

Introducción Editorial

POLITICAS PARA UNA RECUPERACION PROLONGADA

Con su habitual ironía, Paul A. Samuelson dijo en cierta ocasión que «los pronosticadores económicos parecen comportarse como los esquimales apiñados en la misma cama. Se puede al menos estar seguro de una cosa: todos se darán la vuelta al mismo tiempo». Pues bien, esa vuelta se ha dado recientemente para anunciar el tímido comienzo de una recuperación en la economía occidental largo tiempo esperada, demorada con general desencanto de semestre a semestre en los últimos dos años. De ese difundido pronóstico parte la extendida pregunta que se hacen con indudable inquietud y cierta incredulidad quienes escuchan esa buena nueva **¿es posible creer en esa anunciada recuperación?** Una pregunta que discurre en un ambiente cargado paradójicamente, a la vez, de pesimismo y de esperanza.

UN PRONOSTICO
DESEADO Y LOS
REQUISITOS DE SU
CUMPLIMIENTO

Pesimismo, porque el actual panorama económico y social no puede ser más desolador: más de 30 millones de parados en el área de la OCDE, debilidad productiva y financiera de los sectores industriales tradicionales de muchos de sus miembros, déficit público y exterior sin precedentes, y una deuda externa generalizada e insoportable para los países subdesarrollados... un conjunto de síntomas que no pueden dejar de estremecer a cualquier observador atento a esa realidad, puesto que su permanencia constituye una muy seria amenaza para el bienestar de millones de personas, para la expansión de las relaciones económicas internacionales y, en última instancia, para la paz mundial.

La esperanza nace de los síntomas que comienzan a apreciarse de forma continuada y en la misma dirección en **algunos** países. Dicen los analistas de coyuntura que una observación favorable es sólo azar, dos una llamada de atención y tres una tendencia para anunciar un cambio. Y esta vez esos datos favorables son más de tres. El primero es la recuperación de la actividad económica en Estados Unidos, punto de referencia que monopoliza hoy todos los estudios de coyuntura económica. Se comprende que esto sea así por dos razones. De cantidad la primera: no puede olvidarse que Estados Unidos supone el 40 por 100 del total del PIB de la OCDE, que los 2/3 de las reservas oficiales de divisas están retenidas en dólares, que 3/4 de los préstamos del euromercado se realizan en dólares y reflejan tipos de interés americanos, la gran pesadilla de la economía mundial en los últimos años. Esos motivos de cantidad conceden a la recuperación americana una reso-

nancia difícil de exagerar. Y esa recuperación cuenta con los resultados favorables ya del primer trimestre (4 por 100 de crecimiento del PIB) y con los esperados y anunciados del resto del año y de 1984. Ese es en realidad el punto de apoyo más firme para la deseada recuperación. Y se comprende por ello que hacia él lleven nuestra atención quienes se ocupan del estudio de la coyuntura y están cansados de ofrecer malas noticias.

El segundo dato viene dado por una suma de cambios que anuncian un giro favorable en la situación de la economía: un grado de estabilidad mayor de los precios y mejoras en las balanzas de pagos en muchos países que dejan un margen mayor para una manipulación coordinada de la demanda —instrumento básico para la recuperación—, un nivel relativamente bajo de existencias que siempre ha empujado los procesos de reactivación, datos coyunturales a los que se añade la baja registrada en los precios del petróleo que parecen prometer un mercado en calma —o en descenso— en un horizonte temporal dilatado. Todos los factores no son, sin embargo, positivos para hacer real y próxima esa anunciada recuperación. La actitud vacilante de consumidores y empresarios que revelan la mayoría de las encuestas de opinión, los elevados niveles a que aún están colocados los tipos de interés **real**, pese a la desescalada de los tipos de interés **nominal** en Estados Unidos (desescalada hoy detenida en los mercados americanos, que parecen manifestar inquietudes alcistas) y los desequilibrios todavía dominantes en algunos países, fuerzan a la cautela en el pronóstico, pero pesando unos y otros factores, la mayoría de los análisis de coyuntura se inclinan por apostar en favor de una expansión futura de la economía internacional. Pronóstico y esperanza que se refuerza por la existencia, a escala mundial, de una conciencia sobre los peligros a los que llevaría la continuidad de una depresión generalizada que se padece desde hace cuatro años. En efecto, la economía mundial, desde el comienzo de la crisis de 1973, sólo ha logrado una corta recuperación: de 1976 a 1978, en la que los 24 países de la OCDE consiguieron una tasa de desarrollo del 4,5 con una caída en las cifras de desempleo. Con esa recuperación efímera acabó la segunda crisis del petróleo y ha tenido que esperarse cuatro largos años y pagarse con el sacrificio de 15 millones más de parados el anuncio de la posibilidad de una nueva recuperación. Si esa recuperación no se consolidara y cayéramos en una nueva recesión, peligraría algo más que el bienestar económico. La grave responsabilidad en que se incurriría si esta oportunidad actual se perdiera, parece haberse advertido por todos los países de la Comunidad Atlántica que agrupa la OCDE y por los políticos de todas las tendencias.

No perder esa oportunidad histórica obliga a entender a quienes la vivimos su auténtico significado para estar a la altura de las responsabilidades y de los esfuerzos a que el momento actual obliga a la política interna e internacional. Porque esa recuperación económica que tanto necesitamos no va a llegarnos llovida de fuera contando simplemente con nuestra pasiva espera. La recuperación económica hay que ganarla

por todos los países que quieran participar de sus beneficios. Tiene que afirmarse aún en la economía americana, perder su carácter vacilante en otros países y urgir los cambios necesarios en muchas de las economías de la OCDE que serán incapaces de participar en la recuperación con los desequilibrios y desajustes que aún padecen. Nada hay, pues, ganado, en definitiva, en ese pronosticado proceso de recuperación económica, si no es la muy importante noticia de contar con la oportunidad de iniciarlo. Aprovechar esta oportunidad sabemos que no es fácil porque los problemas que han de resolverse nos han enseñado ya sus dificultades y, en muchos casos, nuestros fracasados intentos de solución. La recuperación prolongada que centra hoy deseos y esperanzas de los distintos países no se conseguirá sin contar con respuestas eficaces —en el escenario interno y en el internacional— a una crisis que lleva ya con nosotros diez años, un tiempo suficientemente costoso como para aprovechar las importantes lecciones que esa dilatada presencia de la crisis nos enseña.

Lecciones sobre sus **causas**, sobre sus **consecuencias**, sobre los **errores** que no podemos repetir en su tratamiento, sobre las **políticas a las que debemos aplicar** nuestra voluntad para conseguir esa recuperación duradera que todos deseamos. Es a recoger esas lecciones —que la costosa experiencia pasada de diez años de crisis nos ofrece— a lo que se dedica este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, en el convencimiento de que sin estudiarlas y aprenderlas resultará imposible transformar la recuperación vacilante y fragmentaria que hoy se anuncia en el crecimiento duradero al que por todos se aspira.

Ninguna política económica tendrá sentido si no parte de un conocimiento preciso de las causas que dificultan la recuperación de la crisis actual. Confundir los efectos con las causas de la crisis ha sido el gran error de muchas de las decisiones del pasado y de la demorada llegada de la recuperación. Es evidente que una crisis de la profundidad y extensión de la actual es siempre multiforme y esa característica tiende a dispersar la atención sobre sus diversos escenarios, con el riesgo de no atender a los decisivos y a equivocarse así la estrategia de la política económica. La experiencia disponible destaca con claridad tres grandes núcleos de problemas frente a los que deben situarse y juzgarse las medidas de política económica, porque son esos problemas los que dan continuidad y arraigo a la crítica situación presente, los que permiten calibrar su considerable envergadura y aquéllos que si no se afrontan convertirán en retórica estéril las decisiones políticas. Esos tres núcleos de problemas son:

1.º **La modificación decisiva de la estructura de costes y precios relativos de los factores de producción que ha variado las relaciones reales de intercambio y ventajas comparativas de los distintos países, el nivel y composición de la demanda, la rentabilidad de la inversión y la utilidad del equipo productivo disponible.** La respuesta inadecuada (por inexistente o insuficiente) de los distintos sistemas económicos —en su

**LAS LECCIONES
DE LA EXPERIENCIA
SOBRE LAS CAUSAS
DE LA CRISIS**

funcionamiento operativo y diario en los diversos países— a esa suma de factores de perturbación constituye un motivo fundamental de la persistencia y agravamiento de la crisis actual.

La gran onda expansiva de la economía mundial que discurre entre 1951 y 1973 se apoyó en una suma de factores favorables de carácter singular. Todos los análisis de ese proceso destacan al crecimiento de la inversión en capital fijo de los años 60 como causa del crecimiento excepcional de la productividad y el desarrollo sostenido alentado por hechos irrepetibles: la disponibilidad de tecnologías no aplicadas por muchos países, que inicialmente aprovechan Japón y Europa y más tarde benefician el crecimiento industrial de los países en vías de desarrollo; las ventajas del comercio libre que, al multiplicar los intercambios, favorecen la extensión del mercado y propician así al desarrollo general; la baja productividad del trabajo de la que se partía y las reservas abundantes de éste que permitían la asignación entre los distintos sectores productivos con ganancias espectaculares en su rendimiento. Un papel destacado en ese intenso proceso de desarrollo de los años 60 en favor de la industria lo desempeñan los precios relativos de los productos industriales respecto de las materias primas y la energía. La caída del precio de la energía, la abundancia y reducido coste de materias primas y los bajos (o negativos) tipos de interés, crean unas condiciones muy favorables para el proceso de acumulación del capital en la industria. Como señala la OCDE, de 1956 a 1970, y en los países desarrollados, el precio relativo de la energía baja de un 10 a un 20 por 100 con relación al precio de las manufacturas y un 50 por 100 en relación a los salarios medios. Por otro lado, los tipos de interés del dólar, divisa clave del sistema monetario internacional, fluctuaron muy poco a lo largo de los años cincuenta y sesenta, al igual que los de las otras divisas fuertes.

En esas condiciones —reducción del precio de la energía y estabilidad relativa del precio del capital— es el precio del trabajo y su productividad marginal —su coste real— el que va modificando, a escala mundial, el abanico de ventajas comparativas en toda una serie de sectores tradicionales, es decir, sectores en los que no existe barrera tecnológica: la tecnología necesaria para producir los bienes o servicios se puede asimilar o adquirir sin grandes dificultades. De esa suerte, los países con elevados niveles de salarios se especializan, gradualmente, en los sectores de alta densidad de capital y los países de bajos niveles de salarios van adueñándose de las ramas productivas densas en trabajo. Esa transición productiva no se realiza sin importantes dificultades. El salto de la producción industrial en los países en vías de desarrollo fue espectacular, aumentando la capacidad productiva de muchos sectores industriales (textiles, confección, calzado, bienes duraderos de consumo) con el consiguiente aumento de la oferta y efectos desfavorables sobre los precios relativos de esos productos industriales respecto de las materias primas. Esa tendencia, que aparece en el período 1967-70, se ve reforzada hasta límites insospechados por la crisis energética iniciada en 1973, lo que hace variar por completo la situación de la primera

mitad de los años 60. En pocos meses, el precio del petróleo se cuadruplica hasta llegar a ser, tras la revolución iraní de 1978, once veces superior al vigente en los años sesenta. La era de la energía barata termina, pues, en el otoño de 1973 y ese dato, conjuntamente con la elevación del precio de las materias primas, constituye un factor de importancia indiscutible para alterar bruscamente la estructura de precios relativos. El otro factor, cuyo papel ha sido menos destacado y hacia el que Michael Beenstock ha tratado de llevar la atención de los economistas, es el ya referido del aumento de la capacidad de oferta de productos industriales derivado de la irrupción de muchos países en vías de desarrollo en las líneas productivas que habían protagonizado el crecimiento en la década del 60.

La idéntica dirección de esos dos acontecimientos —precios mayores de energía y materias primas y precios menores de manufacturas— suman una fuerza conjunta que conmociona la relación real de intercambio: Productos industriales/energía + materias primas. Esa conmoción constituye el origen de una catarata de efectos que están presentes en la crítica situación vivida por todos los países en los últimos años. Está en primer lugar, el desequilibrio de las balanzas de pagos, consecuencia de la dificultad de adaptar las corrientes de exportación/importación a los nuevos precios relativos; un inevitable crecimiento de la deuda exterior es la consecuencia de esas dificultades o retrasos de adaptación inmediata a la nueva estructura de precios relativos. Está en segundo lugar, el efecto depresivo sobre la producción industrial y la caída del comercio mundial a consecuencia de esos nuevos precios relativos. Está, en tercer lugar, la obsolescencia técnica de los viejos equipos productivos instalados, cuya viabilidad se programó y decidió con precios de las materias primas, energía, trabajo y capital muy diferentes de los asentados hoy como válidos. Está, en cuarto lugar, la traducción inflacionista de esa conmoción de precios relativos en el interior de una economía, traducción dependiente de la cuantía de las importaciones y, sobre todo, de las reacciones de los mercados internos de factores y productos frente a la pérdida nacional impuesta por la caída en la relación real de intercambio. La importancia de todos esos efectos es de tal magnitud que puede afirmarse, sin exageración alguna, que definen una etapa económica nueva.

La nueva relación real de intercambio que abría esta nueva etapa actuó como **shock** sobre la oferta industrial y sobre las inversiones, obligando a responderla con rápidos ajustes que los sistemas económicos existentes no estaban en condiciones de dar. El deterioro paulatino durante los años 60 y 70 de los mecanismos de flexibilidad para orientar la asignación de recursos constituye un hecho denunciado con reiteración por todos los análisis económicos. Assar Lindbeck ha presentado una lista ordenada de las causas de la creciente arterioesclerosis que penetra por cuatro vías diferentes en las economías occidentales: 1.^a La tendencia ascendente de la inflación (que inutiliza la activación de la demanda —la gran arma del keynesianismo— para lograr aumentos productivos; su difícil tratamiento que obliga a utilizar políticas monetarias

y presupuestarias con un gran coste en términos de producción y efectos alcistas sobre los tipos de interés; las distorsiones que la inflación introduce sobre el sistema fiscal y los precios relativos; las fluctuaciones e incertidumbres crecientes, en fin, que origina sobre los tipos de cambio y el desarrollo del comercio). 2.^a La caída en la rentabilidad de la inversión (derivada del propio proceso de desarrollo y de la creciente competitividad de los nuevos países industriales). 3.^a El creciente deterioro en el funcionamiento eficiente de los mercados (especialmente perceptible en los mercados financieros y en el mercado de trabajo). 4.^a Los cambios de actitud y comportamiento de los agentes económicos (el convencimiento del público de que los gobiernos protegerán el empleo y mantendrán los sectores productivos existentes genera un conjunto de presiones que retardan o impiden los ajustes, destruyen la disciplina económica y los mecanismos de asignación eficiente). La suma de todos esos efectos crea, cuando la crisis plantea la necesidad de responder a los **shocks** de oferta que la producen, una situación dramática y paralizante. Frente a la creciente y abrumadora exigencia de cambios productivos, reclamados por la caída de la demanda y la variación de la relación real de intercambio, las posibilidades de respuesta del sistema económico se han ido apagando. El desequilibrio entre demanda de cambios productivos-oferta posible de esos cambios resulta escandalosa y ese desequilibrio testimonia justamente la existencia del nudo problemático más destacado y definidor de la crisis.

Es esa nueva y compleja situación la que obliga a definir una política económica **distinta** de la que dominó en la ola de prosperidad 1951-73, porque ya no bastan las medidas de **ajuste global** tendentes a regular la demanda agregada nominal y mantener así la expansión equilibrada de las economías nacionales. Es necesario, **además** ajustar la producción de distintos sectores y empresas para responder a las nuevas condiciones de precios y costes relativos. Resistirse a este reajuste productivo (o no favorecerlo) equivale a equivocarse las causas de la crisis y sin realizarlo no será posible aspirar a recuperación duradera alguna.

Es evidente que las obligaciones de la política complementaria de ajustes productivos serán para cada país tanto mayores cuanto mayores sean los **shocks** de origen externo, esto es, cuanto mayor sea la caída de la relación real de intercambio, más significativos los cambios de la demanda mundial hacia las producciones de ese país, más intensa sea la competencia de los nuevos países industriales o mayores las dificultades de colocación de los productos propios en mercados ajenos por motivos proteccionistas. Si esos **shocks** suman una violencia apreciable, resulta obligado darles una respuesta decidida por la política económica.

Esta respuesta, por la que se mide —sin retórica— el verdadero deseo de la política económica para restablecer las condiciones de una recuperación prolongada, está mediatizada por tres factores: **a)** los defectos de la estructura productiva disponible heredada del pasado (cómo ésta se ha conformado, con qué grado de competitividad y protección,

cuáles han sido las líneas para el desarrollo productivo y cómo ha tratado a éstas la crisis de la demanda mundial, cuál es, en fin, la solidez financiera de las empresas que integran el tejido productivo nacional); **b)** el poder político efectivo que está detrás de las medidas económicas (el reajuste productivo genera un conflicto social inevitable frente al cual la política económica tiene que adoptar e imponer soluciones, lo que resultará imposible sin contar con poder suficiente); **c)** la rigidez de los mercados de factores productivos y productos (no será posible mejorar la asignación de recursos sin restablecer la flexibilidad de los mercados y cuanto mayor sea la rigidez inicial de éstos, más difícil resultará la política de ajuste). Tómense en cuenta **todos** esos factores y proyéctense sobre la realidad española y se tendrá una primera y significativa valoración de nuestros formidables problemas de ajuste.

2.º El proceso de innovación tecnológica se configura a la vez como causa de la crisis de productos o procesos productivos y como clave para una respuesta a esa situación crítica.

El cambio técnico está presente en el trasfondo de la presente crisis **industrial**, elemento central de la crisis económica. En nuestro tiempo la técnica no sólo cambia, sino que cambia aceleradamente, por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque se calcula que, desde 1939, el esfuerzo realizado para desarrollar las ciencias triplica, en términos económicos y humanos, al efectuado en toda la historia de la humanidad hasta esa fecha; en segundo lugar, porque el 90 por 100 de los científicos e investigadores de toda nuestra historia viven y trabajan en la actualidad. La técnica ha vapuleado a nuestras sociedades, obligándolas a cambiar no sólo los métodos de producción, sino las propias formas de vida, dado que el mundo se empequeñece rápidamente a causa de los modernos medios de transporte y, muy especialmente, a consecuencia de la velocidad de las comunicaciones. Allá por la tercera década del siglo, José Ortega y Gasset afirmaba que el hombre debería asombrarse cada mañana ante las transformaciones emanadas de la técnica; es seguro que, en la actualidad, el gran observador de la realidad social que fue Ortega subrayaría de manera mucho más rotunda la **convulsión** que agita a nuestras sociedades a consecuencia de los continuos y veloces giros de su base tecnológica. El sustantivo **convulsión** se utiliza porque esas modificaciones provocan toda una serie de obsolescencias en el equipo capital, de redundancias en la fuerza de trabajo y de mutaciones en los gustos y costumbres que tienen, como primer efecto, enconar la crisis y hacer más difícil y problemática su solución.

Pero, al mismo tiempo, el proceso de innovación tecnológica constituye una alternativa importante para responder activamente a los retos de la crisis e incorporarla como parte vital en favor de una recuperación prolongada. **Christopher Freeman** ha venido insistiendo en esta oportunidad en los trabajos realizados al frente de la «Science Policy Research Unit» de la Universidad de Sussex, propugnando la necesidad de una política tecnológica activa como remedio de la recesión estructural

que padecemos: «la promoción de nuevos sistemas tecnológicos y del crecimiento de la productividad basados en el cambio tecnológico, pueden ser un medio importante para ayudar a recuperar la salud económica de los países industriales. Esta conclusión surge de anteriores experiencias sobre la recuperación de una situación depresiva y de la más reciente experiencia japonesa. Particularmente importantes serían las innovaciones de amplia posibilidad de adaptación, que podrían ofrecer una combinación de mayores beneficios de productividad y mejorar la rentabilidad existente». Sobre las características, limitaciones y contenido de esta política tecnológica, el profesor Freeman ha escrito para PAPELES un interesante trabajo a cuyas propuestas remitimos a nuestros lectores. Es claro, sin embargo, que, en la medida en que no se responda a ese cambio tecnológico o no se programe ni se active su realización, la crisis encontrará en él motivo de agravación, tanto más importante si la rigidez interna de precios y costes ocasiona — como ha ocurrido en España— una súbita y creciente obsolescencia del equipo productivo instalado.

3.º Existencia de mecanismos institucionales concebidos, programados y adaptados a la ola de prosperidad que va de 1951 a 1973, pero inconcebibles e inservibles en las condiciones actuales de crecimiento potencial de las distintas economías.

Los años que van de 1951 a 1973 fueron años de crecimiento muy rápido: la gran onda expansiva que la economía mundial conoce cuadruplica el producto bruto global. Hay desajustes, es cierto, en ese crecimiento y no todas las regiones se desarrollaron al mismo ritmo, pero no es menos cierto que la ola de prosperidad tuvo un carácter muy general. Esa prosperidad permitió, además, que las sociedades más adelantadas fueran dando cuerpo, gradualmente, a una constante aspiración humana: mejorar la condición presente y eliminar la incertidumbre futura o, por decirlo en palabras de Galbraith, liberarse «de la tiranía impersonal del mercado». ¿Cómo se produjo ese proceso? Indiciando, por una parte, la mayoría de los sueldos y salarios para evitar reducciones de renta real en las distintas capas de población activa y robusteciendo y ampliando los mecanismos existentes para evitar que el azar, la enfermedad o la vejez trajeran de su mano la indigencia. Ese progreso social se difunde como derecho en todas las sociedades, sin considerar el condicionamiento del nivel de producción que legitimaba su presencia. En la era de las comunicaciones electrónicas las demandas políticas viajan deprisa y multiplican las presiones políticas por un mayor gasto público. El peso del Estado en la economía aumenta así, puesto que es el Estado, la sociedad organizada, el que da forma y vida a esos soportes de futuro; prueba de ello es que, como señala Maddison, los gastos corrientes del Estado —y como parte fundamental de ellos, los gastos de transferencia— en los países de la OCDE doblan, en promedio, su participación en el Producto Interior Bruto de 1950 a 1977.

En una economía que se expande a buen ritmo es posible realizar ese doble anclaje puesto que no resulta difícil financiar a un tiempo la

seguridad y el crecimiento; en una economía que se estanca, el coste de oportunidad de esos dos productos se eleva exponencialmente: cada unidad adicional de uno de los dos, reduce brutalmente la producción del otro. El mercado vuelve a imponer su ley y obliga una vez más, a elegir. Sólo que ahora las expectativas sociales, magnificadas a lo largo de los años prósperos, dificultan la adopción de decisiones, porque las sociedades, especialmente las occidentales desarrolladas, no aceptan el cambio de perspectiva. Schlesinger ha afirmado con fortuna: la crisis económica exige una adaptación social a expectativas de renta decreciente, pero nadie está dispuesto a aceptarlas con resignación y disciplina. Simplemente, los ciudadanos no admiten las consecuencias de la crisis porque se han adentrado en ella de espaldas, mirando hacia atrás con ira, aferrados a unas esperanzas que no pueden, por el momento, materializarse sino al coste de un creciente desequilibrio del sector público.

El déficit público, acompañante de la crisis, encuentra en este desajuste entre expectativas con base económica ayer y sin ella hoy una de sus consecuencias y, al mismo tiempo, uno de los motivos de su generalización y su agravamiento. No es posible, sin una conciencia social clara de esa causa de la crisis y sin su incorporación a la política económica, lograr una recuperación prolongada.

Desde nuestro punto de vista, y poniendo de relieve que hemos simplificado al máximo el razonamiento, son esas tres, y no otras, las causas últimas de la presente crisis, una crisis que producirá un cambio sustancial de la arquitectura económica y social de múltiples países y de las relaciones económicas internacionales. Una crisis, repetimos, mal comprendida por nuestras sociedades, porque el recuerdo de los años de rápido crecimiento constituye un serio obstáculo para examinarla a fondo, advertir su alcance y actuar en consecuencia.

No comprender la dimensión de la crisis presente supone necesariamente, adaptarse pasivamente a sus efectos y retrasar y dificultar la solución de los problemas, problemas que se irán enconando con el paso del tiempo porque, dada la articulación de las variables económicas, cualquier problema no resuelto, como señala Thurow, agrava todos los demás. Veamos, pues, algunas de las maneras de adaptarse pasivamente a la crisis y las consecuencias a que dan lugar.

Una de las reacciones más comunes supone confiar en su carácter pasajero. ¿Por qué no imaginar que algún *deus ex machina* complaciente nos trasladará a los años anteriores a la ruptura energética y permitirá que nuestra balanza de pagos, en la que se advierten los efectos de la factura del petróleo, vuelva a equilibrarse o inclusive a presentar superávit? Puesto que la salida más común de una crisis pasajera que desequilibra las cuentas exteriores consiste en endeudarse, muchos países han recorrido, a buena velocidad, ese camino lo que ha dado lugar a un creciente déficit exterior que se financia apelando a los mercados de

**LAS CONSECUENCIAS
ECONOMICAS DE
UN DIAGNOSTICO
ERRONEO O NO
ACEPTADO**

capital internacionales. Resultado de todo ello: lo que se ha dado en llamar la economía de endeudamiento, que ha hecho que la deuda internacional supere hoy los 700.000 millones de dólares y amenace con cuartear los cimientos del sistema financiero internacional.

Otra actitud firmemente encastrada en la psicología colectiva es recabar incesantemente la ayuda del Estado, es decir, del conjunto de la sociedad, para evitar que se derrumben los sectores o empresas más golpeadas por la crisis o para ampliar los mecanismos asistenciales. El circuito económico se transforma, así, en un creciente proceso de transferencia que tiene como expresión más visible el aumento vertiginoso del déficit público, dado que no es posible acompasar los ingresos del Estado a sus gastos. Pero ese déficit público, al presionar continuamente sobre la capacidad financiera del conjunto de la sociedad y verterse, además, hacia el exterior, no solamente dificulta la solución de los problemas presentes, sino que hipoteca, en buena medida, el futuro.

Puesto que la variación de precios relativos y los cambios en las pautas de consumo mundiales, derivados de la difusión de la tecnología nueva, debilitan la demanda de una serie de sectores tradicionales, las fuerzas proteccionistas aparecen por doquier y reclaman, con insistencia, la interposición o elevación de barreras al comercio para hacer frente a la competencia exterior. Sabido es que en épocas de crisis resulta difícil para los poderes públicos negarse a instaurar expedientes protectores, más o menos sutiles, por una simple razón: porque los efectos de la protección son inmediatos y se concentran en las áreas protegidas permitiendo así sobrevivir a las empresas en ellas incluidas, por muy marginales que resulten, mientras que los costes de la misma, en forma de aumentos de precios, falta de competitividad, rigidez de la economía y aparición de múltiples deseconomías externas se extienden a lo largo del tiempo, se esparcen en el conjunto de la sociedad y no son fácilmente imputables a una o varias medidas determinadas. Sin embargo, al aumento de la protección exterior produce dos efectos de gran alcance sobre el conjunto de la economía cuando es resultado de una desorganización de la economía mundial: el primero de ellos es su paulatina extensión al conjunto de los sectores conforme las medidas protectoras van encareciendo las transacciones intersectoriales; el segundo, y más importante, es el anquilosamiento de la estructura productiva, puesto que no habrá ni estímulo ni razón para permitir que jueguen su papel las ventajas comparativas y el sector exterior actúe como estimulante del cambio. Proteger continua y crecientemente una economía, en las actuales circunstancias, equivale a clavar la crisis, a hacerla permanente e incurable.

Las tres reacciones anteriores son fuerzas que no actúan separadamente, sino que constituyen factores complementarios que magnifican la crisis y que, inevitablemente, actúan sobre las expectativas empresariales, unas expectativas ya debilitadas, puesto que, por definición, toda convulsión profunda introduce múltiples incertidumbres en la vida econó-

mica. El empresario encontrará grandes dificultades para descontar el futuro, el riesgo inherente a su actividad se incrementará sin cesar y ello retraerá la inversión; la consecuencia directa de esa reducción de la inversión es, como es bien sabido, la disminución del ritmo de crecimiento y el aumento del paro, el efecto más dramático y temido de cualquier onda depresiva. Decía Keynes que la prosperidad depende enormemente del entorno político y social que percibe el empresario. Ese entorno está hoy excesivamente cargado de incertidumbres, incertidumbres creadas por la depresión generalizada y alimentadas por la errónea interpretación de la crisis y la aparición de los tres males que se acaban de enumerar: déficit exterior, déficit público, aumento de la protección exterior. Buena prueba de ello es que los barómetros de incertidumbre —los distintos mercados de futuros— cambian con frecuencia de dirección y emborronan, más que iluminan, el porvenir.

¿Cuál es la respuesta necesaria de una economía sometida a un déficit exterior continuo, un déficit público creciente, con barreras exteriores cada vez más altas y carente de expectativas? Bajo esos supuestos, que implican demandas contradictorias de los distintos sectores económicos, cualquier economía se verá dominada por un proceso inflacionista, pues el proceso de inflación constituye la única alternativa de suavizar las tensiones sociales provocadas por la falta de dinamismo del sistema y la persistencia de requerimientos que no pueden ser satisfechos a un nivel de precios relativamente estable. El mecanismo de propagación de la inflación, que se apoya primordialmente en la resistencia de los diferentes grupos sociales a sacrificar parte de su renta real, se verá, además, potenciado por el propio clima de inflación generalizada, por la financiación internacional de la inflación —por la creación excesiva de medios de pago internacionales—, ya que, no puede olvidarse, el mundo, en su conjunto, es una economía cerrada.

Se han descrito, hasta aquí, los efectos económicos que se derivan de la equivocada comprensión de la crisis o de la resistencia a adoptar las medidas necesarias para superarla que la experiencia de una década muestran con toda evidencia. Una lección que no puede olvidarse si tratamos de aprender del pasado para mejorar nuestro comportamiento. Pero existen otros efectos de índole política, a los que es necesario referirse, porque son consecuencia directa de la situación descrita y porque pueden dificultar considerablemente la búsqueda de soluciones.

La estabilidad social no depende tan sólo, como es lógico, del pulso de la economía: factores históricos de muy diversa índole, el entorno cultural y la configuración y raigambre de las instituciones políticas constituyen el cuadro que mantiene el tejido social. Hay, sin embargo, una relación causal suficientemente contrastada: sólo el crecimiento económico, en una economía moderna, permite conservar adecuadamente la urdimbre social; la falta de crecimiento comienza a descomponer ese tejido; el envejecimiento de la economía tenderá a acelerar el proceso. Nuestro siglo ha sido testigo de varios ejemplos importantes,

**LAS CONSECUENCIAS
POLITICAS DE UN
DIAGNOSTICO
ERRONEO O NO
ACEPTADO**

especialmente el período convulso que medió entre las dos grandes guerras, el otro período depresivo de nuestro tiempo. Recordemos, pues, los tres principales efectos de esa falta de crecimiento.

En primer lugar, la convivencia democrática se torna problemática, al no resolverse ni suavizarse los grandes problemas económicos. Toda oferta política incluye, necesariamente, sea cual sea el partido que la transmita, la solución de los problemas más acuciantes de la sociedad; buena prueba de ello es que, en la actualidad y en los países regidos por ese sistema político, los programas de los partidos aspiran a ofrecer soluciones, ante todo, a los problemas económicos y especialmente al del paro creciente, porque son hoy los problemas más dolorosos para el conjunto de la sociedad. En la medida en que los gobiernos nacidos de las elecciones no responden a las promesas hechas, la rotación de los partidos en el poder se acelera, el propio sistema se desgasta y aumenta la desconfianza social en la capacidad de la democracia para dar solución a los problemas. Aumenta, pues, para utilizar la frase de Fromm, el miedo a la libertad. Y aún hay más: aumenta asimismo la centrifugación política: el mapa político de un país comienza a mostrar nuevas formaciones, de ámbito más reducido, que ofrecen sus soluciones no al país en su totalidad, sino a un colectivo menor del que se sienten expresión y medio de acción. El país, políticamente, se divide y se balkaniza.

La solidaridad, la cesión que los distintos agentes económicos de un país —y en este caso el término debe incluir a clases, sectores y regiones— hacen de sus propios y particulares intereses en favor de los intereses generales, no es fruto que se dé fácilmente en el árbol social puesto que, al solicitarnos esa solidaridad, el poder político está pidiéndonos que renunciemos a beneficios concretos y palpables en aras de un bien común que no es perceptible ni mensurable y que, en el fondo, ni siquiera sabemos si crece con nuestras renunciaciones. Todos queremos «contrapartidas» para nuestras renunciaciones que reclamamos en nombre de la solidaridad. Las «contrapartidas» de esa solidaridad se concretan, por lo general, en medidas fiscales, financieras y de creación de capital social fijo, que no son fáciles de conceder sin coste en épocas de auge; pero que en tiempos de depresión profunda constituyen un objetivo difícilmente alcanzable porque no hay base económica para otorgarlas. Y esa negativa fundada en el estancamiento genera una insolidaridad que invade todas las relaciones sociales. Cada individuo, cada clase, cada sector y cada región ve en los demás su enemigo más directo porque intuye que su bienestar, por limitado que sea, puede quedar amenazado por la presencia del otro. Decir que, en una economía desequilibrada y anquilosada, aumentan continuamente las expresiones de insolidaridad no significa otra cosa que poner de relieve, una vez más, una norma social no escrita, pero suficientemente contrastada: que las tareas redistributivas sólo se realizan con éxito en una economía que crece.

Toda onda depresiva de largo alcance aumenta la dosis de violencia a que están sometidas las relaciones sociales. Por diversas razones. Porque aumenta el número de parados y, por lo tanto, de individuos que

se sienten rechazados por el sistema y recurren a la violencia como forma de vida y de autoafirmación; porque, como resultado de la crisis, desaparecen muchas empresas y, por lo tanto, muchos puestos de trabajo, lo que propicia los enfrentamientos entre empresarios y trabajadores; porque sectores enteros de la economía van, paulatinamente, perdiendo dinamismo y amenazando con dejar en paro a capas amplias de la población trabajadora; porque la negociación social, sea cual fuere su objetivo, se lleva a cabo en un clima generalmente encrespado y provoca, con suma facilidad, brotes de violencia; porque, naturalmente, el enfrentamiento de clases se agudiza en la medida en que cada una de ellas entiende que la postura de las otras no está dictada por el peso de las circunstancias, sino por la defensa a ultranza de sus más mezquinos intereses. El análisis detenido de una realidad social cualquiera asentada en un proceso depresivo nos permite advertir sin dificultad esa hostilidad creciente que va impregnando la sociedad, que se plasma en múltiples actos de violencia y que genera retroalimentaciones continuas. Esa situación, de perdurar, es la que radicaliza las posturas políticas, la que da vida a la xenofobia, la que termina por hacer de la cordura una actitud risible y peligrosa, la que constituye el perfecto caldo de cultivo para que los sentimientos menos nobles de los seres humanos prevalezcan sobre la reflexión lúcida, para que los actos de fuerza aparezcan ante la sociedad como verdaderas soluciones de los problemas comunes.

Todo lo dicho aquí pone de manifiesto las dramáticas consecuencias que se derivan de no comprender el carácter de la crisis o de ignorar su trascendencia. Una convulsión como la actual mella la estructura productiva de cualquier país y, con el paso del tiempo y el aumento de las tensiones, puede hacerlo ingobernable. Y, por tal razón, reviste suma importancia advertir la dimensión del fenómeno y sus potencialidades y procurar adoptar, cuanto antes, las medidas idóneas para llevar a cabo el necesario ajuste. Hay que lograr que la economía sea capaz de responder a las necesidades del momento, lo cual, con toda evidencia, requiere una fuerte dosis de voluntad política para ajustar positivamente la economía, actuando sobre las tres grandes causas de la crisis: adaptación estructural de la economía a las modificaciones observadas en la composición de la demanda y en los precios y costes relativos, a la alteración de las ventajas comparativas, a los cambios tecnológicos y adaptación de las expectativas sociales a los niveles de producción potencial actuales.

Si la experiencia disponible permite conocer las causas de la crisis para inspirar una política económica eficiente que actúe sobre ellas, y no sobre sus efectos, y nos enseña también las consecuencias económicas y políticas de no hacerlo, es igualmente cierto —y quizás más evidente— que esa misma experiencia muestra **lo que no hay que hacer**: conocer los errores que no podemos repetir si tratamos de lograr una recuperación duradera. En muchos de esos errores hemos incurrido ya

**LAS LECCIONES
DE LA EXPERIENCIA
SOBRE LOS ERRORES
DE LA POLITICA
ECONOMICA**

en el pasado y la oportunidad singular con la que hoy contamos para afianzar una recuperación, lo mucho que esa oportunidad nos ha costado y las consecuencias económicas y políticas de desaprovecharla deberían impedirnos, como afirmaba Bertrand Russell, «cometer dos veces el mismo error en la vida cuando hay tantos para elegir». Cinco son, al menos, los errores más evidentes que deberíamos evitar:

1. No debemos confiar en la temporalidad de la crisis porque, tras diez años de sufrirla, queda perfectamente claro que no se trata de una fase del ciclo mundial ni de un desajuste pasajero de nuestra estructura productiva. El mundo de 1983 difiere sustancialmente del de 1973, precisamente porque han cambiado radicalmente las bases en las que se apoyaba. Necesitamos, por lo tanto, hacer un importante esfuerzo de adaptación porque las circunstancias globales no van a cambiar de la noche a la mañana y, en todo caso, nunca serán iguales a las de diez años atrás. No podemos, pues, cometer el error de ignorar la importancia y profundidad de la crisis.

2. No debemos olvidar que, en la medida que nos hayamos empobrecido frente al mundo por la caída en la relación real de intercambio, tenemos que aceptar ese empobrecimiento. Constituye una reacción, inútil y costosa tratar de trasladar ese empobrecimiento sobre los demás, defendiendo nuestro nivel de renta o ingresos. Ese intento de traslación puede tomar vías diferentes: podemos defender nuestras remuneraciones elevando los salarios, podemos pedir al Estado más gastos o pagar menos impuestos, podemos, en fin, endeudarnos con el resto del mundo para sostener nuestro nivel de vida. Esos tres intentos agravarán y no solucionarán nuestros problemas. Cuando un país se empobrece frente al exterior porque los precios de las materias primas o de la energía se elevan, carece de sentido que sus distintos grupos sociales intenten prevenirse de esta pérdida y trasladarla sobre los demás, exigiendo elevaciones de las rentas y salarios monetarios y de otros costes del trabajo. Defenderse así de la pérdida de ingresos equivale a agravar la inflación, porque si las rentas y precios internos se elevan en respuesta a los internacionales, no harán otra cosa que agudizar la intensidad del crecimiento de la inflación en el interior. En la medida en que un grupo social consigue elevar sus rentas y sus precios y resolver su problema de mantener su nivel de vida, lo hará a costa de otros ciudadanos. Si los grupos sociales no saben contener sus peticiones de rentas y precios internos frente al alza de los precios internacionales, una mayor inflación general recogerá los costes de esta incontinencia. Esa elevación de costes y precios internos perjudicará la competitividad de la economía y disminuirá la única posibilidad real de reducir el empobrecimiento frente al resto del mundo, que reside en el aumento de las exportaciones, con las que ganar lo que se ha perdido por el aumento de los precios de los productos importados.

Trasladar sobre los hombros del Estado la carga de nuestras peticiones tampoco resuelve nuestro empobrecimiento real frente al exterior, porque el Estado no puede devolvernos la capacidad de compra perdida en el exterior. Con nuestra conducta aumentaremos el gasto público o

disminuiremos los ingresos, contribuyendo a agravar así el déficit, con lo que perjudicaremos la puesta en práctica de políticas eficientes para lograr la recuperación del desarrollo.

Acudir a la vía del endeudamiento exterior no hará otra cosa que mantener nuestra renta y asegurar nuestros gastos actuales, pero a costa de trasladar al futuro esa contingencia, porque esa deuda exterior hay que pagarla en recursos reales exportados. Ese desplazamiento hacia el futuro de nuestro empobrecimiento actual tiene además un límite cercano que se hará tanto más próximo cuanto mayor sea la resistencia de todos los grupos sociales a aceptar la fuerza de los hechos, cuanto mayor sea su voluntad y capacidad de trasladar a los demás el impacto de la crisis. No debemos intentar que paguen los otros, porque esa continua traslación de cargas no es un juego de suma cero en el que unos ganan y otros pierden, sino un juego de suma negativa en el que pierden todos al acentuarse los principales desequilibrios económicos.

3. No debemos caer en la tentación del proteccionismo, buscando el reducto del mercado interno para cautivar en él la demanda que falta a nuestros productos en el mercado internacional. Que esa protección se practique por otros países, que predicen farisaicamente el comercio libre, no constituye un motivo económico para lanzarnos a una carrera de retorsiones que Helmut Schmidt ha calificado con razón como la puerta del suicidio. En efecto, poner fin al comercio libre con quienes burlan sus normas con conductas condenables y violencia sobre nuestros bienes y servicios y caer en la tentación de responderlas con el mismo comportamiento, en una resucitada y vengativa ley del Talión quizás aderezada por la retórica violenta de un nacionalismo ultrajado, podrá constituir una catarsis individual o de grupo a los problemas derivados de la tensión de la crisis y de la irritación que produce el intercambio desigual que tantas veces gobierna el comercio exterior o las relaciones económicas, pero esa decisión no arreglará nuestros problemas económicos. Y no los arreglará porque, frente a esa dialéctica pasional, está la lógica económica. Y esa lógica nos dice en el caso de España que más de la mitad de nuestra demanda de importación es rígida al precio, por tratarse de alimentos y energía; elevar nuestras barreras exteriores produciría, antes o después, retorsiones contra nuestra exportación y, en todo caso, un encarecimiento de la misma que le restaría competitividad internacional; España cuenta con la experiencia cercana de un intento de desarrollo hacia dentro que no hizo sino introducir múltiples distorsiones en el funcionamiento de sus mercados, dificultar la innovación tecnológica y retrasar su despegue industrial. Es difícil resistir a la tentación proteccionista en un mundo crispado en el que se observan continuamente brotes protectores, en forma de trabas administrativas, reglamentos técnicos o acuerdos de limitación de exportaciones, pero debe hacerse un esfuerzo especial para mantener a la economía española ligada a los mercados internacionales porque sólo así se conseguirá que el proceso de ajuste adquiera su verdadero alcance, sin que ello sea óbice, naturalmente, para que se luche, sin tregua, contra todas las formas de protección de los demás. Desen-

cadena el proceso protector —el «que paguen ellos»— equivaldría a lograr que los peores efectos de esa medida terminara sufriendolos, precisamente, nuestra propia economía.

4. No se debe olvidar la importancia de las expectativas empresariales como elemento impulsor de la inversión privada, inversión que representa en España tres cuartas partes del total. Esas expectativas son, hoy por hoy, muy imprecisas, lo vienen siendo desde hace bastantes años, porque tanto la economía mundial como la nacional están cargadas de incertidumbre y la incertidumbre impide cualquier tipo de previsión razonable; ésa es la principal razón que explica el comportamiento negativo de la inversión a lo largo de la crisis y, naturalmente, el crecimiento del paro. Es preciso, por lo tanto, hacer un gran esfuerzo de clarificación en este terreno: el Gobierno tiene que iluminar el futuro próximo, tiene que actuar de forma que la incertidumbre se reduzca para que la inversión se recupere y el ritmo de actividad económica se eleve.

5. No se debe, por supuesto, descuidar la lucha contra la inflación, expresión de múltiples desequilibrios y de demandas contradictorias existentes en una economía. La inflación española no es excepción a esta regla, pues está, desde hace muchos años, aferrada a nosotros y, pese a los esfuerzos recientes, sigue manifestando diferencias con la de los países de la OCDE que hay que reducir. Dominar la inflación, bajarla continuamente, es requisito indispensable para sanear nuestra economía, puesto que a sus efectos internos, de sobra conocidos, la inflación española, superior en varios puntos a la media de los países de la OCDE, añade, en la vertiente exterior, la merma de competitividad, el aumento de la brecha externa y, consiguientemente, la continua presión contra nuestra moneda.

**UN INTENTO PARA
ENCONTRAR LAS
POLITICAS AL
SERVICIO DE UNA
RECUPERACION
PROLONGADA**

Buscar los criterios que puedan inspirar una política que sitúe a una economía en el camino acertado —y, como tal, costoso— para superar la crítica situación actual, constituye el gran quehacer de la política económica actual en todos los países. Un quehacer que debe comenzar obviando los errores que la experiencia ajena y la propia denuncian con reiteración indeseable. Pero si el evitar los errores es el principio fundamental de toda política económica acertada, no puede ser, evidentemente, su fin. Es preciso definir **positivamente** las líneas de acción de esa política económica: **conocer lo que hay que hacer**. Y aquí también la experiencia disponible ofrece algunas lecciones importantes. Para obtenerlas pueden utilizarse dos aproximaciones diferentes. En primer término, las políticas frente a la crisis han recibido la continuada atención de distintos Organismos Internacionales, y en sus trabajos puede buscarse la definición de una estrategia de la que partir para darla sentido y orientación nacional. Otra alternativa distinta es la que, observando distintas experiencias nacionales ajenas, trate de capitalizarlas en beneficio propio, en cuanto esas experiencias permiten conocer errores y aciertos de las distintas medidas de política económica.

Esas dos alternativas son las que dan contenido a la primera y segunda partes de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

Cuatro han sido los organismos que se han tomado como referencia de las experiencias disponibles de la política económica: la OCDE, el FMI, la CEE y la CEPAL. Las razones de esa elección son tan obvias que apenas si necesitan alegarse. La pertenencia o proximidad de España a sus tareas y actividades, la persistencia de sus análisis sobre la crítica situación de la economía a lo largo del pasado decenio, la existencia de un conjunto de criterios para inspirar una estrategia explícita aconsejada por esas organizaciones, hacía inevitable arrancar de su exposición como premisa y referencia inicial de las políticas para lograr una recuperación prolongada.

Esa referencia a la política económica construida desde los organismos internacionales, se complementa con el estudio de las experiencias de tres países latinos: Francia, Italia y Portugal. La proximidad de sus problemas con los nuestros, la semejanza de las decisiones de su política, la anticipación —en algunos casos— de costosos errores evitables si sabemos aprender de la experiencia ajena antes de equivocarnos por cuenta propia, convertía a esa próxima realidad latina en un activo, valioso y gratuito a la vez, para facilitar una criba de las medidas de política económica dignas de confianza, separándolas de las que la realidad ajena ha mostrado una y otra vez como reconocidos errores.

A esa doble exposición de la política económica a partir de la experiencia de los Organismos Internacionales y de la próxima realidad latina se han añadido numerosas notas que salpican —como encartes— el texto en un afán de acentuar aspectos concretos y destacados de la política y de la situación económica que consideramos de interés, así como opiniones de políticos o economistas hacia los que hemos creído útil llevar la atención de nuestros lectores. También les ofrecemos un conjunto de notas sobre algunos enfoques de la crítica situación actual, realizados desde muy diversas perspectivas y valoraciones, sin otra pretensión que la de ampliar la contemplación posible de la crisis actual y de las alternativas alegadas para su tratamiento.

¿Hacia qué conclusiones lleva la lectura de la primera y segunda partes de las colaboraciones de este número de PAPELES? Es a la soberanía de cada lector a la que debe dejarse la respuesta a esta pregunta, pero para estimular esa respuesta nos atreveríamos a adelantarle la nuestra, que concretaríamos en ocho puntos:

1.º La coincidencia sustancial de todas las aproximaciones a la crisis y de las políticas recomendadas para su tratamiento en cuanto al carácter estructural de los problemas con los que nos enfrentamos y de la obligada correspondencia estructural también de las políticas para resolverlos. La terminología para calificar esa situación puede variar, pero la idea a la que responde es la misma: la OCDE hablará de **políticas de ajuste positivo** para dirigir el cambio estructural que pide la

**OCHO
CONCLUSIONES
PARA INSPIRAR
LAS POLITICAS
DE AJUSTE**

salida de la crisis y el hallazgo del camino de una recuperación duradera; el FMI ha ido dando cobijo —tímida y lentamente— en su concepción de las políticas de ajuste a un enfoque más amplio que el tradicional de restablecer el equilibrio de la balanza de pagos, un enfoque amplio, impuesto por la crisis, que Bela Balassa y otros autores denominan **ajuste estructural** y que reclama una alteración importante en la condicionalidad de los préstamos del FMI; la CEE destacará el **ajuste industrial** como campo decisivo que dirime el carácter y la dimensión de la crisis y la orientación de sus soluciones. Como afirma **Alexis Jacquemin** en su estudio sobre la crisis vista desde la óptica de la CEE —que PAPELES publica en este número— las políticas de ajuste global no bastan para tratar la crisis, porque es necesario modificar la especialización industrial y la capacitación profesional; la CEPAL parte de una consideración de la crisis atribuyéndole un carácter central y transmitido pero niega su solución sin **respuestas estructurales** en el triple frente internacional, regional y nacional.

2.º Las respuestas de la política económica a la crisis tienen que partir de la **interdependencia** de las distintas economías. No hay solución **nacional** a la crítica situación presente. Dos son las consecuencias operativas de ese principio general:

- La primera, evitar lo que **Enrique Iglesias**, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, califica expresivamente como **la tentación de la soledad** en la que pueden caer los grandes países industriales pensando y programando sus políticas de recuperación en el marco estrecho de sus mercados, cautivándolos con medidas proteccionistas para la producción doméstica. Una solución parroquial de la crisis que ha hecho imposible —y no sólo injusta— el desarrollo comercial, financiero y económico que va desde 1951 a 1973. Sin embargo, los peligros de la política económica de hoy —como destaca la excelente colaboración especial del profesor **Rudiger Dornbusch**, incluida en este número de PAPELES— están «en el peligroso olvido de la interdependencia, olvido que constituyó uno de los grandes errores de los años 30..., la política económica tiene que dar preferencia a la coordinación. Es preocupante que en Estados Unidos la cooperación no despierte gran entusiasmo, dadas las posibilidades de recuperación económica. Esta opinión constituye un análisis miope de nuestros intereses en la economía mundial».

- La segunda y directa traducción de la interdependencia está en la imposibilidad de lo que la OCDE califica como «marchar contra corriente». ¿Por qué plegar las decisiones de la política económica a los vientos dominantes en la economía internacional? ¿Por qué no acelerar el crecimiento por un aumento del gasto nacional con un comportamiento más dinámico que el de otros países? ¿Por qué no renegar de la sincronía que parece dominar la política económica con un comportamiento anacrónico y diferente? La experiencia internacional y nacional habla aquí con contundente elocuencia: **todos** los intentos de huir de la sincronía internacional de la política económica han costado carísimos a los países que los han ensayado: los ejemplos de la llamada

política compensatoria practicada por España desde 1973 a diciembre de 1975, la «otra política» definida por Miterrand en junio de 1981 y aplicada hasta la llegada de la política de austeridad, la política de relanzamiento seguida por Italia después de la segunda crisis energética, o la política portuguesa siguiente a la revolución han terminado todas mal, porque constituyen los testimonios de un mismo y continuado error: creer que un país aislado puede escapar a la restricción que sobre sus decisiones nacionales establece la transmisión de la economía internacional a través de la interdependencia.

3.º Contabilizar la sincronía como restricción necesaria de la política económica nacional no significa que las medidas que deban darla contenido sean **idénticas**. Sincronía de la política económica \neq Identidad de las medidas de política económica. Existe una clara diferencia en la situación en la que se encuentra hoy cada economía nacional. De ahí que las políticas tendentes a lograr una recuperación prolongada, que la OCDE propugna o que el FMI aconseja, tengan deberes muy distintos según la situación de los diferentes países. La política económica al servicio de la recuperación debe contar con la limitación de la sincronía y concertarse con la de otros países y con la propia situación nacional.

4.º Las medidas que deben formar parte de una política económica que favorezca una recuperación duradera pueden clasificarse en dos grandes grupos: políticas de equilibrio o ajuste global y políticas de ajuste positivo. Como destaca la OCDE, ambos grupos de medidas deben integrarse en una política a **plazo medio** que, afirmando su continuidad —y reduciendo incertidumbres—, programe sus decisiones a través del enfoque de las variaciones del **PIB nominal**. Una aproximación ésta de clara utilidad y cuya aplicación permite diferenciar las distintas actuaciones de la política económica.

5.º No hay política de ajuste positivo, o ajuste estructural, sin cumplir con las exigencias de la política de equilibrio o ajuste global. Creer que una política de ajuste positivo puede practicarse en un ambiente generalizado de desequilibrios es un grave error. Una economía que padezca un amplio desajuste industrial, si se halla al mismo tiempo desequilibrada, será incapaz de avanzar en sus necesarios/urgentes ajustes productivos sin asegurar mejor sus equilibrios. Por otra parte, es evidente que las políticas de ajuste global no pueden sustituir a las políticas de ajuste positivo. La política monetaria, por ejemplo, podrá contribuir al equilibrio de la economía y obligar a la política del país a enfrentarse con sus problemas de ajuste estructural. Pero no podrá resolver esos problemas.

6.º Las políticas de ajuste positivo o estructural son el complemento obligado de las políticas de ajuste global para tratar los nuevos y críticos problemas actuales. Las políticas de ajuste positivo o estructural se oponen a las políticas **defensivas** que, negando el ajuste productivo, tratan de preservar por distintas vías protectoras a los sectores/empresas amenazados por el cambio y a los que los nuevos datos económicos niegan su superviven-

cia. Esas políticas defensivas pueden tomar distintas orientaciones: la protección arancelaria, la reglamentaria, la presupuestaria (bien a través del gasto público o del gasto fiscal) o la financiera (existencia de créditos privilegiados que comportan subvenciones a los usuarios del mismo). La urgente necesidad de las políticas de ajuste positivo debe ser bien afirmada ante la insistente tentación que suponen las políticas defensivas y ante la registrada y alarmante pérdida de los elementos de flexibilidad del sistema económico en la etapa 1951-1973, cuyo coste se registra ahora plenamente ante la urgencia del cambio productivo y la dificultad de realizarlo.

El propósito de las medidas de ajuste positivo o estructural no es otro que programar y facilitar los necesarios cambios en la dedicación de factores y líneas productivas. Si la necesidad de esas políticas de ajuste positivo no la niega nadie, es lo cierto que su **método** y su **realización efectiva** los discuten apasionadamente todos.

En primer término, su método. **¿Cómo** realizar esas políticas de ajuste positivo? Esa pregunta tiene al menos dos respuestas inspiradas en ideologías opuestas. Para quienes creen plenamente en las virtudes del mercado libre no hay más que un método de ajuste: implantar efectivamente su funcionamiento en los mercados de factores y productos y el ajuste positivo será la consecuencia. Para quienes creen en los defectos de asignación del mercado o temen sus costosas consecuencias y tratan de paliarlas, el ajuste positivo a través de actuaciones públicas constituye la respuesta adecuada. En esa intervención pública caben aún diferencias apreciables. **Wolfgang Michalsky** afirma, en el trabajo que se publica en este número de PAPELES, que puede, bien articularse una política de información facilitada por el Estado para orientar los ajustes, bien dosificar los ajustes para hacer socialmente aceptable el cambio estructural, pero dejando que el mercado desempeñe un papel destacado y preponderante, bien, finalmente, realizar intervenciones públicas en las decisiones de inversión para alcanzar unos objetivos determinados. Esas estrategias de ajuste se combinan y utilizan por la política económica dosificándose en función de la situación económica, social e institucional de cada país. En cualquier caso, los criterios que la OCDE ha ido desarrollando a lo largo de los últimos años constituyen una guía útil para inspirar la dirección de ese cambio estructural, que reclama tanto una programación cuidadosa como una precisa transparencia para conocer sus costes y beneficios.

Por otra parte, por mucho que se piense o se programe el ajuste productivo, tiene finalmente que realizarse y la flexibilidad del sistema económico para favorecerlo tiene que implantarse. Ese proceso de reestructuración productiva es siempre costoso, pues empieza por tener que reconocer la existencia de excedentes de empleo y de sobrecapacidad productiva que hay que eliminar. Hecho del que parte la contestación social y política de las medidas de ajuste. **Stephen Marris**, que ha desempeñado el ingrato puesto de consejero económico del Secretario de la OCDE en los trabajos de las políticas de ajuste positivo, cuenta —en un artículo escrito especialmente para PAPELES y que incluimos en este número como colaboración especial— las dificultades que esa labor de

reestructuración supone. Nada como remitir a su lectura a quien desee apercibirse del duro papel que deben desempeñar los economistas y políticos sobre los que recaiga la dirección de la política industrial, centro del cambio productivo que la superación de la crisis reclama, y sin cuya realización resultará imposible que la economía de un país logre ganar las condiciones para asegurar una prolongada recuperación.

7.º Un repaso detenido a la experiencia internacional e interna de las políticas de ajuste permite detectar tanto los escenarios decisivos donde se decide la suerte de esas políticas cuanto las medidas más importantes para impulsar la realización efectiva de los ajustes global y productivo. Esos escenarios son cinco:

a) Política monetaria dirigida a una reducción gradual y paulatina de la inflación que dé sentido a las políticas de ajuste positivo.

b) Política presupuestaria orientada a la reducción del **déficit estructural** del Presupuesto (concepto clave de las políticas de ajuste). Lograr esa reducción del déficit estructural del Presupuesto constituye un requisito, tanto para dar credibilidad a las políticas de ajuste positivo como a la lucha contra la inflación. La experiencia demuestra que las políticas defensivas (negación de las políticas de ajuste positivo) han contado con la expansión de los programas de gasto público y con la reducción o limitación de los impuestos como palancas fundamentales para afianzar parasitariamente la continuidad de sectores productivos sin futuro. La coincidencia, por otra parte, del déficit público y una política monetaria restrictiva eleva los tipos de interés, con su secuela de efectos negativos sobre la inversión privada, la actividad económica y el nivel de empleo. Todo ello concede a la política de reducción del déficit público una importancia difícil de exagerar como parte vital del ajuste global y positivo. El reconocimiento de la importancia de ajustar la política presupuestaria discurre paralelamente con el reconocimiento de su extraordinaria dificultad. La debilidad de los mecanismos defensivos del Presupuesto para impedir el crecimiento del gasto público o prevenir la caída de ingresos se reconoce hoy por doquier. De ahí el interés que se ha concedido por los Organismos Internacionales y por la política de distintos países a la búsqueda de apoyos y defensas que prevengan y refuercen esa debilidad. Esa búsqueda discurre hoy por dos vías diferentes: **técnica** (consistente en la utilización de fórmulas diferentes para disciplinar el crecimiento del gasto: presupuesto por programas, presupuestos base cero; introducción de distintas normas globales para frenar el crecimiento del gasto; extensión del espíritu del Presupuesto en la Administración Pública; introducción de incentivos para conseguir moderación en el gasto público) y **política** (elevación del rango de la elección presupuestaria y responsabilización directa del Jefe del Ejecutivo). La actuación sobre los ingresos públicos para reducir el déficit constituye también un campo de elección importante de la política presupuestaria, que reclama la aplicación de distintas técnicas y medidas para preservar, en el campo impositivo y en el de precios públicos, los ingresos necesarios.

c) El crecimiento de los costes de trabajo y la falta de movilidad geográfica y sectorial de la mano de obra conceden a la política de flexibilidad del mercado de trabajo una prioridad afirmada en todas las políticas de ajuste.

d) La reforma del sistema financiero se inscribe también entre las medidas tendentes a mejorar la flexibilidad del sistema económico y a evitar su utilización por las políticas defensivas.

e) Las políticas de ajuste industrial constituyen, como se ha indicado ya, un campo vital del ajuste productivo. Campo en el que se inscriben un conjunto complejo de decisiones: las tendentes a lograr el ajuste energético, las dirigidas a reestructurar los sectores en crisis, las orientadas a la promoción de nuevas actividades industriales y a favorecer la innovación tecnológica.

La actuación simultánea en esos cinco escenarios de la política económica permite contrastar su calidad y juzgar en qué medida un país avanza o retrocede en su lucha contra la crisis.

8.º A la vista de todos los requisitos que deben cumplir las políticas de ajuste resulta obligado volver a la pregunta inicial: **¿es posible creer en la anunciada recuperación de la economía occidental?** La contestación no puede ser otra que la preferida tradicionalmente por los economistas: depende de... Constestación vacía de compromiso y contenido si no se concretan las condiciones de esa dependencia. Esas condiciones apuntan, claro está, a la forma y al grado en el que las políticas efectivamente aplicadas por los distintos países cumplan con las condiciones que hasta aquí se han expuesto. Es evidente que las condiciones para convertir la recuperación fragmentaria y parcial que hoy se anuncia en un desarrollo duradero, que se desea y no se tiene, son muy exigentes —y, por lo tanto, de difícil realización— en el terreno de la cooperación internacional.

Cualquier pronóstico sobre el futuro de la recuperación tiene como punto de partida la situación económica de Estados Unidos y el reconocimiento de los tres obstáculos interrelacionados que pueden impedirla: los elevados tipos reales de interés, la sobrevaloración del dólar y la crisis financiera. Como ha advertido la OCDE, la recuperación no ha venido por el mejor camino posible: un crecimiento duradero exige que las empresas inviertan y esto no lo harán si no es en el marco de una política económica que asegure la estabilidad, que refuerce la demanda y cuente con tipos reales de interés que concedan rentabilidad suficiente a las inversiones programadas. Con los tipos reales de interés situados al 4/5 por 100 a corto plazo y al 7/8 por 100 a largo plazo se cuenta con un disuasor contundente de las decisiones de inversión. Los elevados tipos de interés americanos constituyen el primer eslabón de una cadena de efectos negativos: sobrevaloran el dólar (al aumentar su atractivo como activo financiero), dificultando las exportaciones y primando las importaciones americanas (favoreciendo así el proteccionismo), aumentan la carga de la deuda exterior (al elevar los tipos de interés del euromercado ligados al dólar) y exportan la inflación americana al elevar los costes de la importación realizada en dólares sobre-

valorados. Una reducción de los tipos reales de interés americanos no garantizará la recuperación prolongada, pero si esa reducción no se produce, las oportunidades de la recuperación actual se perderán. La reducción de los tipos de interés es, a la vez, condición para que la inversión privada avance, las expectativas de inflación retrocedan y para romper la cadena de sus restantes efectos negativos.

Es cierto que la desescalada de los tipos de interés nominales producida en el pasado inmediato en Estados Unidos ha sido importante, pero más espectacular ha resultado la caída de los precios, con lo que los tipos de interés **reales** se sostienen a niveles elevados. Y no es fácil reducirlos, porque tras ellos están dos fuerzas: el déficit estructural del Presupuesto (que empuja la demanda de fondos) y la política monetaria rigurosa, baluarte de la política antiinflacionista. Cabe dulcificar la política monetaria, pero si ello se hace se abrirá la puerta a la inflación y si se aplica una política monetaria rigurosa mientras el déficit estructural canta anticipadamente cifras que superan las provisiones posibles ofrecidas por el ahorro interno, se estarán anunciando tipos futuros de interés crecientes que se descuentan en forma de tipos de interés actuales elevados. El pronóstico sobre el comportamiento del déficit estructural del Presupuesto se convierte así en el pronóstico sobre la firmeza de la recuperación americana. Y las noticias a este respecto no son buenas: el déficit parece afianzado, en el horizonte temporal disponible, en el 6 por 100 del PIB y en un 42 por 100 del ahorro privado.

Por otra parte, la recuperación depende de que los países de la OCDE con posibilidades de animar su demanda se decidan a utilizarlas. Esas posibilidades están en manos de tres grandes países: Japón, Alemania Occidental y Gran Bretaña, y tres países menores: Holanda, Austria y Suiza, seis países que, con Estados Unidos, suponen del 70 por 100 del PIB de la OCDE. Los seis países que, con Estados Unidos, forman el grupo de economías fuertes, no parecen animados a poner esas posibilidades de recuperación en juego en forma inmediata. Si a esto se añade la menor capacidad de absorción de los países productores de petróleo (por la caída de sus precios) y la comprometida situación de los países en vías de desarrollo (por la crisis financiera que afecta a su capacidad de crecimiento y a sus posibilidades de transferencia de los servicios de su elevada deuda externa), se tendrán todos los datos que ensombrecen la recuperación económica.

Pese a todos esos factores negativos, hay que admitir que también existen hechos positivos que acentúan los análisis de coyuntura (precios más favorables, márgenes de capacidad disponibles, mejora de las balanzas de pagos, reducción de los precios del petróleo, nivel reducido de las existencias) y que podían ser aprovechados para concertar la aplicación de las políticas de ajuste —formuladas precisamente— con el propósito de ganar trabajosa y lentamente una recuperación duradera. Es un duro destino vivir una larga crisis y admitir que van a perderse las oportunidades de mejorar nuestra suerte por no saber aunar decisión y transigencia en una cooperación continuada. Hay que crear y

prever una recuperación porque la necesitamos y porque no estamos desprovistos de medios y políticas para conseguirlo. Pero hay que admitir que esa deseada recuperación es aún débil, incierta y, para España, lejana. Su ruta es, en efecto, lejana, geográfica y económicamente lejana: debe partir de Estados Unidos y pasar por Japón para hacerse europea en Alemania Occidental, Holanda, Austria, Suiza y Gran Bretaña con el fin de permitir que los países en fase de transición y los de economía más débil, como los países mediterráneos, participen de sus beneficios. Todo ello aleja en el espacio y demora en el tiempo la recuperación deseada y plantea la decisiva pregunta de qué debemos hacer en el entretanto —qué políticas, qué decisiones, qué sacrificios— para que España beneficie en su favor la recuperación que esperamos y necesitamos.

**UN DIAGNOSTICO
COMPARTIDO SOBRE
LA SITUACION
ACTUAL COMO
BASE DE LAS
POLITICAS PARA
LA RECUPERACION
DE LA ECONOMIA
ESPAÑOLA**

Ofrecer un conjunto de respuestas a la inquietante pregunta de ¿qué hacer? requiere saber dónde nos ha situado la crisis. Tomar conciencia de dónde estamos. Esa toma de conciencia es la que tratan de facilitar un conjunto de datos económicos, reflejo de nuestra situación y nuestro comportamiento, que el lector tiene disponibles en el encarte que bajo el título «La crisis económica española: registro de resultados» se incluye en este número de PAPELES y en el juego de gráficos que presenta el desplegable que acompaña a esta introducción editorial. El encarte de los datos básicos de la economía española recoge 71 series con los valores que nuestro quehacer económico ha registrado antes y después de la crisis. El recorrido de ésta se ha dividido en dos etapas distintas: la que va de 1975 a 1978, tras practicar el primer ajuste por la política económica española y la que abarca los años 1979 a 1982.

Se ha convertido en tópico afirmar la dureza con la que la crisis ha golpeado a la economía española. Los datos prueban hasta qué punto ese tópico es cierto. La profundidad de la crisis se manifiesta en las cuatro grandes líneas que definen la situación de una economía:

- En los indicadores de **actividad y empleo**. La tasa de desarrollo (serie 1) promedia crecimientos del 2,3 por 100 en la primera etapa y no llega al 1 por 100 en la segunda; la inversión en capital fijo (serie 37) registra crecimientos negativos en las dos: —2,1 por 100 en la primera, —0,4 por 100 en la segunda, lo que ha llevado a reducir su participación en el PIB en más de 5 puntos desde el comienzo de la crisis. El comportamiento negativo del empleo constituye quizás el indicador más dramáticamente expresivo de la crisis: la economía española no ha creado empleos en los últimos diez años; lo contrario es cierto: ha negado sus empleos a quienes los tenían, pues eso es lo que significa la tasa invariablemente negativa del crecimiento del empleo desde 1975 a 1982 (serie 17).
- En los indicadores de **equilibrio interno y exterior** (series 19 y 20). Las elevadas tasas de inflación de que arranca ya la crisis económica —indicador expresivo de las incompatibilidades y contradicciones de

su desarrollo— se agudizan tras la llegada efectiva de ésta, alejándonos peligrosamente de la inflación europea con la que marcamos nuestras máximas diferencias en 1977. A partir de ese año, y como consecuencia de la política económica pactada en la Moncloa, se inicia una desescalada de la inflación, rápida al principio y muy pausada después, deteniéndose prácticamente el descenso en 1979 y en la cota, al parecer irreductible, del 14/15 por 100, lo que agudiza nuestras diferencias de nuevo con el comportamiento europeo. El desequilibrio exterior (series 21 a 27) realiza un recorrido semejante al desequilibrio interno: la crisis parte de un déficit corriente de la balanza de pagos de más de 3.000 millones de dólares para elevarse, como consecuencia de ella, a más de 4.000 millones de dólares en 1975, apuntando a los 5.000 millones en 1977, cifra a la que no se llega porque la alteración de la política económica en ese año logra reducirlo a menos de la mitad y cosechar superávit los ejercicios de 1978 y 1979. A partir de 1980 el desequilibrio de la balanza de pagos por cuenta corriente retorna a los números rojos de los 5.000 millones de dólares apuntados en 1977, cota superada en 1980 y 1981, de la que sólo se ha bajado en 700 millones de dólares en 1982.

- Los indicadores del **deterioro de la situación patrimonial** de empresas, sector público y economía nacional registran también alteraciones sustanciales tras la crisis. Falta un indicador agregado de la situación patrimonial de las empresas, pero no cabe duda de su empeoramiento, tanto por los datos existentes como por los definitivos de la desaparición de muchas empresas. El comportamiento deficitario del sector público (series 28 a 30) constituye una de las manifestaciones más acusadas de la crisis, aunque no se haya reconocido plenamente a través del aumento de la deuda pública interna, lo cual no significa que las consecuencias del déficit público se hayan mitigado. Por el contrario, la mala financiación del déficit (con anticipos al Tesoro del Banco de España) ha agudizado los efectos negativos de su considerable dimensión, situada en el 6 por 100 del PIB y en el 39 por 100 del ahorro interior. La variación de la **situación patrimonial del país** la acusa, en primer término, la caída de la relación real de intercambio que abren las dos etapas de la crisis y que recogen los valores de la serie 26. Dos son los efectos directos y patrimoniales de esa caída de la relación real de intercambio: el empobrecimiento que la misma manifiesta respecto de la capacidad adquisitiva de España frente al resto del mundo y el envejecimiento que la nueva estructura de precios relativos introduce en las instalaciones industriales. Por otra parte, el endeudamiento exterior de un país que, como muestra la liquidación de su balanza de pagos por cuenta corriente, vive continuamente por encima de sus posibilidades, tiene que aumentar constantemente y esto es lo que ha ocurrido ininterrumpidamente desde 1975 (serie 31). La carga del servicio de la deuda exterior (serie 33), que se situó peligrosamente en el 25,4 por 100 de la exportación total de 1978, se alivió temporalmente por los superávits de la balanza de pagos logrados por la política aplicada en 1977 y que constituyeron su mejor activo. Sin embargo, la si-

tuación ha vuelto a empeorar desde 1980 hasta llegar en 1982 a la preocupante cota del 20 por 100 de las exportaciones.

- Los indicadores de las **expectativas y actitudes de los agentes económicos** revelan la profunda huella que en ellos ha dejado la crisis. En efecto, las expectativas empresariales, tal y como las manifiestan las encuestas de coyuntura y la opinión de las familias, tal y como las revela el índice del sentimiento del consumidor, muestran el ambiente de pesimismo con el que se percibe por ellos la situación de la economía. La caída del indicador del clima coyuntural de la industria (serie 36) es espectacular desde 1975. La opinión de los consumidores manifestada en el índice que expresa el sentimiento del consumidor, no se conoce sino desde 1976 y la oscilación de sus valores la tiene el lector comentada en el juego de gráficos contenidos en el desplegable inserto en esta introducción editorial. Los valores del índice de sentimiento del consumidor se mueven con gran semejanza con lo que la OCDE denomina índice de malestar económico (suma de tasas de inflación y paro, serie 35) cuyo crecimiento espectacular prueba hasta qué punto los dos índices que definen la crisis —inflación con estancamiento— dominan la vida económica española.

La crisis no ha alterado sólo el ritmo de la vida económica española, conmocionando el tono de su coyuntura, las condiciones de equilibrio o las opiniones dominantes de los agentes que la interpretan. Ha modificado profundamente también la propia estructura económica nacional. Cuatro son los cambios trascendentales de la estructura económica que aparecen diseñados con toda claridad en los datos disponibles:

- Cambios en la **dedicación y el empleo de la fuerza de trabajo**: la caída de la tasa de actividad de la población en 4 puntos porcentuales, situándose en el 35,34 por 100 (serie 10), muy por debajo de la media europea; el aumento de la tasa de paro (serie 11), cuyas diferencias con la CEE se sitúan en los 6 puntos porcentuales, y la creciente presencia de un paro juvenil (serie 12), cuya tasa alcanza el 37,5 Por 100, son los preocupantes rasgos que configuran el empleo en la España actual.

- Cambios en las **estructuras productiva y ocupacional**, afectadas por el fenómeno de la **desindustrialización**. La industria, que suponía en el comienzo de la crisis el 31,3 por 100 del PIB (serie 7), desciende en 1982 hasta el 28,2 por 100. Por el contrario, los servicios (serie 9) que importaban el 48,8 por 100 del PIB pasan al 58,2 por 100 del PIB en 1982. Ese cambio de la estructura productiva se refleja en una alteración mucho mayor del empleo. La pérdida de puestos de trabajo en la industria durante la crisis supera los 800.000, lo que duplica en números absolutos las pérdidas de Francia, y supera en un 80 por 100 a las de Italia. El fenómeno de la desindustrialización y el crecimiento del sector servicios —productiva y ocupacionalmente— no sólo define una estructura económica distinta con problemas más complejos y nuevos, sino que, sobre todo, plantea con dramatismo el tratamiento de la alarmante pérdida de dinamismo de la economía industrial que no cabe contemplar con pasiva indiferencia, sino con profunda preocupación, porque en su

solución se halla la parte fundamental de las actuaciones de la política de ajuste.

- **Cambios en los costes de trabajo y el comportamiento de los excedentes empresariales.** El comportamiento más singular de la crisis española —y hacia el que han llamado la atención todos los estudios sobre la misma— es el crecimiento de los costes de trabajo (salarios y Seguridad Social). El punto central de ese crecimiento se ha calificado con propiedad como explosión salarial y se registra en coincidencia y respuesta a la primera crisis energética y como consecuencia de la superindiciación de salarios que, practicada desde 1973, se extiende a toda la población trabajadora por la organización del sindicalismo libre con la llegada de la democracia. Las series 43 a 47 recogen ese comportamiento alcista de los costes del trabajo, que no modera su marcha sino a partir de 1978, tras los Acuerdos de la Moncloa. La triple incidencia del precio mayor de la energía, aumento del coste de las materias primas, crecimiento salarial superindiciado y costes de la Seguridad Social, provoca, al financiarse inicialmente por una política monetaria acomodaticia, la gran inflación que registran las series 19 y 20. Más tarde, cuando la política monetaria se niega a financiar la inflación, serán el aumento del paro y el déficit público los que registren sus consecuencias. La caída de los excedentes empresariales discurre paralelamente a este crecimiento de los costes, como prueban los valores de la serie 51. La coincidencia de ambos hechos altera profundamente los mecanismos de acumulación, al coincidir una disminución de los alicientes para la inversión privada y un descenso en el ritmo de la producción y la demanda efectiva (en particular en la industria).

La caída de la inversión y, con ella del ahorro interno, consecuencia de los hechos anteriores, la registran las series 37 a 42.

- Los cambios en el **comportamiento del sector público** son también perceptibles en las series 62 a 69. La multiplicación de los gastos de transferencia y de consumo contaban con la posición inicial de un nivel de gastos públicos en 1973 que no se correspondía en absoluto con el grado de desarrollo económico alcanzado, lo que habría de desatar una explicable presión social para remediar ese desequilibrio, presión a la que se añadiría la ejercida por la crisis que, al no responderse con los ajustes productivos necesarios, no encontró otra salida que la defensiva de solicitar las ayudas presupuestarias. La iniciación de la reforma tributaria ofreció en una primera etapa recursos financieros para que ese proceso no desembocara en un déficit público excepcional. Prolongada y agravada la crisis, no resueltos los ajustes y paralizado el proceso de reforma tributaria a partir de 1979, la multiplicación del déficit público ha sido la consecuencia forzosa de esa suma de comportamientos.

El conjunto de los resultados que se han destacado y de los cambios de estructura que se han expuesto, permiten tomar conciencia de la comprometida situación en la que la economía española se encuentra colocada. Golpeada con excepcional violencia por la crisis y forzada a responderla con unos ajustes muy exigentes, la política económica

española no supo, no quiso o no pudo hacerlo hasta la llegada de la democracia (con la breve excepción de un paréntesis en 1975). Esa prolongada pasividad de la política económica acentuaba la gravedad de los factores críticos a los que trató de darse respuesta en 1977, en unas condiciones políticas y sociales de excepcional dificultad y trascendencia. La política económica entonces definida afrontaba dos grupos de problemas diferentes: los **desequilibrios** que amenazaban la continuidad del proceso económico y los **desajustes productivos**, de unas dimensiones considerables, pues a las deficiencias de la estructura productiva heredada del pasado se añadía una rigidez de los mercados de factores productivos y productos que dificultaban, hasta impedir las, las respuestas flexibles del sistema económico a los cambios necesarios.

En estas circunstancias parecía indispensable conceder la máxima prioridad a los ajustes globales tendentes a reducir los desequilibrios, sin cuya práctica los ajustes positivos resultaban imposibles de implantar. A la política de ajuste global pactada en la Moncloa se añadieron —programándolos— algunos ajustes positivos. Esa política redujo sustancialmente, como permite apreciar el Cuadro de Resultados, los desequilibrios interno y exterior. La continuidad necesaria de esa política pactada de ajustes no se pudo obtener de las fuerzas políticas y sociales a finales de 1978. La segunda conmoción de los precios relativos —que descarga sobre la economía española con la llegada de la segunda crisis energética de 1979-80— trae consigo toda la secuela de sus efectos negativos sobre los equilibrios de la economía y sobre los ajustes productivos necesarios. Los esfuerzos de un gobierno débil, nacido de las elecciones de 1979, para mantener los equilibrios en una economía con profundos desajustes productivos fueron insuficientes. Y esa insuficiencia de la política económica es la que se traduce en los datos negativos que dominan el comportamiento económico español de 1979 a 1982. Hoy esta etapa está escrita y lo que importa es definir ante el futuro una política económica que trate de ganar el tiempo perdido, dentro de un cuadro en el que se han alterado fundamentalmente los datos políticos (tras las elecciones generales que han configurado un gobierno fuerte) y en el que también se han modificado algunos datos económicos (la recesión del 79 es distinta de la anunciada recuperación actual).

**LA URGENTE
NECESIDAD
DE LAS POLITICAS
DE AJUSTE Y
SUS DISTINTOS
ESCENARIOS**

¿Qué hacer en ese cuadro político y económico nuevo? O, formulando la pregunta en otros términos, ¿cómo aprovechar el poder político con que hoy se cuenta para lograr que la economía española pueda beneficiar en su favor la recuperación económica que se anuncia?

La respuesta a esas preguntas es obviamente la misma: definir y aplicar resueltamente una política de ajuste global y positivo de la economía española a la crisis. A la definición de esa política de ajuste global y positivo se dirigen las colaboraciones que este número de PAPELES contiene en su segunda parte.

Su contenido ha tratado de programarse para llamar la atención de nuestros lectores hacia aquellos escenarios en los que debe decidirse el contenido del ajuste. Nuestro punto de partida para elegir esos escenarios de las políticas de ajuste trata de exponerse gráficamente en el encarte que bajo el título de «Rasgos básicos de la crisis económica española» acompaña a estas páginas. Si el lector lo despliega comprobará que su principio se halla en la idea de **simetría** que caracteriza y domina a la crisis actual y que debe orientar la política para su tratamiento. Es un hecho, tan repetido en general como olvidado en sus consecuencias concretas, el carácter mundial de la crisis. Las distintas economías nacionales deben decidir su política con la importante condición de ajustarse al momento de la coyuntura mundial. No es posible «marchar contra corriente». El país que lo intente tendrá que desistir de su empeño con costes prohibitivos. La sincronía de la situación económica no permite hoy el relanzamiento aislado de la demanda de un país. Y mucho menos puede hacerlo una economía de dimensiones medias como es España. El viento imprescindible de la demanda para conseguir una recuperación duradera no es un viento nacional. Tiene que venir de fuera. Por tanto, el campo de la política económica nacional de ajuste es un campo interno en el que ganar las mejores condiciones posibles para multiplicar la demanda que hoy tenemos en mayor producción y para ganar la posición más favorable cuando la recuperación llegue.

Reducida a ese campo, la política de ajuste tiene una agenda poblada de deberes. En primer término, la inflación diferencial española ha tendido a aumentar a pesar de los esfuerzos internos. Una política de ajuste global, interpretada por la desaceleración del PIB en términos nominales, debe formar parte —y parte fundamental— de la política económica. La experiencia nos dice también que las desaceleraciones del PIB en términos nominales se han traducido más en caídas de la producción y el empleo que en reducciones de las tasas de inflación y los datos de 1982 enseñan que una aceleración del PIB en términos nominales se ha acusado más sobre la inflación que sobre la producción, las inversiones y el empleo. Dicho en otros términos: la rigidez de la economía española para lograr adaptarse a precios menores y cantidades mayores constituye un rasgo básico de su comportamiento.

Esta rigidez es especialmente perceptible en el comportamiento de los salarios y el mercado de trabajo en España. El FMI nos ha ofrecido un espejo en el que contemplar esta deficiencia de nuestra economía: la explosión salarial registrada cuando nos empobrecíamos frente al exterior constituye una conducta especialmente perturbadora. No puede responderse a un empobrecimiento exterior como el que registra la caída en la relación real de intercambio elevando los costes reales internos del trabajo. Y lo hemos hecho. El precio de este comportamiento para la industria no ha sido otro que un mayor desempleo. El Banco de España ha ofrecido dos imágenes reveladoras de las consecuencias de esa decisión social realizada en el mercado de trabajo: el aumento del desempleo será inevitable mientras se eleve el coste real

del trabajo. Las empresas han tratado de sobrevivir con mayores salarios reduciendo los empleos demandados e incorporando tecnologías ahorradoras de trabajo. Ese camino, dada la rigidez del mercado de trabajo, es costoso y dificulta extraordinariamente el ajuste a la crisis.

La falta de adaptación a la crisis de muchos sectores productivos, el rápido aumento de los gastos sociales de transferencia y la limitada recaudación obtenida de una reforma fiscal inacabada y de un sistema de precios públicos sin conciencia del coste económico de los servicios por los que se cobran, han dado origen al déficit del sector público, situado a unos niveles excesivos y causante de graves efectos negativos: alzas en los tipos de interés (que expulsan a la inversión privada), demora en los ajustes productivos inaplazables.

La imagen de un país que vive por encima de sus posibilidades la ofrecen la marcha del déficit público y el exterior, desequilibrios que se corresponden con la falta de competitividad de nuestros productos y la asistencia del Estado para remediarla.

La conclusión final —y no el principio de esta historia— la resume la incapacidad de una economía que así se comporta para crear empleo: ha caído la población activa y, más aún, la población ocupada. La diferencia ensanchada entre ambas es el paro creciente que domina la escena española.

Esa secuencia de acontecimientos obligaba a comenzar destacando la importancia y los servicios de la **política monetaria** al ajuste global. Ese es el propósito que orienta la colaboración del profesor **Luis Angel Rojo**. La **reforma del sistema financiero** es parte destacada de la política de ajuste positivo y a subrayarlo, indicando las medidas para completarla, atiende la colaboración de **Juan José Toribio**.

La contribución de la **política presupuestaria** al ajuste tiene mayor campo y oportunidades que las de la política monetaria, ya que puede servir, tanto al logro de mejores equilibrios, como a facilitar ciertos ajustes positivos. Este papel de la política presupuestaria se examina en tres colaboraciones: la del profesor **Barea**, la de **Ignacio Corella** y la de **Ceferino Argüello**.

El **mercado de trabajo y el comportamiento de los costes reales del trabajo** se han convertido —como antes se indicó— en el centro de atención prioritaria en todos los estudios que han examinado las deficiencias de las políticas de ajuste. Existe hoy un amplio acuerdo en que sin conseguir una flexibilidad mayor en el mercado de trabajo y una moderación perseverante de los costes de trabajo, será imposible hablar de ajuste de la economía española. Hemos invitado a dos jóvenes economistas —**José Viñals** y **José Luis Malo de Molina**— que han venido investigando el mercado de trabajo español, a que diesen sus opiniones a nuestros lectores. Unas opiniones sobre las que sería conveniente meditar y decidir por nuestra política económica, porque es mucho el tiempo perdido en vacilaciones sobre un cambio que no puede demorarse por más tiempo.

La persistente caída del empleo durante la crisis constituye el factor más destacado en todos los análisis de la misma, así como en su percepción popular. ¿Por qué la economía española no ha sido capaz de crear empleos y ha destruido muchos de los existentes? Responder a esta decisiva pregunta constituye el propósito del artículo escrito por el profesor **José Luis Raymond**, cuyas conclusiones subrayan la importancia del comportamiento de los costes reales del trabajo, junto con otros factores que afectan a la oferta, además del nivel de actividad económica y demanda efectiva. Conclusiones que acentúan la prioritaria atención que debe concederse a las medidas de ajuste positivo del mercado de trabajo.

La importancia del **déficit exterior** —del que es secuela nuestra deuda externa— y la necesidad de dar contenido y fundamento a una política del tipo de cambio constituyen un escenario importante de la política de ajuste al que refiere su colaboración **Guillermo de la Dehesa**.

Los **ajustes industrial, energético y tecnológico** son, sin duda, el más amplio y problemático de los escenarios de la política económica actual y aquel en el que se registran las mayores vacilaciones, retrocesos y fracasos. Todo ello explica que a él se refieran cinco colaboraciones. Tres que contemplan el ajuste industrial por entero, evalúan los defectos de planteamiento del mismo y proponen posibles soluciones desde posturas valorativas diferentes: el profesor **Julio Segura**, partiendo de una crítica de la política de ajuste industrial realizada en España, presenta las posibles líneas a que podría responder ésta en el futuro, vista desde la perspectiva de la planificación. **Oscar Fanjul**, **Fernando Maravall** y **Claudio Aranzadi** analizan los programas de reconversión industrial realizados en España y ofrecen los criterios generales que —en su opinión— deberían informar la orientación de esa política en el futuro. La colaboración del profesor **Argandoña** trata de explicar hasta dónde debería llegar la política industrial, teniendo en cuenta el funcionamiento y los mandatos de la economía de mercado. Las otras dos colaboraciones sobre el ajuste industrial se refieren a temas concretos: al necesario despliegue de una política tecnológica, como parte vital y olvidada en España del ajuste, al que se refiere el trabajo de **Carmela Martín González** y **Luis Rodríguez Romero** y a las características y limitaciones del ajuste energético, que aborda la colaboración de **José Rodríguez de Pablo**.

Las catorce colaboraciones sobre las políticas de ajuste en España que este número de PAPELES ofrece creemos que contienen propuestas capaces de merecer la atención y el tiempo de nuestros lectores en un tema que tanto importa al futuro de nuestra economía.

**CUATRO OPINIONES
SOBRE LAS
POLITICAS DE
AJUSTE POSITIVO
A LA CRISIS
EN ESPAÑA**

Siguiendo su costumbre, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha querido que a las ideas y propuestas de los economistas sobre el ajuste las acompañasen las opiniones de quienes dirigen o interpretan la vida económica española. Por este motivo, hemos recabado esas opiniones de dos políticos: los Ministros de Economía y Hacienda, **Miguel Boyer**, y de Industria y Energía, **Carlos Solchaga**, que tienen atribuida la responsabilidad de definir la estrategia y el contenido de las políticas de ajuste, y de dos empresarios: el Presidente del INI, **Enrique Moya**, y el Presidente de la CEOE, **Carlos Ferrer**, que perciben diariamente su necesidad desde los campos de la empresa pública y la privada.

Una coincidencia general parece suscitar en todas las opiniones la necesidad de las políticas de ajuste para afrontar los problemas actuales de nuestra economía, la urgencia en muchos campos de su aplicación y la conveniencia de definir sus medidas a través de un diálogo social y político enriquecedor de su contenido.

A partir de esa coincidencia, cabe esperar que la economía española se oriente resueltamente desde unas políticas de ajuste global y positivo capaces de reformar comportamientos sociales y económicos que agravan diariamente la crisis. No hay aquí tiempo que perder porque ya se ha incurrido en todas las demoras posibles. Para la economía española ha llegado la hora de los ajustes.

A tratar de entender su significación y contenido se dirige este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.