

Introducción Editorial

¿QUE HACER?

Hoy, diez años después de iniciada la crisis económica que marca nuestro tiempo, la pregunta relevante vuelve a ser la que dominó a las distintas economías cuando finalizaba, en los últimos meses de 1973, la larga fase de prosperidad vivida por la economía mundial y se abría la amarga era del estancamiento con inflación en que desde entonces hemos vivido: ¿qué hacer?, ¿por qué políticas económicas apostar para lograr los ajustes a la crisis y recuperar, con ellas, la máxima capacidad de crecimiento potencial posible y reducir al mínimo los costes inevitables, impuestos por el cambio radical de circunstancias en cada sociedad?

**LA VUELTA A UNA
VIEJA PREGUNTA**

Para dar respuestas constructivas a estas decisivas preguntas contamos con lo que no teníamos ayer: los hechos en que la crisis se ha ido manifestando, que abren el camino para un imprescindible aprendizaje de sus causas y sus consecuencias, sin atender a las cuales será imposible el hallazgo de remedios duraderos a los problemas que han dominado —y dominan aún— la difícil y conflictiva convivencia económica, social y política de las distintas sociedades. La experiencia de la crisis vivida, y con tantos costes pagada, es el gran activo con el que hoy contamos para tratar de responder con menos desaciertos y más fortuna que hace una década a la vieja y siempre renovada pregunta del ¿qué hacer?

Contamos también, como conclusión de esa experiencia, con una situación económica mejor desde la que realizar esas reflexiones. La OCDE, en el informe que ha cerrado el ejercicio del 84, ha afirmado como conclusión del balance anual de las distintas economías occidentales que agrupa la Comunidad Atlántica: «la situación actual y las perspectivas de los países miembros son ahora mejores, en muchos aspectos, de las que han sido en cualquier tiempo pasado desde el año 1973. Hay razones para la esperanza. Muchas economías han resurgido, o están resurgiendo, de su hundimiento crónico en el estancamiento con inflación que ha dominado desde hace diez años. La expansión económica proseguirá en el futuro inmediato, mientras que se espera que la inflación —reducida ya sustancialmente desde sus antiguos y preocupantes niveles— continuará bajando en los países con tasas aún elevadas, mientras que se estabilizará en aquellos que ya han logrado tasas muy reducidas de aumentos en el nivel de precios. Esta mejoría general no ha sido improvisada ni gratuita. Se ha conseguido gracias a las medidas adoptadas por los distintos países para reducir la inflación, corregir los principales desequilibrios y ganar más flexibilidad para sus economías». Este canto de esperanza, con el que la OCDE concluye su

análisis de las perspectivas actuales de los países de Occidente, no puede interpretarse, sin embargo, como un canto de victoria sobre la crisis, puesto que, como afirma la propia OCDE, «son numerosos los problemas que aún están con nosotros. La inflación no puede considerarse plenamente dominada y son muchos los países en que la estabilidad de sus precios es un objetivo aún distante y de logro incierto. Las tasas de paro, con la excepción de Estados Unidos, Japón y algunos pequeños países europeos, no sólo son aún muy elevadas, sino que serán también crecientes en el futuro inmediato. El desarrollo económico de los Estados Unidos, motor de la recuperación 83-84, plantea dudas razonables en cuanto a su continuidad, dados los crecidos déficit que ofrecen su balanza de pagos y el sector público. En el escenario internacional, la situación de la deuda exterior es motivo de preocupación fundada, mientras el comercio mundial está interferido por múltiples intervenciones de un matiz proteccionista y empobrecedor. Los ajustes a la crisis continúan siendo tareas pendientes para muchos países europeos como acusan sus modestas tasas de desarrollo y sus elevados niveles de desocupación. Reconocer estos problemas reales, profundamente arraigados, equivale a proclamar la necesaria perseverancia para afrontarlos a través de una política continuada que sitúe su horizonte, su estrategia y sus esfuerzos a plazo medio». Así pues, si la situación general de las economías de la OCDE es la mejor alcanzada desde 1973, ello no significa que la crisis se haya vencido.

Es en esta circunstancia en la que la pregunta ¿qué hacer? cobra una prioritaria y dramática vigencia, pues hoy como nunca es necesario aprovechar las enseñanzas de la crisis vivida para definir y aplicar resueltamente una política económica que permita consolidar lo ganado con tanto sacrificio. Resulta fundamental no despilfarrar los años pagados con esfuerzo para llegar donde estamos. Es este despilfarro el que hay que evitar a todo trance, venciendo la tentación de incurrir en decisiones precipitadas y/o demagógicas, urgidas por el arbitristo de quienes tratan de vender curalotodos sin pena ni dolor a sociedades nostálgicas del fácil e irrecuperable desarrollo de los pasados sesenta y cansadas del esfuerzo continuado reclamado por la dureza de las políticas de ajuste a la crisis, que imponen costes elevados para conseguir los cortos márgenes de crecimiento hoy accesibles a las distintas economías. Ese peligro de las políticas demagógicas que prometen una fácil expansión, sin base en la experiencia vivida con la crisis, sin aval de país alguno que las haya practicado y seguido y que permita contrastar su solvencia y su credibilidad, constituye un riesgo cierto y actual que es preciso afrontar con el único medio a nuestro alcance: el conocimiento de la crisis vivida y de las políticas económicas aplicadas para entenderla y tratar de combatirla.

Conocer, por tanto, dónde estamos, formar conciencia clara del nivel actual de la crisis y de las políticas mejores para combatirla, constituye una apremiante necesidad de todas las sociedades. Y de ese conocimiento y extendida conciencia social de la crisis debe partir una valoración de la experiencia vivida por cada país en su dura compañía.

Las enseñanzas de la crisis, cuyo aprendizaje social resulta decisivo para superarla, están en dos escenarios diferentes, aunque relacionados: el delimitado por los hechos objetivos en que la propia crisis se manifiesta y el definido por el trascendente cambio registrado desde 1979 en la política económica para combatirla, un cambio decisivo cuya importancia e implacable dialéctica es de imposible ignorancia para ningún grupo político ni ciudadano de nuestro tiempo.

Los hechos objetivos que definen la crisis fueron evidentes desde 1973, y desde entonces se han contado y recontado con tal reiteración que han terminado por convertirse en tediosa rutina, apenas escuchada y atendida en las distintas sociedades. Sin embargo, es de esos hechos, muchas veces contados, de los que hay que partir; los que hay que conocer y los que es preciso enfrentar a toda propuesta de superación de la crisis, que justamente se define por la concurrencia simultánea de esos hechos y su cerrada y desesperante interdependencia.

Desde hace más de diez años sabemos que las circunstancias favorables que impulsaron la gran ola de prosperidad de las economías de Occidente que va de 1951 a 1973 no están ya con nosotros. Sabemos que el orden monetario internacional definido en Bretton Woods sufre un quebranto muy importante a comienzos de los setenta, lo que crea un ambiente de inflación e incertidumbre en la economía mundial. Sabemos también que el crecimiento desbordado de las distintas economías, como el que se registró en los años iniciales de la década del setenta, no puede ser nunca gratuito. Como afirma **Stephen Marris** —en un trabajo que publica este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA—, los costes de un excesivo crecimiento son siempre considerables y hay que pagarlos. La elevada factura de ese crecimiento excesivo de los iniciales años setenta se materializó en el vuelco espectacular de la relación real de intercambio, asociada a la elevación de los precios de los productos alimenticios, materias primas y, sobre todo, de la energía, impulsada por la drástica elevación del precio del petróleo. El efecto inflacionista de esas decisiones intensificó la inflación de demanda que ya se padecía, al mismo tiempo que desequilibraba —en cifras sin precedentes— las balanzas de pagos, imponiendo unas transferencias masivas de rentas hacia los países productores de petróleo, un impuesto exorbitante que veníamos obligados a pagar los países importadores. El pago del formidable tributo petrolífero reclamaba el ajuste a un menor nivel de renta y de vida de los países deudores, un coste cuyo importe traumático intentó dulcificarse en el tiempo por la vía del endeudamiento exterior, servida por el reciclaje de los petrodólares, que facilitó la banca privada, en un proceso que subestimó los enormes riesgos que implicaba y que se iban a hacer visibles años más tarde. Celso Furtado ha afirmado —con razón— que este episodio del gran endeudamiento del siglo XX constituye uno de los hechos más asombrosos e irresponsables de nuestro tiempo: ¿cómo pudo aceptarse, con general complacencia por deudores y acreedores, la generación de en-

HECHOS Y POLITICA: LOS DOS ESCENARIOS DE LA EXPERIENCIA DE LA CRISIS

UN REPASO OBLIGADO A LA CRISIS Y SUS HECHOS

deudamientos que fueron concebidos como si se tratase de resolver un problema de liquidez de los países deudores, cuando de lo que se trataba realmente era de financiar ajustes productivos de gran envergadura y considerable dimensión temporal?

La conmoción de costes y precios relativos producida por esos acontecimientos iba a ir llegando a las distintas economías nacionales en forma de **shocks** violentos que pedían reajustes importantes de producciones (de formas de producción), de rentas y gastos (de formas de vida).

Hoy sabemos que esos reajustes inevitables de rentas, de producciones y de gastos no se realizaron por muchos países, lo que profundizó definitivamente las dimensiones de la crisis económica en distintas direcciones, al afectar a los costes reales del trabajo, a los tipos de interés y a los beneficios de las empresas, al alterar las ventajas comparativas de los países por distintas producciones, al originarse, en fin, incompatibilidades irreductibles entre gasto interno y equilibrio exterior y entre los crecimientos simultáneos de gastos públicos y de gastos privados.

Los efectos del crecimiento de los costes reales del trabajo constituyen uno de los capítulos que la experiencia de la crisis permite conocer mejor y que el análisis económico ha trabajado con más rigor y ha probado más claramente. Ante todo, el alza de los costes reales del trabajo reduce el nivel de producción que maximiza los beneficios de las empresas, lo que ocasiona dos consecuencias tan evidentes como probadas: la disminución de la demanda de trabajo, por el encarecimiento de sus costes, y la sustitución de trabajo por capital; sustitución inconsistente, las más de las veces, con la dotación de recursos productivos de una economía. Esa elevación de los costes reales del trabajo no sostiene —como a veces aún se afirma y al principio de la crisis por muchos se creía— la demanda efectiva de consumo interno, porque el aumento de los costes reales del trabajo reduce, por una parte, el nivel de empleo a plazo medio, en proporción mayor al aumento de rentas de los trabajadores (lo que disminuye la capacidad total de compra de los asalariados) y, por otra parte, esos mayores costes reales del trabajo crecen a costa de otras rentas (propiedad y empresa), cuya menor capacidad adquisitiva afecta negativamente también a la demanda interna total. Además, el alza de costes reales del trabajo erosiona la competitividad exterior de las distintas producciones, con lo que disminuye la demanda exterior y acentúa los desequilibrios de la balanza de pagos. Los mayores costes reales del trabajo afectan a la acumulación de capital (por la distribución de rentas que introduce el aumento de los precios relativos del trabajo). Se ocasiona así una escasez de capacidad productiva rentable instalada y una menor oportunidad de crear nueva capacidad productiva. Situación que explica la aparente paradoja de que, pese a que exista a veces demanda efectiva de distintas producciones, éstas no se oferten por el país que registra alzas relativas mayores en sus costes reales de trabajo. Esa menor oferta de bienes provoca, a su vez, requerimientos menores de trabajo, aumentando así el paro existente.

Los efectos negativos sobre el empleo y la producción del aumento de los costes reales del trabajo se multiplican cuando el mercado de trabajo registra además rigideces importantes que impiden la adaptación de oferta y demanda de trabajo a los distintos niveles de producción. Los cambios de costes y precios relativos en que la crisis se manifiesta hacen inevitables esos ajustes de las distintas producciones, que resultarán, a veces, difíciles y en muchas ocasiones imposibles, por las interferencias e intervenciones en el mercado de trabajo. La dificultad de adaptación de las empresas a las nuevas condiciones de costes y precios relativos puede ocasionar —y de hecho ha ocasionado— que su desaparición sea la única alternativa existente, ante los nuevos datos económicos y la imposibilidad de darles una respuesta coherente, respuesta impedida por la rigidez del mercado de trabajo. Un menor empleo —con daño irreparable en el tejido productivo del país— será así el resultado final de la rigidez impuesta en el mercado de trabajo.

El segundo frente en el que las rentas han ahondado la crisis actual es el alza registrada en los tipos de interés. La existencia de tipos reales de interés reducidos, o incluso negativos, constituyó un dato continuado durante la larga fase de prosperidad de los años sesenta. Un dato que favorecía la financiación de las empresas, especialmente en aquellos países en los que la relación capital ajeno/capital propio era elevada. Varios factores coincidentes iban a dar un vuelco espectacular a esa situación: la elevada inflación de dos dígitos y su considerable e impredecible variabilidad, la limitada oferta de ahorro (siguiente a la crisis), fundamentalmente imputable a la dramática caída del ahorro público, y las necesidades crecientes de financiación privada y, sobre todo, pública planteadas por el transcurso de la crisis (el déficit público se ha ido convirtiendo en el gran agente protagonista del alza de los tipos de interés). La ola creciente de los tipos reales de interés se configuraría, por la acción de todas esas fuerzas, como rasgo propio y muy característico de la crisis actual. Las consecuencias de ese hecho sobre unas empresas endeudadas ya en la fase de auge anterior a la crisis y sobre unas economías que habían incurrido en deudas exteriores sin precedentes, con tipos de interés ligados a sus variaciones a corto plazo (el **prime rate** o el **libor**), eran tan fáciles de imaginar ayer como graves de registrar hoy, cuando se han convertido en factor clave condicionante de la dimensión de la crisis.

Bajo el peso abrumador de unas materias primas y una energía encarecidas, de unos costes reales del trabajo crecientes, de unos tipos reales de interés que imponían costes de financiación desconocidos en el pasado a las empresas y de unas demandas —interna y exterior— debilitadas por doquier, la caída de los tipos de beneficio de las empresas era una consecuencia final inexorable. Tercero y decisivo frente en el que la crisis contabilizaba sus negativos efectos, pues de ese frente ha partido la caída de las inversiones y de las oportunidades de empleo ofrecidas a la población en los distintos sectores productivos.

A esas tres direcciones, en las que la crisis se extendía y afirmaba por el desajuste de sus rentas con la nueva situación económica, vino a aña-

dirse el gran desajuste de determinadas producciones que afectaba, sobre todo, a la industria, aunque no se limitase a ella. El desajuste de la producción industrial, ocasionado por la crisis económica, constituye uno de los actores cuya presencia se iba a ir denunciando con mayor rotundidad y resonancia en el escenario de la crisis, a medida que han ido transcurriendo los años vividos en su compañía. Hoy conocemos mejor que hace diez años las causas y consecuencias de la crisis industrial. Tres causas se configuran como factores fundamentales:

- La profunda variación de los costes y precios relativos de factores y productos, que han definido un cuadro nuevo de ventajas comparativas a los distintos países, ocasionando súbitas obsolescencias a distintos sectores y a las empresas, según la estructura y configuración de sus funciones de precios y de costes.
- La caída de la renta y del comercio mundiales, que ha obligado a revisar las capacidades instaladas, que no se corresponden ya con las existentes en la etapa anterior de prosperidad.
- Los cambios tecnológicos, en fin, que han traído la aparición de nuevos productos y, sobre todo, de **formas nuevas de producción industrial**, que, al basarse en la innovación tecnológica, definen al proceso de desarrollo económico como lo que realmente es: «un proceso de destrucción creadora» que hay que sufrir y pagar si quiere realizarse, pues ese cambio es consustancial al industrialismo capitalista de nuestro tiempo, como nos advertía la mirada penetrante de Schumpeter hace ya más de medio siglo.

Todas esas causas están en el trasfondo de las crisis de las industrias, que agobian a sectores enteros de la producción y que se manifiestan, en última instancia, en ofertas de productos sin demanda en los mercados —a los costes/precios existentes— y demandas de bienes que no encuentran oferentes nacionales por falta de adaptaciones y ajustes en la dedicación de los factores productivos y en las empresas a las nuevas líneas de producción con presente y futuro en los distintos mercados. Esa situación reclama la práctica de costosos procesos de reconversión/fomento industrial, cuya **general** necesidad todos admitimos con pacífica unanimidad, pero cuya **concreción nacional** a los sectores y regiones afectados casi todos discutimos, y a veces negamos airadamente, con una insostenible inconsecuencia que nos hunde más aún en la crisis económica de partida.

A esos desajustes en las rentas y en las producciones se añade el desajuste de los gastos. La crisis pide un ajuste a niveles de vida decrecientes que nadie acepta. Crece el gasto interno, en un afán de mantener los niveles de vida y su crecimiento en el pasado, que son incompatibles con la producción interior y la capacidad competitiva del país en los mercados exteriores tras la crisis. Cuando una sociedad se empeña en vivir por encima de sus posibilidades, los déficit de la balanza de pagos y el proceso creciente de endeudamientos manifiestan de inmediato las consecuencias de esos deseos incompatibles. Incompatibilidad que no tiene más que una solución verdadera: el reajuste en el nivel interno de

gasto, una solución que ha intentado diferirse por la práctica de dos políticas que el transcurso de la crisis ha demostrado costosas y al fin imposibles de seguir a plazo medio: un endeudamiento creciente y un proteccionismo empobrecedor.

Una incompatibilidad del mismo signo y de singular importancia afecta a las relaciones entre el gasto público y el gasto privado. El intenso crecimiento económico de la fase de expansión que va de 1951 a 1973 concedió su oportunidad a la expansión simultánea del gasto privado y el gasto público. El sector público registró, en esta etapa, una expansión continuada por la vía de las dos grandes partidas que constituyen el santo y seña del moderno Estado del Bienestar: la provisión de bienes públicos en aquellos productos con fuertes economías externas, que beneficiaban a los presupuestos particulares de los individuos (educación, salud, vivienda social) y las prestaciones tendentes al sostenimiento de las rentas, que fueron creando y fortaleciendo la extensa red de seguridad al nivel de vida y que se reclamaron como derechos por los ciudadanos de los distintos grupos políticos de Occidente (pensiones, prestaciones de desempleo, ayudas familiares). Esos gastos públicos se añadieron a la producción encarecida de bienes públicos tradicionales (defensa, justicia, administración general) y a la producción pública destinada a ayudar a la producción privada (inversiones en infraestructura, subvención y ayuda para el fomento de determinadas producciones), partidas estas últimas que se consideraban necesarias en una economía mixta. Todas esas partidas crecientes de gasto público reclamaron elevaciones de la presión fiscal que hacía factibles el crecimiento económico.

La crisis iba a afectar de forma dramática a esta compatibilidad establecida, en la fase de auge anterior, por la vía del intenso desarrollo, entre gasto público y privado simultáneamente crecientes. El gasto público iba a recibir —además de las demandas atendidas y acumuladas hasta entonces— el impulso de las exigencias de la sociedad para defender sus rentas, sus producciones y sus empleos, puestos en peligro por la crítica situación de las distintas economías. Las vías abiertas por una democracia al crecimiento del gasto público no sólo han permitido sostener su nivel, sino que lo han multiplicado, mientras que las bases de la imposición, que no pueden ser otras que la renta, la producción y el gasto nacionales, disminuían (por la erosión que en ellas ocasionaba la crisis económica) las oportunidades recaudatorias de los distintos sistemas tributarios. Un déficit de proporciones desconocidas en el pasado iba a convertirse, por la acción simultánea de esas fuerzas, en una epidemia general de los presupuestos del sector público.

Hoy conocemos bien las consecuencias de ese proceso de incompatibilidad de crecimiento simultáneo de gasto público y privado en la circunstancia crítica que estamos viviendo. Los hechos han probado la oposición existente entre déficit público y estabilidad de precios; la experiencia vivida ha revelado asimismo la imposible mejora del equilibrio exterior con un déficit público continuado. Finalmente, el déficit

público ha originado una disminución continua de las posibilidades de la inversión privada y del empleo. De esta forma, el déficit público se ha convertido —por sus efectos— en el gran impulsor de la crisis, con una fuerza y unas consecuencias destructivas cuyo origen estaba en la presión incontenible desatada por cada grupo social o cada sector productivo sobre las partidas de gasto público que nos interesaban, sin advertir o admitir siquiera sus efectos negativos sobre el gasto público total, al que entre todos situábamos en niveles de financiación imposible y de magnitud incompatible con el nivel creciente de gasto privado al que nadie estaba dispuesto a renunciar.

Todos esos hechos originan la compleja crisis multiforme que padecemos. Son hechos bien conocidos, que forman parte de una crónica de acontecimientos familiares a todos y que, pese a serlo, tendemos a olvidar con frecuencia indeseable. Esos hechos golpean con intensidad variable a las distintas economías. En todo caso, se trata de hechos poderosos, asentados sólidamente y con vocación de permanencia, que instalan en la crisis —con diversa gravedad— a las economías nacionales por ellos afectadas. Ignorar esos hechos, o no darles respuesta suficiente por las medidas de la política económica, equivale a seguir viviendo en su ingrata compañía. Ahora bien: ¿Qué hacer en la circunstancia definida por la presencia de esos hechos? ¿Qué políticas elegir para tratar de reducir su presencia y sus dimensiones?

LA CRISIS DEL PARADIGMA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DISPONIBLE

Dar respuesta a esas preguntas decisivas obliga a atender al segundo escenario de la crisis: el de las políticas económicas que se han aplicado en estos diez años para su tratamiento. Ese escenario de la crisis económica es tan aleccionador como el de los hechos que la definen. En ese escenario han discurrido dos representaciones bien distintas:

- La que podría denominarse representación del paradigma tradicional de la política económica, que nace de la experiencia de la crisis de los años treinta, que vertebra el keynesianismo como doctrina dominante y que ha inspirado, no sólo las medidas de política económica en la larga fase de auge que va de 1951 a 1973, sino también los primeros intentos de combatir la crisis a partir de 1975.
- La nueva política económica de ajustes a la crisis que se perfila a partir de la premisa de la variación de las decisiones en los grandes países industriales en 1979, y cuya poderosa dialéctica es difícil de evitar en la circunstancia presente, marcada como nunca por la cerrada interdependencia de las distintas economías y por los hechos que manifiestan la presencia de la propia crisis en los distintos países occidentales.

Es evidente que la crisis económica actual se ha manifestado con resonancia escandalosa en el campo de los hechos, por más que muchas veces quienes los vivimos nos neguemos a admitir sus consecuencias para nuestro comportamiento. Menos evidente —pero no menos importante— es la crisis de las ideas con las que se construyó en el pasado la política económica; crisis de ideas de la que la experiencia de los años vividos desde 1973 ha ofrecido pruebas tan reiteradas que no es posible ignorar.

Hacia ese escenario cambiante de la política económica llama la atención de los lectores de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA el trabajo que en él se publica del profesor **Luis Angel Rojo**: «La economía ante dos crisis». La larga etapa de auge que la economía occidental registra entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y 1973 estuvo dominada por una concepción de la política económica que multiplicó la producción y el empleo con intensidad y duración desconocidas en el pasado, y aseguró, al mismo tiempo, su estabilidad o, si se quiere, disminuyó clara y perceptiblemente las inestabilidades registradas en el desarrollo de las sociedades capitalistas desde su nacimiento. Es ese un activo que resulta difícil de negar por más que se acentúen, para valorarlo adecuadamente, las circunstancias excepcionales que favorecieron su consecución. Esa política económica, que inspiró las decisiones en los distintos países y la propia política económica internacional, tuvo además la gran virtud de conseguir un amplio consenso de los actores sociales (trabajadores y empresarios), de los partidos políticos y el, más difícil, de los técnicos. Fue esa una larga etapa feliz para la política económica, en la que se vivió por todos la ilusión de haber encontrado el camino para evitar y remediar los males persistentes de las sociedades capitalistas de nuestro tiempo: el paro, la inflación, la inseguridad económica que acompaña a situaciones de aguda dependencia, creadas por la vejez, las deficiencias de la salud o la marginación social. Hoy, por desgracia y, como afirma el profesor **Rojo**, «hemos vivido el fin de esa ilusión». Resulta preciso preguntarse los «porqués» de este final infeliz.

La política económica, cuya crisis registramos hoy, no fue improvisada. Se fue definiendo como un producto de costosa manufactura que incorporaba —como ingrediente dominante— las enseñanzas de la experiencia vivida en los años de la gran depresión. Esa política tenía un doble componente. En su aspecto exterior, propugnaba un comercio libre y multilateral que beneficiase, en favor de cada país, las ventajas de la división internacional del trabajo, que huyera de los peligros de un bilateralismo empobrecedor y de las intervenciones de la política comercial que habían arruinado, con daño para todos, el comercio mundial en la larga depresión de los años treinta. En su aspecto interior, el paradigma de la política económica dominante durante la gran expansión de la posguerra se caracterizó por la defensa de un sistema económico peculiar, cuyas distintas denominaciones —economía mixta, capitalismo reformado, economía social de mercado— acentuaban la presencia de las decisiones del Estado en las elecciones sociales hasta

LA CRISIS ECONOMICA COMO CRISIS DE LAS IDEAS DEL PASADO

situarlas en un nivel semejante a las adoptadas por las economías privadas. La teoría de los **fallos del mercado** constituyó el argumento lógico que trataba de racionalizar esa intervención estatal, que discurriría a lo largo de tres líneas argumentales diferentes:

- La correcta asignación de recursos, imposible de lograr con puras decisiones derivadas del mercado libre y la competencia, como probaba la existencia de bienes públicos; la aparición de economías (y deseconomías) externas; las situaciones de rendimientos crecientes o el reconocimiento de la existencia de riesgos e incertidumbres no asegurables que la empresa privada había tendido a desplazar, cada vez más, a ese gran asegurador de riesgos sociales que es el sector público.
- Una distribución de la renta, la riqueza y/o las oportunidades menos desigual que la realizada por el mercado.
- Mantener un desarrollo económico sostenido que asegurase tasas bajas de paro y ritmos de inflación aceptables.

Las fuentes de inspiración teóricas para la construcción de ese paradigma de política económica, legitimador de las economías mixtas de los años cincuenta y sesenta, eran de muy diverso signo y antigüedad. Así, la primera línea de las intervenciones públicas recogía, por una parte, las aproximaciones continentales a la teoría de los bienes públicos de las Escuelas de Viena, Estocolmo y de la «Scienza delle Finanze» italiana, del pasado siglo, y, por otra, la tradición de la Economía del Bienestar de Cambridge (economías/deseconomías externas, rendimientos crecientes). La segunda línea de intervención pública respondía a lo que **George Stigler** ha llamado «la permanente disconformidad de los economistas con la desigualdad», manifestada con distintos argumentos desde los escritos clásicos de **J. Bentham** y **John Stuart Mill**. La tercera línea de los fallos de la economía de mercado incorporaba las conclusiones del keynesianismo, que constituía la principal de las enseñanzas de la gran depresión; conclusiones que creían haber encontrado, con el descubrimiento de la potente actuación de la demanda efectiva, gobernada por decisiones discrecionales de política monetaria y fiscal, el anhelado timón con el que evitar los escollos permanentes del paro y la inflación en los que había naufragado —en numerosas ocasiones—, con los crecidos costes de una permanente inestabilidad, el recorrido histórico del capitalismo occidental en nuestro siglo.

De la aplicación continuada de ese paradigma de política económica durante los años de prosperidad que preceden a la crisis actual pueden obtenerse tres consecuencias, cuya importancia acentúa justamente el trabajo del profesor **Rojo**:

- 1.^a Su activo acumulado, en términos de bienestar, durante el largo período comprendido entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la crisis en 1973, al que ya hemos aludido anteriormente.
- 2.^a Las características peculiares con las que ese intervencionismo extenso y persistente, avalado por la teoría de los fallos del mercado, fue

configurando a los sistemas económicos de los países occidentales. Los sistemas económicos dominantes en los países desarrollados que habían llegado a la gran depresión de los años treinta no eran ya, como advirtió el análisis de **John R. Commons**, los sistemas de capitalismo puro del pasado, sino un capitalismo corporativo, en el que la presencia de los grupos de presión limitaba y reducía el funcionamiento de las actuaciones individuales y de los precios y mercados para conseguir una asignación eficiente de los recursos disponibles. Ese capitalismo corporativo o estabilizado de **Commons**, en el que creyó **Keynes**, necesitaba, para su buen funcionamiento, **una dirección consciente** del sector público que ofreciese un marco adecuado y estable para las actuaciones de los grupos privados y que asegurase así la marcha del proceso económico, concebido siempre como suma de compromisos entre los distintos grupos.

Fue esa **dirección consciente** del capitalismo corporativo la que tendió a facilitar el paradigma de la política económica vigente durante la posguerra, sin que medida alguna redujera la rigidez que afectaba al funcionamiento de esos sistemas económicos. Todo lo cual acentuó la rigidez y los costes del funcionamiento de esos sistemas económicos establecidos en los distintos países.

3.^a Las actuaciones efectivamente desplegadas por el sector público, al amparo de la teoría de los fallos de la economía de mercado, han ido produciendo un conjunto de consecuencias que hoy conocemos muy bien, y cuya denuncia reciente por los economistas ha ido poblando la copiosa lista de los **fallos del sector público**, hoy opuesta, con creciente energía, a la de los fallos del mercado para enjuiciar la lógica y decidir el fundamento, oportunidad y coste de las intervenciones públicas.

Porque esas intervenciones públicas no han seguido, contra lo que cabría suponer, las pautas normativas e ideales dictadas por la teoría de los fallos del mercado, sino que han respondido a distintas fuerzas positivas denunciadas por las argumentaciones procedentes de la teoría de los grupos de interés (**Mancur Olson**), las teorías de la democracia representativa y el ciclo político electoral (**Anthony Downs**, **Assar Lindbeck**, **B. S. Frey**, **W. D. Nordhaus** y **E. R. Tufte**) y las teorías de la burocracia (**William Niskanen**). La acción de los grupos de interés introduce en el sistema económico una creciente rigidez, al luchar siempre por, y conseguir casi siempre, la implantación de políticas restrictivas en los mercados, y al favorecer la adopción de regulaciones e intervenciones públicas que perjudican a la eficiencia en la administración de los recursos sociales, pues su fin dominante no es otro que aumentar la participación de los grupos de interés en la producción total. **Mancur Olson** ha insistido en la importancia de este capitalismo corporativista en la crisis actual y en la decadencia de las sociedades que se vean más afectadas por su presencia, al tiempo que acentúa que ese acceso a la formación de los grupos de presión es desigual, pues no depende de la amplitud e importancia de los intereses representados, sino del coste de constitución del grupo de presión y/o de la existencia de estímulos selectivos que faciliten ventajas concretas a algunos sujetos dentro del grupo.

No hay, pues, garantía alguna en el poder compensador de otros grupos, ni posibilidad de que estos grupos se formen en colectivos amplios con intereses respetables (parados, consumidores, contribuyentes). La acción colectiva de los grupos de interés será siempre desigual y asimétrica, a consecuencia de las fuerzas que condicionan su formación. Este número de PAPELES incluye una exposición de las principales e incitadoras ideas de **Olson**, que están detrás de los crecidos costes que impone a una sociedad el capitalismo corporativo dominante —aunque con variable intensidad— en las distintas sociedades. Las intervenciones del sector público han sido reforzadas también desde otras instancias, sin que esas intervenciones públicas respondieran a fallos genuinos y probados del mercado. Las teorías de la democracia representativa y el ciclo político electoral han destacado, como fuerza agente de la intervención pública, la motivación propia y distinta de los actores políticos que les lleva, en un intento de captar votos para lograr el poder, a ofrecer políticas con las que atraerse la voluntad de grupos sociales concretos, prometiendo regulaciones, intervenciones y concesiones que favorezcan los intereses de esos grupos. Esa venta de políticas por votos alcanza su máximo en cada consulta electoral, llegando a imponer así a la economía oscilaciones propias, nacidas de la lucha política, que deforman, con sus concesiones, al sistema económico, y alteran el funcionamiento y ritmo del proceso económico. Finalmente, las teorías de la burocracia han destacado, como determinante de las intervenciones públicas, más allá de cualquier fallo del mercado, la importancia que para los funcionarios tiene la dimensión del presupuesto, pues ella decide todas las variables que condicionan su poder, su influencia o la comodidad en el desempeño de sus actividades.

De todos esos variados frentes ha partido la multiplicación de intervenciones públicas que registran los distintos grupos políticos y que han llevado al sector público a sus costosas dimensiones actuales. La creencia firme del paradigma de la política económica dominante durante los años de prosperidad de la posguerra de que los costes de las intervenciones públicas eran siempre inferiores a sus beneficios resulta difícil de sostener hoy, a la vista de la experiencia disponible, que muestra la existencia de múltiples intervenciones que no han atendido a los fallos del mercado, sino a las presiones de los grupos de interés, al oportunismo de los partidos políticos en las vísperas electorales o al deseo de los burócratas de ampliar el presupuesto del sector público para lograr mayor comodidad, prestigio o poder.

Las intervenciones públicas discrecionales, impulsadas desde esas múltiples instancias, no pueden ser gratuitas para la sociedad que las registra. Han producido, al menos, tres costosas consecuencias: el confuisionismo y multiplicación de las intervenciones, que las más de las veces no consiguen los propósitos que dicen justificarlas (en el campo de las intervenciones públicas es cierta la afirmación de **Robbins**: no entendemos lo que hacemos); esas intervenciones públicas ocasionan rigideces evidentes en la movilidad de recursos y distorsiones en los precios relativos que dificultan, si es que no impiden, la respuesta correcta

del sistema económico para asignar los recursos disponibles en sus mejores utilizaciones; las intervenciones públicas, en fin, al acentuar la rigidez del sistema económico, descartan el manejo eficiente de la demanda efectiva, pues las medidas monetarias y fiscales expansivas apenas producirán efectos sobre las cantidades, agotándose en puras elevaciones de precios, mientras que las contracciones de la demanda encontrarán gran resistencia en la reducción de los precios, cuya rigidez garantizan las múltiples intervenciones y ayudas públicas concedidas.

Es con ese sistema económico de un capitalismo corporativista reforzado, en el que culminaban los costes de las intervenciones y regulaciones públicas facilitadas por la política económica practicada en los años prósperos de la posguerra, con el que el mundo occidental llegaba a las puertas de la crisis económica actual. Los **shocks** externos de oferta, con los que la crisis se inicia en 1973, probarían —hasta el límite de la evidencia— las dificultades y la impotencia del capitalismo corporativo y mixto para afrontar y resolver los problemas con los que la crisis obligó a enfrentarse a las distintas economías.

La evidencia, en efecto, de la crisis del paradigma de la política económica nacido de la gran depresión, se iba a registrar en 1975, cuando, tras la primera crisis energética, los distintos países occidentales trataron de combatir la recesión dominante con medidas monetarias y fiscales de signo expansivo que estimularan la demanda efectiva para restablecer el crecimiento de la producción y el empleo. Hoy sabemos lo que sucedió: esas políticas no produjeron los efectos esperados. Los desequilibrios interno y exterior de las distintas economías se agravaron, sin ganar en el trance la mayor producción y empleo que se esperaban.

Los resultados decepcionantes obtenidos por la aplicación de la política económica disponible, y hasta entonces aplicada con éxito innegable, aunque con costes crecientes, decidieron a distintos países industriales a cambiar el tratamiento de la crisis a partir de su agravación por la segunda crisis energética en 1979. Esa decisión se basó en el reconocimiento de que las circunstancias que avalaban las políticas expansivas de demanda, y que las hacían válidas para tratar los críticos problemas planteados por la gran depresión de 1929, no se daban ya medio siglo más tarde. El nuestro era un mundo distinto del crítico de ayer, dominado hoy por un cambio dramático y espectacular en los costes y precios relativos que había condicionado, con la fuerza de un **shock**, el funcionamiento de las distintas economías nacionales; **shocks** externos convertidos y amplificadas en **shocks** internos por la rigidez del sistema económico. Esas respuestas incoherentes de unos sistemas económicos plagados de rigideces a los **shocks** adversos de origen externo, constituían el nudo gordiano de la crisis. Las causas de esas rigideces eran múltiples y se habían ido forjando en cada país a lo largo del tiempo, estimuladas siempre por las políticas expansivas del pasado inmediato. Las manifestaciones principales de esa rigidez se registraban en el cre-

LA DEFINICION
DE UNA NUEVA
POLITICA
ECONOMICA TRAS
LA SEGUNDA CRISIS
ENERGETICA

cimiento de los costes reales del trabajo y su reducida movilidad, en los altos niveles alcanzados por los tipos nominales de interés, en la caída de los excedentes empresariales y las inversiones, en la obsolescencia económica de gran parte del equipo industrial disponible, en la multiplicación constante del gasto público, que no sólo no se había ajustado a los límites impuestos por el menor crecimiento de la producción durante la crisis, sino que había intensificado su marcha por la presión política incontenible de distintos grupos sociales en favor de gastos mayores, con los que estos grupos trasladaban sobre el sector público los costes que la crisis les imponía, perpetuando y agudizando así su permanencia.

Una política que tratase de ajustar a la crisis a las distintas economías pedía el urgente tratamiento de todas esas manifestaciones de la rigidez impuesta por un capitalismo corporativo dominante, aunque con matices muy diversos, en los distintos países occidentales. Y si el propósito rector de esa política era el de ganar flexibilidad para el sistema económico, era evidente lo que no había que hacer: volver a las medidas expansivas sugeridas por el viejo paradigma de la política económica, que no eran coherentes con las condiciones y datos que definían los problemas de la crisis actual, y cuya aplicación en 1975 no había provocado otro efecto duradero que agudizar los desequilibrios y consolidar las rigideces del sistema económico.

Esa política de ajustes a la crisis se ha ido definiendo y aplicando a partir de 1979, de forma que hoy resulta posible conocer con precisión los elementos que componen su estrategia, las dificultades que se oponen a su adopción y continuidad y los efectos que de ella pueden esperarse, y que hasta ahora se han producido.

La política de ajustes a la crisis presenta —como es bien sabido— una doble vertiente: la del saneamiento de la economía (su ajuste global) y la de las reformas del sistema económico (para ganar flexibilidad y eficiencia) y la estructura productiva (para facilitar su adaptación a los datos vigentes y a la actual situación competitiva). El saneamiento de la economía exige aplicar un conjunto de medidas macroeconómicas que buscan corregir uno o varios desequilibrios globales (inflación, déficit corriente de la balanza de pagos). Una actuación eficiente con ese propósito reclama una aplicación simultánea y equilibrada de medidas de política monetaria, presupuestaria, de rentas y tipo de cambio. Corregir los desequilibrios de una economía define siempre el horizonte más inmediato de la política de ajustes, y es el que condiciona todo el proceso de ajustes a la crisis de una economía, puesto que sin atenuar los grandes desequilibrios es imposible acometer las reformas del sistema económico o de la estructura productiva. Sin embargo, una política de ajustes a la crisis no puede identificarse, ni confundirse, con la necesaria, pero no suficiente, política de saneamiento. Las reformas del sistema económico, tendentes a facilitar su flexibilidad, y de la estructura productiva, dirigidas a acelerar su competitividad, forman parte fundamental de la política de ajuste, pues sin la práctica de esas reformas no será posible ni mejorar duraderamente el funcionamiento

de la economía, ni aumentar su potencial de crecimiento y empleo, ni lograr, en fin, mejores resultados permanentes en los equilibrios globales, a través de los cuales puede y debe valorarse y seguirse la eficacia, realismo y acierto de la política económica aplicada en cada país. Porque, en efecto, una política de ajuste solo es eficaz si los desequilibrios globales del sistema se van corrigiendo de forma gradual, pero firme. Es cierto que no todos los desequilibrios pueden corregirse al mismo tiempo, ni tampoco es fácil que se alcancen logros completos —las perturbaciones externas plantearán, casi inevitablemente, problemas de difícil solución—, pero la tendencia a la reducción de todos los desequilibrios debe ser el rasero cifrado por el que se mida —lejos de toda retórica— la viabilidad y eficacia del ajuste. Porque, en suma, la menor inflación significa que es menor la presión de demandas sociales incompatibles; el menor déficit público, que el coste de las ineficacias, públicas y privadas, se reduce; el menor desempleo, que la competitividad interna y externa de la economía aumenta; el menor desequilibrio de las cuentas exteriores, que la producción y el gasto global se equiparan.

La aceptación social y aplicación perseverante de esa política de ajustes ha constituido, sin duda y como muestra la experiencia, su gran dificultad. Esa resistencia se ha sostenido por cada grupo social desde el propio baluarte que le concedía el sistema económico con el que hemos llegado a la crisis: el capitalismo corporativo. Desde él, cada grupo de interés ha pedido, y muchas veces conseguido, las intervenciones públicas que, al tiempo que le defendían de la crisis, añadían dosis crecientes de rigidez al sistema económico, aumentando la carga sobre los presupuestos del sector público, obviando con todo ello la adopción de los ajustes necesarios, con lo que se perpetuaba y agravaba la crisis de la sociedad. La práctica de los ajustes global y positivo, en cuya imperativa necesidad concluye la política económica válida para el tiempo en que vivimos, supone inevitablemente incurrir en decisiones costosas para grupos determinados, que no sólo no las aceptan, sino que desatan sus presiones sobre el sector público para asegurarse una mejor participación en el reparto del producto y para preservar a toda costa aquellas actividades a las que la nueva estructura de costes y precios relativos les niega el futuro. Por otra parte, el carácter dominante de las medidas eficientes de ajuste a la crisis es su aportación **indirecta** en términos de producción y empleo y el **lento** despliegue de sus efectos en el tiempo. Los menores costes y déficit públicos, la mejora de los excedentes de las empresas, los mejores equilibrios interno y exterior permiten, pero no garantizan, el crecimiento de las inversiones, la producción y el empleo. No hay política de ajuste posible que permita asegurar una pronta/inmediata recuperación en la economía (una recuperación fechada) por la adopción de las medidas que la integran. Dicho en otros términos, la política de ajustes a la crisis consume tiempo antes de registrar sus efectos. Tiempos muertos, costosos para los políticos que se embarcan en estas decisiones, porque las medidas que las integran afectan a intereses poderosos e irritan a unas sociedades impacientes ante la falta de rentabilidad inmediata de sus sacrificios. El tiempo económico, necesario para la maduración de los efectos de las

medidas de ajuste positivo, se niega en muchas ocasiones por el tiempo político, ajustado a los plazos demasiado cortos de los calendarios electorales, ante cuyo vencimiento la práctica de la política de ajustes constituye una apuesta tan honesta como arriesgada que muy pocos políticos están dispuestos a realizar.

La conclusión de esas características de las políticas de ajuste es la demora con la que se aplican por las distintas sociedades, cuyos intérpretes políticos, sociales o económicos, no alegan ante estas excepciones dilatorias otras políticas alternativas y mejores, sino la falta de acuerdo y de poder para su aceptación y aplicación social. Son las dificultades y los costes políticos los que detienen los ajustes, pues técnicamente existe un amplio acuerdo de que sólo en ellos es posible encontrar la lenta solución de los problemas que padecemos. Conciliar esa aparente incompatibilidad entre lo que resulta económicamente inevitable y parece políticamente imposible, constituye el objetivo prioritario de la política de ajustes a la crisis de una economía. La única alternativa válida para vencer esa incompatibilidad, haciendo que resulte políticamente factible lo que es económicamente inevitable, reside en apelar a los hechos, tratando de que todos comprendamos dónde estamos, y forzar por la vía del conocimiento y la razón la voluntad social necesaria para sanear la economía y reformar sus instituciones y su estructura productiva, ante el riesgo cierto y dramático de que una sociedad marcada por un capitalismo corporativo perpetuado en el tiempo no tiene más futuro que el que señalan la decadencia y el subdesarrollo.

Son, pues, el conocimiento de la situación alcanzada por la política de ajustes en una economía y el grado de comprensión ciudadana de su lógica y necesidad los que se convierten, de este modo, en un ingrediente vital de las propias políticas de ajuste, pues de él depende y a él hay que fiar el éxito o el fracaso de las políticas económicas en una democracia.

El examen atento de los hechos causantes de la crisis y de la experiencia de la política articulada para afrontarlos concluye hoy, diez años después de iniciada, en una respuesta clara y decidida al ¿qué hacer? No hay, hoy por hoy, más respuesta consecuente y fundada a esa pregunta que la que supone la adopción y aplicación decidida de una política de ajustes. Sólo el saneamiento de una economía, que consiga y afirme sus equilibrios internos de precios y exterior de balanza de pagos, y unas reformas que actúen sobre el sistema económico (para romper sus rigideces) y sobre la reestructuración de sus producciones (para lograr su competitividad), permiten recuperar el dinamismo de la producción de una sociedad y ofrecer oportunidades de empleos duraderos a su población. Todo lo que sea retrasar la aplicación de esas políticas de ajuste global y positivo equivale a permanecer en la crisis, a ahondar sus raíces y padecer sus consecuencias.

Esas respuestas de las políticas de ajuste global y positivo al ¿qué hacer? no constituyen una conclusión simplemente teórica o doctrinal

alcanzada tras el análisis de los hechos y experiencias de las medidas aplicadas a lo largo de la década pasada. Son algo más. Constituyen también la respuesta por la que han apostado los países de la Comunidad Atlántica, que agrupa la OCDE, a través de su estrategia a medio plazo definida en 1980. Sólo cumpliendo con los requisitos impuestos por esos ajustes, manifestaba la OCDE en el documento de 1980, será posible conseguir la recuperación final de las inversiones y asegurar un crecimiento continuado de la producción.

Los resultados más recientes obtenidos por la aplicación de esa política de ajustes pueden concretarse en tres conclusiones:

1.^a El mejor funcionamiento conjunto alcanzado por la OCDE a lo largo de 1984. En efecto, la tasa de crecimiento de la producción se ha situado en el 4,75, la más elevada después de 1976; el desarrollo del comercio mundial ha alcanzado el 9 por 100, el más rápido después de 1976; la tasa de inflación se ha situado en el 5 por 100, la más reducida después de 1972; el número de empleos se ha elevado en cinco millones, la progresión más fuerte registrada después de 1979. Además, esas cifras parece que pueden ser proyectadas al inmediato futuro, pues, según todos los pronósticos, el desarrollo debe continuar en los dieciocho próximos meses, sin un aumento sensible en las tasas de inflación, pudiendo conseguirse, también, creaciones de nuevos empleos (en torno a cinco millones).

2.^a Esa proyección de los brillantes resultados de 1984 al ejercicio de 1985 no se hace sin temor y sin condicionamientos por muchos pronosticadores. Temor y condicionamientos que provienen de las diversas y encontradas valoraciones sobre las fuerzas que sostienen la recuperación estadounidense, cuya economía ha asegurado hasta hoy el 70 por 100 del crecimiento de la demanda de la zona de la OCDE. Dos debilidades del crecimiento estadounidense se acentúan por todos los observadores: el desbordado déficit de su sector público y el acusado déficit de la balanza de pagos. Ambas debilidades siembran un conjunto de perplejidades que acompañan, condicionándolos, a los pronósticos en el momento actual. El déficit público ha alcanzado unos niveles preocupantes, al registrarse en una economía con una demanda interna que marcha a ritmos excepcionales y que, por lo tanto, reclama la disciplina de una política monetaria continuada para evitar cualquier desbordamiento de los precios, una economía que, por otra parte, cuenta con un reducido ahorro interno, que no es capaz de financiar el déficit público, ni siquiera a los elevados tipos de interés vigentes, y precisa la ayuda del ahorro exterior, que huye desde otras economías atraído por los elevados tipos de interés y por las condiciones de rentabilidad de la economía estadounidense. Por otra parte, el intenso déficit de las balanzas comercial y de pagos, que ha permitido la recuperación de las distintas economías occidentales a través de sus exportaciones, atraídas por el ávido y extenso mercado estadounidense y favorecidas por la fuerte cotización del dólar, hacen cada día más difícil (por los desarro-

**POLITICAS
DE AJUSTES:
APLICACION
Y RESULTADOS**

llos ya alcanzados por la exportación y el crecido déficit exterior americano) la proyección de este fenómeno en el futuro. ¿Quién puede asegurar una cotización elevada del dólar en los meses que vienen, a la vista del crecido déficit de las balanzas comercial y de pagos?, y ¿qué exportador puede apostar por la continuidad del auge del mercado americano e invertir, aumentando sus capacidades de producción, con la vista puesta en los Estados Unidos?

Sin embargo, no faltan observadores que ofrecen una respuesta tranquilizadora para estas inquietantes preguntas. Para estos observadores, las entradas de capitales en la economía americana son mucho más importantes que el déficit de su balanza de pagos por cuenta corriente, como testimonian las presiones al alza que se ejercen sistemáticamente sobre el dólar. Estas entradas de capitales están motivadas por los tipos de rendimiento elevados que pueden obtenerse de los activos **reales** y **financieros** americanos. Esas entradas se van a seguir produciendo durante un período relativamente largo, lo que garantiza la cotización del dólar. Los motivos que están detrás del optimismo de estas valoraciones del rendimiento de la economía estadounidense se hallan en su excepcional flexibilidad, esto es, en la capacidad de adaptación mostrada por su oferta durante los últimos años.

3.^a Los buenos resultados registrados por los países de la OCDE durante 1984 tienen como característica principal la de su **desigualdad**. Esto es, no se han repartido igualmente entre países, son medias con grandes desviaciones, que ofrecen sus mejores comportamientos en los casos de la economía estadounidense y japonesa y sus peores registros en el caso de las economías europeas. En efecto, el retraso en la recuperación de la economía de Europa respecto de los Estados Unidos marca claramente el signo de la circunstancia presente. En ninguna otra recuperación anterior ha sido tanto el retraso mostrado por Europa respecto de Estados Unidos. En este retraso es evidente que han influido las dificultades de la propia economía europea derivadas de la situación estadounidense (los altos tipos de interés se han acusado sobre las demandas internas de las economías europeas). Sin embargo, existen otras causas más importantes que estas limitaciones impuestas por la interdependencia financiera exterior. Estas causas se hallan, sin duda, en la rigidez de las economías europeas, muy superior a la de la economía estadounidense, derivada de las diferencias de sistemas económicos y de las limitaciones e interferencias que ha experimentado la práctica de la política de ajustes positivos (especialmente) en el caso de las economías europeas.

La rigidez de la oferta ante las variaciones de la demanda efectiva nominal constituye una realidad que diferencia la situación europea del comportamiento, mucho más flexible, de Estados Unidos y Japón. De esas distintas reacciones de la oferta ante las variaciones de la demanda, la OCDE ha presentado un indicador expresivo en su último informe. Ese indicador relaciona el crecimiento **ex-post** de la producción en términos reales y el de la demanda efectiva en términos nominales,

relación que, unida a la marcha de la inflación, suministra una información esclarecedora sobre el comportamiento de las distintas economías en la crisis. He aquí los datos calculados por la OCDE, a los que se han añadido los de la economía española:

REACCIONES DE LA OFERTA AL CRECIMIENTO DE LA DEMANDA EFECTIVA
(Ratios) (a)

	EE.UU.	Japón	Europa (b)	España
Producción real:				
1960-73 (antes del primer shock energético) ...	0,42	0,45	0,33	0,51
1975-77 (después del primer shock energético) ...	0,44	0,47	0,26	0,09
1982-84 (después del segundo shock energético) ...	0,53	1,05	0,21	0,14
Índice de precios implícitos en la demanda total:				
1960-73 ...	0,56	0,52	0,62	0,46
1975-77 ...	0,53	0,54	0,71	0,88
1978-84 ...	0,39	-0,01	0,74	0,84

(a) Crecimiento en porcentaje de la variable considerada dividida por el crecimiento en porcentaje de la demanda efectiva nominal total.

(b) Media no ponderada de cuatro grandes países europeos (Alemania Occidental, Francia, Reino Unido e Italia).

Como puede observarse, la división entre el volumen de producción e inflación a lo largo de la crisis muestra comportamientos muy distintos en los países de Europa y Estados Unidos y Japón. La sensibilidad de los sistemas económicos a los precios ha aumentado en el caso de los países europeos tras las dos crisis energéticas, mientras disminuía ininterrumpidamente en el caso de Estados Unidos y, de forma espectacular, en Japón, en el último período, tras el ligero ascenso registrado después de la primera crisis energética. El comportamiento es el opuesto del lado de las cantidades. La mejoría relativa del último período de Estados Unidos y Japón resulta especialmente significativa, al igual que lo es la ausencia de una variación favorable en los países europeos. El caso de la economía española testimonia el comportamiento de una economía con un grado de rigidez extrema, que revela, tanto su predisposición para convertir los **shocks** externos de oferta en **shocks** internos, cuanto la modestia y las limitaciones de la política de ajustes aplicada para corregir esa rigidez.

Es en esas características en las que se manifiesta lo que se ha calificado como crisis diferencial española, cuyo reconocimiento constituye un punto de partida obligado para responder con coherencia al ¿qué hacer? frente a nuestros problemas económicos actuales. Tratemos, pues, de precisar cómo deben entenderse esas diferencias que la crisis española tiene con la padecida por otros países.

**LOS HECHOS
Y LA EXPERIENCIA
DE LA CRISIS
DIFERENCIAL
DE LA ECONOMIA
ESPAÑOLA**

Desde el comienzo de la crisis económica se ha venido reconociendo que la crisis con la que los españoles nos enfrentábamos era una versión peculiar de una crisis **mundial** (verdadero escenario de referencia de todos sus problemas), **grave** (por sus efectos sobre todas las series que transmiten las constantes vitales de una economía) y **profunda** (por su duración). Pero esa crisis mundial, grave y profunda adquiriría en el caso de España un carácter **diferencial**, acentuado por todos los análisis de los acontecimientos económicos españoles realizados durante la última década.

Al concretar las razones de esas diferencias se ha apuntado, en primer lugar, a la magnitud de los hechos que originan y transmiten la crisis en todas las economías y a los que nos hemos referido al comienzo de esta introducción editorial. Así, en el caso de España, se daba una más alta tasa de inflación de partida; una mayor dependencia energética; una mucho más débil estructura de la balanza comercial; mayor presencia de los sectores críticos en nuestra estructura industrial; menor efectividad del sistema recaudatorio; niveles de gasto público claramente insuficientes, y más fuerza de trabajo disponible, situación que se agrava con el retorno de los emigrantes.

Todos estos factores, que registran la intensidad de la crisis española en los diversos escenarios de la crisis actual, marcaban indiscutibles diferencias en la forma en la que España iba a vivir la crisis mundial, grave y profunda, de nuestro tiempo. Ahora bien, contabilizar esos factores críticos y afirmar, a la vista de ellos, el carácter diferencial de la crisis española equivale a realizar una operación elemental, tan obligada como insuficiente. Porque la crisis española presentaba unos rasgos propios y diferentes, no sólo por esos motivos, sino por más causas y razones. Esas diferencias adicionales residían, en efecto, no sólo en las debilidades y defectos de la estructura productiva heredada, que había definido el desarrollo urgido por las prisas de los años sesenta, sino en el peculiar sistema económico con el que ese desarrollo se había interpretado. La larga fase de auge de la era keynesiana acentuó en todos los países, como antes se ha indicado, el capitalismo corporativista de los años treinta, aumentando sus consustanciales rigideces y agudizando así sus limitaciones y defectos para afrontar la crisis actual. En el caso de España esa rigidez e inadecuación del sistema económico fue muy superior a las de otros países. En primer lugar, porque España no ha tenido otro sistema económico que el capitalismo corporativo, que sería propugnado, defendido e implantado como la mejor alternativa para favorecer nuestro desarrollo desde el comienzo del siglo actual. Su arraigo profundo en los programas de nuestros políticos y en las peticiones de nuestros empresarios fue denunciado por distintos análisis del desarrollo español, que colocaron sobre él un acento de profunda preocupación, acentuando la gravedad de sus consecuencias para la administración eficiente de los recursos económicos y para favorecer un desarrollo continuado de la productividad, de la renta nacional y del empleo. Ese capitalismo corporativo español iba a ir desarrollándose a lo largo del siglo actual, saltando por encima

de todos los cambios e incidencias políticas que llenan la historia contemporánea española. Las distintas y lejanas raíces de este sistema económico peculiar que es nuestro capitalismo corporativo se sustancian en este número de PAPELES en una breve, luminosa y erudita crónica del profesor **Velarde**. Fue sobre esa tradición del capitalismo corporativista español sobre la que se montó el intervencionismo centralizado y proteccionista que caracteriza a la política económica del desarrollo español de los años cincuenta y sesenta.

Esta burocratización y centralización de la economía, que implicó a la empresa privada y extendió el campo arbitrario de acción de la empresa pública, no afectó, sin embargo, al sector de las administraciones públicas, que no fue capaz de ofrecer a la economía española la provisión de los bienes públicos que el desarrollo económico precisaba, ni fue capaz de financiarse con un cuadro tributario moderno, justo y eficiente.

Esas taras del sistema económico, configurado como un capitalismo corporativo singular, iban a llegar hasta la crisis de los años setenta, que traduciría así sus **shocks** externos en **shocks** internos, con la resonancia que ese sistema económico les concedía. Es ésta, en efecto, la característica más eminente del carácter diferencial de nuestra crisis. No ha existido análisis competente realizado sobre los problemas críticos españoles que no haya acentuado, como rasgo decisivo del comportamiento de nuestra economía, la rigidez extrema con la que su sistema económico ha respondido a los **shocks** adversos exteriores que transmitían la crisis. Ha sido nuestro peculiar capitalismo corporativo el que, al recibir esos impactos externos, multiplicaba su intensidad, concediéndoles toda la resonancia derivada de la singular rigidez que había ido acumulando con el transcurso del tiempo.

A esas dos grandes diferencias de la crisis española, originadas por su estructura productiva y por su sistema económico, se iba a añadir una tercera y fundamental, derivada de la peculiar circunstancia de cambio político vivido por el país a partir de 1975, y que iba a influir en el tratamiento dado a la crisis económica.

Hay que admitir, en efecto, que no resulta fácil responder a una crisis como la actual cuando se parte de una estructura productiva tan sensible a la crisis y tan dañada por ella como lo era la española; ni es tampoco sencillo practicar los ajustes en la asignación de recursos que pide la respuesta a la crisis, cuando se cuenta con un sistema económico como nuestro capitalismo corporativo, ejemplo de rigidez extrema que los españoles hemos ido forjando, con convicción profunda de su conveniencia, a lo largo de la historia, y al que nos aferramos hoy para defendernos de la crisis. Sin embargo, la dificultad de estas respuestas, tendentes a modificar estructura productiva y sistema económico, alcanza extremos difíciles de exagerar cuando, al tiempo que se articulaban y aplicaban esas respuestas de la política económica, debían construirse además las bases constitucionales de un nuevo estado democrático. Pues bien, todas esas tareas pendientes, de cumplimiento casi

imposible, eran las que los españoles debíamos realizar en junio de 1977. Hasta esa fecha, las políticas económicas aplicadas habían demorado los ajustes traumáticos que necesitaba la situación del país, con lo que la crisis presentaba agravados todos sus síntomas externos y sus causas más profundas. Las elecciones generales habían probado la legitimidad popular de nuestra recién estrenada democracia, pero ésta carecía de la Constitución y las instituciones que la vertebrasen.

En estas circunstancias, resultaba preciso actuar simultáneamente en la definición y aplicación de una política de ajuste a la crisis heredada para llegar —sin graves traumas económicos y sociales— a una nueva Constitución que ordenara nuestra convivencia democrática. La economía no debía interferir la normalización del proceso político. La política no debería diferir la adopción de las urgentes medidas de ajuste económico. Ese fue el propósito de los Pactos de la Moncloa, que situaron a la economía con unos equilibrios sustancialmente mejorados en diciembre de 1978 (evitando el gran riesgo de la inflación y el endeudamiento tercermundista que nos amenazaban al llegar a las elecciones de 1977), y que colocaron a nuestra convivencia política bajo la sombra protectora de una nueva Constitución.

La confluencia de distintas circunstancias adversas va a condicionar el funcionamiento y producir los resultados mediocres del período 1979-1982. En primer lugar, se registra la segunda crisis energética del 79, a la que se añaden las consecuencias sobre nuestra economía de las medidas restrictivas aplicadas por los grandes países industriales. A esos **shocks** externos se sumaron tres hechos internos: las discrepancias en el diagnóstico de la crisis por los partidos (no existirá ya, como ocurrió en los Pactos de la Moncloa, una coincidencia fundamental sobre las causas de la crisis y su tratamiento); se registra también la práctica de una política de disenso, con una fuerte oposición que dificulta crecientemente las actuaciones de un gobierno débil, basado en la mayoría minoritaria de UCD. Ese cuadro de circunstancias desfavorables se manifestó en una política de ajustes débiles frente a la crisis que acentúa su gradualidad, lo que ocasiona una agudización interna del déficit presupuestario (pasando de 1,7 por 100 del PIB en 1979 a 6 por 100 del PIB en 1982) y crea dificultades insuperables a la reconversión de la industria. Sin embargo, y aunque no se consiguieran mejoras en el proceso de estabilización, los índices de inflación no empeoraron gracias a la continuidad sostenida, a pesar de todo, en la aplicación de una política monetaria de signo estabilizador y a la realización de tres pactos sociales de rentas (dos AMI y el ANE), que irían mejorando el mundo de nuestras relaciones industriales.

Los ejercicios de 1983 y 1984 han presentado resultados, en parte, esperanzadores, pero, quizás por lo mismo, muy exigentes. Resultados esperanzadores en cuanto se han reducido los desequilibrios interno y, sobre todo, exterior, en cuanto se han recuperado los excedentes empresariales y se ha contenido el crecimiento de los costes reales del trabajo. Pero esos resultados aceptables se han quedado ahí: no han pasado a las inversiones, que presentan aún tasas negativas de creci-

miento, no han afectado positivamente al empleo, ni han disminuido el crecimiento de las tasas de paro. Son esos resultados los que permiten comprobar el mucho camino que aún nos queda por andar en los ajustes pendientes. Es evidente que estar en el camino de esos ajustes es ya un acierto del que hay que congratularse. Que la política económica española haya sabido vencer la tentación del arbitrio expansionista sin futuro que nos amenazaba, aceptando la lógica económica de los ajustes global y positivo, es algo que debe contabilizarse muy positivamente. Pero es evidente también que a lo largo de los años de la crisis los españoles hemos reaccionado con una pereza dilatoria escandalosa a la política de esos ajustes que nuestra economía necesita y que, concedores de esa pereza social y temerosos de la impopularidad de combatirla, nuestra política y nuestros políticos se han resistido a embarcarse en las medidas que necesitaba con urgencia el tratamiento de los ajustes inevitables. Cuando los ajustes se han anunciado formando parte de una política, han tratado de dosificarse y pactarse, con tal lentitud y gradualismo y ofreciendo tales y tan costosas «contrapartidas» a los ajustes propuestos, que éstos apenas suponían modificaciones con trascendencia y efectos apreciables en la asignación de los recursos existentes y en la producción y el empleo de ellos resultantes.

Ese gradualismo excesivo en los ajustes constituye el gran pasivo de la política económica española para el tratamiento de la crisis. Un gradualismo alentado en gran parte por la clase política, temerosa de arriesgar su aceptación y legitimación social ante unos ciudadanos que hemos rechazado, desde el baluarte del capitalismo corporativo, las propuestas y medidas de ajuste a la crisis que exigían nuestro sacrificio. El resultado de ese comportamiento se recoge en las cifras de producción y de empleo, en los **ratios** decrecientes del ahorro y de las inversiones (en la producción total) y en la crecida carga del déficit público, claro testimonio de la negativa de los distintos grupos sociales a los ajustes que la crisis demanda.

Ciertamente que no es popular recordar a la sociedad española estos deberes pendientes de quienes la integramos. En su último Informe, la OCDE asumía la impopularidad de este recuerdo al advertir que: «es indispensable que España continúe con su política de ajustes, tanto a nivel macroeconómico, como a nivel microeconómico. Aunque se han adoptado medidas importantes, lo esencial de la política de ajustes queda por hacer». Palabras duras, pero verdaderas. Porque es cierto que la inevitabilidad de la política de ajustes a la crisis se niega hoy por muy pocas voces. Pero ese acuerdo social sobre los ajustes inevitables apenas se traduce —o lo hace con gran lentitud— en la aplicación efectiva de las medidas de política económica. Hablamos mucho de los ajustes. Pero los demoramos y, en definitiva, no los hacemos. Quizás esa diferencia en el tiempo, ese dejar para mañana los ajustes que deberíamos haber realizado ayer, sea la más preocupante de las características que definen la crisis diferencial española. Vencer este ritmo lento de los ajustes, impuesto por el temeroso gradualismo de nuestra

política frente a la crisis, es la gran urgencia y necesidad del momento presente. Forzar la diligencia en los ajustes a la crisis es el contenido principal de la respuesta al ¿qué hacer?

Servir modestamente a esa política de diligencia en los ajustes a la crisis constituye la ambiciosa pretensión de este número 21 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

**LOS AJUSTES
A LA CRISIS
DE LA ECONOMÍA
ESPAÑOLA**

Bajo este título general, PAPELES ofrece a sus lectores un amplio repaso sobre los principales aspectos de la política española de ajustes a la crisis, sobre su situación actual y sobre el necesario tratamiento de algunos de sus aspectos principales para la realización de los ajustes pendientes. La presentación de las distintas colaboraciones que integran el número se ha agrupado en cinco grandes núcleos.

El primero de ellos está integrado por dos extensos artículos. Ambos con un tema común: analizar y evaluar la política aplicada en la última década para tratar la crisis diferencial española. En su trabajo «La larga marcha hacia una política económica inevitable», los profesores **Fuentes Quintana** y **Jaime Requeijo** presentan los fundamentos de la política de ajustes a la crisis en España, destacando las coincidencias de los distintos análisis realizados que la han ido definiendo; repasan y valoran después las políticas económicas aplicadas para el ajuste desde el comienzo de la crisis, subrayando la gravitación de esa política hacia una concepción que acentúa la necesidad de las medidas de saneamiento y reforma, y que ha impuesto su poderosa dialéctica con el transcurso del tiempo, saltando por encima de cualquier prejuicio ideológico o de conveniencias de grupos sociales. Una valoración de la situación actual de la política de ajustes cierra esta colaboración.

En su trabajo «Gobernabilidad y Mesogobiernos: Autonomías regionales y neocorporatismo en España», el profesor **Víctor Pérez Díaz** muestra uno de los rasgos básicos que caracterizan a la política aplicada en la transición democrática española, consistente en la utilización de gobiernos intermedios o mesogobiernos (de carácter territorial y económico-social). Política peculiar que ha establecido una colaboración entre élites regionales y dirigentes sociales con el Gobierno central, el estudio de cuyas causas y, sobre todo, la valoración de sus consecuencias, constituye la aportación fundamental del trabajo del profesor **Pérez Díaz**.

Tras estos dos estudios generales, las colaboraciones se han ordenado según su referencia a la conocida diferenciación de las políticas de ajuste: medidas de saneamiento (ajuste global) y medidas de reforma (ajustes positivos).

Por su importancia en el proceso de ajuste y por la gravedad acumulada por el déficit público, la política presupuestaria se ha convertido en todos los países en pieza maestra de la política económica actual. Por este motivo, ofrecemos en lugar preferente el trabajo que sobre

el déficit público en España ha escrito el profesor **Luis Angel Rojo**. El estudio que de las causas del déficit público español y de sus consecuencias realiza el profesor **Rojo** prueba su indudable gravedad y la necesidad de convertir su reducción en objetivo prioritario de nuestra política económica. Es imposible, en efecto, que los fundamentales propósitos de la política de ajuste a la crisis: reducir la inflación, equilibrar la balanza de pagos o recuperar el crecimiento de las inversiones, se consigan con los actuales niveles de déficit público. Ahora bien, ese objetivo de reducción del déficit público será irrealizable sin acometer dos grandes reformas situadas más allá de la política presupuestaria: la de la Seguridad Social y la de la empresa pública, focos de origen decisivos del déficit público español. Por este motivo, a continuación del artículo sobre déficit público, aparecen los trabajos de **A. García de Blas** y **Bernardo Gonzalo**, sobre la Seguridad Social, y el del profesor **Alvaro Cuervo**, sobre el ajuste de la empresa pública a la crisis.

El desajuste de los gastos de la Seguridad Social española con los resultados productivos de la economía en los que debe fundamentarse ha sido clamoroso en los años dominados por la crisis. Mientras el PIB ha crecido en la última década en un 2,6 por 100 en términos reales, la Seguridad Social lo ha hecho en un 8,1 por 100, es decir, tres veces más. Ese desajuste ha presionado el gasto y el déficit públicos y ha planteado dramáticamente la urgencia de la reforma de la Seguridad Social. Reforma concretada por el Informe de la Comisión Tripartita de la Seguridad Social, que se creó en 1981 con motivo de la firma del Acuerdo Nacional sobre el Empleo, y sólo parcialmente aplicada en los años siguientes, como prueban en su trabajo **Antonio García de Blas** y **Bernardo Gonzalo**. Hoy, dada la limitación de esas reformas realizadas y la presión sobre el gasto público de la Seguridad Social, vuelve de nuevo a programarse la necesaria reforma de la Seguridad Social, encomendada una vez más a otra Comisión. El trabajo de **García de Blas** y **Bernardo Gonzalo** apunta algunas de las ideas que deberían inspirar esa reforma, siempre anunciada y hasta hoy nunca del todo emprendida satisfactoriamente: no es posible separar la Seguridad Social de lo que sucede en la economía, por lo que la reducción del gasto (pensiones) y la racionalización del gasto (desempleo) constituyen decisiones inevitables, así como la programación cuidadosa y la racionalización y financiación adecuadas (con participación de los usuarios) en el posible Servicio Nacional de Salud. Sin esas actuaciones vigorosas e impopulares sobre los gastos no habrá remedio al déficit. Una conclusión que debe tratar de ganar el conocimiento social que corresponde a los graves problemas pendientes del país; problema cuya solución reclama asimismo un ajuste paralelo (y equitativo) para conseguir la eficiencia que pretende (reducir el déficit público) actuando en otros campos del gasto y déficit públicos, como el aumento de los gastos corrientes y, sobre todo, los déficit de las empresas públicas.

A este último punto se refiere la colaboración de **Alvaro Cuervo**: «El ajuste de la empresa pública: un tema pendiente». Partiendo de un inventario completo de la información existente sobre la empre-

sa pública española (cuya escasez, imprecisión y cambios de criterios contables, que dificultan el análisis en la actualidad, parecen reclamar una continuación en los esfuerzos realizado hasta hoy para su mejora), el profesor **Cuervo** destaca el carácter eminente de nuestra empresa pública: negarse a cualquier cambio por presión de todos los actores que en la misma intervienen. No han existido respuestas de la empresa pública a la crisis ni a través de su estructura organizativa, ni desarrollando respuestas estratégicas a la misma. Las transferencias corrientes y de capital a las empresas públicas han superado ya los 600.000 millones de pesetas. Las pérdidas de las empresas públicas se han triplicado en el período 1980-83 y las pérdidas más subvenciones de explotación se duplican. Cifras expresivas del ajuste pendiente de la empresa pública española y de sus presiones sobre el déficit público.

Las dos colaboraciones siguientes se refieren a distintos aspectos de los ajustes del sector exterior de la economía española. **Guillermo de la Dehesa**, en su trabajo «Desequilibrio y ajuste del sector exterior de la economía española», estudia, en primer término, las características del tradicional déficit exterior español y sus causas, destacando el peso en las mismas de las deficiencias de nuestra estructura productiva y del olvido de las políticas de ajustes, no compensadas por una política suficientemente acertada de cambio exterior. Se analizan, asimismo, los rasgos a que han respondido nuestros intercambios con el resto del mundo en los últimos años y los motivos que han impulsado nuestras exportaciones, situándolas muy por encima del crecimiento del comercio mundial, y que han variado el signo deficitario de la balanza de pagos por cuenta de renta, el más favorable y brillante de los resultados obtenidos hasta hoy por la política de ajustes, pues es sobre el mejor ajuste global, debido a la menor inflación interna y a la más acertada política de tipo de cambio, sobre el que fundamentalmente se apoya la mejora de la competitividad de nuestras exportaciones.

El artículo del profesor **Pampillón** muestra la evolución de una de las sub-balanzas españolas con signo deficitario continuado: la de asistencia técnica y **royalties**, íntimamente relacionada con los esfuerzos y la política de industrialización españoles. La explicación del déficit tecnológico, y de su caída de la tasa de cobertura en los últimos años, fundamenta algunas orientaciones de política económica que parecen derivarse de su análisis: favorecer más a la investigación básica, el establecimiento de un marco de colaboración técnica con los países iberoamericanos, definir e impulsar, en fin, una política de renovación tecnológica de importancia vital para luchar contra la crisis y para facilitar nuestro ingreso en la CEE.

Las políticas de ajuste global contienen — como es bien sabido y hemos reiterado — otros dos grupos de medidas: las de política monetaria y las de política de rentas. Al contenido y problemas de la política monetaria española ha dedicado **PAPELES** gran parte del contenido de sus números 18 y 19, razón por la que esa parte vital de la política de ajustes no se analiza en este número. A la política de rentas se refiere, en

la parte correspondiente a las rentas de trabajo, el artículo del profesor **Malo de Molina** que se encuadra en el núcleo siguiente de este número 21, dedicado al repaso de los distintos aspectos de las políticas positivas de ajuste.

Los trabajos sobre los distintos aspectos de la política de ajustes positivos se han agrupado en dos núcleos diferentes: aquellos que se refieren a las reformas de los mercados y los que analizan las modificaciones necesarias en la estructura productiva.

Se ha insistido, a lo largo de esta introducción editorial, en el decisivo papel desempeñado en la crisis actual por el peculiar sistema económico español: nuestro capitalismo corporativo, que plaga de rigideces nuestros mercados y dificulta, cuando no impide, la práctica de los ajustes en la asignación de los recursos productivos, sin la cual toda política frente a la crisis será vana y huera retórica. De ahí el interés de analizar esas rigideces impuestas en los distintos mercados por nuestro sistema económico y de proponer los medios a través de los cuales puedan corregirse. Varias colaboraciones tratan tan decisivo problema en este número de PAPELES.

La primera de esas colaboraciones se refiere a los aspectos generales de una modificación del sistema económico. Bajo el título «Regulación y liberalización en la economía española», el profesor **Argandoña** expone y valora la marcha del intervencionismo de la actividad económica en España, así como sus diversos fundamentos (alegados y reales). Su conclusión confirma las impresiones obtenidas por otros análisis: el intervencionismo se ha intensificado con la crisis y esa intensificación no es ajena a la crisis, sino causante de su agravamiento. Liberalizar para ganar una economía más flexible, menos corporativa y rígida, que la que hoy tenemos es una necesidad manifestada por casi todos los análisis de nuestra economía. El profesor **Argandoña** ofrece a este respecto un cuadro amplio de proposiciones situadas, como él mismo afirma, «entre la utopía y lo viable», y sobre cuya necesidad y conveniencia debería realizar una reflexión detenida y adoptar una decisión resuelta nuestra política económica.

La segunda de las colaboraciones sobre regulación económica tiene un campo de referencia más concreto, como denuncia su título: «Notas y apuntes sobre regulación bancaria», trabajo escrito por **José Pérez** y en el que, como el lector podrá comprobar, se ofrece un panorama completo del tema: analizándose, en primer lugar, las justificaciones de la regulación bancaria a partir de los fallos del mercado, discutiéndose después las medidas seguidas para su corrección; la marcha efectiva en el mundo real del proceso de regulación constituye el punto siguiente, obteniéndose, a la vista de la comparación entre teoría y práctica, los criterios rectores que deberían ordenar el negocio bancario. Una referencia a las peculiares y castizas intervenciones españolas que comportan los coeficientes obligatorios y las medidas selectivas del

crédito, preceden a la discusión de los motivos que pueden estar detrás de la regulación efectiva del sistema financiero en la realidad y de las oposiciones que suscita su liberalización. Las conclusiones hacia las que lleva la lectura de este análisis de la regulación bancaria son ciertamente preocupantes, porque, de una parte, se niega, con firmes argumentos teóricos, la continuidad del sistema oligopolístico e intervenido, cuyos crecidos costes, en términos de seguridad del sistema financiero y asignación de recursos, ha contrastado la experiencia y, de otra, se afirma la lógica de un sistema de regulación que estimule la competencia y asegure la solidez y sanidad de las instituciones financieras mediante exigencias de transparencia contable, normas que reduzcan las oportunidades de fraude y la existencia de una supervisión efectiva y un sistema adecuado de seguro de depósitos. Sin embargo, esa regulación ideal del sistema financiero —cuyo parecido con los objetivos de la reforma financiera española no es fortuita coincidencia— vería impedida la consecución de sus propósitos con la presencia de un déficit público que distorsionaría toda la estructura de rendimientos esperados y disuadiría a las empresas más rentables. Una conclusión que acentúa una vez más el papel decisivo que el déficit público desempeña en las políticas de ajuste, al señalar, en este caso, su incompatibilidad con la lógica de la regulación fundada de nuestro sistema financiero que propugne su liberalización.

«Distorsión y ajuste del mercado de trabajo español» constituye el expresivo título de la colaboración del profesor **Malo de Molina**. El comportamiento de los costes reales del trabajo durante la crisis económica, y la rigidez heredada del sistema anterior por nuestro mercado de trabajo, acentuada posteriormente, han venido concediendo a los problemas del mercado de trabajo una importancia prioritaria como traductores de los **shocks** externos en intensos **shocks** críticos internos. El estudio de las consecuencias del crecimiento de los costes reales del trabajo y de su rigidez constituye el propósito de la primera parte del trabajo del profesor **Malo de Molina**. La discusión de las alternativas para moderar el crecimiento de los costes reales del trabajo y lograr su mayor flexibilidad, realizada en la segunda parte de su colaboración, lleva al profesor **Malo de Molina** a acentuar la importancia en las políticas de ajuste de la moderación del crecimiento del coste del trabajo y a colocar un acento necesario de prioritaria atención sobre la rigidez del mercado de trabajo español, condicionante decisivo de las posibilidades de empleo.

La firma del AES y la política de pactos sociales obligaban al menos a referirse a esa política, dado que la misma ha condicionado buena parte del curso de la política de relaciones industriales. A ese propósito responden la colaboración del profesor **José Antonio Sagardoy** y la breve nota del profesor **José Antonio Antón**.

Los ajustes de la estructura productiva española a la crisis dan su argumento a siete colaboraciones. Los temas a que esas colaboraciones se refieren son los siguientes:

- Dos de ellas, al **ajuste energético** («El petróleo en la encrucijada de la economía española» y «El sector energético español: realidades y posibilidades», debidas a los profesores **Marín Quemada** y **Juan E. Irazo**, respectivamente). Las expresivas conclusiones a las que esos trabajos llegan, respecto de los logros y deficiencias de nuestro ajuste energético, nos relevan de repetirlos aquí, aunque sí parece conveniente insistir en la indudable trascendencia para nuestro ajuste energético de algunas de las observaciones realizadas por nuestros colaboradores: la falta de diseño de un sistema de precios reales o cuasi-reales que enrarezcan menos la determinación del coste de los productos; la puesta en marcha de un modelo de distribución que sea homologable internacionalmente; la posible falta de concordancia entre los objetivos de optimización técnica y económica del PEN, que puede originar problemas de costosos desajustes futuros.
- Al estudio de los problemas del **ajuste industrial** se dedican tres colaboraciones. Dos de ellas consideran la totalidad de la política de ajuste industrial, aunque sus propósitos sean muy diferentes. El **Círculo de Empresarios** contempla, en un trabajo colectivo sobre la reconversión industrial, las perspectivas que esa política presenta desde la óptica de la iniciativa privada. Tres son los puntos sobre los que reclama ese trabajo la atención de los lectores: la necesidad de afirmar el sistema económico competitivo, corrigiendo los elementos de rigidez de los mercados de trabajo y de los mercados financieros como condición de la política industrial; la importancia de variar la estructura industrial, acentuando el protagonismo del cambio tecnológico y la consecuente formación profesional de la mano de obra, y la necesidad de mantener los equilibrios globales de la economía y reducir el protagonismo del Estado en los procesos de cambio industrial. Observaciones, todas ellas, que constituyen perceptibles debilidades de nuestros procesos de ajuste. El trabajo de **Oscar Fanjul** y **Fernando Maravall** ofrece un parte al día de los procesos emprendidos de reconversión, del que se obtienen tres conclusiones fundamentales: el largo trecho recorrido en el ajuste laboral; la afirmación de la ejecución de los planes de inversión y modernización del proceso de reconversión industrial y la paralización del proceso negativo de hospitalización de empresas en el sector público. El tercero de los trabajos sobre ajuste industrial se refiere a un sector, como el de la construcción, de importancia decisiva en el empleo total y en la situación de la coyuntura. **José Luis Carreras** analiza en su colaboración los rasgos críticos que dominan el ajuste del sector de la construcción en los años ochenta. La crisis del sector de la construcción es profunda y está enraizada en causas reales que producen una falta de demanda (con muy diversas causas, según los subsectores de vivienda, inversión privada y obras civiles y equipamientos colectivos), difícil de combatir por medidas concretas de política económica. Con todo, son consignables las mejoras registradas en la política económica (tanto a nivel de prioridades, como institucional) y en la

estructuración de la oferta. Sin embargo, estas últimas variaciones no han sido capaces de alterar el signo de la crisis actual, que es muy profunda y grave en el sector, con efectos perceptibles sobre la recuperación de la actividad económica y los niveles de empleo.

- La crisis de la estructura productiva no se limita a la industria. Afecta también a la **agricultura**. En la colaboración de **León Benelbas**, «Dotación de recursos humanos y desequilibrios de mercados agrarios», se abordan los problemas más importantes en este sector. Dos son las cuestiones que el trabajo del profesor **Benelbas** destaca a este respecto: el desfase de la renta agraria respecto de otros sectores de la economía (cuyo tratamiento exige reducir la alta dotación de recursos humanos en el sector agrario, dependiente del desarrollo de otros sectores condicionado por la crisis) y el desequilibrio en los mercados (que alcanza crecidos valores en los casos del vino y el aceite de oliva, y menores en el del azúcar, cuya corrección reclama una revisión de los criterios de la política de regulación de precios agrarios y de superficies, en parte iniciada ya por la Administración, pero en modo alguno finalizada).
- A las políticas de ajuste de los distintos sectores productivos, analizadas en los artículos anteriores, se añaden las que precisa el **sector de transporte**, un sector olvidado, pero de importancia esencial, como trata de mostrar al lector la colaboración del profesor **Cuadrado Roura**. La relación del sector transportes con los restantes de la economía y el déficit acumulado por las empresas que actúan en los distintos modos de transporte durante los años de la crisis, causantes destacados del déficit público, destacan el papel del sector de transportes y la necesidad e importancia de su imprescindible ajuste.

**CRISIS ECONOMICA
Y POLITICAS
DE AJUSTE: CINCO
COLABORACIONES**

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha venido ofreciendo a sus lectores desde su primer número, y en la última de sus secciones, distintos trabajos en los que ha procurado traer aquellas interpretaciones con las que entender mejor la larga crisis que padecemos. Cinco son las colaboraciones que integran el sexto y último grupo de trabajos de este número 21 de **PAPELES**, colaboraciones que van precedidas de una presentación que las sustancia y enlaza. En la primera de ellas, el profesor **Luis Angel Rojo** presenta su visión e interpretación de la crisis actual y sus diferencias con la otra crisis comparable a la actual: la de 1929. Ya nos hemos referido en esta introducción editorial a algunos de los argumentos de esta interpretación, que consideramos tan útil como orientadora para entender lo que nos pasa y no equivocar las respuestas a los problemas con los que nos enfrentamos.

La colaboración del profesor **Raymond Barre** acentúa la importancia de la combinación de políticas que deben informar una respuesta eficiente a la multiforme y compleja crisis actual. **Stephen Marris** intenta obtener en su trabajo las enseñanzas de la costosa experiencia de los

años críticos, destacando aquellos problemas vivos —la inflación, el mantenimiento de la eficiencia de las economías de mercado, y el control del sector público— para los que aún contamos con respuestas insuficientes. La larga entrevista con el profesor **Mancur Olson** —que se incluye también en esta sección— resume sus interesantes puntos de vista sobre la influencia que los grupos de presión tienen en la crisis actual. Una tesis que creemos debe contabilizarse como importante, y tanto más en un país como el nuestro, en el que ese capitalismo corporativo ha alcanzado una presencia y transcendencia que casi todos los economistas destacan como ingrediente fundamental de la crisis diferencial española. La última de las colaboraciones se debe a tres autores —**Samuel Bowles, David M. Gordon** y **Thomas E. Weisskopf**— y trata de presentar una visión de los problemas de la crisis desde las filas de la izquierda ideológica. Esa visión destaca la importancia de defender en la crisis actual —y dentro de la economía estadounidense— un crecimiento salarial a todo trance, que recuerda a versiones europeas de esa tesis que han costado muy caras a los países que en ellas se han embarcado, y que, en última instancia, reclaman un cambio profundo del sistema económico, consecuente con esas propuestas radicales.

Tras el balance de situación que permite realizar la lectura de las colaboraciones de este número de PÁPELES, varias son las conclusiones que cabe obtener del mismo:

- La primera de ellas es que, en los dos últimos años, la economía española presenta, en algunos de sus desequilibrios básicos, síntomas esperanzadores. La inflación ha comenzado a bajar desde el resistente techo del 14-15 por 100 en que se moviera durante bastantes años y el índice de precios al consumo se ha situado, en 1984, en el 9 por 100. Dado que la inflación constituye, en la actualidad, el primer factor de distorsión de cualquier economía de mercado, los logros obtenidos en ese campo deben ser calibrados en todo su valor. También el ritmo de crecimiento global parece elevarse ligeramente, tras el período 1980-82, de matices fuertemente recesivos; un crecimiento que, de todas formas, nos conduce, directamente, al sector exterior, puesto que está muy directamente conectado a los avances logrados en este campo. En efecto, la balanza de pagos, que se había saldado, en el lapso 1980-82, con crecidos déficit corrientes y básicos, empezó a cambiar de signo en 1983, pese a que todavía en ese año el saldo corriente fuera negativo, y presentará, en 1984, un superávit corriente y un sustancial excedente de balanza básica. Desde esos tres ángulos, los esfuerzos de saneamiento han dado, pues, resultados positivos.
- La segunda de las conclusiones es menos esperanzadora: no todo son logros en lo que se refiere a la reducción de los desequilibrios globales. El paro no ha cesado de crecer desde comienzos de la crisis y rondará, al terminar 1984, el 20 por 100 de la población activa.

Un paro que revela el insuficiente ritmo de crecimiento hasta ahora logrado y que tiene mucho que ver con la demanda de inversión,

**ALGUNAS
CONCLUSIONES
TRAS EL BALANCE
DE LAS POLITICAS
DE AJUSTE**

que no presenta síntoma alguno de recuperación y que choca, continuamente, contra el otro gran desequilibrio de nuestra economía: el déficit público. En términos de Contabilidad Nacional, el déficit público, que creció velozmente en el período 1978-83, oscila alrededor del 6 por 100 del Producto Interior Bruto, y se mantiene en esa cota sin que se aprecien, por el momento, síntomas de reducción continuada. Un déficit público, por otro lado, con un alto componente estructural que refleja las ineficacias y derroches del sistema productivo y que, al mismo tiempo, dificulta la inversión privada y entorpece el proceso de asignación de recursos.

Hasta aquí las conclusiones referidas al esfuerzo de ajuste global, de saneamiento, unas conclusiones que son todavía mezcla de esperanza e incertidumbre: esperanza porque la inflación es menor, porque la economía pulsa con algo más de ritmo, porque la balanza de pagos muestra una situación positiva de las cuentas exteriores; incertidumbre porque desconocemos cuándo podrá alcanzarse el ritmo de crecimiento necesario para iniciar la creación de empleo neto y porque el gran obstáculo del déficit público sigue presidiendo, amenazadoramente, la vida económica. Pero, naturalmente, el balance no se limita sólo a valorar la política de saneamiento sino que examina, también, los logros de la política de reformas. Y aquí las impresiones son notablemente más pesimistas.

- La tercera de las conclusiones se refiere, pues, al alcance de las reformas realizadas, y apenas puede ofrecer síntomas de mejoras. El grado de intervención global de la economía española no se ha reducido en los últimos años, sino que, por el contrario, aumenta paulatinamente. Tampoco el mercado de trabajo ha perdido su rigidez tradicional, lo que obstaculiza, notablemente, la creación de empleo y la capacidad de adaptación del sistema productivo a las nuevas circunstancias internas y externas. Muy poco se ha hecho, hasta el momento, para remediar la difícil situación por la que atraviesa la Seguridad Social, una situación que se caracteriza por el distinto ritmo de crecimiento de ingresos y gastos y, consiguientemente, por la existencia de un déficit estructural y creciente. Por lo que se refiere a las empresas públicas, el juicio apenas deja entrever elementos positivos, porque tanto su gestión como sus resultados, condicionados ambos por presupuestos políticos, dejan mucho que desear. Aunque el sector energético ha sido objeto de continuo debate desde el comienzo de la crisis, la elasticidad-renta de la demanda de energía sigue siendo superior a la del año 1973, y cabe la posibilidad de que la oferta energética no cubra la demanda, en los próximos años, si el ritmo de crecimiento de la economía se eleva. Pese a algunas de las medidas adoptadas últimamente, y encaminadas a flexibilizar los mercados agrarios, la agricultura española, apoyada en los precios de garantía, sigue produciendo a un tiempo déficit y superávit cuantiosos. El sector de la construcción pulsa, en los últimos tiempos, a ritmo notablemente inferior al de mediados de los años setenta, y sus expectativas siguen

siendo sombrías, especialmente en lo que se refiere a la vivienda, porque la demanda no cesa de debilitarse; un sector, por otro lado, de capital importancia, por cuanto condiciona fuertemente el ritmo de inversión y el nivel de empleo. Transcurridos diez años desde que el estallido de la crisis energética hiciera patente la necesidad de modificar la estructura industrial, la reconversión muestra un ritmo muy lento y tropieza, además, con duras resistencias sociales. El sector de los transportes plantea un sinfín de graves problemas no resueltos, tanto en el ferrocarril, como en la carretera, como en la marina mercante, como en el tráfico aéreo; un sinfín de problemas que no han hecho sino empeorar en los últimos tiempos. La política de reformas no ofrece, consecuentemente, razones para el optimismo, y los resultados hasta ahora obtenidos son muy escasos y parciales.

Tales son las conclusiones que pueden extraerse de los trabajos presentados en este número de PAPELES y que, a nuestro entender, conducen a una cuádruple reflexión final.

El rumbo adoptado por la economía española parece el adecuado, puesto que, además, no existe alternativa alguna a esa política de ajuste, consistente en reducir los desequilibrios básicos y en corregir determinados resortes del mecanismo económico, con objeto de que los desequilibrios no se reproduzcan continuamente. Cualquier intento de eliminar los desequilibrios por vía distinta parece, en principio, condenado al fracaso, y las experiencias de otros países así lo demuestran.

Esa política de ajuste no ha hecho sino empezar. Por esa razón, se han obtenido algunos resultados positivos en los esfuerzos de saneamiento, logros que deben ser valorados muy positivamente, sin que pueda decirse lo mismo de las reformas; en este terreno los esfuerzos parecen aislados y, en muchos casos, vacilantes.

Teniendo en cuenta las dos reflexiones anteriores, hay que hacer referencia a un claro peligro que se cierne sobre la economía española: que pueda confundirse el saneamiento con la reforma, los efectos con las causas, y que, consecuentemente, el embrionario esfuerzo de reforma se abandone tan pronto como se haya logrado reducir algo más los desequilibrios globales. El error en que se incurriría en tal caso sería capital, puesto que obligaría, posteriormente, a reanudar las medidas de reforma para hacer frente, dentro de un aparato productivo más debilitado, a nuevos y más acuciantes desequilibrios.

Hay, pues, que persistir en ese doble ajuste. Un ajuste que, indudablemente, tensa las relaciones sociales, y somete y someterá a cualquier gobierno a un claro desgaste político. Pero un ajuste inevitable, dado que la economía española está integrada en la economía mundial y obligada, por lo tanto, a elevar su competitividad; y un ajuste que, a lo largo del tiempo, permitirá alcanzar ritmos de crecimiento más altos y estables e iluminar las múltiples expectativas de la sociedad española. La persistencia en el duro esfuerzo de ajuste es, por lo tanto, la clave primera del éxito.