

EL SECTOR PUBLICO ANTE LA CRISIS

El impacto de la crisis en la economía española va a exigir: un proceso de ajuste por parte del Sector Público acorde con las nuevas condiciones económicas y, al mismo tiempo, una mayor eficacia y responsabilidad gestora a la Administración para lograr ese ajuste sin dejar insatisfecha la demanda creciente de bienestar social. Considerando estas premisas y en base a los desequilibrios de nuestra economía, **José Barea Tejeiro** traza un balance del papel desempeñado por el Sector Público en la regulación de la coyuntura económica durante los años 1975 a 1978, que considera fundamental, dado la creciente participación del Estado en la economía. El autor apoya su análisis en una sólida base de datos que, por una parte, indican el volumen del consumo público y de la formación bruta de capital fijo por las Administraciones Públicas en esos años, y, por otra, aclaran las dudas sobre el tamaño del déficit del Sector Público. En otro capítulo, José Barea expone la estrategia más adecuada para lograr los objetivos de una política económica a medio plazo, con las limitaciones impuestas por la crisis y subraya el tipo de actuaciones más eficaces en el terreno de la Seguridad Social, del Crédito Oficial y de las empresas públicas para atenuar el principal problema de la economía: el paro.

EL ORIGEN DE LA CRISIS

LA economía española se debate desde 1973 en una profunda crisis, que se inicia cuando los países productores de petróleo y de materias primas decidieron elevar fuertemente sus precios. Como consecuencia de esta medida, el encarecimiento de nuestras importaciones equivalía al 3 % del producto interior bruto.

Ante esta disminución real del 3 % en el valor añadido de nuestra economía, cabían dos

soluciones: reducir las rentas reales percibidas o incrementar la productividad para reabsorber a través de una mayor producción por hora trabajada la disminución del valor añadido por unidad de producto.

Como ninguna de estas alternativas se cumplieron, la solución fue la espiral inflacionista. Ningún grupo quiso que su participación en la renta disminuyera, tratando de mantener su nivel de vida mediante elevaciones de sus retribuciones o sus precios.

Las presiones de los diferentes grupos económicos atizaron

el fuego de la inflación, que con carácter general padecemos desde 1973. Esta inflación no es una característica exclusiva de nuestro país, sino que se trata de una inflación generalizada de carácter internacional.

Para España, las consecuencias de esta crisis fueron las siguientes:

a) Un fuerte desequilibrio en la balanza de pagos; a mediados de junio de 1977 se estimaba que el déficit por cuenta corriente al finalizar el año sería del orden de 4.500 millones de dólares.

b) Una fuerte inflación; a mediados de 1977 crecía a una tasa anual superior al 30 %.

c) Un gran aumento del déficit del presupuesto.

d) Un importante retroceso en la tasa de actividad económica (1975/78 media de incremento del P. I. B. 2,4 %), con caída de la inversión por cuarto año consecutivo (el 3,8 % como media del mismo período).

e) El paro sobrepasaba al finalizar 1978 el millón de personas (8 % de la población activa).

Podríamos preguntarnos por qué no aplicar a la crisis presente la misma receta que a las crisis que con anterioridad ha padecido la economía española.

La crisis actual nada tiene que ver con las de 1969 y 1972. La inflación y el fuerte desequilibrio de la balanza de pagos no tienen el mismo origen en la crisis de hoy que en los años citados, pues las tensiones internas y externas no son debidas a un exceso de demanda sobre los recursos disponibles, sino a una inflación de costes.

En efecto, los factores de producción de que dispone hoy la economía española están infrutilizados. El grado de utilización de la capacidad instalada en la industria se ha mantenido durante 1978 en la cota del 80 %, cuando en los años 1972-73 se habían alcanzado cotas del 90 %. Y eso a pesar de que en los cuatro últimos años la inversión ha ido disminuyendo. El paro ha ido aumentando sin interrupción a lo largo de la crisis, agudizándose en el pasado año, al finalizar el cual sobrepasaba el millón de personas, que representa el 8 % de la población activa. Hay que tener en cuenta que en España, una vez superado el primer plan de estabilización de 1958, se había mantenido una situación de un nivel de empleo muy elevado, hasta prácticamente los umbrales de 1974.

ACTUACION DEL SECTOR PUBLICO EN LA CRISIS

Medidas de política económica contenidas en el Pacto de la Moncloa

Ante la situación de la economía española que acabamos de exponer, el Gobierno de julio de 1977 adoptó una serie de medidas y llegó a un acuerdo con los partidos con representación parlamentaria. Los objetivos básicos del Programa Económico contenido en el Pacto de la Moncloa fueron la corrección de los desequilibrios de la economía española: inflación y balanza de pagos, sin

perjuicio de una serie de actuaciones a realizar de carácter sectorial, tendentes a reformar estructuras (reforma del sistema fiscal, financiero y del control del gasto público, reforma de la Seguridad Social, programa de política educativa, etc.).

La estrategia montada para disminuir la inflación y corregir el fuerte déficit de la balanza de pagos utilizó como instrumentos la política de rentas y precios, la política monetaria y la política presupuestaria.

En política de rentas el objetivo fue mantener la capacidad adquisitiva de las rentas de los trabajadores. Ello permitió romper con el procedimiento tradicional que se venía utilizando de aumentar los salarios en función del índice del coste de la vida del año anterior, que había conducido, junto con otros factores, a la espiral inflacionista precios-salarios en que se debatía la economía desde 1974.

Se pactó que la tasa de crecimiento de los salarios (incluida la cuota de la Seguridad Social) fuera del 22 %, y al mismo tiempo el Gobierno se comprometió a que el crecimiento del índice del coste de la vida no debería exceder igualmente de dicho porcentaje, manteniendo así el poder adquisitivo de las rentas salariales.

Se acordó una moderación en la tasa de crecimiento de las disponibilidades líquidas, fijándola en el 17 % sobre los saldos de fin de año, con una banda de 1,5 por encima y por debajo, y se ajustó el tipo de cambio a la

realidad, dejando en flotación a la peseta.

El déficit del sector público se fijó en 110.000 millones de pesetas, que se financiaría con préstamo exterior (70.000 millones de pesetas; 1.000 millones de dólares), y el resto, 40.000 millones de pesetas, mediante la emisión de deuda pública para financiar el Fondo de Acción Coyuntural. La apelación del Tesoro al Banco de España sería nula, consecuencia del incremento esperado de un punto en la presión fiscal. La única influencia del Sector Público sobre las disponibilidades líquidas del sistema vendría dada por la apelación a los mercados exteriores, que además tenía como objetivo mejorar nuestra situación de balanza de pagos.

Para paliar los efectos de la crisis sobre los estratos de población más modestos, a la política presupuestaria se le encomendaron además de los reseñados, los siguientes objetivos:

— Aportación de 60.000 millones de pesetas al seguro de desempleo.

— Generación de puestos de trabajo a través del fondo de Acción Coyuntural (40.000 millones de pesetas), que por destinarse a construcciones tendrían un alto poder multiplicador.

— Contribuir a una mejora en la distribución de la renta a través de los programas de ingresos y gastos públicos: el 46 % del presupuesto se destinó a servicios sociales, con un aumento de 2,5 puntos sobre 1977, y la relación impuestos directos e indirectos sobrepasaría la unidad por primera vez en nuestra historia financiera.

El ajuste de la economía durante 1975/78

El proceso de ajuste en la economía durante el período 1975/78 (eliminamos el año 1974 por la influencia que en él tuvo la inercia del 73) por lo que se refiere a los sectores privado y exterior, podemos resumirlo esquemáticamente en la forma siguiente:

— El producto interior bruto de las empresas creció a una tasa media del 2,25 % en términos reales, cuando en la década anterior dicho crecimiento fue superior al 6 %, es decir, la tasa de crecimiento se ha reducido a poco más de un tercio.

Por año, dicho crecimiento fue el siguiente:

1975 ..	0,8 %	1977 ..	2,4 %
1976 ..	2,8 %	1978 ..	3,0 %

— El consumo privado interior creció a una tasa media del 2,8 %, ligeramente superior a la del PIB de las empresas, en tanto que en la década 1965/74 la tasa de crecimiento fue del 6,2 %.

Por años, dicho crecimiento fue el siguiente:

1975 ..	2,0 %	1977 ..	1,9 %
1976 ..	4,3 %	1978 ..	2,9 %

— La formación bruta de capital de las empresas disminuyó a una tasa media del 4,7 %, en tanto que en la década 1965/74 la tasa de crecimiento fue superior al 9 %.

Por año, la caída de la inversión fue la siguiente:

1975 ..	5,5 %	1977 ..	5,9 %
1976 ..	1,8 %	1978 ..	5,4 %

— El saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente de los años 1975 y 1976 alcanzó unos déficits de 3.487 y 4.300 millones de dólares respectivamente. En el año 1977 el déficit se redujo a 2.499 millones de dólares y en 1978 se consigue un superávit de 1.510 millones de dólares.

El moderado comportamiento en el gasto real de consumo y de inversión del sector de mercado (familias y empresas) en los años 1977 y 1978 ha permitido un desplazamiento de recursos hacia el sector exterior corrigiendo uno de los desequilibrios básicos de la economía española.

Por lo que se refiere a la tasa de inflación, su acelerado comportamiento alcista fue detenido en la segunda mitad de 1977 y en 1978 se consiguió un descenso espectacular en el ritmo de crecimiento de los precios, ya que el índice de precios de consumo a lo largo de 1978 aumentó el 16,5 % frente al 26,4 % habido en el transcurso de 1977. Es decir, se consiguió reducir la inflación en 10 puntos.

Como se hace constar en el informe del Banco de España (informe anual 1978, pág. 40), esta desaceleración intensa de los precios fue posible merced a un año agrícola excelente, a la moderación del incremento de los costes, trabajo resultante de la política de rentas contenida en los Acuerdos de la Moncloa, a la presión ejercida sobre la demanda agregada, y en fin, al importante descenso registrado en el deflactor de las importaciones, consecuencia tanto del moderado comporta-

miento de los precios mundiales como de la apreciación de la peseta en la segunda parte del año.

Parece desprenderse de lo expuesto anteriormente que el sector privado ha realizado en estos dos últimos años una buena parte del ajuste exigido por las nuevas condiciones económicas.

El papel del sector público en el proceso de ajuste

La pregunta que surge es cuál ha sido el comportamiento del sector público.

— El producto interior bruto de los servicios no destinados a la venta de las administraciones públicas creció, en términos reales, en el período 1975-78 a una tasa media del 5 %, en tanto que en los diez años anteriores dicha tasa fue del 4 %.

Por años, la evolución de dicha tasa ha sido la siguiente:

1975 ..	5 %	1977 ..	4,5 %
1976 ..	6,2 %	1978 ..	4,4 %

Por convenio, en contabilidad nacional el valor añadido por las administraciones públicas se mide por los sueldos y salarios, el consumo de capital fijo y el excedente neto de explotación, constituyendo los sueldos y salarios el 96 % del valor añadido. Podemos por tanto decir, que prescindiendo del incremento de productividad, prácticamente inexistente y muy difícil de cuantificar, las tasas reales de incremento del valor añadido que hemos señalado anteriormente representan prácti-

camente los aumentos de plantillas de personal funcionario de las administraciones públicas.

— El consumo público, equivalente al coste de producción de los servicios no destinados a la venta, de las administraciones públicas, ha crecido en términos reales durante el período 1975/78 a una tasa media del 5 %, siendo su comportamiento durante 1965/74 el de un crecimiento a una tasa media del 4,5 %.

Por año, la evolución de la tasa de crecimiento ha sido la siguiente:

1975 .. 5,2 %	1977 .. 3,7 %
1976 .. 5,3 %	1978 .. 5,5 %

— La formación bruta de capital fijo de las administraciones públicas ha crecido en términos reales durante el período 1975/78 a una tasa media del 5,6 %; en los diez años anteriores dicha tasa fue del 5,7 %.

Por años, la evolución de dicha tasa ha sido la siguiente:

1975 .. 16 %	1977 .. 1 %
1976 .. 2,1 %	1978 .. 3,3 %

De los datos que acabamos de exponer pudiera obtenerse en principio la conclusión de que el comportamiento de las administraciones públicas, durante el período de la crisis no ha sido el correcto, ya que ha actuado sin efectuar ningún ajuste en su gasto en bienes y servicios, que ha crecido en términos reales en conjunto, durante el período 1975/78, a una tasa media del 5 %, superior inclusive a la del período 1965/74, que fue del 4,8 %, y desde luego muy superior a la que en el período de la crisis ha

tenido el sector de mercado (1 % de media anual).

Esta fácil conclusión no nos parece correcta en principio, sin profundizar en el problema.

La política económica debe diseñarse de forma que la actuación de los diferentes agentes económicos de la nación, y en especial el sector administraciones públicas, tengan un comportamiento acorde con la tasa potencial de crecimiento real de la economía española, sin provocar desequilibrios y tratando de corregirlos si esos desequilibrios existen ya en la economía.

En el año 1975 la tasa de paro de la economía española estaba cercana al 4 % (más de 500.000 personas), y el porcentaje de utilización de la capacidad productiva en la industria era del 80 %. Existían por tanto factores productivos sin emplear, pero al mismo tiempo existía un fuerte déficit en la balanza de pagos por cuenta corriente. (3.200 millones de dólares en 1974 y 3.500 millones de dólares en 1975), como consecuencia de la fuerte elevación de los precios del petróleo y materias primas a finales de 1973, que hizo cambiar drásticamente el saldo de nuestra balanza de pagos por cuenta corriente.

En estas condiciones, una actuación de las administraciones públicas con un crecimiento real del gasto público en bienes y servicios del 7,6 % agravaba las tensiones sobre la balanza de pagos e impedía transferir recursos reales hacia el exterior. La aportación puntual al crecimiento del P. I. B. de este incremento real del gasto pú-

blico fue de 0,8, para una tasa de aumento del P. I. B. del 1,1, lo que nos dice que prácticamente el crecimiento del P. I. B. en el año 1975 fue debido al sector administraciones públicas, pues la demanda interna del sector de mercado sólo contribuyó a la tasa de crecimiento del P. I. B. con 0,09 puntos.

En el año 1976 la tasa de crecimiento de la demanda del sector privado fue del 2,8 %, tasa igual a la del crecimiento del P. I. B. de las empresas. Aunque las administraciones públicas tuvieron en este año un comportamiento más moderado, ya que la tasa de crecimiento de su demanda real de bienes y servicios fue del 4,5 %, sin embargo como no fue posible traspasar recursos internos al exterior por el comportamiento del sector privado, la actuación expansiva de la demanda en bienes y servicios de las administraciones públicas presionó sobre el sector exterior, en un año en que la balanza de pagos por cuenta corriente se saldó con un déficit de 4.300 millones de dólares.

En 1977 la demanda interior del sector privado puede decirse que se mantuvo estabilizada (0,1 % de crecimiento), en tanto que el producto interior bruto de las empresas creció al 2,4 %, lo cual permitió traspasar recursos al sector exterior, de forma tal que el saldo de las exportaciones menos las importaciones de bienes y servicios en términos de contabilidad nacional (sistema S. E. C) descendió del 6,1 % del P. I. B., que representó en los años 1975 y 1976 al 3,9 %. Esto repercutió de manera sensible en la balanza de pagos por cuenta co-

riente, cuyo déficit descendió en 1977 a 1.500 millones de dólares.

En este contexto, el gasto real en bienes y servicios de las administraciones públicas creció al 3,1 %, continuando así el descenso en las tasas reales de crecimiento del gasto público en bienes y servicios, ajustando en parte su comportamiento a las nuevas condiciones económicas.

Llegamos así al año 1978, donde la demanda de bienes y servicios de las administraciones públicas crece en términos reales a una tasa del 5 %, tasa superior a la del aumento del P. I. B. en términos reales del 3,1 %, y a la que en el año 1977 tuvo el gasto público en bienes y servicios, que fue del 3,1 %.

Al ver esta flexión en la tendencia de las tasas de crecimiento real del gasto público, puede pensarse que el sector público sigue sin practicar el ajuste necesario para adaptar su comportamiento al nuevo contexto económico. Sin embargo, estimamos que esta afirmación no sería cierta.

La demanda interior privada de bienes y servicios creció en términos reales en 1978 al 1,1 %, en tanto que el valor añadido de las empresas creció en el mismo año al 3 %. Esto ha permitido trasvasar recursos reales al exterior, de forma tal que el saldo de las exportaciones menos las importaciones de bienes y servicios en términos de contabilidad nacional (sistema S. E. C.) sólo representó el 2,3 % del P. I. B. del año, con una ganancia de 1,6 puntos con respecto a 1977 y de 3,8 puntos sobre 1975 y 1976, con inme-

diata repercusión en la balanza de pagos por cuenta corriente que ha cambiado la tendencia de su saldo, pasando a un superávit de 1.500 millones de dólares.

Con este superávit en balanza de pagos por cuenta corriente y una infrautilización de los factores productivos (el grado de utilización de la capacidad productiva fue del 80 % y la tasa de paro a fin de 1978 alcanzaba el 8 % de la población activa), una tasa de crecimiento de la demanda de bienes y servicios por parte de las administraciones públicas del 5 % en términos reales parece adecuada, ya que permite una demanda adicional de bienes y servicios a las empresas con el consiguiente efecto sobre la capacidad productiva y el empleo y al mismo tiempo permite una creación directa de puestos de trabajo, sin que tal comportamiento suponga efectos desfavorables sobre los equilibrios básicos de nuestra economía.

El incremento en términos reales del gasto público de bie-

nes y servicios supuso una aportación de más de medio punto al crecimiento del P. I. B. de 1978, que fue del 3,1 %. Por otra parte hay que tener en cuenta el gran desequilibrio que en España existe en contra del consumo de servicios colectivos. En la Comunidad Económica Europea más del 20 % del consumo total nacional procede de la producción de bienes públicos, en España dicho porcentaje no sobrepasaba el 13 %, siendo 1978 el año que ha alcanzado el 13,4 %. El fuerte incremento de la presión fiscal del año 1978, principalmente en los impuestos directos sobre la familia, permitió reducir la tasa de crecimiento del consumo privado haciendo posible una expansión en la producción de bienes públicos.

El cuadro que a continuación se expone permite apreciar el ajuste realizado por la economía española en el año 1978, que hizo posible una expansión del gasto público sin alterar los equilibrios de nuestra economía.

FINANCIACION DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL DE LA NACION (En miles de millones de pesetas)

— Ahorro Nacional bruto	2.362,7
De las administraciones públicas	132,9
Del sector privado	2.229,8
— Ahorro del resto del mundo	- 99,6
Saldo cuenta corriente balanza de pagos	-110,6
Transferencias netas de capital recibidas del resto del mundo	11
FORMACION BRUTA DE CAPITAL	2.263,1
Formación bruta de capital fijo de las administraciones públicas	285,7
Formación bruta de capital del sector privado	1.977,4

Puede verse cómo el ahorro nacional fue suficiente para financiar la formación bruta de capital de la nación, apareciendo, además, un fuerte superávit en la balanza de pagos por cuenta corriente, en contraposición a lo que venía sucediendo desde 1974, año de iniciación de la crisis, donde el ahorro nacional bruto precisaba de una importante aportación exterior para financiar la inversión bruta de la economía, lo cual dio lugar a importantes déficits en la balanza de pagos por cuenta corriente.

El ahorro del sector administraciones públicas financió el 46,5 % de su inversión en capital fijo.

Existe una discrepancia entre el ahorro de las administraciones públicas del cuadro anterior (132,9 mil millones de pesetas) y el figurado en el cuadro IV-1 del informe anual 1978 del Banco de España (página 164), por 75,4 mil millones de pesetas.

La causa de esta discrepancia se encuentra en que al elaborarse el Presupuesto del Estado para 1977 se eliminaron o subvaloraron las subvenciones a conceder a empresas públicas y organismos autónomos de carácter comercial, subvenciones que tenían por finalidad cubrir sus pérdidas. En el transcurso del ejercicio 1977 se tramitaron los oportunos créditos extraordinarios para cancelar dichas pérdidas, así como otras del F. O. R. P. P. A. y C. A. T. correspondientes a varios ejercicios anteriores, pero por retraso en las Cortes no se aprobaron hasta 1978.

En la Cuenta de las Adminis-

traciones Públicas elaborada por el Banco de España (pág. 164 del informe anual 1978), los citados gastos han sido contabilizados como subvenciones de explotación, cuando en realidad deben serlo, de acuerdo con los criterios del S. E. C. como transferencias de capital. De esta manera, este tipo de operaciones que suponen ajustes contables muchos de ellos, no afectan al ahorro de los diferentes agentes económicos.

Con independencia de lo expuesto, el ahorro de las administraciones públicas de 1978 (132,9 mil millones de pesetas) se ve disminuido en 30.000 millones de pesetas como consecuencia de haberse integrado en el consumo público el correspondiente a la A. I. S. S. y antigua Secretaría General del Movimiento, que en el año 1977 eran organismos considerados como instituciones sin fines de lucro, y por tanto integradas sus operaciones con el sector familias.

El déficit del Sector Público

Pasamos ahora a analizar la actuación del sector público durante 1978 en relación con el objetivo de lucha contra la inflación a través de una contención del déficit de dicho sector.

Antes de entrar en la cuantificación del déficit del Sector Público español, conviene hacer unas precisiones terminológicas, ya que se está creando un cierto confusionismo por emplear una misma palabra para definir situaciones no homogéneas.

El término déficit de un agente público necesita ser adjetivado para que sepamos de lo que estamos hablando. Esta calificación del déficit puede ser cuádruple:

a) Déficit no financiero (superávit no financiero).

Corresponde a la diferencia entre los ingresos corrientes y de capital real y los pagos corrientes y de capital real. Excluye por tanto todas las operaciones financieras.

b) Saldo a financiar.

Se define como la diferencia entre los ingresos corrientes y de capital real y los pagos corrientes, de capital y de compra neta de activos financieros. Se diferencia por tanto del déficit no financiero en que incluye los pagos derivados de compras netas de activos financieros.

c) Déficit de caja (o superávit de caja).

Viene dado por la diferencia entre la totalidad de los ingresos (excluido el recurso al Banco de España) y la totalidad de los pagos. Este déficit representa por tanto la apelación neta al Banco de España.

d) Necesidad de financiación (o capacidad de financiación).

Término usado en la contabilidad nacional, equivale a la diferencia entre los derechos reconocidos por operaciones corrientes y de capital real y las obligaciones contraídas por operaciones corrientes y de capital real. Excluye por tanto las operaciones financieras y se diferencia del déficit no financiero en que éste es diferencia de flujos monetarios, mientras

que la necesidad de financiación es diferencia de flujos correspondientes a los mismos tipos de operaciones, pero contabilizados en el momento real de la operación (consumo de bienes y servicios, inversión realizada, etc.); es decir, cuando urge el débito o crédito.

Todos estos conceptos de déficit pueden ser aplicados a los siguientes agentes del sector público:

- a) Presupuesto del Estado
- b) Administración Central
- c) Administraciones Públicas
- d) Sector Público
- e) Sector Público restringido

Dando así lugar a 20 definiciones de déficit resultante del cruce de los conceptos de déficit que hemos expuesto, con los agentes que acabamos de mencionar.

Según resulta de la cuenta de las Administraciones Públicas de 1978 que figura en la página 164 del informe anual 1978 del Banco de España, la necesidad de financiación de dicho sector fue de 310.000 millones de pesetas, que supone el 2,8 % del P. I. B., frente a 109.000 millones de pesetas de 1977 (1,2 % del P. I. B.). Sin embargo, y como ya dijimos anteriormente, para conceder las subvenciones de explotación a empresas públicas y organismos autónomos comerciales que no fueran consignados en el Presupuesto inicial del Estado para 1977, así como para cancelar pérdidas acumuladas de varios ejercicios de C. A. T. y F. O. R. P. P. A., fueron tramitados en el ejercicio de 1977 crédi-

tos extraordinarios que no fueron aprobados por retraso en las Cortes hasta 1978.

Si efectuamos la oportuna corrección derivada de estas operaciones, muchas de las cuales no son otra cosa que meros apuntes contables, ya que el gasto estaba ya financiado por crédito del Banco de España o por anticipo del Tesoro, resulta que la necesidad de financiación de 1978 queda reducida a 253.000 millones de pesetas y la de 1977 se eleva a 166.000 millones, que representan el 2,2 % y el 1,8 % respectivamente del P. I. B.

La Seguridad Social tuvo en 1978 una necesidad de financiación de 86.000 millones de pesetas, lo que supuso una desviación sobre lo previsto (13.000 millones de pesetas) de 73.000 millones de pesetas.

Si la Seguridad Social hubiese ajustado su comportamiento al previsto en el Presupuesto aprobado por las Cortes, la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas hubiese sido del orden de 180.000 millones de pesetas, cuantía análoga a la de 1977, que hubiera representado el 1,6 % del P. I. B.

EL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO PLAZO

Las condiciones para evitar el aumento del paro

Reducida la tasa de inflación y saneada la balanza de pagos es preciso elaborar un programa económico para hacer frente al grave problema del paro, sin que ello suponga olvidar lo conseguido hasta ahora.

Una pregunta surge: cuál debería ser la tasa de crecimiento de la economía española para absorber anualmente los 200.000 nuevos jóvenes que demandan trabajo, con lo cual seguiríamos sin poder reducir el paro existente.

Un grupo de trabajo hemos elaborado un pequeño modelo que permite una estimación de la tasa de crecimiento de la población ocupada en función de la tasa de crecimiento real del P. I. B., y de la elasticidad precios-salarios. El análisis se ha efectuado para el período 1965/78 por el método de los mínimos cuadrados generalizados y los resultados permiten deducir que para absorber la demanda anual de 200.000 puestos de trabajo se necesita una tasa de crecimiento del P. I. B. del orden del 5,5 % al 6 % en términos reales.

La tasa media de incremento de precios del producto interior bruto sería del orden del 9 % acumulativo anual, y los salarios se incrementarían para mantener su poder adquisitivo.

El problema que se presenta es si la balanza de pagos puede soportar esta fuerte tasa de crecimiento del P. I. B. Hemos efectuado una proyección de cada una de las rúbricas de la balanza de pagos por cuenta corriente, resultando que a fin de 1983 aparecen ya tensiones en la balanza de pagos, 4.000 millones de dólares (1,3 % del P. I. B.), siendo el déficit acumulado del período 1979/83 de 10.000 millones de dólares, y esto suponiendo que la tasa media de aumento anual de los precios del petróleo sea del 11 %, tasa verdaderamente optimista, al menos a la luz de los acontecimientos en el mercado internacional.

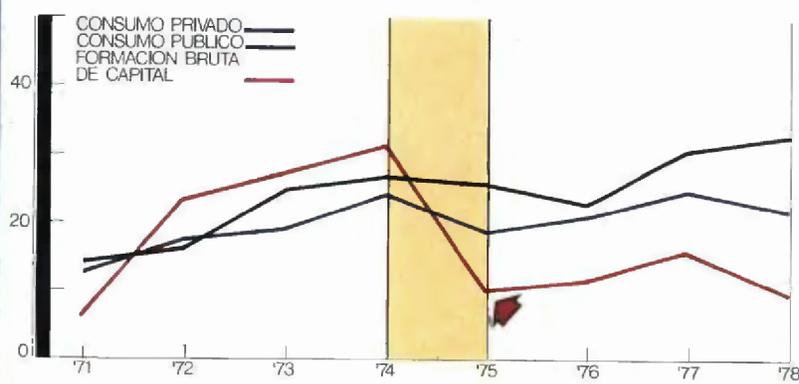
A pesar de la fuerte tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto de que se ha hecho mención, sólo se habrán generado puestos de trabajo para ir absorbiendo el crecimiento de la población activa, permaneciendo el nivel de paro en 1983 en el que existe hoy. Sólo efectuando profundas reformas estructurales será posible sacar a la economía española de la crisis en que se debate desde 1973, y ello requiere una planificación a medio plazo y la elaboración de programas sectoriales.

Del análisis realizado resulta que para mantener un crecimiento del P. I. B. del 6 % en términos reales, la formación bruta de capital fijo de la economía debe aumentar a un 8 % acumulativo anual.

Si la inversión se dirige a los sectores que han promovido el desarrollo español en la década de los sesenta, la reabsorción del paro será lenta, como re-

La caída de la inversión a partir de 1975 y el mantenimiento de fuertes tasas de crecimiento del consumo —especialmente por parte del sector público— queda patente en el gráfico. Entre 1974 y 1975 la inversión se redujo dos tercios, mientras que el consumo se mantuvo por encima del 20 %.

EVOLUCION CONSUMO/INVERSION



Fuente: Banco de España. Informe anual.
Elaboración: Grupo Estructura.

sulta de la simulación de política económica efectuada, en la cual el volumen de paro difícilmente bajaría del millón de personas.

Para hacer posible la financiación de la inversión en capital fijo necesario para conseguir un crecimiento del P. I. B. en términos reales del 6 % acumulativo anual, es preciso reestructurar los circuitos de financiación de la inversión privada, que asegure al empresario la disponibilidad de recursos con plazo de amortización acorde con el de duración de la inversión y cuyo coste financiero sea compatible con su rentabilidad económica.

Las tensiones que en el año 1983 aparecen en la balanza de pagos (más de 4.000 millones

de dólares de déficit por cuenta corriente), con déficit acumulado para el período de 1979/83 de 10.000 millones de dólares y una pérdida de 4,5 puntos en la tasa de cobertura de las importaciones (69,8 en 1979; 65,4 en 1983) aconsejan promover reformas estructurales en los circuitos de nuestro comercio exterior, para impulsar nuestras exportaciones, que a pesar de las fuertes tasas de crecimiento de estos últimos años, continúan teniendo uno de los porcentajes más bajos con respecto al P. I. B.

Después de la reciente subida de los precios del petróleo, la tasa de crecimiento potencial de nuestra economía no debe ser superior al 5 %, como consecuencia del condicionante de la balanza de pagos y de las

condiciones económicas de los demás países.

La posibilidad de llevar a la práctica un programa económico a medio plazo, con el objetivo prioritario del paro, requeriría el acuerdo de todas las fuerzas sociales, políticas y económicas del país. La moderación en el crecimiento de las rentas salariales tendría como contrapartida el compromiso de la creación de unos 200.000 puestos de trabajo anuales, así como la actuación del sector público en la forma que a continuación expondremos.

El Sector Público y la creación de empleo

Llegado a este punto vamos a examinar cuál puede ser el papel del sector público en la consecución de los objetivos de política económica a medio plazo.

Recientemente, tanto en España como en el extranjero, ha surgido una fuerte polémica acerca de si el sector público debe reducir su actividad para liberar recursos en favor del sector privado creador de puestos de trabajo, utilizándose, además, como argumento para esta reducción la ineficaz gestión del sector público.

Para un tratamiento correcto del problema es preciso separar claramente dos cuestiones: la ineficacia en la gestión y el comportamiento adecuado del sector público.

Para 1979 el coste de funcionamiento de los servicios públicos representa el 50 % del

gasto total y de ellos el 80 % corresponde a gastos de personal. La baja calidad de los servicios públicos depende en España de la mala utilización que se hace de los funcionarios públicos, con jornadas de trabajo que no sobrepasan las 25 horas semanales. No se trata, por lo tanto, como veremos más adelante, que la provisión de servicios públicos sea suficiente, sino que se gestiona con ineficacia.

Cuando esto sucede en el sector privado, lo que se hace no es suprimir la producción de dichos bienes y servicios demandados en el mercado, sino sustituir los gerentes encargados de su producción. Esta exigencia de responsabilidad, que es patente en el sector privado, debe aplicarse igualmente, y aun con mayor grado, en el sector público, ya que se están manejando fondos de toda la comunidad.

La exigencia de esta eficacia en la gestión corresponde hacerla efectiva en primer lugar al Parlamento, cuando se le presenta para su aprobación el Presupuesto. Con independencia del nivel de gasto público, es evidente que las Cámaras deben exigir del Gobierno que explicita claramente para qué solicita las dotaciones presupuestarias, por ejemplo cuántos puestos escolares de educación general básica y cuántas camas hospitalarias van a ser ofrecidas a la comunidad y cuáles van a ser sus costes. Es evidente que un debate parlamentario sobre la eficacia del gasto público con ocasión de la discusión de los Presupuestos debería extenderse también a los resultados alcanzados en el último ejercicio cerrado.

El siguiente nivel de exigencia de eficacia debe ser dentro de la propia Administración por los que tienen a su cargo la gestión de alguna parcela del gasto público.

La fijación de objetivos a diferentes niveles, la delegación de facultades y la exigencia de responsabilidades constituye el único instrumento que hoy existe para una eficaz gestión de los servicios públicos.

Por último, el Tribunal de Cuentas, con ocasión del examen de la Cuenta General debería realizar un examen en profundidad sobre la eficacia del gasto público aplicado a la producción de determinado servicio público, emitiendo un informe que debería hacerse público y ser sometido a debate parlamentario.

Con independencia del aspecto de eficacia en la gestión, el problema que el sector público español debe plantearse para los próximos cuatro años es el de su comportamiento.

El Sector Público español tiene un mediano peso en la economía y su pequeñez viene condicionada por causas estructurales.

El principal freno a una expansión del Sector Público español ha venido del lado de los ingresos. La rigidez de nuestro sistema tributario ha sido patente, siendo incapaz de cumplir con el principio de la suficiencia que como mínimo es exigido a todo sistema fiscal; en diez años la presión fiscal ha crecido a razón de una media anual del 0,2 %.

El factor que estrangulaba a nuestro Sector Público estaba detectado, sólo faltaba la voluntad política de romper este encadenamiento, y ésta llegó con la Ley 50/1977, de 14 de noviembre, sobre Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, que estableció las bases para sanear nuestro sistema tributario: implantación del delito fiscal, supresión del secreto bancario e implantación del impuesto sobre el patrimonio; con las leyes aprobatorias del nuevo impuesto general sobre la Renta de las Personas Físicas y del de Sociedades, y con los restantes proyectos de leyes que se encuentran en las Cortes, que modifican todo el sistema tributario.

Las consecuencias de la aplicación de estas medidas no han tardado en aparecer. En 1978 la presión fiscal del Estado se ha incrementado en 0,8 puntos, y para 1979 se prevé un aumento de 0,6 puntos. Algo que en nuestra historia financiera no había sucedido nunca.

Vamos a exponer ahora cuáles podrían ser las líneas directrices de la política presupuestaria del próximo cuatrienio teniendo presente que se considera como prioritario el problema del paro y que es preciso no reactivar el proceso inflacionista.

Podría fijarse como objetivo un incremento anual del gasto público de 1/2 punto sobre el P. I. B., lo cual supone que si éste crece en términos reales el 6 % acumulativo anual, el gasto público crecería el 7,9 %, representando en 1983 el 29 % del P. I. B.

La reforma fiscal debe permitir financiar este aumento e inclusive al finalizar el año 1983 casi desaparecer el actual déficit del sector público, estimado al comenzar el corriente año en el 1,5 % del P. I. B.

Compatibilidad entre la política de paro y la demanda de bienestar social

Con objeto de dar prioridad al paro, el consumo público debería crecer a la misma tasa que el P. I. B., liberando así recursos para un fuerte crecimiento de la inversión pública. Para que este supuesto se diera, la inversión pública se tendría que dirigir a sectores de infraestructura (carreteras, obras hidráulicas, etc.) que generan, una vez que la inversión entra en funcionamiento, poco gasto corriente.

Sin embargo, no es esto lo que históricamente sucede cuando un país va adquiriendo un mayor grado de desarrollo. La colectividad demanda cada vez más servicios sociales (educación, sanidad, cultura, etc.) que hacen factible el principio de igualdad, y permiten que las diferencias económicas no entren en juego en la meta de salida. Pero este tipo de inversión tiene una alta tasa de cargas recurrentes y hará que en los años sucesivos el consumo público tenga que crecer de manera más rápida que el P. I. B. Es lo que ha sucedido en los últimos años en España, y lo que ha ocurrido en todos los países que entran en un cierto grado de desarrollo. Por ello, la

planificación de la inversión pública de los cuatro próximos años debe ser efectuada teniendo presente tanto el objetivo del paro como el de satisfacer necesidades sociales.

Quizás un programa de viviendas para clases modestas constituiría uno de los que podrían reunir mejores condiciones para alcanzar ambos objetivos: gran absorción de mano de obra por su fuerte efecto multiplicador, y al mismo tiempo satisfacer una demanda social como la vivienda.

Como ya hemos dicho anteriormente, a pesar de la fuerte tasa de crecimiento potencial que para los próximos cuatro años tiene nuestra economía, no sería posible absorber el millón de parados actualmente existente. Por ello, es preciso instrumentar un conjunto coherente de medidas adecuadas a la estructura de la población que está sin ocupación. El sector público tiene que jugar aquí un papel preponderante.

Para aquellos que se encuentran en paro por pérdida de su puesto de trabajo, es necesario instrumentar un seguro de desempleo adecuado y bien controlado, cuya financiación debe recaer tanto sobre la empresa como sobre los que conservan su puesto de trabajo; se trata de un seguro que debe ser financiado por todo el colectivo que trabaja y utiliza el factor trabajo.

No obstante, conviene tener presente que del paro existente hoy día en España, casi el 60 % corresponde a una población juvenil que tiene menos de 25 años, y que no ha accedido aún a puestos de trabajo.

Las medidas a adoptar para resolver este problema del paro juvenil se ha planteado en la Europa Comunitaria y en grandes líneas podrían ser del tenor siguiente:

— Adelantar la edad de jubilación, tanto en el sector público como en el privado, rebajándola paulatinamente hasta alcanzar los 65 años.

— Exención de la cuota de empresa de seguros sociales para los empresarios que contraten jóvenes menores de 25 años que hayan terminado sus estudios universitarios, de formación profesional o de cualquier otro ciclo, siempre que la duración del contrato sea superior a seis meses.

— Cursos de aprendizaje o de formación en empresas, financiados conjuntamente por las empresas y el Estado.

— Contratos de empleo-formación en empresas, subvencionando el Estado parte del salario pagado.

— Ayudas a los que se desplazan al extranjero con contrato de trabajo.

A pesar de estas medidas y de otras análogas que pudieran implantarse, es evidente que por su volumen, el paro juvenil no podría ser eliminado en una gran parte. Para estos jóvenes que no han cotizado a la Seguridad Social y que, por tanto, no pueden acceder al seguro de desempleo, es necesario encontrar una solución. Su financiación habría de recaer sobre el presupuesto del Estado.

Cualquier política de empleo

que se instrumente debe evitar indudablemente un nuevo relanzamiento de las tensiones inflacionistas. La financiación ortodoxa de esta política pudiera financiarse aumentando aún más el déficit presupuestario, pues sus consecuencias sobre la inflación serían inmediatas. Un sistema fiscal renovado, más justo y flexible, que proporcione al sector público una mayor participación en la renta producida, deviene condición necesaria para una nueva política de empleo.

La financiación de la Seguridad Social y el desempleo

Quizá resulte un tanto sorprendente que un país que tiene una tasa de paro superior al 8 % de la población activa, por el sector público se actúe de forma que penaliza la utilización del factor trabajo.

Me estoy refiriendo a la financiación de la Seguridad Social y a los tipos de interés del crédito oficial.

La financiación de la Seguridad Social tiene en España como base los salarios; discrimina por tanto en contra de las empresas que utilizan factor trabajo y beneficia a las que efectúan una capitalización intensiva. En los próximos años la economía española va a tener exceso de mano de obra y, por el contrario, falta de ahorro interno para financiar la inversión, que suplirá acudiendo al crédito exterior con la consiguiente repercusión en balanza de pagos. Es evidente, por

tanto, que el actual sistema de financiación de la Seguridad Social es incongruente con los objetivos de política económica tendentes a reducir el desequilibrio exterior y crear puestos de trabajo en el interior.

Considero, por tanto, urgente modificar el actual sistema de financiación con arreglo a los siguientes criterios:

a) Un aumento sustancial en la aportación del Estado, dirigida en especial a la financiación del Seguro de desempleo juvenil.

b) La cotización de los obreros se efectuará por bases reales.

c) La cotización de los empresarios tomará como base el valor añadido de la empresa y no una parte del mismo, los salarios, como sucede actualmente. La integración de la cuota empresarial de la Seguridad Social en el sistema fiscal formando parte de un impuesto sobre el valor añadido por las empresas haría que la cotización empresarial fuese neutral ante la utilización de factor trabajo o factor capital, y al mismo tiempo permitiría la desgravación fiscal a la exportación, al estar integrada la cuota empresarial en un impuesto indirecto como es el I. V. A.

El crédito oficial y las inversiones intensivas de trabajo

Otra reforma a efectuar está relacionada con el tipo de interés del crédito oficial, el cual

debería penalizar los grandes proyectos de inversión muy intensivos en capital y con poco empleo de mano de obra. El crédito oficial debería efectuar una evaluación económica de todos los proyectos de inversión que requiriese su financiación, de forma tal que el factor trabajo no resultase penalizado, llegando inclusive a la utilización de precios sombra en la valoración del factor trabajo, por tratarse de un factor productivo con excedente.

Alcanzar la elevada tasa de desarrollo que permita no generar más paro requiere aplicar los recursos disponibles a los sectores con mayor productividad; reestructurando aquellos sectores que, como el naval y el siderúrgico, tienen exceso de capacidad. Por otra parte, en el sector naval la rentabilidad es hoy baja al haber adquirido esta tecnología países en vías de desarrollo con mano de obra mucho más barata que la nuestra.

El presupuesto debe asumir aquí no un papel de bombero para enjugar los déficits de estas empresas, sino el de financiador de una operación de reestructuración del sector, eliminando la capacidad excedentaria, aunque ello suponga el tener que pasar al seguro de desempleo parte de la mano de obra, pues en el conjunto de la economía los recursos que se habrían destinado a financiar pérdidas deben invertirse en la promoción de industrias con futuro, que en conjunto crearán más puestos de trabajo que los que se amortizan.

La empresa pública y el desarrollo

La empresa pública debería jugar un papel preponderante en la planificación del desarrollo del próximo cuatrienio. Considero que debe revisarse la política de la empresa pública en el sentido de:

— Utilizarla como instrumento de desarrollo regional.

— Adecuar los precios a los costes, cortando el foco inflacionista que las pérdidas originarían por un control inadecuado de los precios.

— Mejorar su gestión, de forma que la rentabilidad y el valor añadido generado constituyan los indicadores de la gestión, a cuyo efecto todo condicionante impuesto por la Administración a la empresa pública, que suponga un coste económico, debe ser sufragado vía presupuesto. De esta forma podrá juzgarse la actuación de la empresa pública en igualdad con la empresa privada y podrán exigirse las responsabilidades derivadas de una mala gestión.

El Instituto Nacional de Industria debería establecer un programa conducente a determinar cuáles son los sectores que en los próximos años son los más convenientes para realizar inversiones, en función de que su futuro se encuentre despejado, hacia los cuales debería dirigir el I. N. I. la promoción de nuevas empresas públicas.

Dos sectores aparecen como claves del desarrollo futuro español: el energético y el de

promoción de exportaciones. Por lo que se refiere a este último, el I. N. I. debería crear empresas en el exterior que promovieran nuestras exportaciones, ya que el sector privado no parece se sienta muy atraído por este tipo de empresas.

En cuanto al sector energético, puede constituir un verdadero estrangulamiento del desarrollo; por ello, es preciso establecer un programa a medio plazo que coordine tanto la actividad pública como privada, subordinando los intereses particulares a los generales.

La posibilidad de que la economía española salga de la crisis en que se encuentra sólo será factible si todos los protagonistas del quehacer económico: empresario, trabajadores y Gobierno llegan a un acuerdo respaldado por los partidos políticos, para establecer un programa económico a medio plazo, donde se efectúe un reparto equitativo de los costes y beneficios que del programa se derivan y donde los que se encuentran en paro o van a entrar en los próximos cuatro años en el mercado del trabajo, ocupen lugar prioritario.

Es evidente que la elevada tasa de crecimiento necesaria para no generar más paro sólo se alcanzará si se modifica el modelo de desarrollo, dando más relevancia a los aspectos comunitarios y a los valores culturales y sociales. Continuar el desarrollo basándolo en el consumismo individual cuya estructura productiva requiere un elevado gasto de energía, es condenarlo de antemano a seguir en el túnel de la crisis.