

# COMENTARIOS SOBRE LA CRISIS ECONOMICA

El siguiente trabajo de **Julio Segura** es una apretada síntesis de algunos puntos relevantes que caracterizan y condicionan la presente crisis económica en España. Tras indicar la escasa adaptación cualitativa del sistema productivo a la nueva situación, se señala como inoperante la estrategia de ajuste pasivo que se ha estado siguiendo. En segundo lugar, el autor sostiene la condición necesaria de un sector público fuerte y eficiente para la superación de la crisis. En su opinión, los instrumentos de intervención pública deberían ser reformados, proyectándolos al servicio de una nueva selectividad, más explícita y racional. Por último, se discuten las implicaciones para la economía española del nuevo esquema de división internacional del trabajo, que necesariamente surge de una crisis internacional como la presente.

## INTRODUCCION

**T**RAS cinco años de crisis, creo que tenemos un nivel de conocimientos relativamente aceptable respecto de sus principales características, de cómo ha afectado a nuestra economía, de los puntos débiles de esta última, y de los márgenes de maniobra de que disponen las autoridades económicas en la actualidad. Por todo ello, no voy a tratar aquí de describir la crisis ni los cambios experimentados en la estructura productiva española como consecuencia de la misma. Además, como la ponencia de esta sesión supongo que estará dedicada a ofrecer alternativas de política económica a la crisis, tampoco trataré de dar soluciones —que, por otra parte, no tengo—, limitán-

dome tan sólo a hacer algunos comentarios sobre ciertos puntos que, considero, han recibido poca atención en relación con el tema de la crisis económica, o que se han enfocado con frecuencia de forma inadecuada.

Todos los comentarios que haré parten de una hipótesis básica, que si bien no se encuentra contrastada con precisión, creo que puede defenderse a la luz de la evidencia disponible en estos momentos: *el período 1974-1979 no ha traído consigo cambios cualitativamente importantes en las constantes técnicas y estructurales que han caracterizado el proceso de acumulación y crecimiento de la década de los años 60.*

Aunque la disponibilidad de datos sea escasa en algunos

aspectos importantes, parece bastante evidente —y una inspección apresurada pero significativa de las tablas input-output de 1975 parece confirmarlo—, que el período 1971-1974, pese a presentar en algunos años tasas de crecimiento importantes, fue un período de asentamiento y ampliación de la base productiva que se había consolidado en la década anterior, es decir, un período en el que la estructura fundamental de la producción no experimentó cambios de importancia. De forma semejante, el período 1974-78 tampoco parece haber dado lugar a cambios significativos. Un crecimiento muy moderado que no parece haber alterado la composición del output y en el que no se han producido reconversiones importantes: los sectores clave siguen siendo los mismos, los procesos de sustitución tecnológica directa no son detectables en absoluto, y tan sólo se ha producido un trasvase importante de recursos hacia el exterior y un aumento directo e indirecto de la dependencia externa, hechos ambos resultantes de la precaria y forzada adaptación de la economía española a la crisis internacional.

En resumen, y pese a todo lo sucedido en los últimos años, la hipótesis a mantener parece clara: el núcleo de lo que ha dado en llamarse el modelo de acumulación de los años 60 sigue manteniéndose con pocas variaciones; la misma estructura productiva, similares prioridades y criterios de inversión —pública y privada—, e idénticos mecanismos y criterios en la toma de decisiones económicas.



## LA LLAMADA «ESTRATEGIA DEL AJUSTE»: ADAPTACION PASIVA Y REFORMA

---

Si lo dicho hasta aquí es correcto, se desprende un corolario inmediato: la incapacidad de las autoridades económicas españolas para formular y llevar a cabo su propia estrategia de lucha contra la crisis. Y sobre este punto querría hacer el primer comentario.

Los gobiernos del último cuatrienio —con la corta excepción de finales de 1977— han tratado de plantear, en el mejor de los casos, una estrategia de *ajuste pasivo a la crisis internacional* apoyada en dos pilares: la transferencia de recursos al exterior y la lucha contra la inflación basada exclusivamente en el control salarial y en una cierta restricción crediticia.

Esto ha supuesto varias cosas. En primer lugar, olvidarse de que la economía española sufre la superposición de dos crisis, internacional una, interior la otra, y que adaptarse sólo a la primera implica aumentar el margen diferencial existente entre nuestro país y las restantes economías europeas desarrolladas. En segundo lugar, que el fracaso del ajuste en 1979 proviene del burdo error de pensar que en España se puede luchar contra la inflación al estilo de 1957-59 y/o sin acometer reformas institucionales de primera magnitud. Parece evidente que el crac del costoso pero sensible ajuste realizado durante 1978 se ha producido por la ausencia total

de reformas en los aparatos económicos del Estado durante los últimos veinte meses. El crac de la política antiinflacionista en 1979 —casi único activo económico de 1978— no proviene ni de la elevación salarial, ni del aumento del precio de los crudos a fines de junio, sino prioritariamente del comportamiento de la Administración Central, del déficit y catastrófica administración de la Seguridad Social, de la gestión de las empresas públicas y de la indefinición de un Gobierno que sigue manteniendo oscuras las expectativas a corto y medio plazo.

Creo, en suma, que la estrategia prioritaria no debería ser ajustarnos pasivamente a las condiciones económicas internacionales —algo que, en cualquier caso, habrá que conseguir—, sino en *tratar de reducir el margen diferencial* antes mencionado, y que esto significa una *estrategia contra la crisis interior*, no importada, sino derivada del final de las posibilidades operativas de un modelo de crecimiento cuyas posibilidades de desarrollo armónico son nulas.

## UN COMENTARIO SOBRE EL SECTOR PUBLICO

---

Señalar como principales responsables del crac de la política antiinflacionista en los últimos meses a la mayor parte de los componentes del sector público parece un argumento de peso contra este último, y a este punto querría dedicar mi segundo comentario.

El argumento, escuchado con mayor insistencia en boca de quienes son responsables de la gestión del sector público, de que como dicho sector funciona mal hay que reducirlo, debe rechazarse por varios motivos. Primero, porque es especioso, ya que el mismo razonamiento aplicado al sector privado daría como resultado lógico una reducción de éste. Segundo, porque es inviable, ya que la reducción de las prestaciones del sector público en un período en que más del 8 % de la población activa se encuentra en paro y que tenemos la tasa de actividad más baja de Europa, daría lugar a una situación políticamente insostenible. Tercero, porque el problema del paro no es ni siquiera paliable sin un sector público potente y, por supuesto, más eficiente que el actual.

El problema no parece que pueda o deba discutirse en términos del *tamaño* del sector público, sino en términos de las *funciones a cumplir* y de los *criterios de control y gestión a aplicar*. Sin que lo que siga constituya una lista exhaustiva de medidas, algunos puntos parecen esenciales:

— Puede lograrse una reducción muy sensible del gasto de la Seguridad Social con una mejor gestión y persecución del fraude, sin reducir las prestaciones reales.

— La empresa pública ha de solucionar dos problemas prioritarios. Primero, su estructura financiera, que exige un aumento importante de su capital propio. Segundo, su administración y gestión internas, tema en el que los puntos relativos a la profesionalización de la di-



rección y la estructura y niveles salariales son aspectos cruciales.

— Las deudas municipales acumuladas que requieren un plan especial de financiación en vez de los actuales parches que nada resuelven a medio plazo.

— La política de subvenciones, que debería recortarse y, fundamentalmente, hacerse selectiva. Los ejemplos de COBASA y de la G. Motors constituyen claros ejemplos de cómo no deben administrarse estos fondos públicos.

En suma, el problema no es reducir o ampliar el sector público, sino racionalizarlo y sanearlo, logrando que cumpla sus funciones de forma eficiente —aunque algunas de sus funciones han de ser, por su propia naturaleza, deficitarias desde el punto de vista privado—, y que actúe selectivamente en actividades, sectores y áreas muy específicas. Un sector público fuerte y eficiente es una condición «*sine qua non*» para la superación de la crisis porque, además, si éste no lleva a cabo las tareas de redistribución secundaria de la renta que le corresponden, dicha redistribución irá a buscarse en la negociación colectiva con los consiguientes efectos adversos sobre la elevación de los costes de producción y la rentabilidad de las empresas.

## TIPO DE CRECIMIENTO Y POLITICAS GLOBALES

El tema de la actuación selectiva del sector público plantea

un problema central: el del tipo de crecimiento idóneo en las condiciones actuales y la forma de ponerlo en práctica.

Constituye un lugar común razonar sobre la base de que existe una relación directa y proporcional entre inversión, tasa de crecimiento y creación de puestos de trabajo. Sin discutir la existencia —casi tautológica— de dicha relación, su automatismo y proporcionalidad son, sin embargo, muy dudosos. La duda proviene fundamentalmente del propio mecanismo que relaciona inversión con creación de puestos de trabajo, y en este sentido es esencial tener en cuenta que una parte, probablemente muy importante, de la inversión no va encaminada a crear puestos de trabajo, sino a hacer innecesarios los existentes.

Esta tendencia es, en buena medida, una constante tecnológica, que en el caso de la economía española se ve reforzada por las rigideces del mercado de trabajo, por la forma de financiación de la Seguridad Social y por otros factores institucionales. Pero todo ello implica que *el argumento de invertir es crear puestos de trabajo no puede considerarse válido sin especificaciones adicionales muy precisas*, sobre todo si se refiere a la iniciativa privada en el campo industrial.

Esto plantea un doble problema. Primero, la *elección de sectores prioritarios* y, en segundo lugar, la puesta en práctica de una *política selectiva* por parte de las autoridades.

El tema de los sectores prioritarios tiene una solución teóricamente clara. Se trataría de se-

leccionar actividades con un alto valor añadido, que presenten una demanda potencial futura aceptable y que o bien tengan un grado de dependencia exterior reducido o bien ayuden a disminuir éste. Dichos sectores productivos existen, y cabría señalar a modo de ejemplo los casos de la industria alimentaria y agropecuaria, algunos subsectores textiles, etc. Pero, y esto es importante, la búsqueda de dichas actividades habría que hacerla no para sectores productivos —en el sentido convencional del término—, sino para actividades específicas dentro de los sectores, y esto requiere, al menos, dos cosas:

— que la Administración disponga de la información precisa para determinar estas actividades, y

— que el sector lleve a cabo una política diferenciada y selectiva de ayudas a la actividad privada.

El primer punto es esencial, y la impresión existente es que el grado de información económica recopilada, coherente y homogeneizada de que en estos momentos dispone la Administración no es superior a la existente hace seis años. El aparato estadístico del INE no parece haber mejorado en esta década, e, incluso, se observan ciertas regresiones en aspectos importantes. Por otra parte, y exista o no planificación, la Administración no ha actualizado las Monografías del III Plan que, pese a su desigualdad, heterogeneidad y, en algunos casos, falta de calidad, reunieron un material informativo nada despreciable en sus días, si bien luego su utilización fuera efímera.



El segundo punto, además de volver a señalar la necesidad de un sector público que cree y utilice instrumentos más precisos de intervención económica —un tema que entra de lleno en la reforma de los aparatos de intervención económica del Estado—, quizá apunte hacia una de las razones esenciales del fracaso de la política económica gubernamental en los últimos meses. La política económica de este periodo se ha caracterizado fundamentalmente por dos elementos. El primero, *el protagonismo absoluto concedido a la política monetaria*, por naturaleza macroeconómica y no selectiva, como casi única arma de lucha pública contra la inflación y la crisis (las escasas medidas fiscales han tenido una finalidad puramente recaudatoria). El segundo, *la carencia total de criterios selectivos ágiles en las ayudas estatales*, que se han negociado siempre como parches ante la presión sindical o empresarial en momentos límite, sin referencia alguna a un marco que les diera coherencia, y sin visión alguna de futuro. Si no se superan estos dos escollos, nada de lo que se haga tendrá efectividad a medio plazo.

## **DIVISION INTERNACIONAL DE TRABAJO Y TEMAS AFINES**

El tema de la necesidad de una política económica selectiva y, por tanto, de criterios públicos, se relaciona con un tema de que, podría decirse, nunca se oye hablar y que constituye, desde mi punto de vista,

uno de los aspectos fundamentales de la superación de la crisis tanto nacional como internacional, porque sea cual sea el sistema económico mundial tras la crisis, ésta va a implicar —y está implicando— *un nuevo esquema de división internacional del trabajo*.

Una de las posibles salidas a la crisis económica internacional puede describirse en pocas palabras como la salida caracterizada por una ampliación del papel hegemónico de los EE. UU. acompañada de una reestructuración de los países pertenecientes al centro capitalista mundial, y la creación de una especie de periferia primera constituida por países que, en estos momentos, pueden calificarse de desarrollados, pero que presentan serios problemas institucionales que les mantienen a distancia de los países más avanzados (casos de España, Italia, Australia, etc.). Este primer cinturón del centro tendría un papel muy claro que jugar. No sería suministrador de mano de obra barata y materias primas escasas en los países desarrollados —el estilo de los países del Tercer Mundo—, pero cumpliría la función de localizar dos tipos de actividades necesarias aunque extremadamente peligrosas o inestables:

—aquellas industrias muy intensivas en energía que facilitan productos que en el futuro serán sustituidos por otros materiales menos intensivos en energía (vg.: aluminio), y

— aquellas industrias de bienes finales que presentan una amplia demanda en los momentos actuales pero que experimentarán en un futuro próximo reconversiones profundas y/o

crisis de adaptación importantes (vg.: automóviles), en un intento de trasladar a estos países actividades esenciales cuyo futuro es, sin embargo, cuando menos, dudoso sobre todo a medio y largo plazo.

Este tipo de salida tiene diversas instrumentaciones, pero una de ellas es la que actúa a través de la *inversión extranjera*. Por ello, es importante que España adopte una postura clara respecto a las inversiones extranjeras que, sin negar su importancia y conveniencia, permita negociar grados de selectividad en las mismas. Los ejemplos de la G.M. y de la planta de alúmina gallega constituyen casos flagrantes de este tipo de nuevo esquema de división internacional del trabajo. Pienso que la inversión extranjera puede controlarse de forma adecuada que permita *negociar la adquisición de tecnologías intermedias en aquellos sectores que se consideren prioritarios* según los criterios ya discutidos anteriormente, y que en este campo las ayudas estatales tienen también que ser muy selectivas, aunque en algunos casos puedan llegar a ser cuantitativamente importantes.

El segundo aspecto relacionado con este problema es el de la *integración en la CEE*. Aquí diversos elementos —el peso relativo de los países no mediterráneos, la política agraria comunitaria, la ausencia de actuaciones en el terreno de las estructuras y del desarrollo regional, la insuficiencia del fondo social, etc.— hacen presagiar un futuro poco esperanzador a menos que la negociación se lleve sin prisas —algo que parece opuesto a los inte-



## EMPLEO POR MILLON DE PESETAS 1970 INVERTIDAS

Sector	Directo	Total	Necesidades de importación por unidad de demanda final (1970) en %
Derivados del petróleo .....	—	—	39
Básicas de metales no férreos .....	1,3	2,5	31
Maquinaria eléctrica .....	2,5	4,4	30
Coquerías y gas .....	0,9	9,9	29
Materias sintéticas y fibras artificiales .....	0,7	1,6	28
Química de base y abonos .....	—	—	25
Otros productos químicos .....	0,2	0,5	24
Transformación materias plásticas .....	1,5	3,2	23
Material de transporte .....	4,8	7,0	22
Conservas y bebidas .....	4,6	16,9	21
Caucho .....	1,8	3,0	20
Maquinaria no eléctrica .....	11,9	17,9	20
Cuero y calzado .....	3,2	4,0	18
Siderurgia .....	—	—	18
Industria papelera .....	-1,8	—	16
Construcción naval .....	1,2	2,2	16
Otra industria manufacturada .....	13,5	25,1	16
Metálicas para la construcción, otras industrias transf. metal. ....	6,7	8,2	15
Otras industrias alimenticias .....	—	0,6	12
Madera y corcho .....	-24,6	—	12
Transporte ferroviario .....	—	—	11
Industrias textiles .....	-0,4	—	11
Editorial e imprentas .....	5,3	8,6	11
Cemento, cerámica y vidrio .....	6,6	9,5	8
Construcción .....	8,0	12,7	8
Distribución gas y agua .....	3,4	3,8	7
Agricultura .....	-8,3	—	6
Otros transportes .....	0,4	0,5	5
Comercio .....	2,8	3,1	5
Energía Eléctrica .....	—	—	4
Combustibles minerales .....	—	—	3
Otras industrias extractivas .....	—	—	2
Comunicaciones .....	0,7	0,8	2
Otros servicios .....	1,9	2,8	2

Fuente: O. Fanjul, *Un modelo de optimización para el estudio de las condiciones de crecimiento de la economía española* (Madrid, Fundación del I. N. I., Serie E, núm. 9, 1977) y O. Fanjul y J. Segura, *Dependencia productiva y exterior de la economía española 1962-70* (Madrid, 1977).

reses del Gobierno, decidido a participar en las próximas elecciones al Parlamento europeo— y con criterios firmes y coherentes. De nuevo, en este caso, la duplicidad funcional de ministerios y la ausencia de criterios políticos y económicos claros, hacen peligrar nuestra situación en el esquema de división intraeuropea del trabajo con riesgos muy importantes a medio plazo.

En resumen, el punto central respecto al tema de la división internacional del trabajo y la posición relativa de España en la misma es el de *pergeñar una política de inversiones selectiva y factible*: la composición de la inversión constituye una variable clave de cara a determinar la administración de la crisis y será el elemento determinante del modelo económico resultante. Y esto implica un delicado equilibrio entre la admisión indiscriminada del criterio de ventaja comparativa como única orientación de las inversiones y el recurso fácil a corto plazo al mantenimiento de la actual composición de la estructura productiva española.

## CONCLUSIONES

Un horizonte de crecimiento lento, altos niveles de paro, inflación de dos dígitos, reconversión de la estructura productiva mundial y fuertes alteraciones en la división internacional del trabajo, constituyen un futuro que exige plantearse con precisión los problemas fundamentales. A modo de conclusiones señalaré algunos puntos:



a) La rectificación del proceso de distribución primaria puede lograrse bien a través del sector público, bien en la propia contratación colectiva. Lo segundo sería muy perjudicial para la economía española, pero la primera vía exige un sector público fuerte y, por tanto, mayores niveles de presión fiscal.

b) Un sector público que controle rigurosamente sus gastos consuntivos y refuerce los de inversión y distributivos ha de diseñar una política de inversión muy clara y ha de arbitrar procedimientos de control y gestión para que el gasto público se administre adecuadamente.

c) La selectividad de la inversión con criterios de futuro —tecnología, dependencia energética, integración en la CEE, exportaciones, etc.— es esencial para afrontar el problema del paro y lograr un vínculo efectivo entre inversión y generación de empleos, que con tasas de crecimiento entre el 3 y el 4 %, y adaptándose pasivamente a la crisis, no está garantizado.

d) El diseño y aplicación de una política de este tipo exige un proceso de planificación en que el sector público abandone su papel subsidiario —incluyendo los privilegios frente a la iniciativa privada— e imponga mayores niveles de competencia real en la economía española.

e) Atacar el problema del paro exige una terciarización inteligente de la economía española, que mejorando y ampliando los equipamientos co-

lectivos, permita no sólo absorber los puestos de trabajo liberados por la agricultura y la industria, sino crear nuevos puestos en términos netos.

f) La forma en que se administre, y en su caso supere, la crisis económica, dependerá crucialmente más de la composición que de la propia cuantía de la inversión productiva, y esto exige no sólo la adopción de criterios claros, sino también la puesta en funcionamiento de mecanismos que permitan aplicar una política económica selectiva y diferenciada por sectores y actividades.