

Introducción Editorial

EL DEFICIT PUBLICO

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA abre su número 10 con el tratamiento de un tema tan importante como inoportuno: el déficit con el que se liquidan las cuentas del sector público español.

Tema importante si atendemos a las opiniones de los dictámenes más solventes de la economía española. He aquí dos testimonios:

- «Nuestra preocupación fundamental para 1982 está en el déficit previsto para el sector público. Es preciso un gran coraje político para luchar contra todos los factores que aumentan el déficit público. Pero si quiere alentarse la recuperación de las inversiones y la exportación (actuaciones básicas para luchar contra la crisis) ese esfuerzo parece, no sólo, necesario, resulta también indispensable.»

Tal era la conclusión reciente a la que llegaba la Misión del Fondo Monetario Internacional en su último análisis sobre situación de nuestra economía.

- El Gobernador del Banco de España —en su último discurso ante el Consejo General— acentuaba idéntica preocupación sobre el déficit público, manifestada ya reiteradamente en los informes de nuestro Banco emisor:

«El Banco de España —afirmaba su Gobernador— ha venido insistiendo sobre los peligros que entraña un déficit público que, si bien representa aún un porcentaje relativamente modesto del producto nacional, ha crecido muy fuertemente en los últimos años. El Banco de España no ignora que una buena parte de ese aumento del déficit es consecuencia de la crisis y de decisiones políticas adoptadas en relación con la crisis, y orientadas, en gran medida, a aliviar el peso de la misma sobre particulares y empresas. Pero, aun siendo las cosas así, el Banco estima que hay posibilidades de actuación para poder moderar el crecimiento del gasto público corriente; subraya que los efectos estimulantes de un aumento de la inversión pública pueden anularse si no se está atacando simultáneamente la corrección de las distorsionadas estructuras de precios relativos y pueden convertirse en un factor adicional de perturbación si, además, el aumento de la inversión pública lleva a una ampliación del déficit cuya financiación determine una contracción de los fondos de préstamo puestos a disposición del sector privado o, alternatively, una renuncia al control de la expansión monetaria.»

**OPINION TECNICA
Y OPINION PUBLICA
SOBRE EL DEFICIT**

El acuerdo básico que esas bien reputadas opiniones manifiestan elevando al déficit del sector público a la categoría de un primer problema nacional, contrasta con su planteamiento y consideración actuales en la opinión de la mayoría de los ciudadanos. Esa opinión pública dominante sobre los problemas del sector público y su presupuesto, se define por dos notas encontradas y reveladoras que Galdós expresó magistralmente hace ahora casi un siglo. De un lado está ese deseo tan ibérico de que el Estado lo remedie todo, lo que nos hace trasladar hacia él nuestras propias insuficiencias y limitaciones, esperando de la diligencia estatal el remedio de nuestra pereza y pasividad: «Algunos lo esperan todo del Estado y disparan sus peticiones sobre el Presupuesto creyendo que las cifras de las cuentas públicas pueden remediar todos los males que afligen al país en el orden económico.» Pero, de otra parte, esta demanda de arreglo universal por el Estado de los asuntos de nuestra responsabilidad discurría —decía Galdós en su tiempo (1888)— y discurre —como ratifica la simple observación de la conducta general en el nuestro— con un amplio desconocimiento y una despreocupación general por la situación y los problemas de la Hacienda: «¿Quién examina aquí con detenimiento y maduro análisis los Presupuestos del Estado cuando el Ministro los presenta a las Cortes?» **Nadie**, era la respuesta de don Benito. Muy pocos, sería una respuesta actual.

Es esa generalizada despreocupación por el déficit público, sus efectos y sus remedios, lo que convierte a su tratamiento en ocupación inoportuna. Pero, al mismo tiempo, en quehacer inevitable, pues quererlo todo del Estado e ignorar las consecuencias de esos deseos, es una constante que domina gran parte de la historia contemporánea de España, lo que no puede tener más que una consecuencia: la presencia dominante de un sector público deficitario que ha dificultado, cuando no impedido, una administración correcta de nuestra economía y la definición de una política económica racional y coherente.

En esa larga historia contemporánea española dominada por el déficit público, la ola excepcional de prosperidad económica occidental que llega a nuestro país tardíamente (con la política de estabilización de 1959), permitió abrir un paréntesis de equilibrio del sector público que ha cerrado bruscamente la crisis económica de los setenta, uno de cuyos síntomas más reveladores lo constituye la vuelta a lo que algunos califican como **epidemia del déficit público** y otros —sin valorar su indiscutible presencia— como **el regreso al déficit** de nuestro sector público.

Esos calificativos aplicados al déficit del sector público demuestran ya la división de opiniones que suscita. Una división de opiniones con dos matices importantes: el primero, su estacionalidad; el segundo, su limitación. Su limitación, pues la discusión sobre el déficit público es una polémica reducida y no popular, en la que participan economistas, hacendistas, algunos empresarios y unos cuantos políticos, discusión limitada en sus intérpretes y también limitada en el calendario a fechas claramente marcadas por el ciclo temporal de presentación y discusión

parlamentaria del presupuesto. Se trata de discusiones otoñales que repiten los mismos temas y casi idénticos argumentos frente a un presupuesto ya hecho, con cifras crecientes de gastos y déficit público.

Ante ese presupuesto ya presentado se alzan las voces radicales que condenan el déficit público y exigen su desaparición con la poda enérgica del gasto público, que busca un Estado mínimo, y la prometedora reducción de la presión fiscal, que aspira a dejar en manos privadas, para que en ellas fructifiquen mejor, el destino de los ingresos ganados por cada empresa, por cada familia. Esta crítica radical del déficit público tiene sus mejores defensores en nuestros economistas liberales y sus peores argumentos en las inviables propuestas de la brusca desaparición del déficit público (con el corte súbito de los gastos y la disminución prometedora e inmediata de los impuestos) y en la divulgada presentación acusatoria del déficit público que exculpa a la sociedad de su realización.

Malos argumentos, se afirma, porque con su utilización no se contribuye a luchar contra el déficit público, ni a remediar las causas, ni a paliar sus efectos. Propugnar una reducción drástica del gasto público y de la presión fiscal como remedios inmediatos del déficit público, equivale a olvidar las limitaciones económicas, sociales y políticas de esas medidas. Y también la propia experiencia histórica de las grandes operaciones de estabilización del sector público realizadas por la mejor tradición liberal. Por citar el caso más próximo y más clásico, la operación niveladora del sector público realizada por Raimundo Fernández Villaverde a comienzos de siglo, puede comprobarse como ésta tuvo dos componentes que han concurrido en todos los ensayos similares: la disminución en el **ritmo** de crecimiento de los gastos públicos y el necesario **aumento** de los ingresos públicos. Disminuir el total de los gastos públicos drásticamente de un año para otro —como se afirma por algunos— en 500.000 millones de pesetas, esto es, en un 2,5 por 100 del PIB, y al mismo tiempo de la presión fiscal asegurando que no pasaría nada, no constituye una afirmación fundada, ni tampoco responsable.

Por otra parte, esa postura radical frente al déficit público emplea una argumentación exculpatoria y demagógica que no contribuye ciertamente a plantear el problema en sus límites verdaderos. Frecuentemente, en efecto, el déficit público se presenta a la opinión de los ciudadanos como si alguien distinto de nosotros —distinto de los consumidores, trabajadores y empresarios—, quizá esa personalidad tecnocrática que los hacendistas denominan Administraciones Públicas, estuviese realizando por su cuenta y riesgo gastos despilfarradores sin fundamento, o bien no obteniendo —por falta de organización, medios y voluntad— los ingresos necesarios y posibles. Se pide entonces que ese despilfarro administrativo —que culmina en el déficit público— cese, al tiempo que se condena a los políticos como únicos culpables del mismo. Este planteamiento del déficit público, que se adereza con

**LA CRITICA RADICAL
AL DEFICIT
PUBLICO: ORIGEN
DE UNA POLEMICA
ESTERIL**

la retórica acumulada sobre la incapacidad gestora de las Administraciones Públicas, no es admisible, porque no es realista, por más que pueda resultar atractivo en la medida que nos exculpa a todos de su presencia y causación, imputándolas a la minoría de políticos y burócratas que dirigen la Administración Pública. Es obvio que el sector de Administraciones Públicas no recoge otra cosa que el conjunto de las decisiones imputables a **todos los ciudadanos** en cuanto sociedad organizada.

No puede extrañar que estos alegatos radicales no ganen con esos argumentos otro objetivo que el de su reiteración otoñal. Ni la radical reducción de los gastos públicos y los impuestos para remediar el déficit es hoy ni lo ha sido nunca una política viable, ni el planteamiento del déficit con la exculpación total de los ciudadanos y de la sociedad constituye —habría que preguntarse incluso si lo pretende— un enfoque realista de un problema económico tan grave con raíces sociales y políticas imposibles de ignorar.

**EL FATALISMO
FRENTE
AL DEFICIT PUBLICO:
SUS MOTIVACIONES
Y SUS
CONSECUENCIAS**

Frente a esa crítica radical al déficit público, el fatalismo inmovilista gana año tras año la batalla del déficit público. Una actitud ésta que invierte la contemplación del déficit que se realiza desde la posición radical que lo condena. Para los fatalistas, el déficit es una consecuencia irremediable del planteamiento de la actividad financiera en una democracia pluralista. La presión de los distintos grupos sociales empuja el crecimiento del gasto público (o la disminución de los impuestos) a favor de sus intereses. Esa presión social se anima y encauza por los partidos políticos, receptivos y sensibles siempre a todas las peticiones presupuestarias que puedan reforzar su presencia y su poder. De esta manera, en una democracia pluralista, todos los sectores sociales, todos los grupos económicos y todos los partidos políticos empujamos al gasto público al alza, los impuestos hacia la concesión de alicientes y el déficit público a su expansión a través de programas que **nos** interesan porque el precio de hacer triunfar nuestros programas es apoyar los de los **demás**.

El principio básico de actuación en una democracia respecto del gasto público o los impuestos es parecido al del viejo juego napolitano: «Dame **tu** conformidad para **mi** programa, que yo te daré la **mía** para los **tuyos**.»

Tratar de resistir a esa fuerza social y política que se halla tras de la expansión del gasto público, que multiplica y justifica la proliferación de incentivos y alicientes fiscales a los distintos grupos económicos y sociales y que, como resultado, concluye en un déficit público creciente, constituye una tarea que los fatalistas del déficit consideran utópica e imposible. Si la sociedad española quiere el déficit público, el Ministro de Hacienda no va a negarle —porque no podrá— sus preferencias.

Partiendo de esta actitud, la sociedad organizada termina convirtiendo de hecho al Ministro de Hacienda en el gran sumador del Reino. Petición tras petición, debidamente encauzadas por los partidos políticos se transforman en partidas presupuestarias a lo largo de cada ejercicio. No hay día del año que pase sin proyecto de ley que reclame aumento del gasto público (o que solicite disminución de impuestos). De esta forma, cuando llega septiembre y la suma total de gastos se realiza, se comprueba su enorme valor total.

El arte de presupuestar consiste entonces en añadir a la operación de suma de los gastos, la operación de resta de los ingresos posibles en el próximo año y cuadrar la cuenta disminuyendo las inversiones públicas para llegar a un déficit creciente año tras año, cada vez menos defendible y más perturbador. A ese fatalismo, impuesto por los intereses que encauzan hacia el presupuesto sus incontenibles presiones que el déficit público manifiesta, se une el fatalismo de las fechas y los hechos. El presupuesto que se discute está ya **hecho**: es un documento cifrado sobre el que debe deliberarse en poco tiempo y que si no se aprueba, el mal mayor de no tener presupuesto para el ejercicio siguiente se agita como un fantasma creador de incertidumbres, frente al mal menor de aceptar lo cierto y disponible: el presupuesto ya elaborado. Si a esos temores de la incertidumbre se añade la inercia de las circunstancias en las que el presupuesto se discute: la proximidad de las fechas navideñas, la pereza a los nuevos debates, se tendrán las fuerzas que terminan ganando para la propuesta presupuestaria —que puede ser mala pero que está formulada— su aceptación definitiva.

La posición fatalista frente al crecimiento del déficit público ofrece argumentos de oportunidad política y de arraigo en corruptelas sociales que encogen el ánimo de quienes, desde el conocimiento de los perturbadores efectos que el déficit público ocasiona, tratan de ganar la difícil batalla de su reducción.

¿Es posible definir una política **realista** del déficit público? y, sobre todo, ¿es posible ganar para esa política **aceptación pública, vigencia social e implantación efectiva**?

He aquí dos preguntas formidables de bien difícil respuesta, que hemos intentado ofrecer en este número 10 de PAPELES, comprometiendo para ello las opiniones de destacados economistas y hacendistas. En la primera sección de la Revista tiene el lector las respuestas a cuya lectura le remitimos, no sin caer antes en la tentación de reclamar su tiempo y atención sobre algunos comentarios, realizados con el mejor propósito de aclarar cómo hemos pretendido que nuestros colaboradores diesen esas respuestas y de glosar su valioso contenido.

Nuestro punto de partida para plantear este problema del déficit público español es aceptar y reconocer su inoportunidad. En primer término, su inoportunidad estacional: se trata de un tema de otoño que queremos discutir en primavera. Y no porque creamos en la virtud

LAS PREGUNTAS INOPORTUNAS FRENTE AL DEFICIT PUBLICO

creadora de esta estación, sino porque estamos convencidos de que sólo haciendo del déficit público un problema de todas las estaciones, podrá encontrar su difícil remedio. En otros términos: el déficit público tiene que plantearse y discutirse con un horizonte temporal dilatado. Mientras lo encerremos en el ritual del último trimestre de cada ejercicio, la inercia del fatalismo del déficit público ganará su batalla cada año.

La inoportunidad de abrir una discusión del déficit público no es sólo estacional. Es también, y sobre todo, electoral y política. ¿Quién es el partido, quién el gobernante, quién el aspirante al disfrute del poder que en un año pre-electoral (o electoral) como éste que vivimos se atreve a plantear a los ciudadanos el cambio de conductas y actitudes costosas e impopulares que reclama un tratamiento responsable de los problemas del sector público español? ¿Qué partido político no cae en la tentación de participar en ese festival competitivo de demagogia presupuestaria y de milagrería económica con el que cada cual trata de ganarse el favor de los electores? La noticia económica más pacífica e inquietante de 1982 es la que afirma su carácter de ejercicio pre-electoral o electoral. Pacífica: en cuanto que supone el reconocimiento de un hecho cuya celebración es la manifestación y el contraste de una normal convivencia democrática prevista en nuestra Constitución. Inquietante: en cuanto que ese carácter político del año 82 corre el riesgo de convertirle en un ejercicio tentador a fáciles concesiones de gasto, a olvidos de principios de rigurosa administración económica y a realizar continuadas excepciones dilatorias a las graves y costosas decisiones que la situación económica hace improrrogables. Y entre esas decisiones están las que afectan al déficit público.

Todos esos motivos poderosos de inoportunidad favorecen una doble actitud que ante el déficit público han adoptado muchos de nuestros economistas y casi todos los políticos. Una actitud de silencio y escepticismo, cómoda y rentable para los economistas. Una huida de los políticos de cualquier planteamiento responsable del problema del déficit público, temerosos de perder con él el fulgor de su imagen y el anhelo activo de la popularidad.

**RAZONES PARA
PREGUNTAR POR
EL DEFICIT PUBLICO
Y ABORDAR
SU TRATAMIENTO**

Pero es el caso que en esta etapa crítica que nos ha tocado vivir es mucho lo que los españoles nos jugamos a la carta de la economía, tan dependiente en la recuperación de su perdido dinamismo de un tratamiento decidido del mal del déficit público. Si nuestras instituciones democráticas, los dirigentes políticos y los ciudadanos no sabemos, no podemos o no queremos dar respuestas a los decisivos problemas económicos que tenemos planteados estaremos erosionando —quizás irreparablemente— la propia legitimidad de nuestro régimen democrático y, con ella, arriesgando su consolidación y continuidad. En esa gran tarea, por cuyo desempeño juzgará la historia a las generaciones actuales, debe buscar su espacio y su creciente prioridad el tratamiento de los problemas económicos y financieros del país, a los

que el continuado alegato de su inoportunidad política va convirtiendo, cada vez más, en crónicamente insolubles.

Como demuestran las opiniones que abren esta introducción editorial, PAPELES no está sólo en la prioridad que debe atribuirse al déficit público, aunque como prueba también la observación de la realidad social y política española, el déficit público es un mal del que se habla menos de lo que se debiera y que no recibe de los ciudadanos las ayudas necesarias para su limitación y reducción.

Hay motivos para estas actitudes de silencio y pasividad situados más allá de los puros intereses personales. No resulta fácil crear una responsable preocupación social por las cifras del déficit público. ¿Qué significa para una gran mayoría de la población que las cuentas públicas se hayan liquidado en el último año con 700.000 millones de pesetas de déficit, que este déficit encuentre su explicación dominante en un aumento a lo largo de la crisis (1973-81) de los gastos corrientes (un 80 por 100 en términos reales), que el Estado se haya endeudado con el Banco de España para costear su presupuesto de gastos de 1981 en más de 500.000 millones de pesetas? Hay que confesar que muy poco. Esa lluvia de miles de millones que en cada otoño deja caer sobre nosotros el Ministro de Hacienda se escucha por la mayor parte de los ciudadanos como una cantinela a la que se han habituado, que consideran distante de sus conocimientos y más aún de sus responsabilidades. Y, en cualquier caso, contraria a sus intereses directos y personales, porque los gastos públicos que afectan a cada ciudadano le parecerán siempre mezquinos y los impuestos que debe pagar exorbitantes.

Esta es la situación de partida que ningún planteamiento realista del déficit público puede ignorar. Despreciar este estado de opinión pública sobre el déficit no contribuirá a remediarlo.

Frente a la dominante despreocupación social y política por el déficit público es necesario justificar su importancia, y el decisivo papel que el mismo desempeña en la continuidad y en el agravamiento de los problemas económicos. El déficit público está en el centro de la crisis económica española y, tal y como se configura y se financia, no es la solución de nuestros problemas económicos, sino más bien en parte síntoma y en parte causa de esos problemas. Tratemos de explicar por qué.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha venido insistiendo en el hecho de que la compleja crisis económica que padecemos deriva de una respuesta parcial e insuficiente a los cuatro grandes retos en que ésta se manifiesta:

- El reto energético, que ha abierto en todas las economías deudoras de energía los peligros permanentes de la inflación, el déficit exte-

**EXPLICAR Y HACER
ENTENDER
LO QUE
EL DEFICIT PUBLICO
SIGNIFICA**

**CRISIS ECONOMICA,
INVERSION
PUBLICA
Y DEFICIT**

rior y, simultáneamente, la caída de la producción y la generalización del desempleo.

- El reto del ajuste exterior de su balanza de pagos, pues cada economía debe responder con un mayor esfuerzo exportador a su empobrecimiento frente al resto del mundo.
- El reto de la reconversión industrial, pues es inevitable poner al día —por ajustes positivos de las distintas producciones— la estructura industrial, dañada irreversiblemente en muchos sectores por la crisis.
- El reto del cambio tecnológico, abierto por las innovaciones posibles y necesarias para mantener la competitividad y el progreso de una economía nacional.

Los años vividos con la crisis han demostrado hasta el límite de la experiencia cierta que sin responder a estas cuatro grandes cuestiones no será posible que una sociedad recupere su dinamismo, cree riqueza con la que satisfacer las necesidades privadas y públicas de su población y ofrezca empleos con los que ganar el derecho al trabajo de sus ciudadanos.

La respuesta española a esos cuatro grandes retos de la crisis no ha sido la adecuada, porque no hemos sabido, no hemos podido o no hemos querido actuar con la resolución y la perseverancia necesarias a lo largo de cinco líneas de acción en las que tiene que probarse la voluntad verdadera de una sociedad para enfrentarse con sus problemas económicos y en las que tienen que medirse los auténticos avances conseguidos en la lucha con la crisis económica. Cualquier relato de la situación de una economía que no tome como pauta de referencia estos puntos de observación es huera y vana retórica. Esas cinco líneas de acción fundamentales son:

1.^a Reducir los costes reales del trabajo (salarios, Seguridad Social y aumentos en la productividad del trabajo) en la **cuantía** y con la **duración suficientes** para favorecer el empleo de forma que se conceda viabilidad a las inversiones y se mejore la competitividad de la producción. Esa reducción de los costes de producción de las empresas tiene también que manifestarse en otros dos frentes: los costes de la energía y de las materias primas y los costes financieros.

2.^a Diseñar y realizar un programa de inversiones públicas bien controlado que facilite ajustes positivos de la economía a la crisis y cuya financiación se apoye en un mayor ahorro público.

3.^a Reformar el sistema económico, que debe ganar **eficacia** para orientar la asignación de los recursos y **justicia** en la distribución de la riqueza y del producto. La mayor eficacia reclama la disminución de la rigidez del sistema económico (el aumento de su flexibilidad), conseguido por una mayor liberalización y por la práctica de una política de ajustes positivos en los sectores especialmente afectados por la crisis. La flexibilidad y el cambio constituyen reformas progresivas y necesarias en una economía, que deben lograrse con la incorporación de gra-

dos suficientes de libertad y de eliminaciones progresivas en el intervencionismo y en la regulación. El sistema económico no debe ser sólo eficaz sino también justo, y este objetivo reclama en España la modernización de sus instituciones económicas y financieras mediante la práctica de reformas que pongan al día al mundo de nuestras instituciones económicas. Ese campo de reformas necesarias para modernizar la economía española es amplio, pues ha estado aplazado desde siempre y se integra al menos por actuaciones fundamentales en seis campos diferentes (reforma fiscal, presupuestaria, del sistema financiero, de la empresa pública, de las relaciones laborales y la Seguridad Social, de las estructuras comerciales).

4.^a La ayuda al cambio tecnológico y a la difusión del progreso técnico en la economía, palancas imprescindibles para alentar el crecimiento de las inversiones.

5.^a El aumento de la capacidad exportadora y de la internacionalización de la actividad económica nacional.

En esas cinco necesarias y perseverantes actuaciones frente a la crisis los comportamientos del sector público ocupan un lugar central. Tres deben ser sus líneas de acción fundamentales:

- Desarrollo de un programa de inversiones públicas que sostenga la producción y el empleo y contribuya a realizar aquellos ajustes que devuelvan el dinamismo productivo a la economía española. Es evidente que la necesaria reducción de los salarios reales puede provocar a corto plazo caídas del consumo privado y, con ellas, agravar el problema del desempleo. A plazo medio, la recuperación de los excedentes empresariales animará el crecimiento de la producción y la ocupación pero, en tanto esas decisiones de la inversión privada llegan, será menester que la inversión pública actúe para sostener el empleo, realizando programas previamente planeados, acordes con el ajuste a las grandes líneas reclamadas para responder a los retos productivos de la crisis (favorecer el Programa Energético Nacional, posibilitar la reconversión de la industria, difundir el progreso tecnológico).
- Esas mayores inversiones públicas deben de contar con un mayor ahorro público que contribuya a financiarlas, lo cual, a su vez, reclama aumentar o recuperar la capacidad ahorradora del sector público, actuando sobre la moderación de los gastos corrientes y potenciando la capacidad recaudatoria de los ingresos públicos.
- El crecimiento de las inversiones públicas y el aumento del ahorro público deben incorporar para su realización modificaciones en los mecanismos de elección y de control del sector público y acentuar la voluntad política necesaria para su eficaz funcionamiento.

**PREGUNTAS SOBRE
EL DEFICIT PUBLICO
Y EL COMO
DE LAS RESPUESTAS
DE ESTE NUMERO
DE «PAPELES»**

¿Ha sido éste el comportamiento del sector público español a lo largo de la crisis económica? Esa es la primera y fundamental pregunta que tratan de responder siete profesores de Hacienda Pública que hemos convocado para que ofrecieran sus contestaciones a nuestros lectores. Esa convocatoria partió de un documento base realizado por uno de los mejores conocedores del presupuesto español: el profesor **José Barea**, que durante tantos años ha orientado desde la Dirección General de Presupuesto, primero, desde la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público, después, la elaboración del documento central del Presupuesto de las Administraciones Públicas: el del Estado. En torno a los datos ofrecidos por el trabajo de Barea se han articulado tres ponencias: una general, la del profesor **Lagares Calvo** sobre «Crisis económica, déficit público y política fiscal en España»; la del profesor **Alvarez Rendueles** sobre «Las consecuencias financieras del déficit público», y la del profesor **Braulio Medel** sobre «El origen y los remedios del déficit público español». Estas tres ponencias han sido comentadas por los profesores **Eugenio Domingo, Victorio Valle y Emilio Albi**. A estos trabajos sobre el déficit público se han añadido dos notas breves que consideramos de interés para nuestros lectores: la primera bajo el título de «Déficit Público y Política Monetaria» muestra los diversos efectos del déficit público sobre la tasa de inflación según el horizonte temporal considerado. Una segunda nota pretende describir el llamado **efecto expulsión** («crowding out»), que está en el centro de toda la controversia actual sobre el déficit público, ofreciendo con este propósito la versión castellana del trabajo de **Adrian Blundell-Wignal y Jean-Claude Chouraqui**, publicado en «L'Observateur de l'O.C.D.E.», y en el que se sintetizan las principales conclusiones del reciente estudio de la OCDE: «Financement du deficit budgetaire et contrôle monétaire» (1982).

La lectura de ese núcleo de opiniones sobre el déficit público creemos que facilitará al lector de PAPELES la formación de opiniones propias en tema tan importante y en el que tanto interesa contar con la formación de una conciencia general sobre su significado, sus causas, sus efectos y sus posibles remedios. Contribuir a un planteamiento realista de los problemas del déficit público es la pretensión de esas páginas. Y sobre algunos puntos decisivos para ese propósito desearíamos insistir a los lectores en esta introducción editorial siguiendo el contenido de los trabajos que contiene este número de PAPELES.

**DEFICIT PUBLICO:
¿DE QUIEN Y QUE?**

El primero de esos puntos es la necesidad de clarificar el lenguaje. Por brevedad y comodidad hablamos de **déficit público**, ¿pero de **quién** hablamos? y ¿de qué **concepto** de déficit público? Las polémicas sobre el déficit público se han basado, en muchas ocasiones, en los equívocos creados por los términos utilizados. Por este motivo resulta fundamental definir el intérprete a cuyo comportamiento nos referimos antes de valorarlo. El déficit público del que se habla y al que se juzga en

este número de PAPELES es el que registran las **Administraciones Públicas** (a las que se define según los criterios de Contabilidad Nacional de Eurostat expresados en el «Système européen des comptes économiques intégrés»: «conjunto de agentes cuya función es la de organizar y producir para la sociedad bienes y/o servicios no destinados al mercado y efectuar operaciones de redistribución de la renta y la riqueza nacional y cuyos recursos principales provienen de pagos obligatorios»); déficit al que se aprecia fundamentalmente en términos de Contabilidad Nacional (necesidades de financiación del Sector de Administraciones Públicas).

Hay razones económicas importantes para utilizar ese criterio de demarcación del sector público. Constituye un origen de errores importantes añadir las actividades de las empresas públicas financieras y no financieras a las de las Administraciones Públicas y operar con un concepto de sector público del que, dada su heterogeneidad, pueden realizarse con facilidad afirmaciones erróneas sobre su comportamiento.

Afortunadamente, ese intérprete del déficit público —las Administraciones Públicas— es un agregado sobre el que se dispone en España de estimaciones estadísticas aceptables y oportunas, con lo que su comportamiento puede juzgarse con pertinencia y puntualidad. Existen, sin embargo, algunas debilidades de información que convendría corregir.

Esas deficiencias afectan principalmente a los subsectores de Corporaciones Locales y Entes Autonómicos y a los necesarios cambios que es preciso realizar en las series históricas disponibles por haberse visto afectadas por los cambios de competencias del Sector de Administraciones Públicas en los últimos años.

Sin embargo, las principales deficiencias de información se registran en el sector de empresas públicas no financieras que, aunque no forman parte del sector de Administraciones Públicas, su conocimiento constituye una pieza importante para conocer los problemas que la crisis ha planteado a la economía española y para juzgar la marcha de las inversiones y del propio déficit público. Esas deficiencias de información deberían subsanarse, al menos para las empresas públicas más importantes.

En prensa ya este número de PAPELES, el Banco de España acaba de publicar un excelente estudio de **Rafael Alvarez Blanco**: «El sector público en España: Clasificación, fuentes y cuentas», que, aparte de ofrecer una demarcación precisa del sector público en España, expone y valora detalladamente las principales fuentes de información para darle contenido, proponiendo un conjunto de criterios que sería necesario atender cuanto antes para mejorar el conocimiento de nuestro sector público.

En segundo lugar, figura el tema de la propia entidad y causas de nuestro déficit público. Con frecuencia se afirma que éste carece de importancia. No es esa la valoración a la que se llega si se considera

**DEFICIT PUBLICO:
LOS MOTIVOS
DE SU GRAVEDAD**

su dimensión actual (1981) en términos absolutos y comparando su cuantía con el total de los recursos de financiación disponibles (un término de referencia más adecuado que el PIB para conocer lo que las necesidades de financiación del sector de Administraciones Públicas suponen). Por otra parte, el ritmo de crecimiento del déficit público español completa, y aún podría decirse que amplía, la preocupante visión que ofrece su cuantía. Ritmo de crecimiento que no admite parangón con el de otros países y que indica los considerables esfuerzos que serán necesarios para frenar su acelerada marcha.

Valorar el déficit público es imposible sin conocer sus causas y consecuencias, la forma en la que se produce y las alternativas por las que se financia. Y en esas tres direcciones existen poderosos motivos para considerar al déficit público como un gran problema nacional.

Por sus causas, pues, el déficit público español tiene tras de sí la profunda crisis económica, que llega en este ejercicio a su noveno cumpleaños. Un hecho que constituye la preocupación y el problema que domina la atención de todas las sociedades occidentales. **James Tobin** —el reciente Premio Nobel de Economía— afirmó hace años, en uno de sus trabajos inolvidables, que todo déficit de un agente de la economía indica superávit de otro y que el déficit público se corresponde con la recesión, la capacidad ociosa, el desempleo, la inactividad económica privadas. Si queremos reducir el déficit público no hay otra alternativa que aumentar las inversiones privadas, elevar el endeudamiento de las empresas **con este exclusivo fin**. El desfundamiento de la inversión privada, la caída en el ritmo de crecimiento de la producción privada se hallan indiscutiblemente detrás de la **generalizada** epidemia del déficit público de nuestros días. Una prueba quizás tosca, pero demostrativa, de esta realidad la ofrecen los resultados de un cálculo simple. Imaginemos que el PIB hubiera crecido en España al 4,5 por 100 anual en términos reales desde 1974 a 1980 y que el sector de Administraciones Públicas hubiera mantenido idéntica participación en el PIB a la alcanzada en este último año y los gastos públicos se hubieran comportado igual. El cálculo llevaría a un superávit de 186.512 millones de pesetas en 1980, frente a los 478.441 millones de déficit que se registraron realmente. Parece, pues, que la crisis económica está detrás del déficit público. Pero consolarse con ese hecho equivaldría a llorar las consecuencias de la crisis desde la pasividad de la gestión presupuestaria. Y ni esa queja, ni mucho menos esa pasividad, están justificadas, porque el déficit público es no sólo síntoma de la crisis sino **una de sus causas principales**. Y lo es por cuanto la recuperación del dinamismo de la economía, el aumento de la inversión y las exportaciones dependen de la definición y decidida y continuada aplicación de una política económica ajustada a los principios antes expuestos.

El ajuste de los costes y de los precios relativos constituye la primera de las necesidades que debe atender una política coherente frente a la crisis económica. Sobre este punto colocó, con gran acierto y brillantez, el Informe del Banco de España del pasado año un acento

de preocupación que debería ser atendido por nuestra política económica. No es posible, sin ajustar costes y precios relativos, restablecer el carácter dinámico de nuestra economía. Y sin dinamismo en la producción todos los problemas de una sociedad se complican. Por supuesto, los económicos y, desde luego, los sociales y políticos. El ajuste a la baja de los costes reales del trabajo debe permitir, como antes afirmábamos, un aumento en las inversiones públicas dirigidas a facilitar los ajustes productivos de la economía y a acentuar sus posibilidades potenciales de crecimiento económico. Pero ese aumento necesario de las inversiones públicas precisa de un aumento sustancial en el ahorro público, el cual, a su vez, demanda una actuación en el doble frente de la desaceleración de los gastos públicos y del aumento de los ingresos públicos. Elevar las inversiones públicas aumentando el déficit no es un remedio, sino una causa de agravación de la crisis. La contención del consumo público es un componente imprescindible de la política económica que el tratamiento de la crisis reclama.

Pues bien, cuando con estas condiciones en la mano nos dirigimos hacia el comportamiento del déficit público español nos encontramos con un panorama desolador. El déficit público lo ha generado básicamente un crecimiento de los gastos corrientes (gastos de consumo y, sobre todo, gastos de transferencia). El ahorro público ha desaparecido a partir del ejercicio de 1980, convirtiéndose en un desahorro que acentúa el problema de la financiación de las inversiones públicas. El déficit público se ha presentado además de forma súbita e imprevista. Las diferencias entre el déficit inicialmente previsto en los presupuestos y el registrado en la liquidación de las Cuentas Generales ha sido muy considerable y, lo que es peor, se ha presentado de forma brusca y sorprendente en cada ejercicio, obligando al Banco de España, para limitar sus efectos, a actuaciones inmediatas sobre los activos de caja del sistema bancario, que han dañado la cuantía y la continuidad del crédito al sector privado. Cerrando el cuadro de esas preocupantes características, el déficit público ha tomado el camino —fácil, pero costoso por todos los conceptos— de la utilización directa de la ayuda del Banco de España, complicando y dificultando así las tareas de la política monetaria y añadiendo un efecto negativo más al de su considerable cuantía y dirección.

Un déficit público con estas características es obvio que se convierte en un motivo de agravación de la crisis. El déficit público ha constituido el medio a través del cual los precios y costes relativos de nuestra sociedad se han consolidado y no flexibilizado y reducido como hubiera sido necesario. La disponibilidad del déficit público ha añadido más leña al fuego del motor de la crisis: la rigidez de los costes y precios relativos, el aumento de los gastos públicos de consumo y otros gastos públicos corrientes, la caída y desaparición del ahorro público, el sacrificio, en fin, de las necesarias inversiones. Son estos hechos los

CONDUCTA IDEAL Y REAL DEL SECTOR PUBLICO

DEFICIT PUBLICO Y AGRAVACION DE LA CRISIS

que originan que el déficit público deba de situarse como centro de preocupación general de quienes desean para el país una política económica eficiente frente a la crisis y aspiran a la consolidación de nuestro Estado democrático. El Informe del Fondo Monetario Internacional habla del coraje político necesario en esta gran empresa de resolver los problemas que el sector público plantea y que deben tomar —como se indica en las opiniones que este número de PAPELES recoge— una triple dirección: disminuir la cuantía del déficit, variar su estructura y mejorar su financiación. Sobre las múltiples ideas y propuestas contenidas a este respecto en los trabajos de los colaboradores de este número, sería tentador extender los comentarios de esta introducción editorial. Sin embargo, tenemos que reducirlos a unos cuantos puntos que nos parecen de especial relevancia y que han sido un tanto pospuestos, y en algún caso olvidados, en las discusiones otoñales de nuestro déficit público .

**DEFICIT PUBLICO:
NECESIDAD
DE TIEMPO Y DE
UNA POLITICA
ECONOMICA
PARA TRATARLO**

El primero de esos comentarios pretende acentuar los problemas del plazo y de la complejidad de la acción necesaria para reducir el déficit público español. No es posible resolver este gran problema en el espacio de unos meses. Necesita la perseverancia de varios años porque reclama la elaboración de un programa de política económica en el que el tratamiento del déficit ocupe el lugar que le corresponde. Sin tratar la crisis, sin afrontar sus problemas, sin conseguir la recuperación del tono inversor del país, tendremos más déficit público. Por tanto, la necesidad de ese programa de política económica a plazo medio está demandada por las propias causas del déficit público.

**LA VOLUNTAD
POLITICA
Y LAS INSTITUCIONES
PRESUPUESTARIAS**

Por otra parte, la actuación para reducir el déficit público tiene que ser compleja y ha de afrontarse en el doble sentido que marca la economía de los gastos y el aumento de los ingresos necesarios. Esta doble actuación —y en particular la desaceleración del gasto público— requiere esa voluntad política que todos los informes económicos reclaman para tratar el déficit del sector público. Las instituciones presupuestarias heredadas de la Hacienda Pública española —así como las de otros países— presentan en esta tarea enormes debilidades.

La marcha incontenible del gasto público se registra por las Haciendas de todos los países democráticos y tiene como base fundamental explicativa la debilidad de los Parlamentos frente a los deseos de los distintos grupos sociales por gastos públicos mayores. Tendencia antigua que ya consignaba —nada menos que en 1919— el Ministro de Hacienda alemán Schiffer, cuando proclamaba que Parlamento y parlamentarios se habían pasado a una filosofía de gasto desde una moral de ahorro. Esa debilidad hacia el gasto de la representación popular ha ido colocando a los Ministros de Hacienda de todos los países en posiciones políticas muy difíciles y especialmente dramáticas hoy en día, cuando el control y la reducción de los gastos totales se pide públi-

camente por todos y cuando la elevación de partidas concretas de gastos está abierta a todas las presiones. Esta realidad hace más necesario que nunca definir actitudes resueltas sobre varios puntos en cuanto a la autoridad política que debe responsabilizarse de dirigir la elaboración de los presupuestos, en cuanto a la adopción efectiva y no sólo nominal de fórmulas presupuestarias que prevengan del crecimiento del coste de los gastos públicos, en cuanto a la mejora, en fin, de los instrumentos que controlen y limiten ese crecimiento del gasto.

En el primer punto, parece llegada la hora de considerar en España la alternativa de hacer depender del Jefe del Ejecutivo (el Presidente del Gobierno) la Oficina del Presupuesto, tal y como ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos. Hecho que constituye una prenda necesaria de credibilidad pública en que la política de contención del gasto va a ser abordada con la decisión y las responsabilidades que las necesidades actuales demandan. No es posible trasladar una responsabilidad política de esta naturaleza, que reclama una autoridad y un poder de primer orden, sobre ningún otro departamento ministerial.

Por otra parte, la aplicación de reglas límites para el crecimiento de los gastos corrientes (consumo público, gastos de transferencia y, en especial, gastos de la Seguridad Social) resulta, asimismo, necesaria. La regla de que el aumento de los gastos corrientes en cada ejercicio no superen el crecimiento monetario previsto del PIB, es una absoluta necesidad para frenar la acelerada marcha del gasto público corriente (consumo y transferencias). Lo es también la incorporación efectiva de todas aquellas fórmulas presupuestarias para conseguir economías en los gastos públicos (introducción real y no sólo nominal de los presupuestos por programas, y presupuestos de base cero, revisión de las condiciones de oferta en todos los mercados públicos mediante el desarrollo de una política coordinada de compras públicas). El control externo del Tribunal de Cuentas, que debe incorporarse cuanto antes a nuestra realidad financiera, y su actuación debe obedecer no sólo a los principios tradicionales de legalidad, sino a los igualmente exigentes y apremiantes de economía y de buena administración del gasto público que exige nuestra Constitución. El control interno debe ser mejorado y la reforma de la Contabilidad Pública aplicarse con generalidad.

Sobre todas estas alternativas el lector encontrará en este número de PAPELES interesantes propuestas que deberían informar cuanto antes el comportamiento del gasto público español.

Por otro lado, no resulta posible conseguir una reducción del déficit sin desarrollar una política de reforma de los ingresos públicos. Las opiniones recogidas en este número de PAPELES insisten sobre cinco líneas de actuación: hay que cerrar el cuadro tributario previsto en la reforma fiscal, corregir las deficiencias ostensibles en los impuestos directos y reformados, articular una lucha contra el fraude con un programa estratégico previamente definido, elaborar un presupuesto de gastos fiscales que informe sobre su cuantía y permita racionalizar

LA MEJORA EN LA FINANCIACION DEL DEFICIT PUBLICO

su concesión y revisar las tarifas de precios públicos para cubrir baches de déficit público carentes de justificación.

Sin esa doble actuación, en el frente de los gastos y los ingresos públicos, no será posible disminuir el déficit y convertir en positivo el ahorro público para favorecer las inversiones públicas que deben desempeñar un papel trascendente en la lucha frente a la crisis económica.

Las opiniones sobre el déficit público de este número insisten también sobre la importancia económica de la mejora en la financiación del déficit. Es evidente que, a corto y medio plazo, los efectos del déficit sobre la inflación son tan importantes como la forma en la que éste se financie y que el recurso dominante para atender al déficit público que se realiza al Banco de España no puede ni debe continuar. Reducir el déficit es la primera exigencia, pero lo es también la de financiarlo con un coste menor y con efectos económicos menos adversos que los actualmente producidos. No es cierto que la financiación del déficit por la ayuda del Banco de España carezca de costes para el Tesoro. Todo ello plantea la necesidad de diversificación en las fuentes financieras del déficit y la disminución de la ayuda directa a la cobertura del mismo por el Banco emisor.

Las actuaciones expuestas y todas ellas necesarias para reducir el déficit público, variar su estructura y mejorar su financiación, explican la dificultad política del empeño, pero las consecuencias del déficit justifican la necesidad de no dilatar las respuestas a las mismas por la política y la sociedad españolas.

UNA INTERPRETACION DE LA CRISIS MUNDIAL

La primera de las colaboraciones de este número de PAPELES recoge un extenso trabajo del profesor de la Universidad de Puerto Rico, **Manuel Sigüenza**, en la que se ofrece una interpretación personal de la crisis económica presente. El origen de este trabajo se encuentra en una conferencia pronunciada por el autor a invitación del Banco de Vizcaya, texto que ha sido después considerablemente ampliado y revisado. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA agradece al Banco de Vizcaya la oportunidad de publicar en este número ese análisis del profesor **Sigüenza**, cuya amplitud interpretativa de la crisis, ordenada presentación y cuidadoso apoyo bibliográfico lo convierten en un trabajo que consideramos de interés para nuestros lectores. El profesor **Sigüenza** plantea la gran crisis de nuestro tiempo como una crisis distinta de las vividas en el pasado y, en especial, de la Gran Crisis de los años treinta que la precedió en el tiempo y con la que frecuentemente se ha comparado. Sin embargo, estas dos grandes crisis históricas son —como admiten hoy la generalidad de los economistas— crisis muy distintas. Para el profesor **Sigüenza**, estas diferencias residen en que la crisis actual es una crisis que afecta a la sociedad en su conjunto, que impide conceder la relativa autonomía con la que en el pasado

funcionaban las distintas esferas de la sociedad. Es al mismo tiempo una crisis de legitimidad, en cuanto que los valores en los que la sociedad cree son diferentes a los del pasado, y el acento colocado sobre la justicia, en las distintas manifestaciones de la convivencia, no se atienden por las diversas soluciones adelantadas a la misma. Esas características de la crisis actual le permiten deducir tres conclusiones de tipo práctico: la inadecuación de las políticas macroeconómicas para resolver los nuevos problemas, la gama creciente de las cuestiones de ética social pendientes de solución y las dificultades de organización que plantea una economía integrada a nivel mundial como la presente. Una amplia tarea de aprendizaje de las lecciones de la crisis está abierta a las generaciones actuales si quieren remediarla, una oportunidad que es urgente aprovechar.

HACIA EL PLANTEAMIENTO DE UNA «NUEVA» POLÍTICA SOBRE VIVIENDA

Una buena parte del contenido de este número 10 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se dedica al estudio de los problemas que suscita el sector de la vivienda en España. En una etapa crítica como la que vivimos no son pocas ni infundadas las esperanzas que se colocan en una recuperación del decaído tono vital del sector de la vivienda. Cuando la crisis actual se define, dos de sus más penosos y costosos rasgos son, sin duda, la multiplicación del desempleo y las dificultades y limitaciones que impone el sector exterior. Pues bien, el sector de la vivienda se ha configurado como un demandante importante del factor trabajo y como un sector productivo cuyo desarrollo no planteaba los problemas insolubles que otras ramas de la economía nacional suscitan en forma de importaciones crecientes, no atendibles por las disponibilidades de exportación del país. Si a estas características se añade la existencia de las múltiples interdependencias directas e indirectas que el sector de la vivienda guarda con los restantes sectores productivos de la economía —con lo que la onda expansiva de su recuperación ha de ser grande—, se tendrán las razones esgrimidas con más frecuencia y en las que se deposita mayor credibilidad para que la política económica apoye y favorezca al sector de la vivienda.

A estas razones positivas se añaden las negativas que se registran en la propia y honda crisis que el sector atraviesa en los últimos años en España. La tasa de crecimiento del sector vivienda ha sido negativa en los últimos ejercicios, crecimiento negativo que se ha traducido en el despilfarro de recursos humanos que significa la situación de desempleo, que en el sector de la construcción prácticamente duplica a la media del paro nacional. Así pues, tanto del lado positivo de la ayuda a la superación de la crisis como del lado negativo de evitar las consecuencias de su actual postración, hay razones que justifican el estudio de sus problemas y la atención que a los mismos dedica en este número PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

**LA CRISIS DE LA
VIVIENDA:
PUNTO DE PARTIDA
PARA TRATAR SUS
PROBLEMAS**

El punto de partida para definir una política eficiente frente a los complejos problemas que plantea el sector de la vivienda es profundizar en los rasgos que definen su crisis. Una crisis que se manifiesta a través de la debilidad del mercado de viviendas en España en la actualidad. La pregunta clave ha de ser justamente ésta:

¿Por qué el mercado de viviendas está afectado por una clara debilidad actual?

Como todas las preguntas elementales, ésta no puede recibir sino contestaciones divididas y complejas. Contestaciones que podríamos agrupar en dos núcleos distintos y convencionales, que reclaman dos tipos de análisis económico diferentes:

1.º La crisis económica ha originado una coyuntura que se traduce en una clara caída de la demanda y en una presión negativa sobre los factores de la oferta de vivienda.

2.º Los problemas del sector de la vivienda tienen más profundo y distinto calado que los que les plantea la marcha diaria de la coyuntura. La estructura productiva del sector tiene vicios de conformación de tal naturaleza que ahogan su dinamismo e impiden su crecimiento.

Tratemos de exponer la panorámica que se contempla desde estos dos observatorios del sector de la vivienda en España.

Si algún sentido claro ha manifestado la crisis económica es la caída súbita y espectacular en las tasas de crecimiento de la producción y con ello de los ingresos familiares. Cuando la renta de un país crece a más del 6 por 100 acumulativo anual y las jóvenes generaciones llegadas al mercado de trabajo encuentran empleo, los ingresos familiares se multiplican con facilidad y es accesible —si no fácil— ampliar los activos con los que la familia cuenta. El primero de esos activos obviamente es el de la vivienda y hacia ella se ha dirigido una buena parte del crecimiento económico español de los últimos años. La crisis de los setenta ha alterado profundamente estos datos. La tasa de crecimiento del PIB en términos reales no ha pasado del 2 por 100. La tasa de desempleo se ha multiplicado por 7, el número de personas dependiente de cada persona empleada se situaba a comienzos del año actual en 2,21, desde el 1,6 en que estaba situado al comienzo de la crisis. Y lo que quizás es más importante: la inseguridad en el empleo ha aparecido en muchos hogares españoles. Todos estos datos han convertido en una empresa arriesgada y a veces imposible la adquisición de la vivienda. Una adquisición dificultada además por el crecimiento de los costes de producción, derivados de la propia crisis, porque los aumentos en los costes de trabajo, los precios de las materias primas y la energía encarecen la construcción de viviendas.

A esos problemas creados por la crisis se añaden las características que configuran la estructura productiva del sector. La industrialización y la normalización en la construcción de viviendas no se ha introducido en grado suficiente en nuestro país. La producción de una vivienda sigue siendo una producción básicamente artesanal, con empleo domi-

nante de la mano de obra y con períodos y con tiempos muertos de paralización por la falta de ordenación de las tareas de planificación constructora que encarecen considerablemente los costes. La propensión de los salarios de la construcción a igualarse con los de la industria ha abierto una brecha cada vez mayor entre la productividad del trabajo y los costes de producción, elevando así inevitablemente los precios de venta. La demora en la venta de viviendas añade el nuevo e importante sumando de los costes financieros, que afecta tanto a quien la produce —los promotores-constructores de viviendas— como al comprador que la adquiere. Ni unos ni otros actúan con recursos propios y el encarecimiento de las condiciones del mercado financiero incide directamente y con fuerza en el precio y en las posibilidades de compra. A este problema nuevo —o si se quiere tan agudizado respecto del pasado, que se ha convertido en problema cualitativamente diferente— no ha dado respuesta eficiente el sistema financiero español. El mercado de hipotecas cuenta con serios obstáculos para su implantación y desarrollo en España. Su falta de tradición, unida al nivel en el que la inflación está colocada en nuestro país, no son las mejores condiciones para esperar de él aportaciones decisivas. No existe tampoco mercado secundario y, en cualquier caso —aún venciendo las dificultades señaladas—, el mercado hipotecario sólo parece una fórmula adecuada para un segmento de la demanda: el más solvente.

En un recuento —aun elemental como es éste— de las características estructurales del sector de la vivienda no puede faltar la referencia a dos problemas permanentes y graves: el precio del suelo y el sistema de tenencia de viviendas.

La política de la vivienda en España ha hecho muy poco —si algo— por resolver el gravísimo problema de la falta de suelo urbano a precios asequibles. El hecho de que la media nacional —con enormes variaciones en núcleos urbanos bien conocidos— se mantenga en los últimos ejercicios en un 23 por 100 del precio total por metro cuadrado edificado, constituye un dato significativo que resulta indispensable contabilizar y que pide acción, medios y voluntad.

Por otra parte, el régimen de tenencia de viviendas sigue basado en la propiedad. La política de la vivienda ha obligado a convertir a los inquilinos potenciales en propietarios a la fuerza, al descartar el sistema de arrendamiento como vía posible para acceder a la vivienda. La legislación de alquileres y la prórroga obligatoria del contrato de inquilinato por parte del arrendador han constituido las condiciones normales de las relaciones entre el beneficiario de una vivienda alquilada y el dueño de la misma. Unas condiciones sobre las que ha ido cayendo inexorablemente el tiempo, y que cuentan hoy con más de medio siglo. Este marco legal, establecido en 1931 para proteger a unos grupos sociales que se estimaban como más débiles, ha producido graves consecuencias, entre las que se encuentran las ineficacias e injusticias que se siguen de toda reglamentación arbitraria. El deterioro de los cascos antiguos de las ciudades, la rigidez del mercado (a un lado los alquileres ruinosos, a otro los prohibitivos), la natural resistencia al traslado

de residencia de las familias españolas, obstaculizado, si no impedido, por la imposibilidad de renunciar a unos alquileres antiguos que no encontraban en otros lugares, la redistribución injusta de renta entre propietarios e inquilinos, son síntomas claros de esta perturbadora intervención en los precios.

**LA «NUEVA»
POLITICA
DE VIVIENDA:
SU COMPLEJIDAD**

Todos esos datos, coyunturales unos, derivados de la crisis otros, profundamente arraigados en la producción de viviendas, han dado origen a una situación compleja como la presente, que no admite soluciones simplistas y que reclama una nueva política económica de la vivienda que contabilice esas situaciones, que parta de una información extensa y fiable del presente y de unas ideas precisas de las tendencias de la demanda. Si algo es claro es que el pasado, en cuanto al ritmo de crecimiento del sector de la vivienda, no es extrapolable hacia el futuro: los grandes cambios en el asentamiento de la población española de los años sesenta y setenta no se producirán ya en los ochenta. El turismo tampoco reclamará (al nivel que han alcanzado ya las instalaciones disponibles) aumentos de parecida intensidad a los de los años precedentes. Hay, pues, que negar cualquier futuro a una política de construir como en el pasado en el sector de la vivienda. Quizás el primer principio de la «nueva política de la vivienda» sea que los hechos actuales y la proyección hacia el futuro exigen una política **compleja** que contabilice los factores expuestos, que tenga en cuenta la existencia de mercados de la vivienda (en plural) y no de un mercado de la vivienda (en singular) inexistente, que contabilice todos los factores que actúan sobre la demanda y sobre el coste y que diseñe —descentralizadamente— el conjunto de sus actuaciones dentro del territorio nacional.

Contribuir a facilitar la definición de esta «nueva» política de la vivienda es el propósito fundamental que pretenden varias colaboraciones que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA incluye en este número. Colaboraciones que discurren en varias líneas diferentes: tres artículos dedicados a estudiar aspectos concretos del sector de la vivienda, una amplia encuesta efectuada entre profesionales conocedores de los problemas del sector de la vivienda en España y la explotación por vez primera de una encuesta de necesidades de vivienda realizada por el MOPU.

**UN ESTUDIO
DE LOS PROBLEMAS
ACTUALES
Y DECISIONES
POSIBLES
EN LA POLITICA
DE VIVIENDA**

El primero de estos artículos es el escrito por **Pedro Maestre Yenes**, que realiza un minucioso examen de los problemas expuestos, empezando por el del marco legal en que se desenvuelve el subsector de la vivienda. La regulación de Viviendas de Protección Oficial en Real Decretoley 31/1978, la necesidad de modificar la actual Ley del Suelo para adecuarla a la nueva configuración del Estado español, la valoración, bastante positiva, del Acuerdo Marco de Vivienda y Urbanismo (AMVU)

para alcanzar los objetivos del Plan trienal 1981-83, constituyen los aspectos más destacados de esta parte del trabajo. Después, el autor va examinando los principales problemas que el sector tiene planteados, de tal forma que el lector encontrará un catálogo de los temas más llamativos y que preocupan más, como ratifican los resultados de una extensa encuesta a profesionales del sector que PAPELES le ofrece. **Pedro Maestre** señala la necesidad de conocer la demanda, dónde se localiza, cuál es su dimensión, qué tope de viviendas se demandará y, a tales efectos, manifiesta que se deben explicitar los estándares mínimos de la vivienda. Estos baremos varían históricamente, responden a una definición social y política de la vivienda y sólo a partir de su determinación es posible hablar de déficit y de necesidades de vivienda de la comunidad.

El autor expone también las distintas alternativas de acción que el sector público tiene sobre la vivienda: promoción pública de viviendas o promoción de suelo urbano; promover la construcción directa de viviendas por la Administración o comprar las construidas por el sector privado; ofertar viviendas de protección oficial en régimen de alquiler o en venta. **Pedro Maestre** justifica opciones personales para cada una de esas posibilidades. En su opinión, sería más positivo que el Estado concentrara sus esfuerzos en promover una oferta amplia de suelo urbano, en la situación actual sería también más económico comprar viviendas a los promotores privados que el Estado construya directamente y, por último, el arriendo de las viviendas de promoción oficial y no su venta.

El trabajo de **Javier Santiago de Pablo**: «La reactivación de la construcción en un mundo inflacionario», trata de la neutralidad o beligerancia del sector de la construcción en un proceso inflacionista en general y en el que ha seguido España.

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS E INFLACION

Desde el punto de vista técnico, la construcción tiene efectos deflacionistas sobre la economía. Sin embargo, la experiencia española de los últimos años revela, por el contrario, que este sector ha contribuido de forma destacada al aumento de los precios. Mientras los precios implícitos del PIB en el período 1965-79 alcanzaban un incremento del 481, con base 100 en 1965, el de la construcción se configuraba como el más inflacionista de todos los sectores, llegando al índice 753. El autor aplica el modelo Aukrust al caso español y observa que los precios implícitos de la construcción, en ese período, evolucionaron por encima del índice ideal o estimado, es decir, este sector ha trasladado ampliamente las tensiones inflacionistas que recibía de otros sectores.

¿A qué se debe este comportamiento?

En el artículo se comentan ampliamente las características del sector que le conducen a esa situación: uso intensivo de mano de obra, largo ciclo de producción y, por tanto, altos costes financieros, ser comprador neto de productos industriales, dependencia del sector público, des-

censo de su productividad. Larga relación de causas que producen la indefensión del sector para absorber los incrementos de costes que la inflación genera en el sistema económico.

En una segunda parte, el autor propone las medidas más oportunas para paliar las deficiencias estructurales del sector: conseguir un aumento (sin fluctuaciones) de la actividad constructora, y ayudar al sector para amortiguar los incrementos de los costes, insistiendo a este respecto en la necesidad de reducir el período de ejecución de obras mediante la mecanización, mejora de los proyectos técnicos y métodos más rápidos de construcción.

**DATOS SOBRE
LA VIVIENDA:
UNA REVISIÓN
NECESARIA**

La falta de información estadística, la escasa fiabilidad de los datos disponibles, son males generales que se confirman en el subsector de la vivienda, como el trabajo de **Joaquín Sisó** muestra. El autor alerta sobre la validez de las cifras oficiales de viviendas construidas en el período de 1970-79, porque, según los datos que ofrece, el volumen de viviendas libres construidas, según la versión oficial, es muy inferior al real. Partiendo de las cifras usadas en los Colegios Oficiales de Arquitectos y mediante la aplicación de una expresión matemática, llega a la conclusión de que hay una diferencia de más de 700.000 viviendas entre las contabilizadas y las estimadas. Unos resultados sobre los que convendría volver, ya que es imposible programar una política de viviendas ignorando la oferta disponible.

**LOS PROBLEMAS
DE LA VIVIENDA:
RESULTADOS
DE UNA ENCUESTA**

La complejidad en la problemática de la vivienda, la variedad de sectores que influyen en la evolución del sector, han aconsejado pedir su opinión a un amplio grupo de profesionales que, con entera libertad personal, pero indudablemente desde la experiencia de su trabajo, contribuyan a enriquecer el conocimiento público de este sector. En la encuesta están presentes promotores y constructores, altos funcionarios de las Administraciones Públicas, representantes de la Banca Oficial y de las Cajas de Ahorros que, desde sus dispares perspectivas, exponen sus respuestas a los problemas graves con que se enfrenta el sector.

En las contestaciones, que **José García López** analiza, destacan: la coincidencia sobre los problemas y en el papel que la crisis económica ha tenido en la brusca manifestación de los viejos defectos estructurales, términos que ratifican el diagnóstico de las colaboraciones ya comentadas y contenidas en este número de PAPELES.

Hay, sin duda, según la encuesta, una explicación económica en la crisis del sector: el desajuste entre la oferta y la demanda solvente. A los precios de mercado, el español no puede adquirir su vivienda. Demanda y oferta marchan por caminos distintos. Por parte de la primera la incertidumbre económica ante el paro, la falta de trabajo de los hijos, la reducción de los ingresos familiares, limita la capacidad económica

de las familias para adquirir un bien cuyos precios han crecido desproporcionadamente. Desde el lado de la oferta, la caída de la productividad, la especulación del suelo, mayores exigencias de calidad, la repercusión de los precios de los productos manufacturados, la escasa industrialización, el endurecimiento de los créditos, son las causas de esa fuerte contribución a la inflación.

La encuesta ofrece también otras informaciones de interés. Una política de vivienda debe contar con una información fiable y suficiente para planificar su futuro en base a los nuevos hechos sociales, y no proyectar simplemente las series históricas, porque éstas reflejan una realidad distinta. Los movimientos demográficos, tanto las migraciones como el crecimiento vegetativo, las pautas culturales, tienen un papel fundamental para decidir dónde y qué tipo de viviendas construir, y se carece de estudios serios, según los entrevistados. Casi sin excepción, se constata que para los profesionales no existe un mercado sino varios mercados de la vivienda según el tamaño de la población, la región o el estrato de población que la oferta deba satisfacer, multiplicándose así la necesidad de información para conocer cada uno de los segmentos.

Respecto a la política seguida por el Gobierno, las opiniones ofrecen un mayor grado de dispersión; aunque el AMVU merezca una valoración positiva para la mayoría porque se ha preocupado de asegurar la financiación del Plan Trienal, en su elaboración han intervenido las partes más interesadas en el sector y hay una notable descentralización y, por tanto, mayor proximidad a las necesidades locales. Los obstáculos administrativos no constituyen la principal preocupación de los encuestados, pero coadyuvan al malestar del sector y a crear un clima desfavorable a la construcción: agilizar las licencias, aclarar la calificación de los solares, coordinar la acción de las distintas autoridades intervinientes, cuidar de que los cambios legislativos no lleven al desconcierto de los promotores, contribuirían a paliar la situación de crisis.

Pero en el cambio legislativo favorable al sector hay un tema en el que todos los entrevistados están prácticamente de acuerdo: una solución al déficit de viviendas en arrendamiento pasa por modificar la Ley de Arrendamientos Urbanos, aunque sea difícil y los intereses encontrados aconsejen un avance paulatino en el camino de la liberalización.

La información proporcionada por la encuesta a profesionales tiene su lógica continuación en el informe de **Francisco Alvira Martín, José García López y Katherine Horter Walter**, sobre los datos de la encuesta de necesidades de vivienda en España que el MOPU realizó en el año 1980.

Dos cuestiones previas es de justicia señalar, antes de comentar el contenido del informe: 1.º) el serio esfuerzo del MOPU para subsanar las lagunas estadísticas, cuya prueba manifiesta se encuentra en la

**LAS NECESIDADES
DE VIVIENDA
EN ESPAÑA:
UNA EVALUACION
A TRAVES DE LOS
DATOS DE UNA
ENCUESTA DEL MOPU**

realización de esta encuesta con una muestra de 44.000 unidades y con un cuestionario que sobrepasa las sesenta preguntas y ciento veinte variables, aunque no todas se dirijan a los mismos individuos; y 2.º) las facilidades dadas a PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA para consultar los datos primarios obtenidos en el sondeo y que permitieron al equipo investigador describir, en un mapa suficientemente detallado y segmentado, según las principales variables de la población española, cuál es la situación del parque nacional de viviendas, cómo son los edificios, cómo vive, en definitiva, el español medio en las grandes ciudades y en el medio rural. En atención a las propias respuestas del público, el informe articula la dimensión de las necesidades subjetivas o sencillas por cada uno de los grupos en que se ha clasificado a la población española a efectos de este análisis sociológico.

Aunque en la lectura del trabajo el lector encontrará información suficiente, parece conveniente subrayar algunas de las conclusiones más importantes que, suficientemente clasificadas por el número de respuestas obtenidas, dan idea exacta de la intensidad con que determinados fenómenos se han producido.

El peculiar régimen de tenencia: sólo un 25 por 100 de viviendas lo son en régimen de alquiler; el destacado esfuerzo financiero de las Cajas de Ahorros en el sector; la relación entre el ciclo vital de la familia y la adquisición de una vivienda en propiedad; la poca variedad en el tamaño de las viviendas urbanas, que implica un alto grado de hacinamiento cuando la familia crece y la rigidez del mercado —por la insuficiencia de viviendas en alquiler— impide el cambio; la radical distinción entre la vivienda urbana y la rural, y el crecimiento vertical de las ciudades, son hechos suficientemente comprobados y cuantificados por la encuesta. En cuanto a las necesidades sentidas de cambio de vivienda, se constata de forma clara que el tener o no tener vivienda en propiedad, los metros cuadrados de superficie por persona y, en tercer lugar la edad, son las variables que más influyen en que se desee o no cambiar de vivienda.

LOS DELITOS DE CARACTER ECONOMICO

En fecha reciente, y bajo el patrocinio de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, editora de PAPELES, se celebraron en Madrid unas jornadas de estudio que tenían por objeto debatir en qué medida la tipificación de delitos de carácter económico contribuye eficazmente a dar realidad práctica al modelo de organización de la economía que diseña la Constitución española, así como a conocer, narrada por sus protagonistas, cuál es la experiencia que otros países del mundo occidental podrán aportar a nuestra nación.

La riqueza y complejidad de las cuestiones tratadas —no sólo eran las ponencias y comunicaciones presentadas por penalistas que asistieron a estas jornadas (profesores universitarios, jueces, fiscales y abogados), sino también las comunicaciones surgidas en los coloquios y debates que, durante dos apretados días de trabajo, se desarrollaron—

hacían imposible insertar en la revista íntegramente los resultados de la reunión. Ha habido, pues, que optar por la publicación de algunas de las conclusiones más relevantes que se obtuvieron de los distintos trabajos realizados sobre las materias propias del Derecho penal económico, tratando de presentar una panorámica general de los problemas a que debe hacer frente, así como la experiencia de dos países, tan distintos como son la República Federal Alemana e Italia, con objeto de que el lector español, incluso el no especialista en temas estrictamente jurídicos, tenga la información necesaria para extraer sus propias conclusiones.

Con el fin de servirle de guía en su lectura, nos parece útil subrayar algunos aspectos.

En primer término, como cuestión capital, claramente marcada por el profesor **Bajo Fernández**, conviene resaltar que la tipificación penal de conductas antisociales en el marco económico no sólo no obstaculiza el ordenado desarrollo del sistema económico, ni de la actividad empresarial, sino que justamente contribuye a la defensa del deseable orden competitivo. Como expresamente señala, «el Derecho penal económico es un instrumento no disfuncional, sino adecuado para el mantenimiento de una economía de características liberales como lo prueban los delitos contra la libertad de competencia». No puede, en consecuencia, alegarse que la nueva regulación pueda suponer entorpecimiento de la actividad económica, por cuanto esa afirmación habría de basarse en la desconfianza generalizada en el quehacer empresarial o, lo que es igual, elevar al rango de normal lo que aparece con carácter excepcional y patológico. Las prácticas ilegales de unos pocos no pueden servir de pauta para el enjuiciamiento de la actividad —plenamente correcta y ajustada a la ley— de la gran mayoría de nuestros empresarios.

En segundo lugar, el profesor **Stampa** subraya la necesidad de delimitar con la mayor claridad posible el ámbito de aplicación del Derecho penal económico. Aceptando que la configuración de conductas delictivas de carácter económico supone, no sólo una especial protección para el ciudadano como consumidor, sino también para el empresario como productor que necesita, para el mejor desarrollo de su libre iniciativa, un claro diseño de las reglas de juego. Recogiendo sus propias palabras, «los delitos económicos, en sentido estricto, dentro del marco de la economía de mercado, deben limitarse a las conductas especialmente intolerables o singularmente disfuncionales en el ámbito de la libertad de empresa, para impedir que los precios de los productos o servicios no sean los que normalmente deberían resultar de la libre competencia, y a las conductas que tengan iguales características en el sector concreto del mercado, para impedir que aquí se altere, además, el derecho al libre acceso al mismo, por una parte, y el derecho del consumidor a la adquisición de productos no manipulados con propósitos de lucro».

Junto a los datos anteriores es importante tener en cuenta una consideración adicional. En numerosas ocasiones, los delitos económicos

son una consecuencia —amplificada— de infracciones administrativas, por lo que la ley penal ha de remitirse, en la tipificación de los hechos, a normas de aquel carácter. De aquí resultan dos consecuencias.

La primera, la necesidad de una Ley de Contravenciones, de carácter general, en la que se regulen los poderes normativos, jurisdiccionales y sancionadores de la Administración pública, con el objeto fundamental de clarificar al máximo los supuestos en que existan infracciones administrativas y los límites de los poderes del ejecutivo.

La segunda, la posible necesidad de que el juez ordinario cuente con el apoyo de dictámenes de expertos (contables, por ejemplo) que actúen como colaboradores de la organización judicial, cuando hayan de tomarse decisiones en aspectos o ámbitos en que tal auxilio resulte necesario.

Estos problemas, de otra parte, no son propios o exclusivos de España. Dos especialistas extranjeros, del prestigio de los profesionales **Tiedemann** y **Pedracci**, al relatarnos las experiencias de sus respectivos países, ponen de manifiesto que las dificultades y problemas señalados también han debido ser abordados allí.

Y así, inicia el primero su colaboración subrayando que el Derecho penal no tiene la misión de conformar el orden económico, resultando secundario y accesorio en el ámbito de la economía. Es al Derecho económico, en todo caso, a quien corresponde el principal protagonismo en la tarea. De aquí que la prudencia en la aplicación de las normas penales sea una necesidad que también **Pedracci** pone de manifiesto para evitar desequilibrios en los excesos represivos, compatibilizando «la rigurosidad del Derecho penal económico y la supervivencia de la economía de mercado».

LA ECONOMIA OCULTA

Durante los últimos años, todos los países, incluso los más desarrollados, han registrado el crecimiento de un viejo fenómeno social: las actividades económicas realizadas fuera de los flujos oficiales y, por tanto, desconocidas estadísticamente y que para el Fisco han adquirido un amplio volumen. No se trata de algo nuevo; pero sí lo es su actual notoriedad y cuantía.

De siempre, por su propia naturaleza ilegal, ciertos negocios han procurado permanecer ocultos y, desde luego, sólo indirectamente a través de algunos indicadores, los especialistas —en contadas ocasiones economistas— han aventurado estimaciones respecto a las cifras de estos negocios. En estos casos, lo importante para el Estado no es su lado económico, sino el quebrantamiento de la norma legal; aunque no debiera olvidarse el papel que tiene lo económico para fortalecer ese tipo de conductas.

La administración de una parte de los recursos de los países industrializados se realiza en el ámbito de las economías rurales de tipo tradicional y en buena parte cerradas al exterior. En estas comuni-

dades, el autoconsumo y el trueque son importantes y escapan de la observación y cuantificación del Estado. Pero esta área está en retroceso dentro de los países desarrollados y, constituyendo un sumando más de la economía oculta, no es motivo de preocupación.

El interés por la economía oculta se centra en el trasvase creciente de actividades legales desde empresas censadas y controladas hacia otros tipos de asociaciones que logran producir bienes y prestar servicios en el más completo anonimato frente a la Administración. Las causas de este abandono del ámbito oficial de la economía son diversas y cualquier tipo de simplificación retardaría, sin duda, encontrar una salida al problema; pero el crecimiento de la carga fiscal —impuestos y Seguridad Social— y un intervencionismo excesivo constituyen, sin duda, los factores básicos de esta conducta. Para el empresario es fuerte la tentación de romper las limitaciones de una profusa legislación que le impide tomar con rapidez sus decisiones y, por otra parte, la competencia de los precios le empuja a seguir a aquella empresa que ha logrado reducir drásticamente sus costes al no pagar impuestos, ni cargas sociales. La falta de solidaridad es un hecho inquietante, pero real, y nuestra economía no ha escapado a su contagio. Las autoridades económicas españolas son conscientes del volumen que la economía oculta puede adquirir en España y los problemas que su existencia implica: falseamiento de la competencia, reducción de la recaudación de los ingresos públicos, redistribución de la carga fiscal en función del poder de ocultación e, incluso, caída de la productividad del sistema económico. Estos peligros han motivado al Gobierno y a otras instituciones sociales a patrocinar estudios que profundicen en el conocimiento de la economía oculta. Una buena base de partida ha sido la celebración del Simposio Internacional sobre Economía Oculta organizado por la Dirección General de Estudios y Documentación de la Presidencia del Gobierno, donde se discutieron los temas más destacados de esta actividad y su expansión a causa de la crisis. La misma naturaleza oculta de esta parte de la economía real dificulta su conocimiento y su medida; no obstante, ciertos indicios, como la falta de estadísticas sobre la economía oficial o las dudas sobre la fiabilidad de las cifras utilizadas, el reconocimiento de la presencia de un amplio fraude fiscal, y el peso de las pequeñas empresas en nuestra estructura productiva apuntan a que el tamaño de la economía oculta en España sea amplio, quizás próximo al de otros países, como Italia, de cultura parecida. Y este volumen —sin aventurar un porcentaje exacto— puede ser tan importante como para mover al Gobierno a promover planes para prevenir —con medidas que no pueden excluir la revisión de las propias intervenciones públicas— el paso de actividades económicas a la zona de la economía oculta. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, atenta a los problemas actuales, recoge la exposición que sobre el tema realizó en la jornada inaugural del Simposio **Matías Rodríguez Inciarte** y el resumen final de los trabajos y conclusiones de la reunión realizado por **José María Espí Martínez**. Ambos trabajos constituyen una amplia relación de las cuestiones que el crecimiento de este fenómeno implica, de los problemas metodológicos de su cuantifica-

ción. La lectura de los dos artículos contribuirá a crear un estado de opinión sobre un problema social y económico importante de nuestra vida cotidiana.

TENSION ECONOMICA EN LA CUENCA DEL DUERO: IDEAS Y REALIDADES

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA acostumbra a dedicar uno de sus capítulos al estudio de los problemas económicos de las Comunidades que integran la realidad de España, observando, en visión de conjunto, los rasgos estructurales más destacados de cada una de ellas. Valencia, León, Andalucía, Murcia, Aragón han sido objeto de esta atención a través de los estudios de distintos profesionales, que han incorporado su personal forma de entender los problemas de su región al conocimiento de la misma.

Dentro de este marco de estudios, el presente número trae un valioso trabajo del profesor **Juan Velarde Fuertes** sobre la «Cuenca del Duero», es decir, sobre las nueve provincias de: León, Salamanca, Valladolid, Palencia, Soria, Segovia, Avila y Burgos. Estas provincias abarcan una realidad económica y sociológicamente homogénea y, también, una entidad política con sus particularidades y con una larga historia de quejas y aspiraciones comunes que han cristalizado en el despertar de unos deseos de recuperarse de su tradicional atraso respecto a otras regiones españolas. Neo-regeneracionismo denomina el profesor **Velarde** a este movimiento castellano-leonés que presenta, sin embargo, viejos antecedentes en los nombres de Ricardo Macías Picavea, Julio Senador, Gregorio Fernández Díez, Santiago Alba.

Castilla es literatura y paisaje, historia y economía, aspectos de su realidad perfectamente integrados, y no es posible entender el presente sin conocer la evolución de esa entidad geográfica e histórica —cultural en una palabra— de las tierras de la Meseta Norte de España. De ahí el interés del análisis que el profesor **Velarde** hace de las distintas etapas de la historia de estas tierras; la medieval, el siglo XVIII, los prerregeneracionistas, intentos del regeneracionismo para superar el tono general del atraso de la vida económica de estas tierras y el prometedor esfuerzo de sus actuales hombres.

Las bases materiales de estas tierras son muy pobres y, como el autor señala, esa característica arranca de una violenta despoblación y devastación en la Alta Edad Media a fin de convertirla en un territorio hostil para la defensa de la monarquía astur-leonesa de los ataques musulmanes. La colonización posterior fue lenta, a medida, que la Reconquista avanzaba hacia el Sur, con predominio de un tipo de vida esencialmente rústico, con pequeñas ciudades, quebrantadas por luchas seculares, alejadas de las grandes vías de circulación de Europa. Estos centros urbanos no son sino paupérrimos mercados de intercambio de productos agrarios con la única excepción de Burgos. Además, la falta de seguridad fue un factor decisivo para el predominio de la ganade-

ría sobre la agricultura, necesitada de mayor estabilidad. Esta situación marcará uno de los rasgos dominantes durante siglos; las tensiones entre los intereses de los campesinos y los de los ganaderos. En el siglo XIV, al socaire del tráfico de lana, los mercaderes castellanos adquieren un papel preponderante en Bretaña, Flandes y Renania. La ciudad de Burgos, situada estratégicamente en las rutas laneras, alcanzaba a finales de la centuria y en la siguiente una importancia mercantil excepcional. Fue la época de esplendor de Medina del Campo, Segovia y otras ciudades de la Meseta. Etapa breve porque las acuciantes necesidades de dinero de Carlos V, que ha contado magistralmente Carande, los empréstitos y la intervención de los banqueros extranjeros precipitaron la decadencia de Castilla en el reinado siguiente. La ruina de Medina del Campo y Burgos, la ruptura del eje financiero Medina-Amberes, el declinar de la Mesta, anunciaron la aparición de la pobreza en Castilla. Los siglos siguientes consolidan esa situación y la literatura de la época, sobre todo las relaciones de los viajeros —que el profesor **Velarde** recoge—, constatan un bajo nivel de consumo, una escasa productividad de sus campos y una total falta de industria y, quizás, lo más importante: la conciencia de derrota que la paz de Westfalia trajo y que provocó una reacción del pueblo contra los ideales políticos y religiosos, reemplazados por las supersticiones y la lucha cotidiana por una vida mísera.

El profesor **Velarde** recoge los testimonios de los regeneracionistas, desde Fermín Caballero —propiamente prerregeneracionista—, que ve las causas del atraso y la ineficacia de las explotaciones agrícolas en el régimen de arrendamientos temporalmente cortos porque obstaculizan la capitalización del campo, y no tanto en la calidad de las tierras. Apoya su razonamiento en las estadísticas de Vicente Sancho (1838) sobre la rentabilidad agraria de distintas regiones.

El regeneracionismo castellano-leonés encontró sus fuentes inmediatas en la extensa obra de Costa, en el krausismo y en un creciente nacionalismo irritado por el desgobierno que alcanzó su punto álgido con la crisis del 98. Las ideas de Ricardo Macías Picavea recogidas en su obra básica **El problema nacional. Hechos, causas, remedios**, enlazan con las de Lucas Mallada y señalan la importancia de la restauración de las instituciones y manifestaciones sociales de épocas pasadas, que eran la expresión castiza de un pueblo en la época de su esplendor.

Julio Senador —otro de los autores cuyas opiniones glosa el profesor Velarde— plantea el desarrollo de Castilla asociándolo a ampliar las relaciones con Portugal, camino natural de expansión del mercado castellano. La unión aduanera y la industrialización son las vías para la compenetración pacífica de ambos países.

El tema de la industrialización para alcanzar niveles de renta similares a los de otras regiones de España se repite en Gregorio Fernández Díez: **El valor de Castilla**. La intensificación de los riegos, la instauración de industrias relacionadas con la producción agrícola, el aprovechamiento de sus ríos para conseguir energía barata constituyen los objetivos del planteamiento hecho por este autor.

Para el profesor **Velarde**, la pugna entre Cambó y Santiago Alba en torno al año 1917 tiene un especial significado, pues revela el conflicto de intereses entre Castilla y la periferia, representada por los dos grandes centros de poder económico: Barcelona y Bilbao. La estrategia de Cambó para aislar a Alba (visitas a Ramón de la Sota, al Marqués de Comillas, a Melquíades Álvarez) obtuvo buenos resultados y desembocó en el triunfo del primero.

La II República y su política de pan barato trajo todavía mayores cargas para Castilla que significó muy poco en la elaboración de la política económica contemporánea.

¿Cuál es la situación actual de estas provincias?

El profesor **Velarde** agrupa España en dos grandes bloques geográficos: la España del N.E. y la del S.O. La extensión de una y otra es aproximadamente igual, pero la población y la riqueza se distribuyen de forma muy distinta. En la España del N.E. se concentra un 61 por 100 de españoles y un 71 por 100 de Producto Neto Interior total al coste de los factores, y, lo que quizás es más importante, la tendencia de las variables económicas señala que el desequilibrio se intensificará. En efecto, la renta nacional de Castilla y León en 1979 ascendió en 5,86 por 100 de la renta interior de España, mientras se elevaba al 6,05 por 100 en 1973. El crecimiento real entre 1973 y 1979 de la renta castellano-leonesa se situó en una tasa acumulativa del 1,87 por 100 frente al 2,41 por 100 destacado para el total de España. Pese a esos datos, dos hechos, sin embargo, han permitido la mejora de la renta **per cápita** y de la renta familiar disponible **per cápita** de Castilla y León: la emigración, de una parte, y la adopción de nuevas tecnologías, en especial en el sector agrícola, que han permitido mantener tasas acumulativas de crecimiento **per cápita** superiores a la media española. Quizás este hecho poco conocido y divulgado (la gran renovación tecnológica de la agricultura castellana) constituya el dato relativamente esperanzador de una zona cuyas oportunidades generales de desarrollo no son buenas y que convendría en cualquier caso tratar de ampliar y potenciar. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA considera éste un tema abierto sobre el cual desearía volver en números próximos. Trabajos recientes, como los realizados por Jesús García Fernández («Desarrollo y atonía en Castilla») ofrecen propuestas de acción para un cambio de la situación actual que sería necesario realizar a lo largo de múltiples líneas: afianzando la economía agraria, variando los regímenes de arrendamiento de la tierra, fortaleciendo las empresas agrarias. Pero no debe cerrarse, en cualquier caso, el paso a la industrialización para la que la región cuenta con recursos hoy cotizados e importantes (energía en abundancia, materias primas insuficientemente explotadas, recursos hidráulicos con grandes posibilidades). ¿Son todos éstos datos suficientes para abrir a la región un mejor futuro que el que lleva a la simple extrapolación del presente? Queda abierta la pregunta hacia la que lleva el trabajo del profesor **Velarde** y a la que PAPELES tratará de encontrar posibles y fundadas respuestas.

JAMES TOBIN, PREMIO NOBEL DE ECONOMIA

La colaboración especial con la que se cierra este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA constituye nuestro pequeño —pero sentido— homenaje a un gran economista de nuestro tiempo: **James Tobin**, reciente premio Nobel de Economía. Un galardón bien ganado porque es difícil encontrar un economista que, como **Tobin**, haya estado, al mismo tiempo, en la vanguardia de la investigación pura y presente en el práctico y difícil compromiso público de sus opiniones en los problemas económicos que le ha tocado vivir.

Sobre la figura y el pensamiento de **James Tobin**, PAPELES ofrece a sus lectores cuatro trabajos. El primero, escrito por el profesor **Jaime Requeijo**, trata de presentar una semblanza de sus principales ideas definiéndolas desde una triple perspectiva: los problemas que **Tobin** ha vivido, las ideas que ha combatido y la visión del mundo, es decir, la ideología que informa su quehacer como economista. Creemos que se trata de una semblanza que acierta a destacar la fuerte personalidad de **Tobin** como economista y que perfila con claridad sus posiciones frente a los tres grandes ataques lanzados frente a la «nueva economía» que arrancó del keynesianismo y de la que **Tobin** es figura destacada: el ataque de los monetaristas, el de la nueva macroeconomía clásica y el de la economía de la oferta. Esa semblanza del pensamiento de **Tobin** realizada por el profesor Requeijo se cierra con el intento de explicitar su ideología, que se concreta en la prioridad que **Tobin** ha concedido al objetivo del desarrollo; en su fiscalismo (esto es: en no renunciar a la política fiscal como inspiradora de medidas —y no como panacea— de la política económica); en su defensa de un pacto social, además de utilizar la política monetaria y fiscal para luchar contra el gran mal de la inflación y en el sentido moral que debe impregnar al crecimiento económico y, en definitiva, al entero quehacer de los economistas.

A esa semblanza de **Tobin** se han añadido tres trabajos especialmente representativos de su quehacer como economista: «Política económica, expectativas y estabilización», «La contrarrevolución monetarista en la actualidad» y «La economía de la oferta: concepto y posibilidades operativas». Una selección que creemos fundada y en la que los lectores de PAPELES podrán disfrutar de las ideas del nuevo premio Nobel de Economía, discernido en esta ocasión con entera justicia y oportunidad.