

# CLAVES PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y UNA RECUPERACION PROLONGADA

**Wolfgang Michalski**, que dirigió en la OCDE el Informe final sobre Políticas de Ajuste Positivo, presenta en este trabajo, escrito especialmente para PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, lo que él denomina claves para el cambio estructural que esas políticas pretenden. Tras justificar su necesidad —motivada en la naturaleza de la crisis actual— se destaca la importancia que las rigideces socioeconómicas han tenido —y tienen— como causa del retraso en la adaptación de las economías de la OCDE a los cambios estructurales reclamados por la crisis. Alterar esa rigidez y facilitar la adaptabilidad de la economía a los cambios productivos es el propósito de las políticas de ajuste positivo, que deben combinarse con unas buenas políticas de ajuste global para crear en la economía un círculo virtuoso de flexibilidad-estabilidad, opuesto al vicioso rigidez-inestabilidad dominante en estos últimos años. Las actuaciones de las políticas positivas en los distintos campos —mercado de trabajo, industria, agricultura, innovación tecnológica, comercio exterior— contenidas en el documento «Politiques d'Ajustement Positives», se repasan por Michalski, concluyendo su trabajo con la exposición de las cuatro grandes opciones abiertas a la política económica para orientar/dirigir el cambio estructural.

**1** Crecimiento, pleno empleo y relativa estabilidad dentro de un desarrollo económico generalizado constituían características de las décadas de los cincuenta y sesenta, motivo por el que se las conoció como la «era dorada» de la post-guerra, época que contrasta con la actual situación, especialmente en los países industriales. El crecimiento económico que tuvo lugar en los países de la OCDE entre 1950 y 1970 se situó en torno a una media del 5 por 100, mientras que a partir de 1974 se ha reducido a un 2,4 por 100 anual. La productividad desde mediados de los

setenta apenas ha aumentado. La subida de los precios al consumo, que superó la cifra récord del 14 por 100, se ha reducido solo recientemente por debajo del 7 por 100. A fines de 1982, el paro ronda en torno al 9 por 100, tendiendo de nuevo a aumentar. El comercio internacional, que en el período de post-guerra aumentó más rápidamente que la producción mundial, muestra desde comienzos de los ochenta claros retrocesos en su crecimiento. Esta clara evolución desfavorable en el desarrollo de los países de la OCDE difícilmente se podrá corregir a través de un cambio de

coyuntura. Los desequilibrios estructurales existentes, como por ejemplo el aumento estructural del déficit presupuestario, así como el problema de la balanza de pagos sólo son una parte de los difíciles obstáculos que han de superarse. A ellos se añaden las profundas modificaciones estructurales registradas en el lado de la oferta, que han establecido unas nuevas condiciones duraderas para el desarrollo de la producción y el empleo.

## DIAGNOSTICO DE LA CRISIS

2. El *shock* producido en 1973 por el precio del petróleo y el subsiguiente estancamiento con inflación han de contabilizarse como los principales factores en la ruptura de las tendencias fundamentales vigentes con anterioridad a 1973. Especialmente, la repercusión sobre el consumo del aumento del precio del petróleo entre 1973 y 1980 ha constituido un claro elemento de la aceleración de la inflación, a la vez que reducía la demanda global, provocando la súbita obsolescencia de una parte del capital instalado. Pero el mayor precio de la energía y la espiral derivada de precios-salarios por el lado de la oferta, constituyen sólo una parte de las causas de la crisis económica. Otros factores han actuado también, factores que permiten comprender las fuertes tensiones que han originado un cambio estructural: la alteración en la composición de la demanda global, la entrada en escena de nuevos competidores en el mercado internacional, las modificaciones cuantitativas y cualitativas en el desarrollo demográfico y de la

fuerza de trabajo potencial, la aparición de nuevas tecnologías, así como los desplazamientos registrados en las corrientes comerciales y de capitales. Especial atención merece el hecho de que las fuerzas que exigen la adaptación estructural de las economías no son siempre variables externas al proceso económico en el que producen sus efectos, sino que en muchos casos se trata de componentes de origen interno, como por ejemplo la fijación de las diferentes tasas de aumento de los costes salariales. Sin embargo, un buen funcionamiento de la economía de mercado debería afrontar y dar respuesta a los cambios precisos reclamados por esta situación, lo que no ha sucedido. De ello se deduce, por consiguiente, que el problema económico actual no sólo es difícil de superar por la magnitud de las exigencias de adaptación, sino que a ello se añade —lo cual agrava aún más la situación— que la economía y la sociedad de los países industriales, en esta fase de cambios rápidos en el medio económico y tecnológico, están dispuestas en menor medida que en los años sesenta a reaccionar de un modo positivo ante los nuevos retos.

3. Las rigideces socio-económicas, particularmente las más enraizadas y que pueden seguir comprometiendo las facultades de adaptación de los países industriales en los años ochenta, podrían ser atribuidas sustancialmente a los siguientes cuatro motivos:

1.º Las conductas sociales vigentes y las instituciones hoy disponibles reflejan las circunstancias de una época de expansión económica y elevado em-

pleo, hechos que testimonian el progreso social realizado pero que no son ya compatibles con las condiciones económicas cambiantes y distintas de los años setenta y ochenta.

2.º Las rigideces surgen también de la creciente influencia directa e indirecta de los estados sobre la economía. Una intensificación de la normativa sobre el medio ambiente, por ejemplo, o la ampliación del ámbito establecido del sector público o del sistema de Seguridad Social podrían ser totalmente deseables. Pero, ¿podemos conocer los efectos secundarios e involuntarios que provocan bajo ciertas circunstancias? Por otra parte, debe contabilizarse la influencia negativa de esas intervenciones sobre los estímulos a la inversión, al empleo y al ahorro.

3.º Diversas rigideces económicas y sociales derivan de las actuaciones públicas que tratan de atenuar las repercusiones de los cambios estructurales, pero que insisten, con frecuencia, en mantener estructuras de empleo y producciones que no son ya competitivas.

4.º Y por último —y éste es un punto cuya significación difícilmente puede menospreciarse— el lento crecimiento económico, como tal, agrava, por sí mismo, la necesaria adaptación estructural.

## **ESTABILIDAD DEL MARCO ECONOMICO GENERAL, FLEXIBILIDAD ESTRUCTURAL Y CRECIMIENTO ECONOMICO**

4. En una economía en expansión el cambio estructural provoca fricciones relativamente pequeñas: el éxito o el fracaso en el proceso de ajuste consiste en elegir, en primer lugar, entre las distintas tasas de crecimiento, teniendo en cuenta los diferentes sectores de la economía y con respecto a las diferentes actividades internas de la empresa. Por el contrario, en una economía estancada, el proceso de adaptación origina situaciones comprometedoras, en las que importantes posibilidades económicas y para el complejo empresarial se ven reducidas de modo absoluto. A ello hay que añadir el hecho de que, en un crecimiento económico rápido, los beneficios son generalmente más elevados y se difunden ampliamente, lo que favorece las nuevas inversiones y la asunción de riesgos, realizándose innovaciones a través de actividades totalmente inéditas, contribuyendo todo ello a un fuerte crecimiento y a un alto nivel de empleo, por lo cual el trabajador se encuentra en la mejor disposición para aceptar una mayor movilidad, así como el empresario comprueba la necesidad y conveniencia de financiar la formación profesional de la fuerza de trabajo. Dada la importancia de esta interrelación entre crecimiento económico y adaptación estructural, resulta hoy evidente que para lograr un crecimiento continuado, no inflacionista, junto a un satisfac-

torio nivel de empleo, la regulación adecuada de la demanda global no es suficiente. Esa política debe complementarse con una política eficaz orientada del lado de la oferta, para que tenga lugar una reestructuración positiva de la economía.

5. El sistema de economía de mercado facilita al empresario y al consumidor una información compleja no sólo sobre la situación actual, sino también sobre las preferencias sociales y sobre las posibilidades técnicas futuras, estimulando por consiguiente, en tiempo debido, la necesaria adaptación estructural de la oferta, la producción y la demanda. Ello constituye la mejor garantía para el comportamiento adecuado de los agentes económicos en sectores relativamente estables y que actúan en un marco de relaciones políticas y sociales no sujeto a excesivas sorpresas.

Bajo unas condiciones de crecimiento continuado, pueden los inversores privados y los trabajadores establecer planes a medio y largo plazo y perseverar en ellos, facilitándose así su disposición a soportar la carga de los cambios necesarios asumidos como precio de las ventajas adicionales que podrán obtener de los mismos. Cuando las decisiones privadas puedan verse influidas por movimientos aleatorios, esas decisiones acortarán su tiempo de urgencia, adoptándose muy a corto plazo, lo que supone una amenaza tanto para los objetivos económicos deseables como para la formación de capital.

6. Lo anteriormente expuesto es especialmente válido en condiciones económicas generales de estabilidad. Estabilidad de precios, alto empleo, expan-

sión regular de la demanda, equilibrio económico externo, son factores que propician el ajuste espontáneo del mercado a los cambios fundamentales del marco económico. Cuando, por el contrario, factores distorsionadores de carácter macroeconómico ocultan las señales del mercado, se presentan riesgos adicionales para la inversión, la reestructuración y la innovación, y puede ocurrir con facilidad que se vea perjudicada la capacidad del mercado para coordinar las decisiones empresariales descentralizadas. La inflación, por ejemplo, agrava y retrasa la clara interpretación de las señales de los precios, dando lugar, tanto en los precios como en los costes y en el margen de beneficios, a un elemento adicional de incertidumbre que multiplica la inseguridad. Está claro, pues, que cuando en una economía nacional los factores de producción, trabajo y capital tengan movilidad y flexibilidad ante los cambios de la demanda, las técnicas o la reacción de los precios se facilitará el mantenimiento del equilibrio económico.

### **CONSECUENCIAS PARA LA POLITICA ECONOMICA GENERAL**

7. La interrelación existente entre estabilidad relativa del marco político y económico, flexibilidad estructural y resultados económicos globales plantea difíciles problemas para la concepción de una estrategia de la política económica internamente coherente y con posibilidades de éxito. Y todo ello es aplicable tanto a la política global de demanda como a la armoniza-

ción entre los ámbitos particulares de la política económica. Así, la política económica general puede contribuir a reprimir las perturbaciones derivadas de la demanda monetaria, tanto del lado del mercado interior como del exterior. Por otra parte, una acumulación excesiva de modificaciones en la estrategia macroeconómica puede provocar por sí misma inseguridad, que sirve de base a la exigencia de una política previsible a medio plazo en materia de dinero, crédito y finanzas. En vista de los rápidos cambios de opiniones sobre la economía mundial, es necesario, entre tanto, y ante tal confusión de ideas, adoptar difíciles decisiones entre la indicada continuidad y la opuesta flexibilidad.

8. La estabilidad del marco básico internacional, así como la confianza de la economía en el mantenimiento del sistema comercial y de pagos multilaterales, son condiciones importantísimas para el satisfactorio funcionamiento del sistema de mercado. Las alteraciones profundas del clima general internacional, la erección de barreras comerciales efectivas o posibles, tienen repercusiones deventajosas e inevitables. Las intervenciones en las corrientes de capital y de tecnología, los controles estatales que producen inseguridad en el mundo de los negocios y las excesivas fluctuaciones en los tipos de cambio reducen la eficacia del sistema de mercado, produciendo inevitablemente repercusiones desfavorables sobre la expansión y facultades de innovación de las empresas. En tal contexto, las decisiones tienen con frecuencia efectos negativos por encima de las fronteras del Estado que las ha adoptado. Cuan-

do el empresario estima que de la evolución de la política económica general resultan importantes obstáculos encubiertos para el comercio internacional y los movimientos de capital, de ello se derivan efectos desfavorables para la inversión y la creación de puestos de trabajo en sectores dependientes del mercado mundial.

9. El ajuste positivo precisa también de una coherencia entre las políticas macro y microeconómicas. Carece de sentido luchar contra la inflación a través de una política global anticíclica de demanda si, al mismo tiempo, se recurre crecientemente a gran número de medidas en favor de determinados sectores económicos que suavicen sus efectos para los mismos, manteniendo con esas medidas estructuras ineficientes. Las restricciones comerciales reducen la intensidad competitiva, lo que perjudica la posibilidad de obtener ganancias de productividad. Las subvenciones a los tipos de interés o a los salarios distorsionan la asignación óptima de recursos. Las subvenciones directas para cargas regulares de determinados sectores o empresas conducen a que otras ramas y empresas con mayor desarrollo potencial e importante posibilidad de creación de puestos de trabajo queden marginadas. En principio, además, todas estas medidas refuerzan las presiones inflacionistas. Por ello, las medidas microeconómicas deben tomarse también dentro de una estrategia definida en base a perspectivas de futuro.

## COMPETENCIA Y POLÍTICA INDUSTRIAL

10. En un funcionamiento sin dificultades del sistema de economía de mercado, las variaciones de la demanda, la oferta y los conocimientos técnicos se manifiestan mediante señales en los precios, con las correspondientes reacciones de la empresa respecto a sus niveles de producción, sus técnicas productivas, capacidad y organización. Entre tanto, otros competidores no sólo reaccionan así ante esos cambios, sino que desatan nuevas alteraciones mediante análisis de mercados, y a través de nuevos productos y procedimientos, facilitando con ello nuevos impulsos innovadores. La competencia favorece el proceso dinámico transformando sus condiciones en útiles al bienestar económico y social. Sin embargo, dado que el mercado es, con frecuencia, imperfecto, el proceso de ajuste en estos casos quedaría, si se abandonase a sí mismo, o bien fácilmente impedido o bien distorsionado. De aquí que corresponda al gobierno una importante tarea en la regulación política y económica, procurando un marco normativo general que facilite la acción de la demanda en el mercado y simultáneamente un ajuste seguro, de tal manera que se actúe contra los agentes económicos desleales tomando medidas que incrementen la transparencia del mercado.

11. Si la política económica general contribuye eficazmente a garantizar la competitividad internacional de las empresas del país, la política de competencia no necesita concentrarse excesivamente en los problemas

estructurales. Cuando la competitividad en el mercado internacional es criterio decisivo, y el mercado nacional está abierto a la competencia exterior, pueden las empresas con posiciones dominantes en el mercado, o en situaciones colusivas, ser tratadas de modo diferente que en el caso del productor nacional que mantiene una posición prácticamente indiscutida de monopolio. Una economía abierta tiene la ventaja de que la política de competencia puede centrarse con mayor intensidad en los aspectos de innovación potencial, en la reducción de costes a largo plazo, en el reconocimiento de la eficacia dinámica, unida a las posibilidades económicas de las empresas y la producción en masa basada en la mejora de los conocimientos. El cambio en las producciones y en la estructura de las empresas es la base para la inversión, la introducción de nuevas tecnologías y la organización eficiente, en las que reside su aportación, de las que depende el crecimiento económico a largo plazo y sobre las que la política de competencia puede ser plenamente eficaz.

12. Con respecto a los requisitos para el ajuste positivo, el tema de los *cartels* presenta una amplia problemática, junto a los referentes a empresas dominantes y situaciones de colusión. En general, las desventajas de las grandes empresas no se comparan con las ventajas que ofrecen simultáneamente. Las agrupaciones cartelizadas impiden frecuentemente la transferencia de recursos desde empresas no competitivas a empresas eficientes, porque normalmente las empresas con altos niveles de costes buscan refugio en ellas. La introducción de nuevos pro-

## ESTANCAMIENTO CON INFLACION: SIGNOS EXTERNOS DE LA CRISIS

Crecimiento, pleno empleo y estabilidad fueron las características dominantes de lo que la OCDE ha calificado como «edad de oro» del desarrollo, que va de 1951 a 1973. Las cifras que recoge el cuadro muestran las grandes discrepancias de los dos periodos contemplados (1960/70-1971/81) y de los valores del último ejercicio. Se han añadido las cifras de España para obtener un término de referencia con el que juzgar la crítica situación española. Para el caso de España los periodos considerados han sido 1961/74, ya que el retraso en la llegada de la crisis hace más coherente ese periodo, y se ha tomado como término crítico el periodo 1975/82. Como puede comprobarse, la crisis ha dejado un terrible testimonio en los datos: el menor ritmo de crecimiento y el paro son tan perceptibles como la multiplicación de la inflación (que corrige sus resultados en 1982). La crisis diferencial vivida por España se aprecia en toda su crudeza en los resultados del cuadro. Los desequilibrios, tanto interior como exterior, son mucho más agudos, la inflación española duplica a la media de los países europeos en el pasado ejercicio y el déficit exterior igualmente, sin que estos mayores desequilibrios se traduzcan en mejoras equivalentes en actividad y empleo. Esa situación diferencial española constituye la mejor confirmación de la necesidad de su prioritario tratamiento por la política económica.

### COMPORTAMIENTO ECONOMICO DE LOS PAISES DE LA OCDE Y ESPAÑA

INDICADORES DE COMPORTAMIENTO	1960-70	1971-81	1982
<b>Estabilidad del nivel de precios</b>			
(Elevación de los precios de consumo en tasas anuales) ... ..	3,3 (7,5) (1)	9,2 (17,1) (2)	7,6 (14,4)
<b>Crecimiento económico</b>			
(Tasa anual de crecimiento del PIB en términos reales, por habitante) ... ..	3,9 (7,0) (1)	2,2 (1,5) (2)	- 0,2 (1,1)
<b>Empleo</b>			
(Tasa anual media de paro en porcentaje sobre población activa) ... ..	2,8 (16,1) (1)	4,7 (9,25) (2)	8,5 (16,54)
<b>Equilibrio</b>			
(Déficit anual medio de los países deficitarios en porcentaje de su PIB) ... ..	- 1,31 (- 0,62) (1)	- 1,37 (- 1,73) (2)	- 1,2 (- 2,40)

Nota: Las cifras entre paréntesis son las correspondientes a España:

(1) Los datos se refieren al periodo 1961-1974.

(2) Datos referentes al periodo 1975-1982.

Fuente: OCDE, Cuentas nacionales de los países de la OCDE, Vols. I y II.

ha de ponerse en duda. Hay que añadir que los gobiernos que toleran los *cartels* suelen también verse obligados a proteger a los productores nacionales frente a la competencia exterior.

13. No sólo la política de competencia, sino también la política industrial, tiene considerable influencia en el proceso de reestructuración. Todos los países industriales han adoptado leyes y reglamentos relativos a mínimos exigibles, requisitos de cualificación para el ejercicio de ciertas profesiones y exigencias determinadas para la instalación de empresas. Los efectos de tal normativa sobre la reestructuración dependen, por otra parte, del tipo de medidas concretas y de su aplicación. Los reglamentos dirigidos a mejorar la información al cliente potencial sobre los productos y los servicios actúan claramente en favor de la competencia. Por el contrario, las ordenanzas que dificultan el acceso a determinados mercados o actividades corren el peligro de entrar en conflicto con los objetivos del ajuste positivo, dado que las posiciones de poder sobre el mercado normalmente pueden obstaculizar los cambios necesarios. Otros posibles efectos negativos de las medidas de política industrial sobre la eficacia de la economía a largo plazo son los relativos a la incertidumbre que puede crear la gestión administrativa, con la aparición de costes adicionales, pero innecesarios, así como a las posibles rigideces que estas medidas de política industrial pueden crear, obstaculizando los necesarios cambios de estructura en sectores y empresas. También, incluso en el caso de que sea difícil ga-

ductos y la aplicación de procedimientos técnicos más adelantados se ve retardada, porque suelen poner en peligro el

inestable equilibrio de los *cartels*. Que estos acuerdos ofrezcan una solución efectiva al problema de exceso de capacidad

rantizar el equilibrio óptimo entre la continuidad de las condiciones generales de la política y la necesaria flexibilidad, parece conveniente someter, dados los riesgos que se correrían en caso contrario, las medidas reguladoras a unas críticas mínimas. Lo anterior es válido tanto para el campo de las normas técnicas, como con respecto a la política del medio ambiente.

### **MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA PARA PROMOVER LA INNOVACION Y EL PROGRESO TECNICO**

14. Sin duda, la innovación es uno de los principales motores del desarrollo económico, y el Estado debe jugar, en ese terreno, un papel principalísimo, fomentando la incorporación de nuevas tecnologías que den bríos al proceso de inversión. En las economías de mercado competitivas, resulta muy importante crear un clima general favorable a la formación de capital, a la asunción de riesgos por parte de las empresas y a la obtención de cualificaciones profesionales. En la medida en que las empresas desarrollen nuevas tecnologías a través de iniciativas individuales —proceso que viene influido por complejos factores—, deben los gobiernos realizar una política que vaya más allá de medidas de promoción de técnicas especializadas. Esto quiere decir que también la política de estabilidad macroeconómica de mercados de capitales y otras políticas económicas deben intervenir en su concepción, constituyendo una positiva contribución al fomento de un clima innovador.

Además de eso, resulta de especial importancia para la promoción de un plan a largo plazo la formación básica investigadora en las escuelas técnicas e institutos de investigación, así como programas para la difusión de las nuevas ciencias y descubrimientos técnicos, todos los cuales deben considerarse de utilidad general.

15. La promoción directa de nuevas actividades industriales debe constituir una excepción en las economías de mercado. Los argumentos a favor de la adopción de medidas especiales son, esencialmente, los siguientes:

1.º Es posible que el mercado de capitales por sí mismo carezca de perspectivas a largo plazo con respecto a la futura evolución de la sociedad.

2.º Es también posible que las nuevas actividades sean socialmente útiles pero no resulten suficientemente remuneradoras para los agentes económicos privados.

3.º El inicio de una tecnología va unido a una incertidumbre frecuentemente tan elevada, y el proyecto particular para llevar a efecto la innovación resulta tan costoso, que a las empresas les exigiría demasiado.

4.º Es posible que en el país exista una «brecha tecnológica» y no se quiera depender de la tecnología importada.

5.º Finalmente, puede que una ayuda financiera especial sea la única posibilidad de romper un monopolio sectorial de carácter internacional en un sistema de tecnología compleja.

16. Aun aceptando los susodichos argumentos, no debe olvidarse que el apoyo directo

a esas nuevas actividades plantea también problemas. Al tomar parte en determinadas actividades industriales, los gobiernos no sólo han de tener en cuenta el caso concreto en el que se obtienen beneficios sociales elevados, sino que deben comprender que, a la larga, las exigencias administrativas puedan alterar las condiciones de innovación. No deben olvidar tampoco que las subvenciones selectivas para actividades que el Estado considera prometedoras, pueden suponer un elevado coste de oportunidad al dificultar la puesta en práctica de otras innovaciones igualmente prometedoras. Unase a ello las eventuales preferencias por proyectos de prestigio, preferencias que pueden plantear serias dificultades a los países pequeños, dado que sus recursos públicos no permiten realizar múltiples actividades. Y finalmente, tampoco debiera excluirse el peligro de una posible extensión de los conflictos comerciales internacionales.

17. Las intervenciones estatales deben, pues, limitarse a aquellas actividades que no permiten el libre juego del mercado y que, sin embargo, afectan a empresas que son o podrían ser competitivas internacionalmente. Para aplicar ese principio con la máxima eficacia, debe tenerse buen cuidado de que las ayudas concedidas para actividades específicas sean puestas a disposición de todas las empresas interesadas por la nueva tecnología y no sólo de un grupo de firmas privilegiadas. Por otra parte, la ayuda debe estar limitada en el tiempo y, en todo caso, debe resistirse a la tentación de intervenir por segunda vez en favor de una actividad ya promocionada, o

de permitir que la ayuda se convierta en una institución permanente.

## CRITERIOS DE INTERVENCIÓN PARA EL SOSTENIMIENTO DE REGIONES, SECTORES Y EMPRESAS CON DEBILIDADES ESTRUCTURALES

18. El auge y la decadencia de determinadas actividades económicas son fenómenos normales en la vida económica de un país y no tienen por qué dar lugar a la intervención del Estado. Existen, sin embargo, casos excepcionales en los que una ayuda puntual del Estado puede justificarse: por ejemplo, cuando al declive secular de un determinado sector industrial se añaden dificultades coyunturales que lo aceleran y agravan desmesuradamente, es posible que resulte menos costoso, desde un punto de vista económico, conceder subvenciones temporales que permitir una avalancha de despidos masivos. Otro caso excepcional lo constituyen aquellas ayudas temporales a las inversiones en nuevas plantas y equipo para un determinado sector que pueden ayudarle a restablecer su competitividad internacional mediante la introducción de nueva tecnología y nuevos métodos y técnicas de producción. Un tercer ejemplo de ayudas-puente, limitadas en el tiempo, puede ser el caso de las ramas de producción que soportan fluctuaciones especialmente acusadas de la actividad económica. En cada caso debe asegurarse que la ayuda estatal supone una con-

## DEFICIT PUBLICO Y CRISIS ECONOMICA

La existencia del déficit público ha estado asociada a la crisis económica desde su iniciación, convirtiéndose en consecuencia y causa de sus problemas. Esta interdependencia entre crisis económica y déficit público dificulta extraordinariamente su tratamiento por la política económica, reclamando, al mismo tiempo, *conocimiento económico* y *voluntad política* para su solución. Así lo ha entendido el Comité de Política Económica de la OCDE, cuyo Grupo de Trabajo n.º 1 ha venido analizando permanentemente los problemas del déficit público, sus causas y las posibilidades de su control en los últimos años, utilizando un conjunto de técnicas para su conocimiento, medida y limitación. Por otra parte, el Servicio de Cooperación Técnica de la OCDE ha promovido el intercambio de puntos de vista sobre el control presupuestario entre los funcionarios responsables de la gestión del Presupuesto en los países miembros.

Estos trabajos de la OCDE, partiendo de la generalizada presencia del déficit público —que muestran las cifras publicadas por la Organización y que se recogen en el cuadro adjunto—, insisten en la necesidad de plantear correctamente el problema para solucionarlo con acierto, huyendo de propuestas simplistas que, ignorando la complejidad económica del déficit público, contribuirán más a agravarlo que a reducir sus dimensiones y consecuencias. Tres grupos de cuestiones distingue la OCDE en el problema del déficit público:

1. La diferenciación del déficit público total en tres conceptos: a) *Déficit «estructural»*: aquel en el que se incurriría con los programas de gastos e ingresos públicos disponibles cuando el crecimiento del PIB alcance las tasas de desarrollo hoy posibles a plazo medio. El déficit estructural indica en qué medida los programas de gasto público están sobredimensionados o los rendimientos de los programas de ingresos públicos no se han definido y/o no se administran debidamente. b) *Déficit «coyuntural»*: aquel que se debe a la caída de la actividad económica por la crítica situación de la economía. Si el PIB de un ejercicio, a causa de la crisis, es inferior al que se puede lograr a plazo medio, los programas de gasto público aumentarán y los ingresos por impuestos disminuirán porque sus bases son menores (por caídas de la renta, el gasto o el producto). c) *Déficit «efectivo»*: suma de los dos anteriores que se registra en las liquidaciones del Presupuesto. Separar estos tres conceptos es fundamental pues, como afirman los trabajos de la OCDE, reducir el déficit «efec-

tivo» radicalmente olvidando la crítica situación de la economía que ocasiona el déficit «coyuntural» en el Presupuesto, equivaldría a añadir un motivo depresivo más a los que ya operan en la vida económica, agravando y no resolviendo los problemas existentes. En cambio, es fundamental evaluar y reducir el déficit *estructural* que padecen la mayor parte de los presupuestos por no haberse adaptado sus partidas a las condiciones de desarrollo económico que ha definido la crisis.

La estimación del déficit *estructural* y de sus causas ha dado su contenido a un amplio e importante conjunto de investigaciones de la Hacienda Pública que hoy está aplicando la política presupuestaria de muchos países, para lograr su tratamiento y reducción. El Secretariado de la OCDE ha utilizado un concepto de déficit estructural que, pese a las dificultades conceptuales y de medición, facilita un conocimiento e información importantes en orden a: a) evaluar la persistencia y dimensiones del déficit público, incluso llegada la recuperación de la economía; b) diferenciar los problemas heterogéneos que el déficit público total plantea y que, por tanto, reclaman respuestas distintas, y c) mostrar claramente la necesidad de elaborar una *estrategia a plazo medio* para tratar el déficit público. Un planteamiento *anual* hace insolubles los problemas del *deficit público estructural*, que es el que hoy ha planteado la crisis.

2. Las cifras del cuadro adjunto y los estudios de la OCDE indican el *crecimiento del déficit estructural* en muchos países y la necesidad de conocer sus causas para actuar sobre ellas. Las causas «autónomas» del déficit estructural provienen de tres partes: a) La rigidez del gasto público para adaptarse a las tasas de crecimiento potencial *hoy vigentes*, dados los compromisos adquiridos con anterioridad a la crisis (la revisión de los compromisos de gastos de transferencia y de reclutamiento de personal constituyen dos líneas de actuación gradual indispensables para realizar este ajuste). La consideración de la rigidez de los ingresos públicos es también parte vital de la política frente al déficit, dado cómo éste se ha visto afectado por la rigidez de los impuestos y precios públicos. b) La iniciación de los gastos públicos frente al proceso de inflación y la iniciación de los impuestos han originado una multiplicación del gasto y una disminución de los ingresos públicos. c) Los aumentos de cargas por intereses por el crecimiento de la deuda

pública, que pone en primer plano las relaciones de la deuda pública con el ahorro existente y la organización de los mercados financieros.

3. El tratamiento del *déficit público estructural* —verdadero componente crítico del déficit— debe realizarse con una estrategia articulada, de la que son piezas básicas: su *estimación* por la política presupuestaria, su consideración como problema a *plazo medio*, la elección de las *medidas tendentes a la reducción* de sus causas, realizando las *reformas administrativas* y *políticas del proceso presupuestario* capaces de favorecer la actuación sobre las causas del déficit público. En torno a este último extremo, la reunión de la OCDE de los funcionarios responsables del Presupuesto ha destacado la importancia de la adopción de nuevas técnicas presupuestarias (Presupuesto por programas, Presupuesto base cero) como condición *necesaria* para el tratamiento del déficit, pero no como condición *suficiente* (la adopción de reformas políticas en la decisión presu-

prestaria es un complemento obligado: situar la responsabilidad política al máximo nivel para programar las elecciones del Presupuesto, aplicación del criterio de «estructuras» de «envolventes presupuestarios», techos y topes presupuestarios, porcentaje general de reducción, incentivos para la reducción, constituyen vías posibles para el control del déficit si se sirven con autoridad y voluntad políticas).

Las cifras del déficit público español —que el cuadro adjunto muestra— indican su crecida magnitud absoluta, su rápido crecimiento que, combinado con su destino —al financiar fundamentalmente gastos corrientes— y la cobertura inadecuada del déficit, testimonian la existencia de un problema político de primera magnitud. Sin embargo, lo más preocupante del déficit público español es la falta de una estrategia para su tratamiento (no se dispone por ahora de cálculos sobre el déficit estructural y sus causas, ni de una política a plazo medio tendente a su paulatina reducción).

tribución efectiva a una reestructuración necesaria, a un restablecimiento de la rentabilidad perdida o al fortalecimiento de la capacidad de supervivencia de una actividad económica expuesta a fluctuaciones extremas. Debe evitarse a toda costa que los trabajadores aumenten sus exigencias de subidas salariales a la vista del incremento de rentabilidad debido a las ayudas estatales, o que los empresarios consideren alegremente las subvenciones recibidas como *windfall profits* (beneficios atípicos).

19. La concesión de ayudas estatales debe, por tanto, sujetarse a determinados criterios y condiciones. Ante todo, las eventuales subvenciones deben estar rigurosamente limitadas en el tiempo. En la medida de lo posible, las ayudas destinadas a permitir la adaptación deben presupuestarse de tal suerte que, con arreglo a un plan convenido de antemano, se reduzcan gradualmente hasta su total desaparición. Esto exige que tanto empresarios como trabajadores tomen parte activa en mejorar la situación, en lugar de retrasar la puesta en práctica de las decisiones necesarias. Esto serviría también para lograr una colaboración más estrecha entre los interlocutores sociales y para reducir los riesgos de un recrudecimiento de las reivindicaciones salariales que podría amenazar la supervivencia de algunos sectores industriales. Otro principio rector de la concesión de ayudas estatales debería ser el de que éstas alterasen lo menos posible el mecanismo del mercado. Esto puede conseguirse, por una parte, condicionando la concesión de estas ayudas a la participación de capital privado en el proyecto

**SUPERAVIT O DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO (en porcentaje del PIB)**  
Países de la OCDE

	1978	1979	1980	1981	1982	1983 (*)
<b>Países principales OCDE (total)</b> ... ..	- 2,4	- 1,8	- 2,4	- 2,5	- 4,1	- 4,2
Estados Unidos...	0	+ 0,6	- 1,3	- 1,0	- 3,7	- 4,4
Japón...	- 5,5	- 4,8	- 4,2	- 3,9	- 3,3	- 2,3
Alemania...	- 2,5	- 2,7	- 3,1	- 4,0	- 4,1	- 4,1
Francia...	- 1,9	- 0,7	+ 0,3	- 1,6	- 2,9	- 3,0
Reino Unido...	- 4,2	- 3,1	- 3,2	- 2,0	- 2,0	- 2,1
Italia...	- 9,7	- 9,3	- 8,3	- 11,9	- 12,2	- 11,9
Canadá...	- 3,1	- 2,0	- 2,1	- 1,3	- 6,4	- 6,5
<b>Otros países (total)</b> ... ..	- 2,1	- 2,8	- 3,1	- 4,1	- 4,4	- 4,9
Australia...	- 1,9	- 1,5	- 1,0	0	10,3	- 0,6
Austria...	- 2,0	- 2,5	- 2,0	- 1,8	- 2,2	- 2,4
Bélgica...	- 5,9	- 6,9	- 9,3	- 13,4	- 11,8	- 10,5
Dinamarca...	- 0,2	- 1,6	- 3,2	- 6,9	- 9,4	- 10,1
Holanda...	- 2,6	- 3,7	- 4,1	- 4,8	- 5,7	- 7,2
Noruega...	+ 0,6	+ 1,9	+ 5,8	+ 5,3	+ 4,7	+ 4,7
Suecia...	- 0,5	- 3,0	- 4,0	- 5,3	- 5,9	- 6,5
España...	- 1,81	- 1,93	- 3,17	- 3,60	- 5,70	- 6,00
<b>TOTAL GENERAL</b> ... ..	- 2,4	- 1,9	- 2,4	- 2,7	- 4,1	- 4,3

(\*) Previsión.

Fuente: OCDE, *Economic Outlook*, diciembre, 1982.

subvencionado; por otra parte, debe recomendarse que la ayuda estatal se distribuya, de acuerdo con los criterios generales de reestructuración industrial, preferentemente a sectores o subsectores enteros, a fin de evitar que sirva sólo para permitir la supervivencia de los productores marginales.

20. Criterios similares a los analizados para la política sectorial pueden aplicarse a la política regional. Esto quiere decir que, desde la perspectiva de una adaptación positiva de las estructuras, debe darse preferencia, en principio, a las medidas generales destinadas a promover el desarrollo. Además de crear infraestructuras económicas y sociales, se trata en particular de introducir las condiciones generales y económico-ambientales que sean especialmente favorables para crear nuevas empresas y para lograr que las ya existentes modifiquen sus procesos productivos y obtengan mejores resultados. En la medida en que se concedan incentivos financieros directos, los sistemas de ayuda regional automáticos y de aplicación general pueden además presentar ventajas importantes con respecto a los de intervención selectiva y a los que operan sobre una base discrecional. Pese a todo, no debe olvidarse que, a veces, puede estar plenamente justificado plantearse la posibilidad de apoyar proyectos carentes de rentabilidad directa o de reforzar una determinada estructura regional monosectorial.

21. Cuando las ayudas de promoción se conceden sobre una base discrecional es más fácil que los recursos disponibles vayan a parar a empresas menos productivas por mor de

presiones políticas y sociales, de forma que se prolongue artificialmente la supervivencia de estructuras ineficientes y se incurra en el riesgo de generar desmesurados excesos de capacidad. Los procedimientos de corte discrecional perjudican particularmente, y desde diversos puntos de vista, a las empresas más productivas, que son las que con mayor probabilidad van a realizar inversiones y, por tanto, las que en definitiva están en mejor situación para crear empleo. En cualquier caso, cuando a pesar de todo deba adoptarse un procedimiento selectivo, sería preferible empezar por establecer una lista de las opciones que deben, *a priori*, quedar excluidas. Es decir, la ayuda regional debe estar en principio a disposición de todas las empresas de una región determinada con excepción de aquellas que pertenecen a sectores en los que existe ya un problema de exceso de capacidad, o que ocupan ya una posición dominante en la región. Con ello se estimula la diversificación de la actividad económica en la región, que queda así fortalecida frente a las eventuales crisis que puedan producirse en sectores específicos.

### **EL PAPEL DE LA POLITICA SOCIAL Y LABORAL**

---

22. La inexistencia de fricciones en el mercado de trabajo es condición fundamental para que pueda llegarse al pleno empleo y a una óptima asignación de la fuerza de trabajo y de los recursos en general. Mientras esa condición no se cumpla, y para

lograr el ajuste positivo de una economía de mercado abierta, existen, en principio, dos caminos alternativos. La primera alternativa viene caracterizada por una política de rentas orientada a conseguir la estabilización o incluso la reducción de las diferencias salariales entre las diversas ramas productivas. Con ello se hace recaer la carga del proceso de adaptación sobre la transferencia de recursos desde los sectores y empresas menos eficientes hacia los más productivos.

Esto quiere decir que esta solución implica frecuentes cambios de puesto de trabajo, lo que en correspondencia exige una elevada movilidad geográfica y profesional de la fuerza de trabajo. La segunda vía necesita menos movilidad de los factores, pero en cambio precisa una mayor flexibilidad de las rentas salariales. En este caso, se admite en mayor medida que los salarios reflejen la evolución de la oferta y la demanda, así como los niveles de productividad relativos entre los diferentes sectores y ocupaciones. Bajo estas condiciones, las diferencias salariales intersectoriales o interregionales podrían verse incluso incrementadas; en especial, y durante las fases de crecimiento económico más lento, el ritmo de los cambios estructurales se reduciría y el nivel de empleo de los sectores y regiones más protegidos podría mantenerse con más facilidad.

23. Existe un grave problema al que se enfrentan muchos países de la OCDE, que consiste en que, con demasiada frecuencia, se acomete el intento de mantener fijos tanto el nivel de salarios reales como las diferencias salariales interindustria-

les y, al mismo tiempo, sostener el nivel de empleo en los sectores industriales menos competitivos. En cualquier caso, esta tercera vía sólo es realizable si uno está dispuesto a olvidar los principios básicos de la economía de mercado y a recurrir a medidas que, tanto interna como externamente, presentan rasgos marcadamente proteccionistas. La política realmente aplicada por algunos gobiernos supone, por lo general, algún tipo de combinación de las tres estrategias citadas. No debería, sin embargo, existir ninguna duda respecto a que, en las actuales condiciones de lento crecimiento y elevado desempleo, y existiendo además una considerable resistencia a las adaptaciones estructurales, la vía que ofrece mejores perspectivas de éxito, al menos a largo plazo, es la que se apoya en una mayor flexibilidad de los salarios. Aun admitiendo la plena autonomía de los interlocutores sociales en la fijación de los salarios, los resultados y los efectos de las negociaciones salariales no pueden ser indiferentes para ningún gobierno. En virtud de su papel rector de la economía, tanto en lo que se refiere al establecimiento de las bases del marco macroeconómico, como con respecto a la política de salarios en el sector público, el Estado no puede ni debe renunciar a su responsabilidad de mantener un clima que sea favorable al funcionamiento eficiente del mercado de trabajo. O, dicho de otro modo, cuando ninguna otra institución sea capaz de pasar del conflicto al consenso, hay que preguntarse si el Estado no debería adoptar un papel activo en la tarea de fomentar el diálogo y la mediación entre los interlocutores sociales.

24. Las perspectivas de crecimiento económico a medio plazo, así como los actuales niveles y estructura del desempleo, hacen ver bien a las claras que los problemas de reajuste que hoy día afectan especialmente el mercado de trabajo no van a poder resolverse solamente aplicando políticas globales de gestión de demanda y flexibilizando los salarios. Deben, además, aplicarse medidas adicionales destinadas a eliminar las causas específicas, de índole tanto estructural como cualitativa, que provocan desequilibrios en los mercados de trabajo. Estas medidas deberían apuntar, en primer lugar, a la mejora de las condiciones básicas para el buen funcionamiento del mercado de trabajo. Por ejemplo, los esfuerzos de educación y formación deberían realizarse de una forma más eficiente y siempre con miras a facilitar el tránsito de la escuela a la vida profesional. Una revisión de las tradicionales comprobaciones de cualificación, hoy ya superadas, podría contribuir igualmente a la remoción de innecesarias rigideces en el mercado de trabajo. El que al mismo tiempo se adopten las medidas necesarias de protección para determinados grupos de desempleados no está en contradicción con las anteriores consideraciones, siempre que no se estimulen las actividades ineficientes.

25. Por otra parte, existe una relación de complementariedad fundamental entre las finalidades básicas de la política social y la política de reestructuración y ajuste. Muchas de las divergencias que parecen existir entre la política social y la eficacia económica expresan tan sólo la diferencia entre enfoques a corto y a largo plazo. Por otro lado,

no pocos de los problemas planteados al respecto derivan exclusivamente de una errónea concepción de ciertas medidas concretas. Por ejemplo, determinadas medidas de política social pueden producir efectos no deseados sobre el mercado de trabajo, efectos que tienen su origen en la extensión de compromisos de base legal o convencional respecto a materias tales como seguridad del puesto de trabajo, indemnizaciones, plazos de preaviso, etc. Uno de los grandes retos que tendrá que afrontar la política económica en los años ochenta será precisamente conseguir una nueva configuración del contenido de las medidas de política social y laboral, de tal forma que se puedan lograr, simultáneamente, la máxima eficiencia económica y la realización de la justicia social.

## **RELACIONES ENTRE CAMBIO ESTRUCTURAL Y COMERCIO INTERNACIONAL**

26. Si consideramos la evolución de los años cincuenta y sesenta, podemos apreciar la influencia predominantemente positiva que han tenido el aumento de la interdependencia económica internacional, en especial la integración económica de los países industrializados, y la expansión del comercio internacional. Esta última ha constituido un resorte fundamental del crecimiento económico y del reajuste estructural, y ha contribuido al mismo tiempo a eliminar los desequilibrios en los mercados nacionales y a estimular la innovación y el desarrollo de nue-

vas actividades. En el distinto clima de los años setenta y ochenta, se considera, por el contrario, que seguir acentuando la división internacional del trabajo es mucho menos importante que acometer las tareas inmediatas de la lucha contra el desempleo y la reestructuración interna. En lugar de servirse del comercio como medio de solucionar los problemas citados, muchos países dan prioridad a las soluciones fáciles y rápidas, aunque tales medidas perjudiquen a otros países y puedan producir efectos negativos a largo plazo. A este respecto, los fracasos de los años treinta y los éxitos de la época de la postguerra demuestran claramente que, con el nacionalismo económico, declarado o encubierto, hay muy poco que ganar y, por el contrario, mucho que perder.

27. Como consecuencia de los éxitos obtenidos en la eliminación de las restricciones cuantitativas y las subsiguientes reducciones de los derechos arancelarios, han cobrado mayor importancia otros instrumentos de protección no arancelarios, antiguos y nuevos, así como las subvenciones a la exportación. Muchos países, actuando en nombre de la defensa de sus intereses nacionales inmediatos, han puesto en funcionamiento a lo largo de los años setenta nuevos obstáculos al comercio, de carácter no convencional, no prohibidos por el GATT ni por otros acuerdos internacionales y, por lo tanto, difícilmente controlables. Entre esos nuevos instrumentos se encuentran los acuerdos de «ordenación del mercado», los de limitación voluntaria de las exportaciones, los sistemas de precios mínimos vinculados a me-

didias de salvaguardia que pueden interrumpir o detener las importaciones, así como otras medidas *ad hoc* que pueden adoptarse por los poderes públicos. Las subvenciones a la exportación, capaces de distorsionar sustancialmente los intercambios internacionales de bienes y servicios, tienen especial importancia tanto en los países de comercio de estado como en los países en desarrollo, en donde la ayuda pública al desarrollo y el comercio están con frecuencia íntimamente conectadas.

28. Téngase además en cuenta que, al haberse alcanzado un alto grado de integración entre las economías nacionales, casi cualquier medida de política económica interna afecta, en mayor o menor grado, a los intereses exteriores del país de que se trate. Un claro ejemplo de esto lo constituyen las subvenciones al empleo o a los salarios, por motivos de política social y laboral, en industrias intensivas en trabajo que experimentan dificultades estructurales. En la medida en que estas subvenciones consiguen su objetivo de salvaguardar los puestos de trabajo, producen el efecto paralelo de mantener unas capacidades de producción que, de otra forma, hubieran debido desaparecer. Estas capacidades son la fuente de una presión competitiva adicional sobre las empresas tanto nacionales como extranjeras. Y así las cargas económicas y sociales inherentes a los procesos de reestructuración industrial, principalmente el problema del desempleo, pueden «exportarse» en mayor o menor grado, tanto por obra de subvenciones del tipo de las citadas como de intervenciones estatales de otro

tipo, como por ejemplo en el área de la política regional.

29. Las medidas estatales para el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías, así como para la promoción de nuevas actividades industriales, que equivalen casi siempre a subvenciones, son por lo general más difíciles de evaluar en cuanto a sus efectos sobre el comercio internacional y el bienestar mundial que las políticas defensivas o proteccionistas aplicadas a los sectores con debilidades estructurales. En general, hay que suponer que las innovaciones en productos y procesos de fabricación contribuyen al incremento del bienestar mundial, lo que a su vez constituye un requisito para el progreso económico y social en general. Y ese juicio es independiente de que las nuevas tecnologías se desarrollen o no con ayuda estatal. Al fin y al cabo, la alteración de ventajas comparativas que tiene su origen en la creación y desarrollo de nuevos factores, como es el caso de las innovaciones, constituye de hecho uno de los rasgos más consustanciales al desarrollo económico.

30. En un clima caracterizado por un débil crecimiento y un alto nivel de desempleo, como el de los últimos años setenta y los primeros ochenta, la alteración de las ventajas comparativas producida por las innovaciones y las pérdidas de bienestar a corto plazo que sufren los países que aún emplean las tecnologías ya superadas, pueden generar presiones políticas destinadas a proteger a los sectores industriales amenazados o a lograr subvenciones para su modernización. Y así ocurre siempre cuando en el

sector amenazado impera la idea de que existe una estrecha relación de causalidad entre las ayudas estatales para investigación y desarrollo en el país innovador y la obsolescencia de la tecnología propia. En el caso de que las ayudas estatales para determinados sectores incidan de una forma demasiado brusca sobre la estructura de los mercados y den lugar a problemas en el comercio y el empleo, estaríamos corriendo el serio peligro de crear conflictos económicos internacionales y tendencias proteccionistas también a través de las industrias de punta.

### **OPCIONES BASICAS DE UNA ESTRATEGIA DE REESTRUCTURACION**

31. La necesidad de una política de oferta para el reajuste estructural, como complemento de la política global de demanda, no se refiere a la aplicación en concreto de determinados instrumentos de política económica ni a la observancia de algunos criterios básicos en la programación de las medidas. La reestructuración es más bien un concepto estratégico fundamental para la configuración de la política económica en una economía de mercado. No puede negarse que la cuestión de la óptima combinación entre tomas de decisión individuales (descentralizadas) y administrativas (centralizadas) constituye básicamente un problema político. Al mismo tiempo, es cierto que el funcionamiento sin fricciones de un sistema de economía de mercado se ve amenazado decisivamente cuando se ignoran ciertos aspectos económicos importantes a la hora de articular

la política económica. Con arreglo a nuestra experiencia histórica reciente, las posiciones políticas básicas y las posibilidades institucionales ofrecen las siguientes opciones fundamentales para la solución del problema central de reajuste estructural.

32. *Primera.* Una política preventiva, en virtud de la cual los gobiernos confían en la capacidad de la economía de mercado para autorregularse y coordinar las decisiones descentralizadas de productores y consumidores. En este caso, el peso de la actividad político-económica, en cuanto a la defensa del orden económico y de la competencia, recae sobre la política monetaria y financiera, con inclusión de su vertiente exterior y, en especial, la política del tipo de cambio. Existen ciertas condiciones previas importantes para el éxito de una estrategia de este tipo en cuanto a la adaptación de estructuras, tales como movilidad de trabajo y capital, estabilidad monetaria con precios relativos flexibles, promoción de la iniciativa privada y capacidad de los operadores económicos para reaccionar positivamente ante cambios en las condiciones del entorno social, económico y tecnológico. En este contexto, resulta de especial importancia mantener un sistema multilateral de intercambios y pagos libre, así como la estabilidad en las condiciones fundamentales del entorno internacional.

33. *Segunda.* Una política estructural de anticipación, por medio de la cual los gobiernos juegan un papel más activo en aras de la obtención de tasas de crecimiento económico superiores y de la promoción del

cambio de estructuras y de la innovación. Esto significa que la política económica es capaz de proporcionar ayuda y orientación a los operadores económicos para que tomen las decisiones económicas relativas a su futuro. Y ello se lleva a cabo, por lo general, mediante la preparación de previsiones cifradas de tipo macroeconómico o sectorial. Pueden incluirse aquí ciertas medidas indirectas: por ejemplo, las de estímulo a determinadas innovaciones y otras medidas estatales capaces de acelerar el cambio estructural, manteniendo siempre el principio fundamental de la descentralización de las decisiones.

34. *Tercera.* Una política defensiva, por medio de la cual el gobierno, aun dejando en lo fundamental la tarea de la adaptación de estructuras en manos del mercado, interviene cuando las consecuencias de un rápido cambio estructural —por ejemplo, el incremento del paro friccional— no se consideran soportables desde un punto de vista político o social. Con motivo del tratamiento de las ayudas a la inversión y otras subvenciones para los sectores y empresas con debilidades estructurales, se expusieron una serie de criterios de intervención para esta estrategia. Esta política defensiva puede incluir, en casos excepcionales, medidas para retardar la introducción de nuevas tecnologías que suponen riesgos incalculables o costes demasiado elevados desde el punto de vista de la economía política.

35. *Cuarta.* Finalmente, los gobiernos pueden intervenir directamente en el proceso de cambio estructural ejerciendo una influencia inmediata sobre

las decisiones de producción e inversión del sector privado. Las medidas posibles para facilitar esa intervención directa sobre las estructuras van desde las inversiones públicas, pasando por el control público de la dirección de las empresas, hasta las nacionalizaciones en el sector productivo. Las justificaciones de esta opción apuntan, por lo general, al hecho de que la misma podría contribuir a crear nuevas actividades, orientadas hacia el futuro, que el mercado no generaría por sí mismo. Sus oponentes subrayan el peligro de mantener artificialmente producciones sin rentabilidad y de que se desfigure la competencia y se retrase, en definitiva, el cambio estructural.

36. En la práctica, la política económica comprende, por lo general, estas cuatro alternativas. La preferencia por una u otra concepción y las combinaciones específicas de medidas e instrumentos se determinan en función de la escala de valores, políticos y sociales, y de los condicionamientos económicos e institucionales en cada caso. Sin embargo, tanto la teoría como la experiencia nos indican que, en general, las políticas preventivas o de anticipación resultan más compatibles con las exigencias de una estrategia de adaptación positiva de estructuras que aquellas que imponen intervenciones defensivas o proteccionistas, o una influencia directa del Estado sobre las decisiones de producción e inversión de los agentes económicos. Dadas las estrechas conexiones entre crecimiento económico, comercio internacional y cambio estructural, apenas existe duda en cuanto a que la adaptación positiva de estructuras constituye un ele-

mento crucial de la estrategia global encaminado a reactivar las economías, sin presiones inflacionistas, y a lograr, a lo largo de esta década, cotas de empleo satisfactorias.

(\*) Traducción de Arturo Pina González.