como tales escenarios-objetivo, exigen unas previas acciones que produzcan o faciliten el logro de los resultados apetecidos. Medidas sectoriales como la reconversión industrial y la reindustrialización del tejido productivo, el ajuste de la oferta agro-ganadera a la demanda actual y potencial, la promoción de empresas que incorporen tecnologías avanzadas, los subprogramas de vivienda, transportes y comunicaciones, son algunas de las urgentes medidas que requiere el estado crítico de determinados sectores. Pero las actuaciones sectoriales deben establecerse en un juego nuevo de todas las instituciones económicas básicas.

Sin ánimo arbitrista de listar los compromisos del nuevo juego económico-institucional, y con la paladina intención de dejar constancia de lo que es en cualquier caso necesario, hay que referirse en un repaso rápido a las siguientes reformas:

*Primera.*—La reforma del mercado de trabajo, en el sentido que permita la contratación temporal de nuevos trabajadores cuando lo precise la expansión de la empresa sin que ésta hipoteque *sine die* su futuro, que deberá adaptarse a las fluctuantes circunstancias del mercado.

La contratación a tiempo parcial completaría la reforma. Los países integrantes de la OCDE, con porcentajes de población activa muy superior a la nuestra y unas tasas de desempleo mucho más bajas, tienen un porcentaje de contratación a tiempo parcial del 15 por cien sobre su total de contratación, mientras que nuestro porcentaje apenas es de un 2 por cien.

La flexibilización necesaria, dirigida a la creación de empleo, debe tener la con-

trapartida inmediata de la modificación y mejoras del sistema de prestación de desempleo y del fomento del empleo sobre todo en determinados colectivos de desempleados (jóvenes, cooperativas, trabajadores autónomos).

*Segunda.*—La reducción del déficit del sector público es otra medida exigida por el Programa tal y como se ha diseñado. El crecimiento del Gasto Público ha tenido un incremento tal que su participación en el PIB ha pasado de ser del 21,9 por cien en 1974 al 35,8 por cien en 1982. Y los ingresos públicos han llegado a un práctico estancamiento desde 1979 hasta 1982, con un ligero crecimiento en 1983. La conveniencia de frenar los gastos públicos estructurales y un inevitable aumento de la aún baja presión fiscal española deberá compensar el incremento derivado de los «gastos de la crisis» (desempleo, etc.), que se contendrán en la medida que se consigan los objetivos del Programa.

*Tercera.*—La reforma de las Administraciones Públicas y de la empresa pública en la línea de la desburocratización, la eficiencia social y la rentabilidad económica cuando compiten en el mercado: las transferencias corrientes y de capital a empresas públicas y privadas procedentes de los Presupuestos Generales del Estado fueron, en 1981, 299.645 millones de pesetas, y en 1983, 510.671 millones de pesetas. Los contratos-programas del Estado con las empresas públicas y la reforma de la función pública son variables que hay que poner en marcha en el primer año del Programa.

*Cuarta.*—El diseño de un nuevo escenario financiero que, partiendo de una política monetaria coherente con el crecimiento previsto del PIB mundial, permita una financiación adecuada al proceso de expansión del sector privado creador de empleo. Los coeficientes de caja y de inversión obligatoria, con un plan a medio

plazo de actuación del Instituto de Crédito Oficial y la reforma de las Cajas de Ahorro, son elementos básicos del nuevo escenario.

*Quinta.*—Una política de apoyo diferencial y riguroso a la pequeña y mediana empresa, por su baja relación capital-empleo y su adaptación al entorno económico, permitiría el trasvase de miles de trabajadores desempleados y en busca de su primer empleo a la población ocupada en la industria, el comercio y los servicios. Las políticas recomendadas por la OCDE, la CEE y las experiencias de los países industrializados constituyen un cuerpo de doctrina y una práctica tan sólida como poco materializada en nuestro país.

### *Concertación y Parlamento*

Hace 40 años Keynes escribía que «los planes deben llevarse a cabo en una comunidad en la que *vuestra posición moral sea compartida* por la mayor parte posible de personas, lo mismo de dirigentes que de ciudadanos». El aviso es de una actualidad rabiosa cuando se trata de un planeamiento y programa para salir de la crisis, de un planeamiento frente al paro y la inflación, de un planeamiento inexorablemente lastrado de renuncias y sacrificios a corto plazo y esperanzadamente cargado de expectativas realizables a medio y largo plazo.

Si la negociación y el compromiso son una regla de oro en la compleja sociedad industrial o postindustrial, lo son doblemente cuando los agentes económicos, capital y trabajo, deben forzosamente perder posiciones relativas inmediatas. No es posible, por lo tanto, un Programa de esta naturaleza sin la concurrencia de ciertas condiciones o requisitos ineludibles en una sociedad democrática.

Se trata, en primer lugar, de la *concertación* o compromiso de los agentes eco-

nómicos, públicos y privados, respecto a los objetivos básicos del Programa y a la idoneidad de las medidas previstas y de los instrumentos puestos en juego.

Los sindicatos y las patronales son los interlocutores privilegiados en esta concertación. Ninguno de ellos puede declinar su responsabilidad en el comportamiento de los salarios, las inversiones y el empleo ni en la incidencia de sus dimensiones sobre el porvenir de estas variables.

La rápida instalación en el cuadro institucional español del Consejo Económico y Social, como órgano de concertación para la planificación económica, facilitará, sin duda, los medios formales y el clima «objetivo» para el ejercicio pleno por los sindicatos y las patronales de las responsabilidades que hoy son indeclinables.

Pero el Sector Público es, como antes

**Es necesario un nuevo escenario financiero que permita una financiación adecuada al proceso de expansión del Sector Privado creador de empleo.**

quedó expuesto y asimismo, un elemento de notable repercusión en el crecimiento, directo e indirecto, del PIB, tanto las Administraciones Públicas, estatales o auto-

nómicas, como las Empresas Públicas que operan en la producción de bienes y servicios. Los Presupuestos Generales u operacionales del Sector Público, así entendido, deben ajustar sus magnitudes y proporciones internas hacia la consecución de los objetivos del Programa.

La concertación de los agentes económicos sería incompleta, en consecuencia, si el Sector Público no explicita los compromisos del Programa, ni se compromete públicamente a un comportamiento económico y político congruente con sus objetivos. La discusión en el Parlamento del Estado, y en su caso, en los Parlamentos Autonómicos, es una necesidad de la Programación democrática y una condición para su eficacia. Si los sacrificios son para todos deben ser hechos públicos en las Cortes Generales. La política presupuestaria del próximo trienio obtendría

así sus bases de coherencia y proporcionaría una guía de extraordinaria fuerza económica y peso moral para los exigentes y exigibles acuerdos de los agentes económicos.

### *Y al final, la utopía*

Salir de la crisis es una tarea a plazo medio, bajo las condiciones interiores y exteriores expuestas. Pero en las atormentadas y ciegas economías modernas, tan llenas de inercias fatales y posibilidades creadoras, hay que atreverse a dar un paso más. Hay que inscribir la programación a medio plazo dentro de la planificación o la prospectiva a largo plazo. La división internacional del trabajo, los recursos naturales disponibles y su degradación o sobreexplotación por un sistema

rapaz, los caminos ambiguos entreabiertos por la ciencia y la técnica, la reorganización económica de una producción para el consumo colectivo y no para el beneficio privado, los problemas de la paz y los peligros de la guerra «final», la evolución demográfica, la utilización del tiempo libre como ocio y no como ociosidad..., son el fuego que Prometeo tiene que arrebatarse hoy a los dioses de la fatalidad. Nada está aún definitivamente escrito a condición de que hoy nos pongamos a trabajar en estos «escenarios» a largo plazo.

Una perspectiva socialista de la sociedad y el Estado debiera contar con un Instituto de Estudios y Planificación a largo plazo como respuesta a las decisivas demandas planteadas. Para que la cotidiana y tenaz utopía no sea sólo una quimera.

### Variaciones anuales en % en volumen

	1980-82 Media anual	1984	1985	1986	1984-86 Media anual
Consumo Privado .....	0,2	0,5	1,2	1,7	1,1
Consumo Público .....	3,3	2,5	2	2	2,2
Formación bruta de capital.	— 0,5	4,5	7,8	7,6	6,6
Demanda interior .....	0,3	1,5	2,6	2,9	2,4
Exportaciones, bienes y servicios .....	5,2	8,5	7,9	8,5	8,3
Importaciones, bienes y servicios .....	1	3	5,3	5,9	4,3
PIB a precios de mercado ..	0,9	2,5	3,1	3,5	3
IPC $\Delta$ % Dic.-Dic. ....	14,5	8	7	6	7
Saldo balanza pagos en % PIB .....	— 2,1	— 1,5	— 1	— 0,3	— 0,9
Salario real por persona . . .	1,1	— 1,5	— 0,5	0	— 0,7
Productividad por persona $\Delta$ .....	3,1	0,8	0,5	0,8	0,7
Empleo total $\Delta$ % .....	— 2,5	1,7	2,6	2,7	2,3

FUENTE: Programa económico a medio plazo. Documento n.º 1.