

EL SECTOR PÚBLICO: UN PROTAGONISMO DIFERENTE

Luis CARAMES VIEITEZ

I. LA POLÍTICA ECONÓMICA TRAS LA CRISIS DE LOS AÑOS SETENTA

EN el contexto de los años treinta, cuando la mayor preocupación era la *falta de demanda*, la expansión fiscal apareció como el mejor instrumento para mantener el pleno empleo. Así, la política fiscal puede considerarse como un producto de la economía keynesiana, en la medida en que su mensaje sostenía que el volumen de empleo descansa sobre el nivel de demanda agregada, y que éste puede manipularse adecuadamente mediante políticas de ingresos y gastos públicos (con el correlativo desprestigio de la teoría cuantitativa del dinero).

Posturas como la que acabamos de reseñar son demasiado simplistas, como se demostró con la compatibilidad entre importantes niveles de desempleo y tasas elevadas de inflación. En definitiva, se practicó una adhesión acrítica a la visión unidimensional de los objetivos de políticas (Shaw, 1972).

La consideración de la «renta permanente», a la hora de evaluar el comportamiento del consumidor (Friedman, 1957), y las investigaciones que sugieren la linealidad de las funciones de consumo a largo plazo abonan la poca fe de muchos economistas sobre la política fiscal convencional. E incluso a corto plazo, en presencia de convenios colectivos, una disminución de la renta disponible a costa de impuestos puede ser ineficaz para contener la inflación (Ball, 1964).

Tampoco han sido ajenos la aparición y el perfeccionamiento de los modelos de crecimiento al cambio de *status* de la política económica. Si se enfatiza la formulación neoclá-

sica del proceso de crecimiento, los apoyos que el modelo Harrod-Domar proporcionaba a la política fiscal se debilitan, a pesar de que ciertos desarrollos posteriores quisieron revitalizarla, aunque en un plano excesivamente teórico (Sato, 1966). La atención al cambio tecnológico parece ir por ese camino.

En otro orden de cosas, los estudios empíricos sobre la demanda de dinero han modificado igualmente el papel atribuido a la política fiscal, como también lo hizo la consideración de los problemas en una economía progresivamente abierta (Shaw, 1972). De cualquier modo, la crisis de los años setenta sitúa la política económica en un contexto menos simplista. Serán excepcionales las circunstancias en que un solo instrumento puede asegurar simultáneamente una pluralidad de objetivos. Por otra parte, las nuevas condiciones llevan la preocupación de la política presupuestaria hacia un fenómeno inflacionista aparentemente intratable (Fuentes Quintana, 1979): la *stagflation*, que supone una economía encerrada en un estado de inflación con estancamiento, donde una situación inferior al pleno empleo se combina con una tasa de inflación de equilibrio. Ya el enemigo había perdido la silueta del paro keynesiano. Todos conocemos alguna experiencia expansiva en Europa, con objetivos a corto plazo, que sólo alcanzó resultados muy limitados y transitorios, tanto sobre el nivel de actividad como sobre el empleo, al tiempo que se incurría en costes elevados en términos de inflación (Rojo, 1986). El paro no era keynesiano y la inflación tampoco, pero si bien aquél respondía a un desequilibrio en las dotaciones de los factores productivos, a la evolución tecnológica, a los costes de la mano de obra y a los rigideces en el mercado de trabajo,

la inflación se volvió «un fenómeno complejo y universal asociado a las características que determinan el funcionamiento del sistema de economía mixta en los países occidentales» (Fuentes Quintana, 1979). Sin detenernos en un análisis de tal proceso, apuntaremos que en la fase actual del capitalismo mixto, la inflación se volvió acumulativa y dotada de una fuerte inercia.

Es en este marco en el que las discusiones teóricas se han vuelto más activas. La *nueva economía clásica* profundiza en la desconfianza monetaria frente a la capacidad operativa de la política fiscal. Evidentemente, si se acepta en toda su extensión el planteamiento y las conclusiones de las *expectativas racionales*, cualquier norma de política discrecional es ineficaz. Estaríamos, pues, en la simple recomendación ya tradicional de mantener una tasa constante de crecimiento de la oferta monetaria (Levacic y Rebman, 1982). Otros economistas, sin embargo, no comparten tal posición (Tobin, 1983), ya que la experiencia demuestra no que la política de demanda fuese absolutamente inoperante, sino que funcionó insatisfactoriamente. Requiere, pues, instrumentos adicionales, que han de afectar de modo necesario —e impopular— a los crecimientos de las rentas, para acentuar la potencia de la inversión privada, y a la perseverancia en la contención de los déficits públicos (Worswick, 1977).

En definitiva, si los problemas económicos por el lado de la oferta no están en absoluto descartados y las rigideces impiden descensos en los precios, las tensiones inflacionistas permanecen y se amplifican vía empuje de los costes. El contexto de relaciones sociales, por otra parte, facilita las presiones de los distintos grupos para demandar participaciones en el producto, que —sumadas— exceden del total. Si el desempleo es un mal en sí mismo, las políticas de gestión de demanda no pueden repetir el brillante historial de los primeros años sesenta, dejando el escenario a un mayor protagonismo de políticas de corte estructural (Caramés, 1989a).

II. LIMITACIONES DE LAS POLITICAS CONVENCIONALES

Hay dificultades estrictamente intrínsecas para llevar a cabo con éxito una política de demanda. En cuanto al *consumo privado*, su crecimiento relevante exigiría que los salarios monetarios lo hicieran por encima de la inflación; no en vano los salarios determinan básicamente el consumo de las economías domésticas. Pero, como ya es bien sabido, una política que estimule los salarios reducirá la recuperación del excedente empresarial, al tiempo que provocará una mayor tensión inflacionista. No cabe, pues, establecer estímulos de este tipo que sean ajenos a ganancias de productividad.

Podría pensarse en potenciar la demanda agregada a través de la *inversión privada*. No obstante, ante excesos de capacidad —o, como prefieren referirlo algunos, crisis de sobreproducción— el resultado es obvio. Nada hay que tenga una virtualidad positiva sin una política de reconversión o de redimensión del lado de la oferta. ¿Y el *gasto público*? El impacto de cualquier plan de inversión pública exige un volumen considerable de recursos si se pretende un impacto real sobre la economía. Ahí aparece el talón de Aquiles del Presupuesto, agobiado por los gastos de transferencia y caminando, en muchos casos, por la senda de la «explosividad» de la deuda pública.

En esta exposición simplificada, nos quedaría acudir al *sector exterior*. La solución de cebar la bomba de la demanda efectiva recurriendo a la demanda externa se vuelve muy difícil en un contexto de crisis generalizada. Ello resulta evidente al practicar todos los países estrategias similares, adobadas de indisimulados proteccionismos.

Alguien podrá pensar que, pese a todo, los gobiernos deben intentar el aumento de la demanda agregada. Pero si lo que llevamos dicho es cierto, el incremento de la demanda global acabaría diluyéndose por el sumidero de la inflación y colabo-

rando al deterioro de la relación real de intercambio (Mochón, 1989).

III. UN NUEVO PAPEL PARA EL SECTOR PUBLICO

A pesar de que existe un elevado grado de consenso acerca de las cuestiones que acabamos de comentar, no se puede olvidar que en muchos países la participación del gasto público en el PNB supera el 50 por 100. La tendencia, además, ha sido relativamente independiente del color político de los gobiernos. Y allí en donde los partidos conservadores han sido más drásticos, las tensiones y estallidos sociales no se han hecho esperar. Muchas podrían ser las ayudas que obtendríamos de distintos autores acerca de las causas del crecimiento del Estado: la concentración económica como grupo de presión, la escalada militar, la inestabilidad económica, las transferencias, el bienestar social, la protección ambiental, el ciclo económico-electoral, etc. (Bowles y Edwards, 1990). Sea como fuere, la discusión teórica y la praxis del día a día van imponiendo una reorientación del papel del sector público.

Lo ha dicho uno de los economistas de moda: «La productividad no lo es todo, pero a largo plazo lo es casi todo» (Krugman, 1991). En este sentido, y a nuestro juicio, el sector público debe poner al servicio de la economía de un país aquellos instrumentos que favorezcan la productividad y, con ella, la posición relativa favorable en el terreno de la competencia. Ello, sin embargo, no olvidando aquellas tareas que contribuyen a la disminución de las tensiones sociales.

En una perspectiva muy apegada a la realidad, el sector público debe atender a los siguientes frentes: creación, transferencia y asimilación de tecnología; formación flexible y adaptable a la incorporación del progreso técnico; apoyo al sector privado en distintos niveles. Así, la clásica formación de capital fijo social, enfatizando en las infraestructuras de última generación, provocando econo-

mías externas de localización. Del mismo modo, favorecer el conocimiento de mercados exteriores y potenciar instituciones de la sociedad civil que están llamadas a colaborar muy intensamente en estas tareas. Quizá el caso paradigmático sea el de las cámaras de comercio.

De la enumeración de propuestas que acabamos de realizar, nos detendremos en los aspectos de formación y de determinadas infraestructuras. Si nos remontamos a los modelos neoclásicos de crecimiento —modelo de Solow, por ejemplo— comprobamos que se asientan en dos factores: capital y trabajo. Y ello con economías de escala constantes, dependiendo el crecimiento a largo plazo de la evolución de los factores mencionados más uno exógeno: el «conocimiento científico», que mejoraría la productividad. La contestación a este planteamiento no se hizo esperar, liderada —entre otros— por Barro. En definitiva, se propugna utilizar el *conocimiento como variable endógena*, subrayando, por tanto, la relevancia del *capital humano*. Se ha podido demostrar, en este sentido, que en USA, durante los últimos cincuenta años, el 25 por 100 del crecimiento de la renta *per capita* venía determinado por aumentos en la tasa de escolaridad. En muchos países, y por supuesto en el nuestro, se constata una preocupante dislocación entre la oferta de trabajo y su demanda, inducida en gran medida por problemas de cualificación de la mano de obra.

De todos modos, es necesario poner de manifiesto que la coordinación entre necesidades de cualificación y programación educativa no es fácil. Pero, en cualquier caso, no debe arrojarse sobre el sector público la totalidad de la tarea, ya que el papel a jugar por la empresa es muy importante. Y el apoyo público a un aprendizaje real está más que justificado. Además, el esfuerzo por avanzar la formación no debe olvidar las desigualdades espaciales (Caramés, 1991).

En cuanto a las infraestructuras, sabemos que plantean de entrada problemas de definición, dificultades

que han llevado a la no consideración explícita en las cuentas de capital de la Contabilidad Nacional. Sin profundizar en cuestiones metodológicas, suscribimos el criterio de que: *a)* producen un efecto estructurador sobre el territorio; *b)* favorecen la competitividad a través de la generación de economías externas; *c)* producen efectos inducidos sobre la demanda agregada, y *d)* presentan problemas intergeneracionales en cuanto a su financiación (Fontela, 1988). Todos y cada uno de estos apartados merecerían una detenida reflexión que aquí no podemos hacer. Por ello, sólo subrayamos la aportación indiscutible de las infraestructuras a la eficiencia del aparato productivo y a la calidad de vida de los ciudadanos. Sin descuidar las infraestructuras tradicionales, cada vez resulta más imperiosa la dotación de aquellas vinculadas a las tecnologías de la información en tiempo real, tanto más cuanto que vamos a un espacio europeo integrado.

Creemos, pues, que el papel del sector público debe desarrollarse en concordancia con las enseñanzas de la crisis de los setenta, yendo más allá de la subsidiariedad, pero situándose también lejos de un intervencionismo simplista y generalizado.

IV. EL SECTOR PÚBLICO EN LAS AUTONOMÍAS: COMPETENCIAS, FINANCIACIÓN Y DEUDA PÚBLICA

El modelo autonómico español se inició —bajo los imperativos probablemente ineludibles de la política— con tres notas características: *la premura en su implantación*, difícil de encontrar en la experiencia comparada; además, debe ser reseñado el *deficiente sistema de transferencias de servicios*, con una desigual cadencia temporal; por último, se siguió un *mimetismo organizativo respecto al Estado* (Caramés, 1985). Hay que añadir una disfuncionalidad derivada del doble sistema —cupos y LOFCA—, con el que se consagró un relativo agravio comparativo.

Debemos agregar que el sistema de financiación LOFCA sufrió de una patente inestabilidad (Pérez, 1991), reflejada dramáticamente en el desajuste entre competencias y medios financieros. De ahí se dio el paso —legitimado en parte por lo ya dicho— al endeudamiento creciente.

Sería, sin embargo, poco veraz no reconocer los pasos positivos que, en materia de financiación autonómica, se han dado. Y todos, gobierno central y gobiernos regionales, han asumido compromisos que, a nuestro juicio, van por el buen camino. Nos estamos refiriendo a los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera para el quinquenio 1992-1996, que pretenden avanzar en los principios constitucionales de autonomía, suficiencia, solidaridad y coordinación. Así, las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza y los nuevos recursos para inversión —compensación transitoria— se incorporan a la financiación incondicionada a través de la participación en ingresos. Por otra parte, se han constituido grupos de trabajo para aumentar la corresponsabilidad fiscal, definir los servicios públicos fundamentales y coordinar la información contable. En último lugar, pero no el menos importante, las comunidades autónomas deberán presentar al gobierno un *Programa Anual de Endeudamiento*, coherente con el escenario de consolidación presupuestaria, que será consensuado (Ruiz Huerta, 1992).

Para concluir, y dentro de la filosofía y de los condicionantes que hemos expuesto, haremos algunas consideraciones en torno a la *nueva orientación de la política regional*. La crisis de los setenta supuso la práctica de políticas macroeconómicas que dejaban poco margen para las consideraciones espaciales. A su vez, las medidas de reconversión industrial se instrumentaron desde una óptica sectorial global. Todo ello fue acompañado de un cierto descrédito de la planificación y de una creciente desconfianza en la eficacia de los instrumentos tradicionales de la política regional; en especial, los incentivos. Así se fue deslizado la política

regional convencional hacia una progresiva ineffectividad.

En línea con las propuestas encaminadas a favorecer el aprovechamiento del potencial de desarrollo regional, los instrumentos de política han sufrido cambios sustanciales. El volumen de fondos destinado a incentivos tiende a disminuir, mientras que se intenta su concentración geográfica y se diversifica su naturaleza. En efecto, parecen ser cada vez más apreciados los apoyos a la formación, a la innovación, etc. Las infraestructuras, por su parte, siguen siendo una condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo. Y son demandadas progresivamente infraestructuras sofisticadas, como redes de telecomunicaciones, cuyo déficit es un auténtico estrangulamiento.

También las empresas públicas o cuasi-públicas se ven sometidas a una profunda crítica, aceptándose como instrumento de política regional en la medida en que dependen de gobiernos subcentrales y se orienten hacia el suministro de determinados servicios o presten asistencia técnica a las empresas.

Al lado de los incentivos, las infraestructuras y la empresa pública, conjunto de instrumentos en transformación, surgen nuevas líneas de actuación, tales como el apoyo a la tecnología y los servicios a empresas. En cuanto a la tecnología, caben dos aproximaciones: *a)* se trataría de enriquecer el proceso de innovación dotándolo de una dimensión espacial, integrando en una misma región los diferentes componentes de la innovación; esta perspectiva conduce a la promoción de tecnópolis, parques tecnológicos, etc.; tales polos presentan el problema de su posible existencia voluntarista, sin conexión con las zonas más propicias para las innovaciones tecnológicas, que son, a menudo, las mejor equipadas, las más ricas; *b)* consideración de la innovación como un instrumento al servicio del desarrollo; es decir, puesta en marcha de políticas que favorezcan la penetración de nuevas tecnologías, especialmente en las pequeñas y medianas empresas regio-

nales. Existen buenos ejemplos de este segundo proceder en los centros regionales de ayuda a la transferencia tecnológica radicados en Francia, en los Países Bajos, en Alemania, etcétera, y la propia CE anima al fomento de este sistema. La introducción de tecnologías modernas en los procesos clásicos de producción, en las técnicas de transporte o de comunicación, permite revalorizar los tejidos económicos, sociales y culturales de la región.

Si se excluye el turismo, poca fue la atención prestada por las políticas regionales al sector terciario. Las cosas han cambiado, y los servicios a las empresas representan en Europa cerca del 60 por 100 del valor añadido y del empleo, constituyéndose en el componente más dinámico del crecimiento del terciario. Toda la gama de servicios especializados —como la consultoría, el diseño, los análisis del mercado, la publicidad, la formación de personal, los apoyos tecnológicos, bancos y procesos de datos, etc.— son cada vez más necesarios en el desarrollo de la actividad empresarial. Por ello, resulta importante para la política regional fomentar la oferta de servicios en las regiones periféricas y en las ciudades de tamaño mediano y pequeño. Ello requerirá una acción coordinada para la dotación de infraestructuras de telecomunicación, centros de transferencia de tecnología —a los que ya nos hemos referido—, colaboración con las autoridades educativas para la formación, etcétera.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BALL, R. J. (1964), *Inflation and the Theory of Money*, Allen y Unwin, Londres, 1964.
- BOWLES, S., y EDWARDS, R. (1990), *Introducción a la economía: competencia, autoritarismo y cambio en las economías capitalistas*, Alianza Universidad, Madrid.
- CARAMÉS, L. (1985), «Comunidades autónomas y gastos públicos: algunas reflexiones», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 23.
- (1989a), *Los temas actuales de la Hacienda Pública*, Universidad de Santiago de Compostela, Servicio de Publicaciones.
- (1989b), «Nueva orientación de la política regional», *Economía Gallega*, n.º 45.
- (coord. 1991), *Formación y empleo*, Banco Pastor, La Coruña.
- FRIEDMAN, M. (1957), *A Theory of the consumption function*, National Bureau of Economic Research, Princeton.
- FONTELA, E. (1988), *Estudios sobre financiación de infraestructuras y equipamientos*, SEOPAN, Madrid.
- FUENTES QUINTANA, E. (1979), «La política presupuestaria y la estabilidad económica», *Hacienda Pública Española*, n.º 57.

- KRUGMAN, P. (1991), *La era de las expectativas limitadas*, Ariel, Barcelona.
- LEVACIC, R., y REBMAN, A. (1982), *Macroeconomies. An introduction to keynesian-neoclassical controversies*, MacMillan, Londres.
- MOCHÓN, F. (1989), *Economía. Teoría y política*, McGraw-Hill, Madrid.
- PÉREZ, F. (1991), «La inestabilidad del sistema de financiación autonómica», *Economía Pública*, n.º 12.
- ROJO, L. A. (1986), «Europa, el contraste entre dos décadas», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 27.
- RUIZ HUERTA, J. (1992), «Reforma de la financiación autonómica», ponencia presentada a las *Jornadas sobre Corresponsabilidad Fiscal*, Santiago de Compostela (en prensa).
- SATO, K. (1966), «On the adjustment time in neo-classical growth models», *Review of Economic Studies*, julio 1966.
- SHAW, G. K. (1972), *Fiscal Policy*, MacMillan Press, Londres.
- TOBIN, J. (1983), «Monetary policy: rules, targets and shocks», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. XV, n.º 4.
- WORSWICK, D. G. N. (1977), «The end of demand management?», *Lloyds Bank Review*, enero 1977.