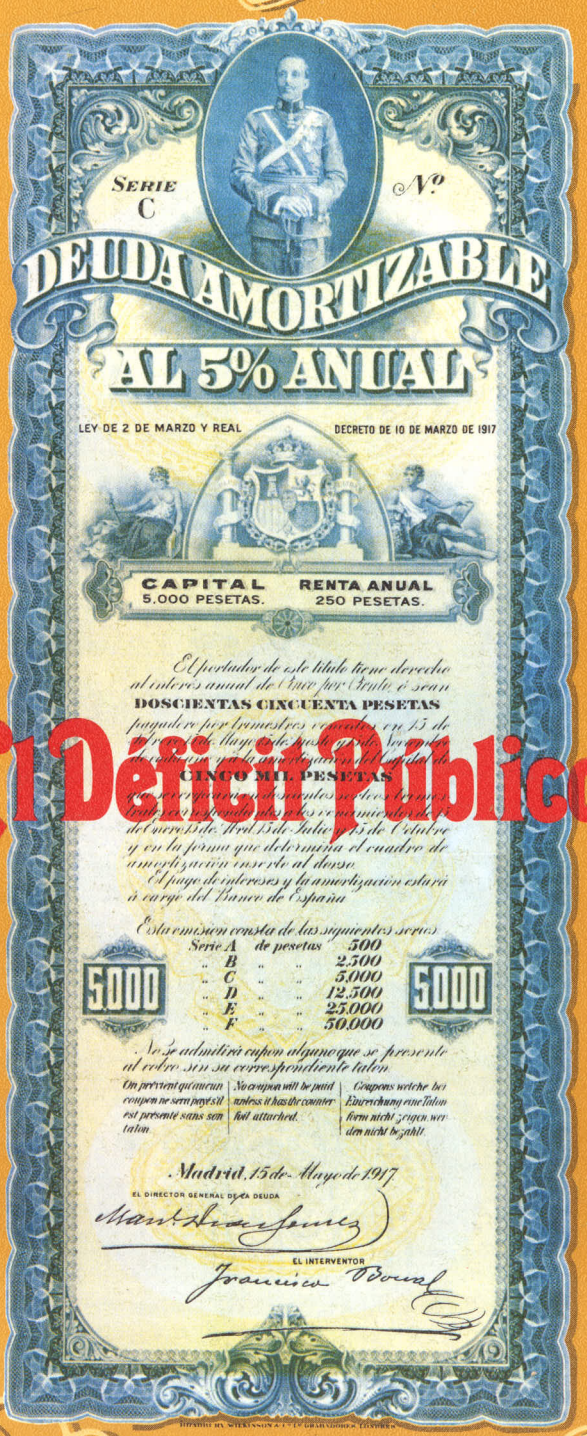
PAPELES
DE ECONOMIA ESPAÑOLA

FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL



El Defensor Público

OBRA SOCIAL DE LA CONFEDERACION ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA es una revista que edita trimestralmente la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social de las Cajas de Ahorros Confederadas. La revista pretende ofrecer una información rigurosa y responsable de los problemas económicos españoles. Cinco son los criterios a los que PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA desea ajustar su contenido:

- La plena libertad intelectual de quienes colaboran en sus páginas.
- La responsabilidad de las opiniones emitidas y el respaldo riguroso de las afirmaciones realizadas mediante datos y pruebas que avalen los planteamientos efectuados y las soluciones propuestas.
- El compromiso de las opiniones con los problemas planteados. La economía española vive tiempos difíciles y dar opiniones comprometidas en estos momentos es obligación ineludible de los profesionales más cualificados.
- La búsqueda y la defensa de los intereses generales en los problemas planteados.
- La colaboración crítica de los lectores, para que nuestros papeles se abran al diálogo y la polémica, si fuera preciso, para buscar soluciones a problemas de la economía española.

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA se ofrece como un medio de expresión a cuantos se interesen por nuestros temas económicos, cumpliendo con el único requisito de la previa aceptación de las colaboraciones remitidas por el Consejo de Redacción que, sin embargo, respetuoso con la libertad intelectual no modificará las ideas, opiniones y juicios expresados por los autores ni tampoco se solidarizará con ellas.

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA está abierta a la colaboración de todos los investigadores que deseen aportar sus trabajos sobre temas referentes a la economía española. Los envíos de originales deberán hacerse al Secretario General de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Padre Damián, 48. Madrid-16.

* * *

Suscripción por un año (cuatro números).
España: 3.000 ptas.
Extranjero: 3.500 ptas.
Número suelto: 1.500 ptas.
Solicitud de suscripciones e información:
Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
Obra Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.
Juan Hurtado de Mendoza, 14. Madrid-16.
Teléfonos: 250.44.00 / 02.

PAPELES
DE ECONOMIA ESPAÑOLA

FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL

PATRONATO

JOSE JOAQUIN SANCHO DRONDA *(presidente)*
MARIANO NAVARRO RUBIO *(presidente de honor)*
LUIS CORONEL DE PALMA
MIGUEL ALLUE ESCUDERO
ARTURO BANDE SANCHEZ
MIGUEL CASTILLEJO GORRAIZ
CRISTOBAL ESPINOSA DIEZ-VENERO
JULIO FERNANDEZ GAYOSO
FRANCISCO FERNANDEZ JARDON
ENRIQUE FUENTES QUINTANA
LUIS GOMEZ-LUBEN PUENTE
SERVANDO IBAÑEZ ROLDAN
ENRIQUE LUÑO PEÑA
MANUEL OCEN GONZALEZ
AMADEO RIBELLES FUENTE
MATEO RUIZ ORIOL
CARLOS SISTIAGA COARASA
MIGUEL DE UNAMUNO PEREZ

CONSEJO DE REDACCION

ENRIQUE FUENTES QUINTANA *(director)*
JOSE ANTONIO ANTON PEREZ
TRINIDAD CANO SIMON
FRANCISCO CASTELLANO REAL
JOSE GARCIA LOPEZ
JUAN GIL RUZ
FERNANDO GONZALEZ OLIVARES *(redactor-jefe)*
CARLOS HORNILLOS GARCIA
MANUEL LAGARES CALVO
JORGE PEREIRA RODRIGUEZ
VICTOR PEREZ DIAZ
JOSE LUIS RAYMOND BARA
MIGUEL SANCHEZ ALBERTI
JOSE SEVILLA SEGURA
MIGUEL VALLE GARAGORRI

Coordinación gráfica
María Elena Leguina Vicens

Difusión y Distribución
José Luis de Echarri Gonzalo

Documentación
Antonio González Navarro

Diseño cubierta
Antonio Lax
Portada: Título de Deuda Pública. 1917. Foto Oronoz.
Contraportada: Vale Real de Carlos III. 1798. Foto cedida por el Banco de España.

Diseño gráfico
Free Lance García de Paredes / Amorós

Edita
Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
Obra Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.
Padre Damián, 48. Madrid-16

Imprime
RAYCAR, S. A. Matilde Hernández, 27. Madrid-19

Depósito legal. M. 402.—1980
ISSN 0210-9107

SUMARIO

INTRODUCCION EDITORIAL

5

OPINIONES SOBRE EL DEFICIT PUBLICO

«El déficit público»:	38	*José Barea Tejeiro*
«El déficit público: delimitación, operaciones y contabilización»:	58	*José M. González Páramo*
«Crisis económica, déficit público y política fiscal en España»:	61	*Manuel J. Lagares Calvo*
«Crisis económica, déficit público y política fiscal en España. Un comentario»:	83	*Eugenio Domingo Solans*
«Consecuencias financieras del déficit»:	89	*José Ramón Alvarez Rendueles*
«Consecuencias financieras del déficit. Un comentario»:	93	*Victorio Valle Sánchez*
«El déficit público: origen y remedios»:	97	*Braulio Medel Cámara*
«El déficit público: origen y remedios. Un comentario»:	108	*Emilio Albi Ibáñez*
«El efecto expulsión»:	113	*Adrián Blundell-Wignal* y *Jean Claude Chouraqui*

COLABORACIONES

«La crisis económica mundial»:	118	*Manuel Sigüenza*
«La vivienda social»:	148	*Pedro Maestre Yenes*
«La reactivación de la construcción en un mundo inflacionario»:	164	*Francisco Javier Santiago de Pablo*
«El subsector vivienda en el período 1970-1979»:	176	*Joaquín Sisó Cruellas*
«La vivienda: un sector en crisis. Una encuesta»:	190	*José García López*
«La situación de la vivienda en España»:	208	*Francisco Alvira Martín, José García López* y *Katherine Horter Walter*
«Oportunidad e inoportunidad de los nuevos delitos económicos»:	247	*Miguel Bajo Fernández*
«Los delitos económicos y la Economía de Mercado»:	260	*José María Stampa Braun*
«El Derecho Penal económico en la moderna experiencia italiana»:	273	*Cesare Pedrazzi*
«Economía de Mercado y Derecho Penal»:	279	*Klaus Tiedemann*
«La economía oculta»:	288	*Matías Rodríguez Inciarte*
«Conclusiones de un debate sobre la Economía Oculta»:	294	*José María Espí Martínez*

PROBLEMAS ECONOMICOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

«Tensión económica en la cuenca del Duero: ideas y realidades»: 300 *Juan Velarde Fuertes*

COLABORACION ESPECIAL

«James Tobin o el Keynesianismo cercado»: 326 *Jaime Requeijo González*
«Política económica, expectativas y estabilización»: 340 *James Tobin*
«La contrarrevolución monetarista en la actualidad»: 351 *James Tobin*
«La economía de la oferta: concepto y posibilidades operativas»: 362 *James Tobin*

Introducción Editorial

EL DEFICIT PUBLICO

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

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

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

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

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

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

OPINION TECNICA Y OPINION PUBLICA SOBRE EL DEFICIT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LAS PREGUNTAS INOPORTUNAS FRENTE AL DEFICIT PUBLICO

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

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

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

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

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

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

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

RAZONES PARA PREGUNTAR POR EL DEFICIT PUBLICO Y ABORDAR SU TRATAMIENTO

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

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

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

EXPLICAR Y HACER ENTENDER LO QUE EL DEFICIT PUBLICO SIGNIFICA

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

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

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

CRISIS ECONOMICA, INVERSION PUBLICA Y DEFICIT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DEFICIT PUBLICO: ¿DE QUIEN Y QUE?

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

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

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

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

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

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

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

DEFICIT PUBLICO: LOS MOTIVOS DE SU GRAVEDAD

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

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

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

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

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

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

CONDUCTA IDEAL Y REAL DEL SECTOR PUBLICO

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

DEFICIT PUBLICO Y AGRAVACION DE LA CRISIS

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

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

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

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

LA VOLUNTAD POLITICA Y LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA MEJORA EN LA FINANCIACION DEL DEFICIT PUBLICO

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

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

UNA INTERPRETACION DE LA CRISIS MUNDIAL

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

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

HACIA EL PLANTEAMIENTO DE UNA «NUEVA» POLITICA SOBRE VIVIENDA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA «NUEVA» POLITICA DE VIVIENDA: SU COMPLEJIDAD

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

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

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

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

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

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

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS E INFLACION

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

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

¿A qué se debe este comportamiento?

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

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

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

DATOS SOBRE LA VIVIENDA: UNA REVISION NECESARIA

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

LOS PROBLEMAS DE LA VIVIENDA: RESULTADOS DE UNA ENCUESTA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LOS DELITOS DE CARACTER ECONOMICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA ECONOMIA OCULTA

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

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

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

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

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

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

TENSION ECONOMICA EN LA CUENCA DEL DUERO: IDEAS Y REALIDADES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Cuál es la situación actual de estas provincias?

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

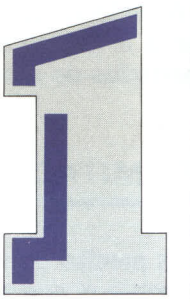
JAMES TOBIN, PREMIO NOBEL DE ECONOMIA

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

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

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

OPINIONES SOBRE EL DEFICIT PUBLICO



EL DEFICIT PUBLICO

José BAREA TEJEIRO

MUCHO se ha discutido, tanto desde un punto de vista doctrinal, como desde pqsturas ideológicas, sobre el déficit público. En España es hoy un tema de actualidad por las cuatro razones siguientes:

a) Por su reciente aparición, ya que durante veinte años la Hacienda pública había conseguido liquidar sus cuentas sin déficit.

b) Por su cuantía para el tamaño de las Administraciones públicas españolas, ya que para el corriente año se estima en el 14 por 100 de los ingresos no financieros.

c) Por su ritmo de crecimiento, que ha sido del 105 por 100 acumulativo anual; es decir, cada año el déficit se ha duplicado.

d) Por su forma de financiación, a través del recurso al Banco de España en sus dos terceras partes.

Las discusiones que sobre nuestro déficit público se han suscitado últimamente han parecido a veces un diálogó de sordos, ya que se ha hablado de cosas heterogéneas tanto en lo referente a los sujetos responsables como a la cuantía e inclusive al propio concepto del déficit.

A aclarar estos tres puntos van a ir dedicados los primeros apartados de este trabajo.

DELIMITACION

Es preciso ponernos de acuerdo sobre el agente público a que nos estamos refiriendo cuando hablamos de déficit. Podemos referirnos al Estado, a la Administración Central, a las Corporaciones Locales, a la Seguridad Social, a las Administraciones públicas, a las empresas públicas, al sector público.

No tiene mucho sentido dar una especial relevancia al déficit de cada agente por separado, pues debido al volumen que alcanzan las transferencias entre ellos, el déficit de cada uno poco tiene que ver con los resultados de las operaciones propias, es decir, sin tener en cuenta las transferencias, y por otra parte, para el análisis económico, es el saldo conjunto el verdaderamente representativo de la incidencia de esta magnitud en la economía.

El problema queda, por tanto, reducido a determinar si el déficit debe ser referido a todos los agentes del sector público, tanto administrativos como empresariales, o si, por el contrario, debe quedar circunscrito a las Administraciones públicas.

De referirnos a todo el sector público, estaríamos mezclando agentes que realizan funciones completamente diferentes, unos de producción de servicios colectivos, que no actúan por tanto en el mercado, mientras que otros, las empresas públicas, venden los bienes y servicios que producen en el mercado por un precio y tienen un comportamiento análogo a las empresas privadas, diferenciándose de éstas en cuanto al agente que detenta la propiedad. Las subvenciones o aportaciones de capital que puedan recibir las empresas públicas, lucen como gasto en las cuentas del Estado o del ente público administrativo que las otorga, y por tanto tienen su incidencia en el posible déficit en que incurra.

Por ello, lo más correcto cuando se habla de déficit público es referirse al de las Administraciones públicas, cuyo ámbito es además el utilizado por la mayor parte de los países y por la OCDE.

Las Administraciones públicas comprenden todos los agentes que producen servicios colectivos, por tanto no destinados a la venta, y/o efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, y cuyos recursos principales proceden de pagos obligatorios, es decir de impuestos y contribuciones.

CONCEPTOS

Muchos y variados conceptos se han dado del déficit público, pero vamos a retener aquí solamente tres, por ser los más relevantes para el análisis económico.

En términos de contabilidad nacional, el déficit público se expresa por la necesidad de financiación de las Administraciones públicas, que muestra el importe neto de los recursos que los demás sectores de la economía proporcionan a los agentes incluidos dentro del sector Administraciones públicas; contablemente se corresponde con el saldo negativo de la cuenta de capital.

En términos de caja, el déficit de las Administraciones públicas viene dado por la dife-

rencia entre los ingresos y pagos corrientes y de capital, excluyendo por tanto las operaciones financieras. Se diferencia de la necesidad de financiación en el saldo neto de las variaciones de ingresos pendientes de cobro y de gastos pendientes de pago.

Existe un tercer concepto de déficit, representado por la apelación de las Administraciones públicas al Banco de España, que, si bien no constituye una buena definición del déficit público, sin embargo, por sus efectos monetarios inmediatos, ya que es un factor explicativo de la base monetaria, es una variable muy importante a tener en cuenta. Ahora bien, en este supuesto habría que ampliar el ámbito subjetivo incluyendo todos los agentes del sector público.

Para nuestro análisis vamos a utilizar el primero de los conceptos expuestos.

CUANTIFICACION

Es necesario cuantificar de manera exacta el déficit de las Administraciones públicas para ver si estamos ante un hecho relevante para el análisis económico o si, por el contrario, por su pequeña cuantía o por presentarse esporádicamente, no debe ser motivo de preocupación.

El déficit de las Administraciones públicas expresado en términos de Contabilidad Nacional (necesidad de financiación), no aparece hasta 1976 por un importe de 22.000 millones de pesetas, equivalente al 1,2 por 100 de los recursos no financieros del sector y al 0,3 por 100 del Producto Interior Bruto, y desde entonces no ha dejado de crecer, estimándose que para el pasado año es del orden de 700.000 millones de pesetas (14 por 100 de los ingresos no financieros, 4 por 100 del PIB).

GRAFICO 1.
EVOLUCION DEL DEFICIT PUBLICO EN ESPAÑA (en miles de millones)

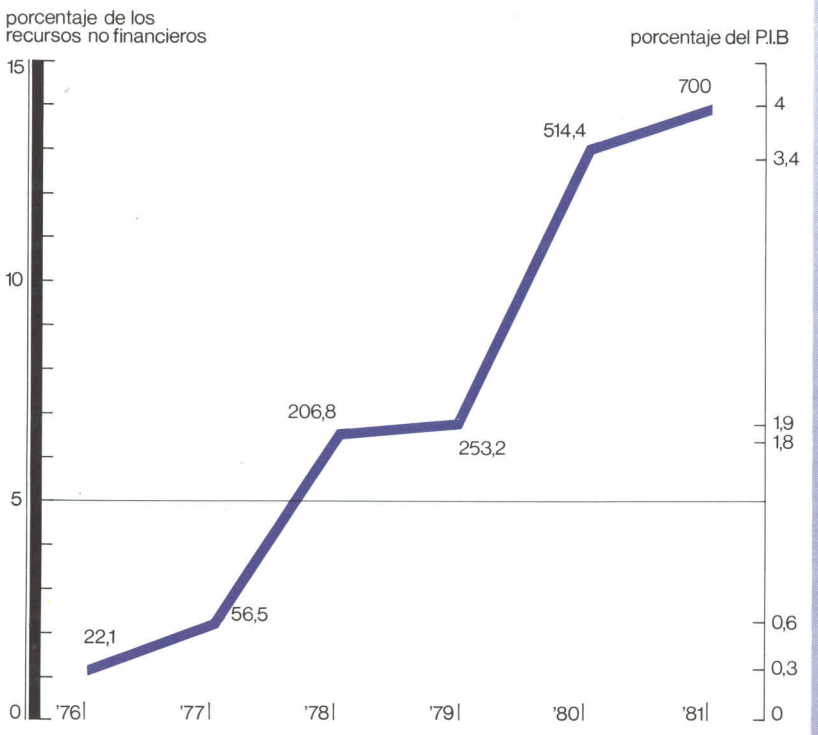


TABLA A

AÑOS	Miles de millones de pesetas	% de los recursos no financieros	% del PIB
1973	46,6	4,6	1,1
1974	9,3	0,8	0,2
1975	2,6	0,2	—
1976	— 22,1	— 1,2	0,3
1977	— 56,5	— 2,3	0,6
1978	— 206,8	— 6,6	1,8
1979	— 253,2	— 6,7	1,9
1980	— 515,4	— 12,8	3,4
1981	— 700,0	— 14,0	4,0

La evolución del déficit de las Administraciones públicas en el período 1973-81, ha sido la que recoge la tabla A, que queda representada en el gráfico 1.

El déficit de las Administra-

TABLA B

PAISES	1978	1979	1980	1981 (1)	1982 (1)
Estados Unidos	— 0	+ 0,5	— 1,2	— 0,7	— 1,3
Japón	— 5,5	— 4,7	— 4,1	— 3,6	— 2,0
Alemania	— 2,7	— 2,9	— 3,4	— 4,4	— 4,0
Francia	— 1,8	— 0,6	+ 0,4	— 2,4	— 2,7
Reino Unido	— 4,2	— 3,2	— 3,5	— 2,3	— 1,4
Italia	— 9,7	— 9,4	— 7,8	— 9,4	— 9,7
Canadá	— 3,1	— 1,8	— 2,1	— 0,1	— 0,2
TOTAL	— 2,5	— 1,9	—•2,5	— 2,5	— 2,4

(1) Previsiones de la OCDE. *Perspectives Económiques,* diciembre 1981.

ciones públicas españolas de los años 80 y 81, medido con respecto al PIB, representa porcentajes análogos a los de Alemania e Inglaterra, y es inferior al de Italia (9,4 por 100), pero es superior a la media de los siete principales países de la OCDE (2,5 por 100), que aparece prácticamente estabilizada desde 1978. Excepto Alemania, todos los países muestran una tendencia a ir disminuyendo su déficit en relación con el PIB, o a estabilizarlo, según vemos en la tabla B.

CAUSAS DEL DEFICIT

En 1973, comienzo de la crisis, los recursos no financieros de las Administraciones públicas españolas fueron suficientes para atender a los gastos no financieros del sector, y aún quedó un excedente, por un importe del 14,6 por 100 de los ingresos que se colocó en los mercados financieros. El fuerte ritmo de crecimiento de los gastos, que en el período 1973-80 se produjo a una media acumulativa anual del 26,2 por 100, muy superior a la experimentada por los ingresos (23,4 por 100), dio lugar a que en 1975 las rectas representativas de los ingresos y gastos se cruzaran, y desde entonces se han ido separando cada vez más, apareciendo déficits crecientes, tanto en valores absolutos como relativos.

Para aclarar las causas que han dado lugar a la aparición del déficit público, hemos de analizar la evolución desagregada de los gastos y de los ingresos, pues, en principio, no parece correcto descartar a ninguno de ellos.

A) Los gastos

De acuerdo con los criterios de Contabilidad Nacional, los gastos públicos atienden a alguna de las tres finalidades siguientes: redistribuir la renta, producir servicios colectivos (consumo público) y realizar inversiones.

Los gastos de *redistribución de renta* absorbían en 1973 (cuadro n.° 1) el 45,8 por 100 de los recursos no financieros, quedando una renta bruta disponible del 54,2 por 100 que se distribuía entre consumo público el 35,1 por 100 y ahorro el 19,1 por 100. En 1980, como consecuencia del fuerte crecimiento de los gastos de redistribución de la renta y de consumo, el ahorro prácticamente desaparece, destinándose el 60 por 100 de los recursos no financieros a gastos de redistribución de la renta, con ganancias de más de 14 puntos en siete años, y el 40 por 100 a consumo público, que experimenta un aumento de casi 5 puntos.

En el período 1973-80 los recursos no financieros de las Administraciones públicas incrementaron su participación en el PIB en 4,6 puntos (cuadro n.° 3), pasando del 24,4 por 100 al 29,1 por 100, en tanto que los gastos de redistribución de la renta y de consumo público aumentaron conjuntamente su participación en el PIB en 9,2 puntos, lo que presionó sobre el ahorro público, haciéndolo desaparecer y dando lugar a que la inversión pública tuviera que ser financiada en 1980 en su totalidad con déficit.

Resulta asimismo que más del 64 por 100 del aumento de los ingresos se dedicó a financiar los gastos de redistribución de la renta y el resto fue incluso insuficiente para hacer frente al incremento del consumo público, lo que erosionó continuamente el ahorro público, haciéndolo desaparecer en 1980.

El fuerte crecimiento de los gastos de redistribución de la renta, que vieron incrementada su participación en el PIB en 6,3 puntos en siete años, lo que supone casi un punto de aumento por año, nos señala el camino que debemos seguir para determinar los gastos de esta naturaleza cuyo crecimiento ha provocado la desaparición del ahorro público.

Los cuadros núms. 4 y 5 y el gráfico 2 nos muestran la evolución durante el período 1973-81 de cada uno de los gastos de redistribución de la renta, en términos absolutos y en índices, y el cuadro n.º 6 pone de manifiesto que las prestaciones sociales han constituido el factor más dinámico del crecimiento del gasto de este grupo.

En efecto, de los 6,3 puntos de aumento en la participación del PIB de los gastos de redistribución de la renta, 5 puntos se explican por el aumento del gasto en prestaciones sociales y casi un punto por el habido en las subvenciones de explotación, el resto de los gastos de esta agrupación apenas han tenido influencia significativa en el aumento.

Dentro de las prestaciones sociales se ha analizado la evolución de los gastos que componen esta rúbrica (cuadro n.º 7), resultando que, de los 5 puntos de aumento en el PIB, más de 3 corresponden a las pensiones de Seguridad Social y casi 2 a la prestación de desempleo.

En resumen, podemos decir que de los 6 puntos de aumento que los gastos de redistribución de la renta han tenido en el PIB durante el período 1973-1980, 3 se deben a las pensiones de Seguridad Social, 2 a la prestación de desempleo y 1 a las subvenciones de explotación.

El otro gran componente del gasto público que ha tenido un fuerte crecimiento en el período que estamos analizando, y que ha presionado igualmente sobre el ahorro público, ha sido el *consumo público* (cuadro n.º 3), cuya participación en el PIB ha aumentado en casi 3 puntos, es decir más de 0,4 puntos de media anual.

El factor que explica, primordialmente, casi el 90 por 100 del aumento del consumo público en el PIB ha sido, del lado de los costes, las remuneraciones de los funcionarios (cuadros números 8 y 9). Es igualmente interesante conocer las causas del incremento del consumo público derivado de los diferentes servicios colectivos producidos (cuadro n.º 10); si bien, por no disponerse de la clasificación funcional del año 1980, la comparación se ha efectuado para el período 1973-79. En dicho período, el consumo público ha aumentado su participación en el PIB en 2,2 puntos; de los que un punto corresponde a sanidad y servicios sociales, medio punto a los servicios de educación y otro medio punto a la producción de servicios colectivos por las Corporaciones locales.

El tercer grupo de los gastos no financieros de las Administraciones públicas está constituido por la *inversión,* la cual ha crecido a una tasa media acumulativa anual del 20,4 por 100, igual a la experimentada por el PIB a precios de mercado, lo que ha dado lugar a que la inversión pública mantenga su tasa de participación en el PIB (3,5 por 100) (cuadro n.º 16). La consecuencia que de este hecho se obtiene es que la inversión pública no ha sido la causante del déficit público.

Lo que sí se ha producido ha sido una alteración en los componentes de estas inversiones, perdiendo importancia la formación bruta de capital fijo de las Administraciones públicas (inversión directa), con baja de medio punto, a pesar del fuerte déficit que existe en la provisión de servicios colectivos, que ha sido ganado por las transferencias de capital, que representa la ayuda de las Administraciones públicas a la financiación de la inversión realizada por otros sectores de la economía (empresas públicas y privadas).

A pesar de que la inversión pública no ha ganado participación en el PIB durante el período 1973-79, sin embargo sí que ha experimentado una ganancia con respecto a la formación bruta de capital fijo de la nación (cuadro n.º 17), que ha pasado del 15 al 18,1 por 100 debido al comportamiento de la inversión privada. Esta ganancia de 3,1 puntos se debe en su totalidad al dinamismo de las transferencias de capital.

Han sido los gastos corrientes los protagonistas del aumento de la participación de las Administraciones públicas en el PIB en 9,2 puntos, siendo las rúbricas más dinámicas, y que explican la casi totalidad de dicho aumento, los gastos de carácter social, con el 70 por 100, y las subvenciones de explotación, con el 11 por 100.

De lo expuesto en este apartado, podemos sacar las siguientes conclusiones:

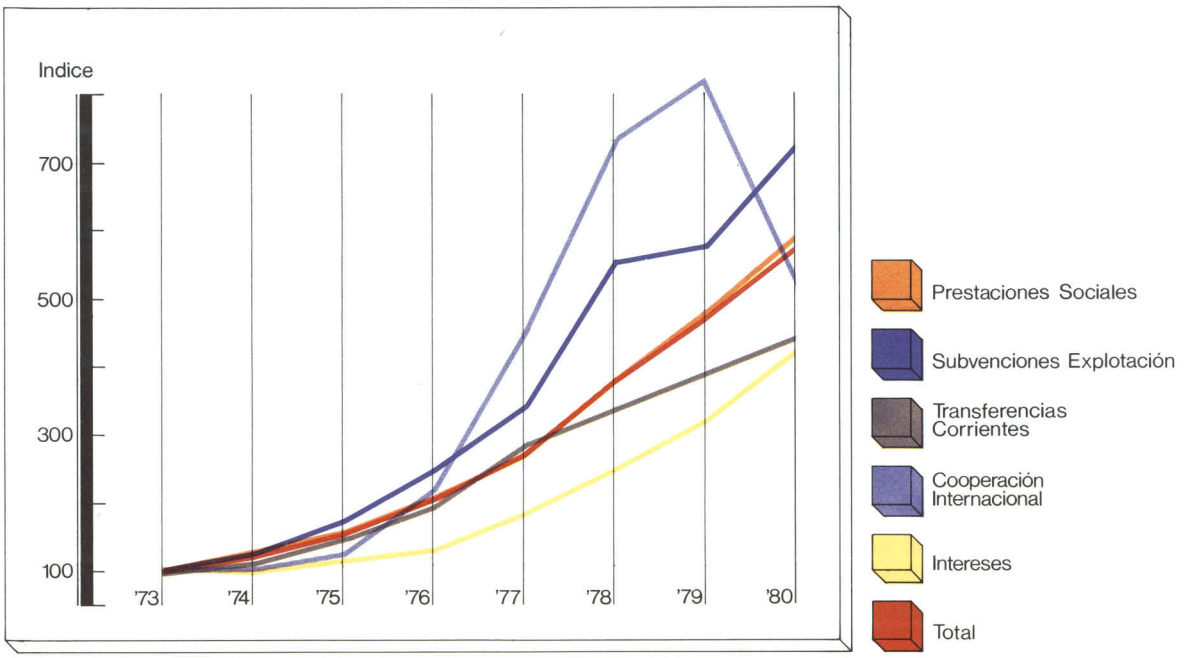
a) Al aumentar la participación en el PIB de los gastos de redistribución de la renta y de consumo público en el período 1973-80 en 9,2 puntos y los ingresos no financieros en sólo 4,6 puntos, es decir sólo en la mitad; el ahorro público se ha ido deteriorando paulatinamente, haciendo aparición el déficit en 1976.

b) Las rúbricas que han te-

GRAFICO 2.

OPERACIONES DE REDISTRIBUCION DE LA RENTA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS (Indices de evolución)

EVOLUCION DE LA REDISTRIBUCION DE LA RENTA
DE LAS ADMONES. PUBLICAS



SUBVENCIONES EXPLOTACION

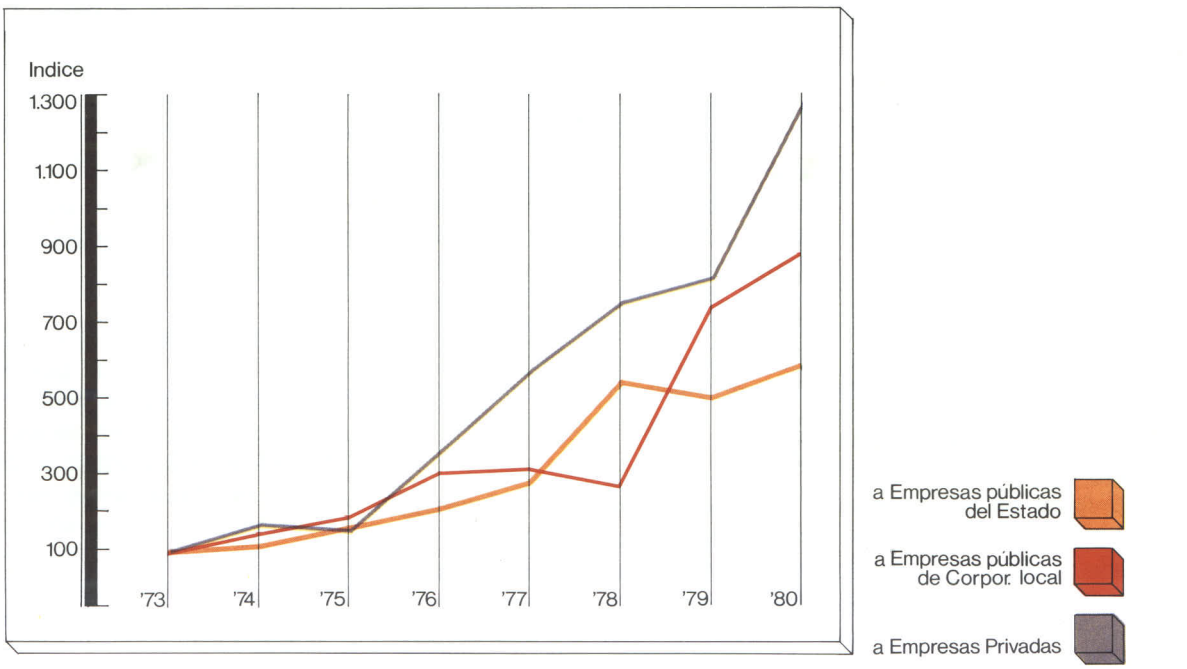
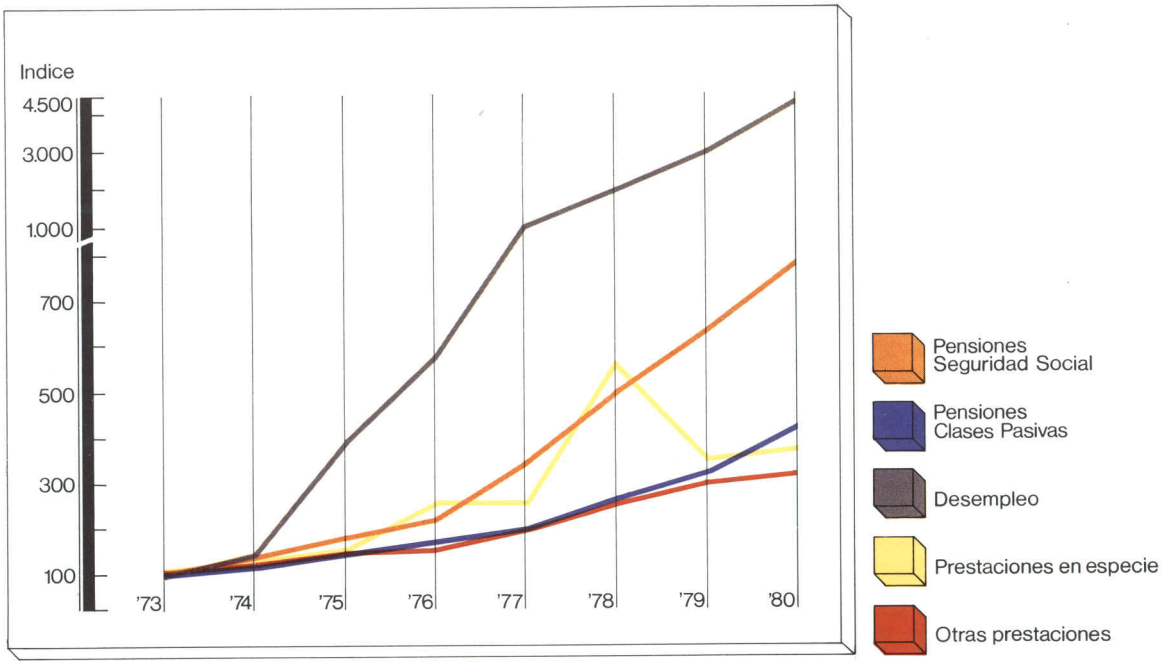


GRAFICO 2 (continuación)

PRESTACIONES SOCIALES



nido un mayor dinamismo y que explican la casi totalidad de los 9,2 puntos de aumento de la participación en el PIB a que se refiere la conclusión anterior, son las recogidas en la tabla C.

B) Los ingresos

Las causas del déficit público no sólo pueden ser debidas a un crecimiento desmesurado de los gastos, sino a que los ingresos no se hayan comportado de manera correcta. La evolución de los ingresos no financieros de las Administraciones públicas durante el período 1973-1980, ha producido una verdadera reforma estructural de nuestro sistema tributario, cuyos ingresos proceden de tres grandes grupos:

TABLA C

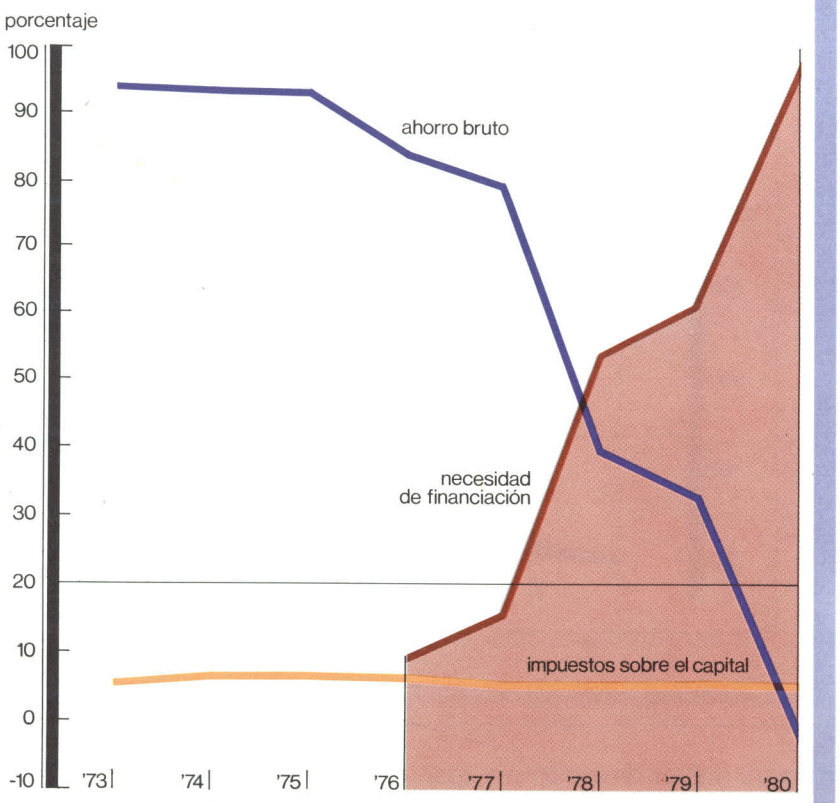
	Puntos	%
Pensiones de Seguridad Social	3	32,6
Prestación de desempleo	2	21,7
Subvenciones de explotación	1	10,9
Sanidad y Servicios Sociales	1	10,9
Educación	0,5	5,4
Producción de servicios colectivos por las Corporaciones Locales	0,5	5,4
Resto gastos redistributivos	0,3	3,3
Resto gastos de consumo (incluidos 0,7 puntos de aumento del año 80 no distribuidos funcionalmente).	0,9	9,8
TOTAL	9,2	100,0

	%
Impuestos ligados a la producción y a la importación	21
Impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio	24
Cotizaciones sociales	44

En el mencionado período, los ingresos han crecido a una tasa media acumulativa anual del 23,4 por 100, lo que ha dado lugar a una ganancia de 4,7 puntos de participación en el PIB, lo que supone un aumento de 0,67 puntos por año, como media.

Dicha ganancia se explica principalmente por la fuerte subida de las cotizaciones de la Seguridad Social, con ganancias de 3,5 puntos, un aumento de 3 puntos en los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio y una pérdida de 1,8 puntos en los impuestos ligados a la producción y a la importación a consecuencia de que sus rendimientos no han seguido siquiera al de la actividad económica, representado por el PIB, ya que su tasa de crecimiento ha sido sólo del 15,9 por 100, lo que parece apuntar un fuerte fraude en este grupo de impuestos.

GRAFICO 3.
FINANCIACION DE LA INVERSION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS



Fuente: «Contabilidad Nacional de España».

FINANCIACION DE LA INVERSION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

En el año 1973 el ahorro de las Administraciones públicas, entendido éste en sentido amplio como suma del ahorro bruto más las transferencias de capital recibidas y los impuestos sobre el capital, representó el 19,1 por 100 de los recursos no financieros de las Administraciones públicas, y no sólo fue suficiente para financiar la totalidad de la inversión pública (directa o indirecta), sino que además hubo un excedente que ascendió a casi la cuarta parte del ahorro y que fue colocado en los mercados financieros (cuadro n.º 11).

A partir de esta fecha, y como consecuencia del crecimiento de los gastos de redistribución de la renta y de consumo público a un ritmo muy superior al de los recursos no financieros, como hemos visto anteriormente, el ahorro fue reduciéndose paulatinamente hasta prácticamente desaparecer en 1980, mostrando la evolución expuesta en la tabla D.

La insuficiencia del ahorro para financiar el conjunto de la inversión pública a partir de 1976, no se debió a que ésta tuviera fuertes ritmos de aumento, ya que su tasa de crecimiento acumulativa anual fue, para el período de 1973-80, del 20,4 por 100, inferior a la de los recursos no financieros (23,4 por 100), perdiendo importancia cuantitativa en relación con los citados ingresos, como puede verse en la tabla E.

La caída del ahorro de las Administraciones públicas originó la aparición del déficit de las Administraciones públicas a partir de 1976 como fuente de financiación de la inversión pública, primero en cifra modesta, 9,1 por 100 del importe de la inversión, hasta llegar al 96,3 por 100 en 1980, año para el

cual prácticamente la totalidad de la inversión pública se ha financiado con déficit, que alcanzó la suma de 515.400 millones de pesetas. Si la inversión pública hubiese conservado el porcentaje que tenía en 1973, respecto de los recursos no financieros de las Administraciones públicas, el déficit se hubiese aumentado en 53.000 millones de pesetas.

TABLA D

AÑOS	Miles de millones de pesetas	% de ingresos no financieros
1973	192,7	19,1
1974	192,2	16,0
1975	228,1	15,2
1976	220,8	11,8
1977	307,0	12,4
1978	171,1	5,5
1979	158,1	4,2
1980	20,2	0,5

FINANCIACION DEL DEFICIT

Dado que la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas se calcula por el saldo de la cuenta de capital, mientras que la financiación recibida se determina por la suma algebraica de las operaciones activas y pasivas realizadas por los agentes incluidos en dicho sector, es evidente que existe siempre una discrepancia entre ambas cifras, que figura bajo la rúbrica de ajuste en el cuadro número 12, que hemos elaborado a la vista de la información contenida en el informe del Banco de España. Merece reseñarse el fuerte importe del ajuste en el año 1977, por una cuantía inclusive superior a la de la propia necesidad de financiación.

A efectos de nuestro estudio, vamos a partir de la cifra de déficit ajustado, analizando lo sucedido a partir de 1976, en que el déficit hace su aparición dentro del período que estamos contemplando.

Según se pone de manifiesto en el cuadro n.° 13, el déficit de las Administraciones públicas se ha incrementado de forma espectacular, duplicándose cada año con respecto al año anterior.

TABLA E

AÑOS	Inversión total en miles de millones de pesetas	% en recursos no financieros
1973	146,1	14,5
1974	192,2	14,9
1975	225,5	15,0
1976	242,9	13,0
1977	360,3	14,6
1978	377,9	12,1
1979	411,3	10,9
1980	535,6	13,3

En cuanto a la financiación del déficit, aunque ha ido aumentando la obtenida a través del mercado de capitales, sin embargo ha sido el sistema crediticio quien ha jugado el papel de principal proveedor de fondos de las Administraciones públicas y, dentro de éste, el recurso al Banco de España, con porcentajes superiores al 70 por 100 del déficit (excepto en 1978 que fue sólo del 34 por 100), y con una media para los cuatro últimos años del 66 por 100.

Dado que para muchas empresas españolas el único mercado financiero a que tienen acceso es el sistema crediticio, convendría profundizar en el debate de este punto, para determinar si sus efectos son más o menos perturbadores para el sector privado que la alternativa de financiación del déficit público a través del mercado de valores en una mayor proporción que la utilizada hasta ahora.

CUADRO N.° 1

DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(En miles de millones de pesetas)

	1973	%	%	*1974*	%	%
Recursos totales	1.010,2	100,0		1.199,2	100,0	
Redistribución de la renta	462,9	45,8		559,1	46,6	
Renta bruta disponible	547,3	54,2	100,0	640,1	53,4	100,0
Consumo público	354,6	35,1	64,8	447,9	37,4	70,0
Ahorro (1)	192,7	19,1	35,2	192,2	16,0	30,0
Inversión	146,1	14,5		179,2	14,9	
Capacidad (+) o necesidad (—) financiación.	+ 46,6	+4,6		+ 9,3	0,8	
Discrepancia estadística				3,7	0,3	
	1975	%	%	*1976*	%	%
Recursos totales	1.501,9	100,0		1.866,5	100,0	
Redistribución de la renta	718,0	47,8		934,2	50,1	
Renta bruta disponible	783,9	52,2	100,0	932,3	49,9	100,0
Consumo público	555,8	37,0	70,9	711,5	38,1	76,3
Ahorro (1)	228,1	15,2	29,1	220,8	11,8	23,7
Inversión	225,5	15,0		242,9	13,0	
Capacidad (+) o necesidad (—) financiación.	+ 2,6	0,2		— 22,1	—1,2	
Discrepancia estadística						
	1977	%	%	*1978*	%	%
Recursos totales	2.480,6	100,0		3.103,2	100,0	
Redistribución de la renta	1.252,6	50,5		1.763,0	56,8	
Renta bruta disponible	1.228,0	49,5	100,0	1.340,2	43,2	100,0
Consumo público	921,0	37,1	75,0	1.169,1	37,7	87,2
Ahorro (1)	307,0	12,4	25,0	171,1	5,5	12,8
Inversión	360,3	14,6		377,9	12,1	
Capacidad (+) o necesidad (—) financiación.	— 56,5	—2,3		—206,8	—6,6	
Discrepancia estadística	3,2	0,1				
	1979	%	%	*1980*	%	%
Recursos totales	3.747,0	100,0		4.401,7	100,0	
Redistribución de la renta	2.172,8	58,0		2.644,3	60,1	
Renta bruta disponible	1.574,2	42,0	100,0	1.757,4	39,9	100,0
Consumo público	1.416,1	37,8	90,0	1.737,2	39,4	98,9
Ahorro (1)	158,1	4,2	10,0	20,2	0,5	1,1
Inversión	411,3	10,9		535,6	13,3	
Capacidad (+) o necesidad (—) financiación.	—253,2	—6,7		—515,4	—12,8	
Discrepancia estadística						

(1) El ahorro se define aquí en sentido amplio, como el total de «Recursos» de la cuenta de capital de las Administraciones Públicas.

CUADRO N.º 1 (continuación)

DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(En miles de millones de pesetas)

	1981 (a)	%	%
Recursos totales	5.211,4	100,0	
Redistribución de la renta	3.207,4	61,5	
Renta bruta disponible	2.004,0	38,5	100,0
Consumo público	2.003,0	38,5	99,9
Ahorro (1)	1,0		0,1
Inversión	693,3	13,3	
Capacidad (+) o necesidad (—) de financiación	—692,3	—13,3	

(a) Estimación de la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público.

(1) El ahorro se define aquí en sentido amplio, como el total de «Recursos» de la cuenta de capital de las Administraciones Públicas.

Fuentes: «Contabilidad Nacional de España», «Informe del Banco de España» y elaboración propia.

CUADRO N.º 2

DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(Indices de evolución)

	1973	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*	*1980*
Recursos totales	100	118,68	148,66	184,75	245,53	307,16	370,88	435.68
Redistribución de la renta	100	120,78	155,10	201,81	270,59	380,85	469,38	571,20
Renta bruta disponible	100	116,95	143,23	170,34	224,37	244,87	287,63	321,10
Consumo público	100	126,31	156,74	200,65	259,72	329,70	399,35	489,90
Ahorro	100	99,74	118,37	114,58	159,31	88,79	82,05	10,48
Inversión	100	122,65	154,34	166,25	246,71	258,66	281,52	366,60
Capacidad (+) o necesidad (—) financiación	100	19,95	5,65	— 47,42	—121,20	—443,77	—543,34	—1.106,00

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 3

VARIACIONES EN LA DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(En miles de millones de pesetas)

	1973	*% s/PIB*	*1980*	*% s/PIB*	*Aumento*	*% del total*	*% incremento en el PIB*
Redistribución renta	462,9	11,18	2.644,3	17,47	2.181,4	64,32	6,29
Consumo público	354,6	8,56	1.737,2	11,47	1.382,6	40,77	2,91
Ahorro (1)	192,7	4,66	20,2	0,13	— 172,5	—5,09	—4,53
TOTAL RECURSOS NO FINANCIEROS	1.010,2	24,40	4.401,7	29,07	3.391,5	100,0	4,67

(1) El ahorro se define aquí en sentido amplio, como el total de «Recursos» de la cuenta de capital de las Administraciones Públicas.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 4

OPERACIONES DE REDISTRIBUCION DE LA RENTA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(En miles de millones de pesetas)

	1973	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*
I. PRESTACIONES SOCIALES.	356,1	437,1	558,2	723,9	954,1	1.342,0	1.702,5	2.069,5	2.489,8
Pensiones Seguridad Social	118,2	156,5	205,2	251,0	393,8	572,9	749,0	919,1	—
Pensiones Clases Pasivas	41,3	47,6	56,6	66,9	79,5	109,6	128,7	172,5	—
Pensiones Guerra Civil	—	—	—	—	—	—	8,6	24,2	—
Desempleo	7,2	10,6	28,7	41,5	77,0	137,8	216,2	310,9	—
Prestaciones en especie	82,3	99,0	116,7	205,3	200,7	253,4	283,3	304,1	—
Otras prestaciones	107,1	123,4	151,0	159,2	203,1	268,3	316,7	338,7	—
II. SUBVENCIONES EXPLOTACION	38,8	48,4	68,6	94,7	130,1	213,5	222,7	280,9	283,0
A empresas públicas del Estado	29,3	33.4	47,2	62,2	83,7	158,5	147,5	172,7	—
A empresas públicas de Corporaciones Locales	3,4	5,0	6,4	10,3	10,6	9,1	25,2	30,0	—
A empresas privadas	6,1	10,0	15,0	22,2	35,8	45,9	50,0	78,2	—
III. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	41,7	47,6	62,0	81,9	118,6	140,7	162,0	183,4	260,1
Premio Loterías y Quinielas	34,3	42,3	55,4	68,7	91,2	115,1	125,5	144,6	—
Varios	7,4	5,3	6,6	13,2	27,4	25,6	36,5	38,8	—
IV. INTERESES	25,7	25,4	28,4	32,4	47,0	62,3	80,6	107,3	171,0
V. COOPERACION INTERNACIONAL	0,6	0,6	0,8	1,3	2,7	4,4	4,9	3,1	3,5
TOTAL	462,9	559,1	718,0	934,2	1.252,5	1.762,9	2.172,7	2.644,2	3.207,4

Fuentes: «Contabilidad Nacional de España» e «Informe del Banco de España».

CUADRO N.° 5

OPERACIONES DE REDISTRIBUCION DE LA RENTA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(Indices de evolución)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
I. PRESTACIONES SOCIALES... ...	100	122,7	156,7	203,3	267,9	376,8	478,1	581,1
Pensiones Seguridad Social	100	132,4	173,6	212,3	333,2	484,7	633,7	777,6
Pensiones clases pasivas	100	115,2	137,0	161,9	192,5	265,4	311,6	417,7
Pensiones Guerra Civil...	—	—	—	—	—	—	100,0	281,4
Desempleo	100	147,2	398,6	576,4	1.069,4	1.913,8	3.002,8	4.318,0
Prestaciones en especie	100	120,3	141,8	249,4	243,8	559,2	344,2	369,5
Otras prestaciones	100	115,2	140,9	148,6	189,6	250,5	295,7	316,2
II. SUBVENCIONES EXPLOTACION.	100	124,7	176,8	244,0	335,3	550,2	573,9	723,9
A empresas públicas del Estado...	100	114,0	161,0	212,3	283,7	541,0	503,4	589,4
A empresas públicas de Corporaciones Locales	100	147,0	188,2	302,9	311,7	267,6	741,2	882,3
A empresas privadas	100	163,9	145,9	363,9	586,8	752,4	819,7	1.282,0
III. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	100	114,1	148,6	196,4	284,4	337,4	388,5	439,8
Premio Loterías y Quinielas	100	123,3	161,5	200,3	265,9	335,5	365,9	421,6
Varios	100	71,6	89,2	178,9	370,2	345,9	493,2	524,3
IV. INTERESES	100	98,8	110,5	126,0	182,9	242,4	313,6	417,5
V. COOPERACION INTERNACIONAL	100	100,0	133,3	216,7	450,0	733,3	816,6	516,6
TOTAL	100	120,8	155,1	201,8	270,6	380,8	469,4	571,2

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.° 6

VARIACIONES EN LAS OPERACIONES DE REDISTRIBUCION DE LA RENTA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(En miles de millones de pesetas)

	1973	% s/PIB	1980	% s/PIB	Aumento	% del total	% del incremento en el PIB
Prestaciones sociales	356,1	8,60	2.069,5	13,67	1.713,4	78,55	5,07
Subvenciones explotación	38,8	0,94	280,9	1,86	242,1	11,10	0,92
Transferencias corrientes...	41,7	1,01	183,4	1,21	141,7	6,50	0,20
Intereses	25,7	0,62	107,3	0,71	81,6	3,74	0,09
Corporación internaciones	0,6	0,01	3,1	0,02	2,5	0,11	0,01
TOTALES	462,9	11,18	2.644,2	17,47	2.181,3	100,0	6,29

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 7

VARIACIONES EN LAS PRESTACIONES SOCIALES DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(En miles de millones de pesetas)

	1973	*% s/PIB*	*1980*	*% s/PIB*	*Aumento*	*% del total*	*% de aumento en el PIB*
Pensiones Seguridad Social...	118,2	2,86	919,1	6,07	800,9	46,74	3,21
Pensiones clases pasivas...	41,3	1,00	172,5	1,14	131,2	7,66	0,14
Pensiones Guerra Civil	—	—	24,2	0,16	24,2	1,41	0,16
Desempleo	7,2	0,17	310,9	2,05	303,7	17,72	1,88
Prestaciones en especie	82,3	1,99	304,1	2,01	221,8	12,95	0,02
Otras prestaciones	107,1	2,58	338,7	2,24	231,6	13,52	—0,34
TOTALES	356,1	8,60	2.069,5	13,67	1.713,4	100,00	5,07

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 8

CONSUMO PUBLICO

(En miles de millones de pesetas)

CONCEPTOS	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*
Compras netas de bienes y servicios.	63,2	78,5	97,7	114,8	138,2	189,0	218,9	279,9	323,5
Remuneración de los asalariados ...	274,7	347,3	432,5	567,2	747,1	944,2	1.146,0	1.396,3	1.610,6
Consumo de capital fijo	16,7	22,1	25,5	29,5	35,7	44,9	51,2	61,0	68,9
TOTAL	354,6	447,9	555,7	711,5	921,0	1.169,1	1.416,1	1.737,2	2.003,0

Fuentes: «Contabilidad Nacional de España» e «Informe del Banco de España».

CUADRO N.º 9

INCIDENCIAS DE LOS COMPONENTES DEL COSTE EN EL AUMENTO DEL CONSUMO PUBLICO

(En miles de millones de pesetas)

	1973	*% s/PIB*	*1980*	*% s/PIB*	*Aumento*	*% del total*	*% s/PIB*
Compras netas de bienes y servicios.	63,2	1,53	279,9	1,85	216,7	15,67	0,32
Remuneración de los asalariados... ...	274,7	6,63	1.396,3	9,22	1.121,6	81,12	2,59
Consumo de capital fijo	16,7	0,40	61,0	0,40	44,3	3,21	—
TOTALES	354,6	8,56	1.737,2	11,47	1.382,6	100,00	2,91

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 10

INCIDENCIA DE LA PRODUCCION DE SERVICIOS COLECTIVOS EN EL AUMENTO DEL CONSUMO PUBLICO

(En miles de millones de pesetas)

CONCEPTOS	*1973*	*% s/PIB*	*1979*	*% s/PIB*	*Aumento*	*% del total*	*% s/PIB*
Defensa	70,9	1,71	233,4	1,77	162,5	15,3	0,06
Educación	54,0	1,30	238,5	1,81	184,5	17,4	0,51
Sanidad y Servicios y Sociales	46,8	1,13	278,9	2,12	232,1	21,9	0,99
Clases pasivas (cotizaciones)	41,3	1,00	128,7	0,98	87,4	8,2	—0,02
Producción de servicios colectivos por las Corporaciones Locales	48,8	1,18	222,1	1,69	173,3	16,3	0,51
Resto de servicios colectivos	92,8	2,24	314,5	2,39	221,7	20,9	0,15
TOTALES	354,6	8,56	1.416,1	10,76	1.061,5	100,0	2,20

Fuentes: «Cuentas de las Administraciones Públicas», Ministerio de Hacienda, y elaboración propia.

CUADRO N.º 11

FINANCIACION DE LA INVERSION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

	1973	%	*1974*	%	*1975*	%	*1976*	%	*1977*	%
RECURSOS										
Ahorro (a):										
Ahorro bruto	181,5	94,2	180,0	93,7	213,3	93,5	205,4	84,6	288,2	79,3
Transferencias de capital	—	—	—	—	—	—	—	—	0,4	0,1
Impuestos sobre el capital	11,2	5,8	12,2	6,3	14,8	6,5	15,4	6,3	18,4	5,1
Necesidad de financiación	—	—	—	—	—	—	22,1	9,1	56,5	15,5
RECURSOS = EMPLEOS	192,7	100,0	192,2	100,0	228,1	100,0	242,9	100,0	363,5	100,0
EMPLEOS										
Inversión:										
Formación bruta de capital fijo	103,2	53,6	123,8	64,5	158,4	69,4	164,2	67,6	237,9	65,4
Adquisición neta de terreno	4,4	2,3	6,5	3,4	5,9	2,6	6,9	2,8	10,9	3,0
Transferencias de capital	38,5	20,0	48,9	25,4	61,2	26,8	71,8	29,6	111,5	.30,6
Capacidad de financiación	46,6	24,1	9,3	4,8	2,6	1,2	—	—	—	—
Discrepancia estadística	—	—	3,7	1,9	—	—	—	—	3,2	1,0

(a) Ahorro en sentido amplio.

Fuentes: «Contabilidad Nacional de España» e «Informe del Banco de España».

CUADRO N.º 11 (continuación)

FINANCIACION DE LA INVERSION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

	1978	%	*1979*	%	*1980*	%	*1981 (1)*	%
RECURSOS								
Ahorro (a):								
Ahorro bruto	149,6	39,6	134,5	32,7	— 8,9	— 1,7	— 29,8	— 4,3
Transferencias de capital	—	—	0,7	0,2	0,8	0,1	1,1	0,2
Impuestos sobre el capital	21,5	5,7	22,9	5,5	28,3	5,3	29,7	4,3
Necesidad de financiación	206,8	54,7	253,2	61,6	515,4	96,3	692,3	99,8
RECURSOS = EMPLEOS	377,9	100,0	411,3	100,0	535,6	100,0	693,3	100,0
EMPLEOS								
Inversión:								
Formación bruta de capital fijo	238,8	63,2	239,7	58,3	303,2	56,6	372,4	—
Adquisición neta de terreno	6,8	1,8	6,9	1,7	7,6	1,4	—	—
Transferencias de capital	132,3	35,0	—164,7	40,0	224,8	42,0	320,9	—
Capacidad de financiación	—	—	—	—	—	—	—	—
Discrepancia estadística	—	—	—	—	—	—	—	—

(1) Estimación de la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público.

(a) Ahorro en sentido amplio.

Fuentes: «Contabilidad Nacional de España» e «Informe del Banco de España».

CUADRO n.º 12

FINANCIACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(En miles de millones de pesetas)

	1973	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*	*1980*
Necesidad (—) capacidad (+) de financiación	46,6	9,3	2,6	—22,1	— 56,5	—206,8	—253,2	—515,4
Ajuste	— 8,0	—18,6	3,6	— 2,3	— 69,6	— 19,6	2,5	— 5,4
Déficit ajustado (—) superávit ajustado (+)	38,6	— 9,3	6,2	—24,4	—126,1	—226,4	—250,7	—520,8
Financiación recibida (+)	—38,6	9,3	— 6,2	24,4	126,1	226,4	250,7	520,8
Sector privado	— 8,2	—13,0	3,9	7,3	7,9	3,7	7,5	— 7,1
Emisión de moneda	1,3							
Deuda no negociable	— 1,6							
Obligaciones INI	3,9							
Créditos (netos)	—11,8							
Sector exterior	0,3	5,3	1,3	32,2	85,1	— 46,6	— 1,3	— 22,3
Mercados de valores	— 8,2	—14,2	—10,8	— 3,3	8,9	25,6	57,6	77,2
Compra títulos	— 4,9							
Deuda negociable	— 3,3							
Sistema crediticio	—11,1	37,4	31,5	—45,4	— 9,0	180,3	265,5	391,6
Sistema bancario	—19,1	— 7,4	—31,9	19,3	—108,2	103,1	59,8	27,3
Deuda no negociable	13,7							
Dotaciones ICO	—25,6							
Depósitos	—17,7							
Créditos	10,5							
Banco de España	8,0	44,8	63,4	—64,7	99,2	77,2	205,7	364,3
Créditos y depósitos (netos)	8,0	44,8	62,8	—64,1	27,7	145,3	145,5	361,9
Deuda no negociable	—	—	0,6	— 0,6	71,5	— 68,1	60,2	2,4
Sin clasificar	—11,4	— 6,2	—32,1	33,6	33,2	63,4	— 78,6	81,4

Fuentes: «Informe del Banco de España» y elaboración propia.

CUADRO N.º 13

ADMINISTRACIONES PUBLICAS: FUENTES DE FINANCIACION

(En miles de millones de pesetas)

	1976	%	*1977*	%	*1978*	%	*1979*	%	*1980*	%
Déficit (—)	—22,1	—	— 56,5	—	—206,8	—	—253,2	—	—515,4	—
Ajuste	— 2,3	—	— 69,6	—	— 19,6	—	— 2,5	—	— 5,4	—
Financión recibida (+)	24,4	100,0	126,1	100,0	226,4	100,0	250,7	100,0	520,8	100,0
Sector privado... ...	7,3	29,9	7,9	6,6	3,7	1,6	7,5	3,0	— 7,1	— 1,3
Sector exterior ...	32,2	132,0	85,1	67,5	— 46,6	20,6	— 1,3	— 0,5	— 22,3	— 4,3
Mercado de valores.	— 3,3	— 13,5	8,9	7,1	25,6	0,1	57,6	23,0	77,2	14,8
Sistema crediticio...	—45,4	—186,1	— 9,0	— 7,1	180,3	79,6	265,5	105,9	391,6	75,2
Sistema bancario...	19,3	79,1	—108,2	— 85,8	103,1	45,5	59,8	23,8	27,3	5,2
Banco de España...	—64,7	—265,2	99,2	76,7	77,2	34,1	205,7	82,1	364,3	70,0
Sin clasificar	33,6	137,7	33,2	26,3	63,4	28,0	— 78,6	— 31,3	81,4	15,6

Fuentes: Elaboración propia e «Informe del Banco de España».

CUADRO N.º 14

RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(En miles de millones de pesetas)

	1973	%	*1974*	%	*1975*	%
Impuestos ligados a la producción y a la importación	331,3	32,8	353,8	29,5	403,9	26,9
Rentas de la propiedad y de la empresa	46,5	4,6	62,2	5,2	76,1	5,1
Cotizaciones sociales ficticias	41,3	4,1	47,6	4,1	56,6	3,8
Impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio	162,1	16,0	201,8	16,8	264,2	17,6
Cotizaciones sociales efectivas	336,6	33,3	420,3	35,0	564,1	37,5
Transferencias corrientes	64,4	6,4	79,2	6,6	96,7	6,4
Transferencias de capital	—	—	—	—	—	—
Impuestos sobre el capital	11,3	1,1	12,2	1,0	14,8	1,0
Ajuste consumo de capital fijo	16,7	1,7	22,1	1,8	25,5	1,7
TOTALES	1.010,2	100,0	1.199,2	100,0	1.501,9	100,0

Fuentes: «Contabilidad Nacional de España», «Informe del Banco de España» y elaboración propia.

CUADRO N.º 14 (continuación)

RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(En miles de millones de pesetas)

	1976	%	*1977*	%	*1978*	%
Impuestos ligados a la producción y a la importación	480,4	25,7	613,2	24,8	693,4	22,4
Rentas de la propiedad y de la empresa	86,9	4,7	117,3	4,7	127,7	4,1
Cotizaciones sociales ficticias	66,9	3,6	79,5	3,2	109,6	3,5
Impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio	339,0	18,1	448,2	18,0	619,6	20,0
Cotizaciones sociales efectivas	729,3	39,1	1.005,3	40,6	1.294,1	41,7
Transferencias corrientes	119,1	6,4	162,7	6,5	192,4	6,2
Transferencias de capital	—	—	0,3	—	—	—
Impuestos sobre el capital	15,4	0,8	18,4	0,8	21,5	0,7
Ajuste consumo de capital fijo	29,5	1,6	35,7	1,4	44,9	1,4
TOTALES	1.866,5	100,0	2.480,6	100,0	3.103,2	100,0

Fuentes: «Contabilidad Nacional de España», «Informe del Banco de España» y elaboración propia.

CUADRO N.º 14 (continuación)

RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(En miles de millones de pesetas)

	1979	%	*1980*	%	*1981*	%
Impuestos ligados a la producción y a la importación	824,0	22,0	929,3	21,1	1.138,8	21,8
Rentas de la propiedad y de la empresa	141,1	3,7	169,3	3,9	418,6 (1)	8,0
Cotizaciones sociales ficticias	128,7	3,4	172,5	3,9	—	—
Impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio	784,4	20,9	1.036,9	23,6	1.204,3	23,1
Cotizaciones sociales efectivas	1.572,0	42,0	1.756,4	39,9	2.025,4	38,9
Transferencias corrientes	222,0	6,0	247,2	5,6	324,6	6,3
Transferencias de capital	0,7	—	0,8	—	1,1	—
Impuestos sobre el capital	22,9	0,6	28,3	0,6	29,7	1,3
Ajuste consumo de capital fijo	51,2	1,4	61,0	1,4	68,9	1,3
TOTALES	3.747,0	100,0	4.401,7	100,0	5.211,4	100,0

(1) Para el año 1981 esta cifra comprende los conceptos «Rentas de la propiedad y de la empresa» y «Cotizaciones sociales ficticias», y, además, «La cooperación internacional».

Fuentes: «Contabilidad Nacional de España», «Informe del Banco de España» y elaboración propia.

CUADRO N.° 15

VARIACIONES EN LOS RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(En miles de millones de pesetas)

CONCEPTOS	*1973*	*% sobre PIB*	*1980*	*% sobre PIB*	*Aumento*	*% del total*	*% de incremento en el PIB*
Impuestos líquidos a la producción y a la importación	331,3	8,0	929,3	6,2	598,0	17,6	— 1,8
Rentas de la propiedad y de la empresa	46,5	1,1	169,3	1,1	122,8	3,6	—
Impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio	162,1	3,9	1.036,9	6,9	874,8	25,8	3,0
Cotizaciones sociales efectivas	336,6	8,1	1.756,4	11,6	1.419,8	41,9	3,5
Cotizaciones sociales ficticias	41,3	1,0	172,5	1,1	131,2	3,9	0,1
Transferencias corrientes	64,4	1,6	247,2	1,6	182,8	5,4	—
Transferencias de capital	—	—	0,8	—	0,8	—	—
Impuestos sobre el capital	11,3	0,3	28,3	0,2	17,0	0,5	— 0,1
Ajuste: consumo de capital fijo	16,7	0,4	61,0	0,4	44,3	1,3	—
TOTALES	1.010,2	24,4	4.401,7	29,1	3.391,5	100,0	4,7

Fuentes: «Informe del Banco de España» y elaboración propia.

CUADRO N.° 16

GASTOS DE INVERSION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(En miles de millones de pesetas)

	1973	*% sobre PIB*	*1980*	*% sobre PIB*	*Aumento*	*% del total*	*% de incremeto en el PIB*
Formación bruta de capital fijo	103,2	2,5	303,2	2,0	200,0	51,4	— 0,5
Adquisición neta de terrenos	4,4	0,1	7,6	—	3,2	0,8	— 0,1
Transferencias de capital	38,5	0,9	224,8	1,5	186,3	47,8	0,6
TOTAL	146,1	3,5	535,6	3,5	389,5	100,0	—

Fuentes: «Informe del Banco de España», «Contabilidad Nacional de España» y elaboración propia.

CUADRO N.º 17

GASTOS DE INVERSION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN RELACION CON LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO

(En miles de millones de pesetas)

	1973	*% sobre FBCF de la Nación*	*1979*	*% sobre FBCF de la Nación*	*% incremento en FBCF de la Nación*
Formación bruta de capital fijo	103,2	10,6	303,2	10,2	— 0,4
Adquisición neta de terrenos	4,4	0,5	7,6	0,3	— 0,2
Transferencias de capital	38,5	3,9	224,8	7,6	3,7
TOTAL	146,1	15,0	535,6	18,1	3,1

Fuentes: «Informe Banco de España», «Contabilidad Nacional de España» y elaboración propia.

EL DEFICIT PUBLICO Y LOS AGENTES ECONOMICOS

José M. Gonzalez-Páramo

EN cuanto a los *agentes* económicos a incluir en el déficit se presentan las siguientes alternativas:

- Estado.
- Administración Central (Estado + Organismos de la Administración Central).
- Administraciones Públicas (Administración Central + Administraciones de la Seguridad Social + Administraciones Autonómicas y Locales).
- Sector Público (Administraciones Públicas + Empresas Públicas no Financieras + Instituciones Financieras Públicas).

Existe un acuerdo general en torno a la conveniencia de utilizar un concepto amplio para analizar la actuación del agente «sector público». La elección se reduce a las dos últimas alternativas: Administraciones Públicas o «sector público restringido» (AA.PP.) y lo que se puede denominar «sector público ampliado» (S.P.A.). Indudablemente, la consideración de Empresas no Financieras e Instituciones Financieras Públicas facilita una visión más amplia de la actividad pública, tanto por constituir una medida de la intervención de la autoridad en el «sector mercado» como la repercusión de sus resultados económicos en la actividad financiera de agentes de las AA.PP.

Del esquema se desprende que, por la esencia de sus operaciones, sólo las AA.PP. tienen sustantividad propia con respecto al «sector mercado», y así se considera en todos los sistemas de Contabilidad Nacional. La segunda acepción adscribe al sector público aquellos subsectores en los que el origen y posterior control de las decisiones que adoptan vienen determinados en alguna medida por la autoridad política. El interés que tiene es financiero.

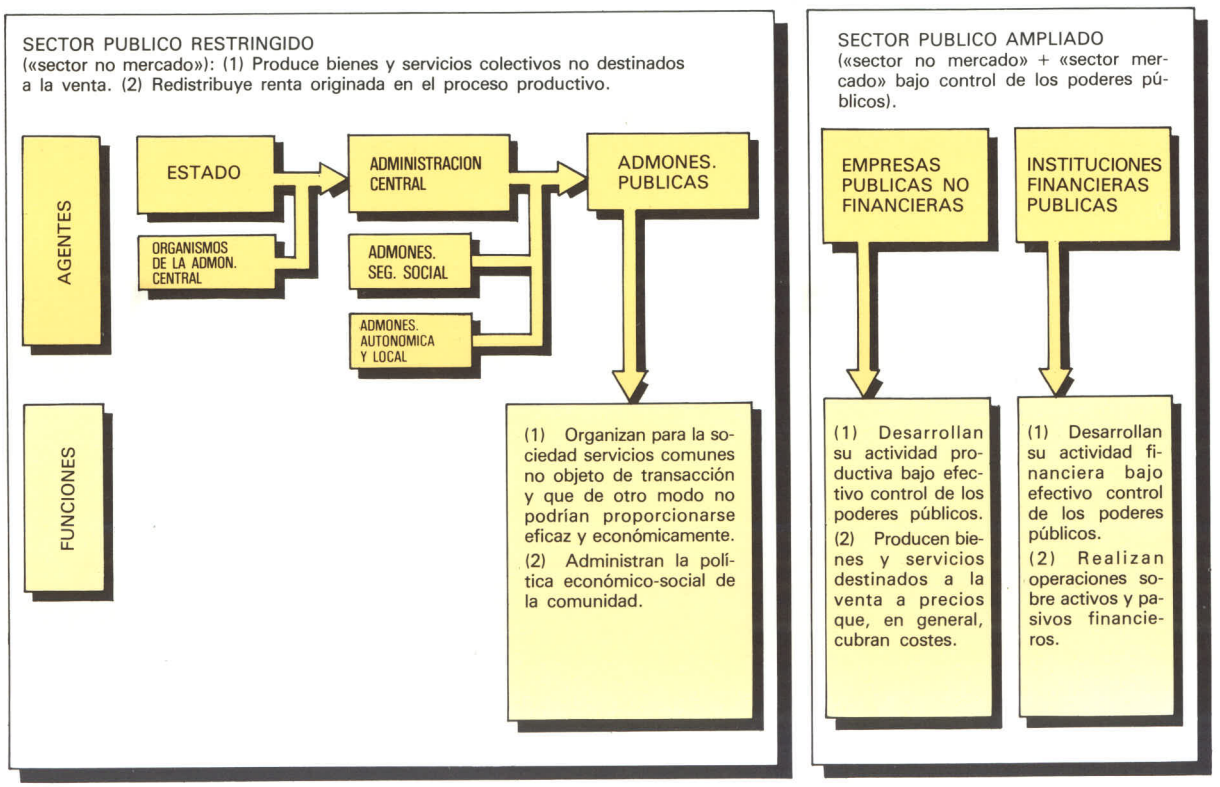
Indudablemente, las operaciones englobadas en el S.P.A. pierden homogeneidad en cuanto que:

a) La zona de confluencia de los sectores «mercado» y «no mercado» puede ser objeto de valoraciones diversas.

b) Podría, por tanto, adscribirse igualmente al «sector mercado».

c) La extensión de las intervenciones públicas al margen del mercado llevaría a una definición aún más extensiva, el llamado «Sector protegido» (S.P.A. + empresas privadas subvencionadas + actividades que gozan de protección comercial + actividades reglamentadas + intervenciones en los mercados de factores y bienes).

AGENTES INCLUIDOS EN EL SECTOR PUBLICO ESPAÑOL



LAS OPERACIONES EN QUE SE PRESENTA EL DEFICIT PUBLICO

José M. Gonzalez-Páramo

ATENDIENDO a las partidas u *operaciones* a considerar, pueden agruparse las posibilidades existentes en torno a las tres siguientes:

a) Déficit no financiero (necesidad de financiación, en términos de gestión) = ingresos no financieros — gastos no financieros = ahorro (ingresos corrientes — gastos corrientes) + ingresos de capital — gastos de capital = (ingresos totales — variación de pasivos financieros) — (gastos totales — variación de activos financieros).

b) Saldo a financiar = déficit no financiero — adquisición neta de activos financieros.

c) Apelación neta al Banco de España = ingresos totales (excluido el recurso al Banco de España) — gastos totales.

En consecuencia, se obtendrían 16 conceptos diferentes de déficit, de los cuales los más utilizados serían los de Administraciones Públicas (**).

TIPOS DE DEFICIT Y SU UTILIZACION

CONCEPTO / AGENTE	DEFICIT NO FINANCIERO (DE CAJA)	NECESIDAD DE FINANCIACION (DE GESTION)	SALDO A FINANCIAR (DE GESTION)	APELACION AL BANCO DE ESPAÑA (DE CAJA)
ESTADO	*	*	*	*
ADMINISTRACION CENTRAL	*	*	*	*
ADMINISTRACIONES PUBLICAS	* *	* *	* *	* *
SECTOR PUBLICO AMPLIADO	*	*	*	*
UTILIZACION Y CARACTERISTICAS	(1) Seguimiento de la financiación del déficit no financiero. (2) Análisis coyuntural.	(1) Se emplea en Contabilidad Nacional. (2) Excluye las operaciones financieras. (3) Mide los efectos de la actuación del sector público cuando comienza a producir alteración de flujos reales. (4) Refleja la detracción de recursos del resto de las unidades económicas.	(1) Permite apreciar la actividad de intermediación financiera pública (completado por la necesidad de financiación). (2) Aísla el recurso del sector público al sistema financiero. (3) Es útil en la programación monetaria (los activos netos sobre el sector público, contrapartida de M3, integran SAF).	(1) Mide el impacto sobre la liquidez primaria. (2) Determina, junto con la liquidez exterior, la senda del crédito neto al sistema bancario suministrado por la autoridad monetaria.

EL DEFICIT PUBLICO Y LAS FASES DE CONTABILIZACION DE LAS OPERACIONES

José M. Gonzalez-Páramo

EN lo que respecta a las *fases* de contabilización de la operación financiera, deben distinguirse fundamentalmente dos:

a) Contabilidad de gestión: computa la diferencia entre derechos reconocidos y obligaciones contraídas en el ejercicio de referencia.

b) Contabilidad de caja: trata de cuantificar la realización efectiva de pagos líquidos y la percepción de ingresos líquidos por el Tesoro, con inclusión de los derivados de derechos reconocidos y obligaciones contraídas en ejercicios anteriores y exclusión de las surgidas en el ejercicio actual cuando no hayan derivado en cobros o pagos.

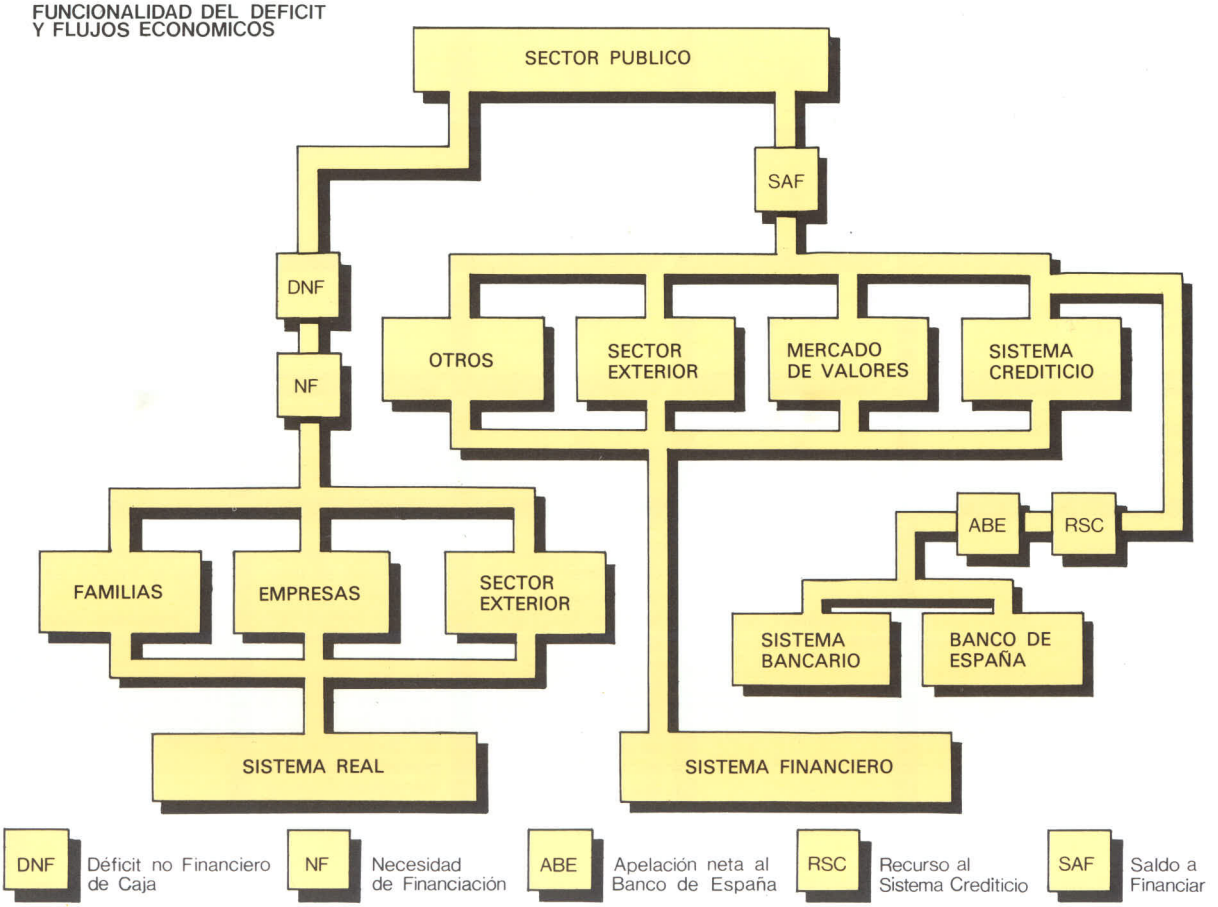
De la síntesis que se efectúa en el esquema anterior se desprende que:

a) El punto en conflicto es la *elección del agente* de base, en cuanto a los siguientes criterios:
- Homogeneidad de operaciones económicas.
- Extensión del «sector mercado».
- Adscripción de la zona de confluencia.

b) La elección de las *operaciones* y el *criterio contable* es enteramente funcional, según la significación económica que quiera ponerse de relieve (v. esquema anterior). Así, puede establecerse la siguiente correspondencia entre los efectos a medir y los saldos apropiados para reflejarlos:

- Incidencia real → Necesidad de Financiación.
- Incidencia crediticia:
  - * Global → Saldo a Financiar.
  - * Interna → Recurso al Sistema Crediticio.
- Incidencia monetaria → Aplicación al Banco de España.

FUNCIONALIDAD DEL DEFICIT Y FLUJOS ECONOMICOS



CRISIS ECONOMICA, DEFICIT PUBLICO Y POLITICA FISCAL EN ESPAÑA

Manuel J. LAGARES CALVO

EL déficit del sector público constituye tradicionalmente un tema polémico en todos los países y no sólo en España, aunque en nuestro país sea hoy uno de los aspectos más discutidos de la actual situación económica, quizás debido a su reciente aparición, al volumen que ha alcanzado y, sobre todo, a su rápido crecimiento. Por ello, parece conveniente plantearse en este trabajo tanto el análisis de las causas que han provocado su aparición como el de los efectos que sobre la economía española puede originar, así como las alternativas que se abren para financiarlo. Interesa, en todo caso, resaltar que nos referimos a las Administraciones públicas —Estado, Organismos Autónomos Administrativos, Seguridad Social y Corporaciones Locales— y que el déficit se medirá en términos de contabilidad nacional.

EL COMPORTAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO DURANTE LA CRISIS

El comportamiento del sector público desde 1973 —fecha convencional del comienzo de la crisis— hasta 1980, último año para el que se poseen datos completos, se ha caracterizado, como puede comprobarse a través de los cuadros que se acompañan, por una serie de aspectos que merecen ser resumidos brevemente para centrar el tema de nuestro análisis.

Estos aspectos son los siguientes:

• Los gastos totales del sector público han pasado entre 1973 y 1980 de representar un 23,3 por 100 del PIB a suponer un 32,5 por 100 de esta magnitud. El crecimiento relativo de los gastos totales ha superado en casi un 55 por 100 el crecimiento relativo del PIB en el período. La utilización o absorción pública de recursos —gastos públicos reales— ha crecido, sin embargo, en términos más bien modestos (2,4 puntos del porcentaje sobre el PIB durante el período). A través de los datos de los cuadros números 1 y 2 pueden comprobarse estos extremos.

• El crecimiento de los gastos públicos totales (9,2 por 100 respecto al PIB) ha venido impulsado por el crecimiento de los gastos de redistribución de la renta (6,3 puntos sobre el PIB) y, en menor proporción, por el crecimiento del consumo público (responsable de un aumento de 2,9 puntos sobre el PIB). La formación pública bruta de capital fijo ha perdido peso respecto al PIB (menos 0,5 puntos) y las transferencias de capital lo han ganado ligeramente (+ 0,5 puntos). Los datos del cuadro n.° 2 permiten comprobar estos extremos.

• También a través del cuadro n.° 2 puede comprobarse cómo los gastos de redistribución de la renta han crecido sustancialmente (6,3 puntos de aumento respecto al PIB) debido al impulso de las pensiones de la Seguridad Social (3,3 puntos) al aumento de los gastos del seguro de desempleo (1,9 puntos) y al aumento de las subvenciones de explotación a empresas (1,0 puntos respecto al PIB). Los restantes gastos de redistribución —pensiones de clases pasivas, prestaciones en especie, premios de la lotería y quinielas, intereses y otros similares— sólo han crecido en 0,2 puntos de porcentaje respecto al PIB durante este período.

• El consumo público (2,9 puntos de aumento respecto al PIB) ha crecido impulsado por el aumento de los gastos de personal (2,6 puntos) que, a su vez, se ha derivado de programas de gasto en el ámbito de la sanidad y la seguridad social, de la educación y de las corporaciones locales. Los restantes gastos de consumo —compra de bienes y servicios y consumo de capital fijo— han aumentado sólo en 0,3 puntos de porcentaje respecto al PIB, como puede comprobarse en el cuadro n.° 2.

• Los ingresos públicos han aumentado también su participación en el PIB entre 1973 y 1980 en 4,7 puntos de porcentaje. El crecimiento relativo de los ingresos públicos ha superado en casi un 25 por 100 el crecimiento relativo del PIB. En el cuadro n.° 3 se contienen los datos oportunos para comprobar estos extremos.

• Según el cuadro n.° 3, el motor más importante del cre-

cimiento de los ingresos públicos han sido las cotizaciones sociales (3,6 puntos de ganancia de participación en el PIB), mientras los impuestos han aumentado su participación en el PIB en 1,0 puntos y los restantes ingresos tan sólo en 0,1 puntos.

• Los impuestos directos han crecido fuertemente (2,9 puntos respecto al PIB), pero este crecimiento se ha visto compensado en su mayor parte por la pérdida de dinamisno de los impuestos indirectos, que han reducido su participación en el PIB en 1,9 puntos.

• El déficit público ha crecido sustancialmente en el período. El sector público ha pasado de ofrecer un superávit de un 1,1 por 100 respecto al PIB en 1973 a soportar un déficit de un 3,4 por 100 respecto a tal magnitud en 1980. En consecuencia, el cambio global de la participación del déficit público en el PIB para el período considerado ha sido de 4,5 puntos de porcentaje. En el cuadro n.° 4 se exponen los datos respecto al déficit y su financiación.

• La financiación del déficit público se ha llevado a término sobre todo mediante recurso al Banco de España (2,2 puntos de porcentaje respecto al PIB), mediante deuda y créditos internos (1,5 puntos de porcentaje respecto al PIB) y el resto (0,8 puntos) mediante conceptos sin clasificar. La participación del endeudamiento exterior ha sido prácticamente nula si se atiende a los dos extremos del período considerado. En el cuadro n.° 4 se contienen los datos expuestos.

LOS EFECTOS DEL DEFICIT: UNA DELIMITACION INICIAL

Averiguar los efectos previsibles del déficit público no es tarea que pueda llevarse a término en un plano aislado y sin referencia a las fuerzas que lo originan. Como es evidente el déficit es una situación que se produce cuando los ingresos no alcanzan a cubrir los gastos. De ahí que los efectos sobre la economía que quepa esperar de una situación de déficit público sean, en primer término, los que se deriven de la combinación de los factores que dan origen a su aparición: los gastos y los ingresos públicos.

Pero, además, toda situación de déficit público obliga a una financiación del mismo, finan-

CUADRO N.° 1

LAS CUENTAS DEL SECTOR PUBLICO

	1973		*1980*		*DIFERENCIA*	
	Importe	*Porcentaje sobre PIB*	*Importe*	*Porcentaje sobre PIB*	*Importe*	*Porcentaje sobre PIB*
Recursos corrientes	998,9	24,1	4.372,6	28,9	3.373,7	4,8
Redistribución de la renta	462,9	11,2	2.644,3	17,5	2.181,4	6,3
Renta bruta disponible	536,0	12,9	1.728,3	11,4	1.192,3	— 1,5
Consumo público	354,6	8,6	1.737,2	11,5	1.382,6	2,9
Ahorro bruto	181,4	4,3	— 8,9	— 0,1	— 190,3	— 4,4
Ingresos de capital	11,3	0,3	29,1	0,2	17,8	— 0,1
Recursos de capital	192,7	4,6	20,2	0,1	— 172,5	— 4,5
Transferencias de capital y otros	43,1	1,0	232,4	1,5	189,3	0,5
Formación bruta de capital	103,2	2,5	303,2	2,0	200,0	— 0,5
Gastos de capital	146,3	3,5	535,6	3,5	389,3	—
Déficit o superávit	46,4	1,1	— 515,4	— 3,4	— 561,8	— 4,5

Fuente: Banco de España, «Informe anual 1980», y elaboración propia.

CUADRO N.º 2

LOS GASTOS DEL SECTOR PUBLICO

(En porcentajes del PIB)

		1973	*1980*	*Diferencia*
1.	Pensiones de la Seguridad Social	2,9	6,1	3,2
2.	Gastos del desempleo	0,2	2,1	1,9
3.	Subvenciones de explotación	0,9	1,9	1,0
4.	Otros gastos de redistribución	7,2	7,4	0,2
5.	Gastos de redistribución de la renta (1+2+3+4)	11,2	17,5	6,3
6.	Personal	6,6	9,2	2,6
7.	Otros gastos de consumo	2,0	2,3	0,3
8.	Consumo público (6+7)	8,6	11,5	2,9
9.	Gastos totales corrientes (5+8)	19,8	29,0	9,2
10.	Transferencias de capital y otros	1,0	1,5	0,5
11.	Formación bruta de capital	2,5	2,0	— 0,5
12.	Gastos totales de capital (10+11)	3,5	3,5	—
13.	Gastos públicos totales (9+12)	23,3	32,5	9,2
14.	Absorción pública de recursos (8+11)	11,1	13,5	2,4

Fuente: Banco de España, «Informe anual 1980», y elaboración propia.

ciación que puede consistir en el aumento de la cantidad de dinero en circulación, en el endeudamiento interior o exterior del sector público o, finalmente, en una combinación de algunas o de todas esas posibilidades. De ahí que, en segundo término, los efectos que sobre la economía quepa esperar de una situación de déficit público dependan, además, de la forma de financiación de tal déficit.

En definitiva, pues, analizar los efectos económicos derivados del déficit público no es tarea distinta del análisis de los efectos que se derivan del presupuesto en su conjunto. Tres preguntas pueden, en consecuencia, formularse acerca de los previsibles efectos del déficit público sobre la economía: En primer lugar, cuáles son los efectos esperados de los gastos que originan el déficit; en segundo término, cuál será la incidencia sobre la situación económica de los ingresos ordinarios que financian parte de los gastos públicos; finalmente, cuáles serán los efectos que sobre la situación económica provocarán los recursos allegados para financiar el exceso de los gastos sobre los ingresos ordinarios, es decir, el déficit público.

Responder con precisión a las tres preguntas anteriores desborda las posibilidades de este trabajo y también, sin duda, las propias posibilidades interpretativas actuales de la teoría de la Hacienda pública, sometida hoy a un proceso de revisión que adquiere especial intensidad precisamente en el ámbito concreto de los efectos macroeconómicos de los ingresos y gastos públicos. Pero cabe, sin embargo, elaborar un esquema de cuáles han sido las fuerzas que han generado nuestro déficit público y cuáles las medidas que se han adoptado para combatirlo y aplicar sobre tales medidas las hipótesis más generalmente aceptadas acerca de sus previsibles efectos. Comparar tales efectos con los deseables desde el punto de vista de la superación de la crisis puede proporcionarnos, finalmente, una guía útil para orientar la polémica actual sobre esta materia.

EL IMPACTO DE LA CRISIS EN EL SECTOR PUBLICO

Valorar la política fiscal durante el tiempo transcurrido desde el comienzo de la crisis económica —pues a eso conduce, necesariamente, el pronunciarse sobre el déficit público en estos años— obligaría a diferenciar entre dos tipos de comportamientos en la actuación del sector público: uno puramente «automático», de respuesta inercial o tendencial ante las consecuencias provocadas por la situación de crisis, y otro «discrecional» o voluntario, producto de las decisiones o actuaciones directas de la política fiscal.

Sin embargo, separar estos dos tipos de comportamiento en la actuación del sector pú-

blico resulta, cuando menos, tarea comprometida, pues no existe regla única que nos permita medir con precisión los efectos derivados de comportamientos «automáticos» y de comportamientos «discrecionales». Incluso definir el ámbito de ambos tipos de actuaciones suele resultar extremadamente complicado y sujeto siempre a ciertas dosis de subjetivismo.

En el cuadro n.º 11 del número 30 de las «Perspectives économiques de l'OCDE», correspondientes a diciembre de 1981, se contiene una estimación de los efectos automáticos y discrecionales de la política fiscal para varios países, obtenidas mediante la aplicación del siguiente esquema:

$$b_t - b_o = \underbrace{}_{\text{Efecto total}}$$

$$= \underbrace{[s_o^t (e-1) - s_o^g (g-1)] \frac{r}{(1+r)} + \frac{\Delta T - \Delta G}{(1+r)\, Y_o} +}_{\text{Efecto discrecional}}$$

$$\underbrace{+ \frac{m (a-r) + b_t (r-a)}{(1+r)}}_{\text{Efecto automático}}$$

en donde:

- b = saldos presupuestarios respecto a PIB.
- s^t = proporción de ingresos públicos respecto a PIB.
- s^g = proporción de gastos públicos respecto a PIB.
- e = elasticidad de los ingresos públicos.
- g = elasticidad de los gastos públicos.
- T = ingresos públicos.
- G = gastos públicos.
- r = tasa potencial de crecimiento nominal del PIB.

CUADRO N.º 3

LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO

(En porcentajes del PIB)

				ELASTICIDAD PIB	
	1973	*1980*	*Diferencia*	*1973/1977*	*1977/1980*
1. Impuestos sobre las familias	1,9	4,6	2,7	1,9	2,7
2. Impuestos sobre las empresas	1,6	1,4	— 0,2	1,0	0,7
3. Otros impuestos	0,4	0,8	0,4	1,4	2,3
4. Impuestos sobre la renta y el patrimonio (1+2+3)	3,9	6,8	2,9	1,5	2,0
5. Impuestos sobre el tráfico (brutos)	1,8	1,8	—	0,9	1,2
6. Impuestos sobre el consumo (brutos)	3,2	2,5	— 0,7	0,6	1,0
7. Impuestos sobre transmisiones	1,1	0,9	— 0,2	0,9	0,7
8. Derechos arancelarios	0,9	0,6	— 0,3	0,8	0,3
9. Impuestos de compensación (brutos)	1,1	0,9	— 0,2	0,8	0,8
10. Otros indirectos	0,1	0,5	— 0,4	—	—
11. Desgravaciones fiscales	— 1,0	— 1,1	— 0,1	1,3	0,9
12. Impuestos sobre la producción e importación (5+6+7+8+9+10+11)	8,0	6,1	— 1,9	0,7	0,8
13. Impuestos sobre el capital	0,3	0,3	—	0,5	0,9
14. Impuestos totales (4+12+13)	12,2	13,2	1,0	0,9	1,3
15. Cotizaciones sociales	9,1	12,7	3,6	1,5	1,2
16. Otros ingresos	3,1	3,2	0,1	1,2	0,8
17. Ingresos públicos totales (14+15+16)	24,4	29,1	4,7	1,2	1,2

Fuente: Banco de España, «Informe anual 1980»; INE, «Contabilidad Nacional de España», y elaboración propia.

a = tasa efectiva de crecimiento nominal del PIB.

Y = PIB en términos nominales.

m = tasa marginal de ingresos/gastos corregida.

Pues bien, sin otras pretensiones que las de un mero ejemplo sin ningún valor interpretativo, si el anterior esquema de separación de efectos presupuestarios se aplicase a la economía española, para el período comprendido entre 1973 y 1980, bajo la hipótesis de que el crecimiento potencial fuese del 4 por 100 acumulativo anual en términos reales —tasa para la que, según todos los indicios, no aumenta el desempleo—, se llegaría a la conclusión de que el crecimiento del déficit presupuestario en el período (4,5 por 100 del PIB) podría haberse transformado «automáticamente», es decir, en ausencia de actuaciones discrecionales de la política fiscal, en un aumento del superávit próximo al 3,5 por 100 del PIB. En consecuencia, cabría concluir que las actuaciones «discrecionales» o deliberadas de la política fiscal han provocado un déficit que, medido en los extremos del período considerado, alzanza un valor próximo al 8 por 100 del PIB.

Sin embargo, el esquema anterior —desde luego, tan sólo en aplicaciones muy simplificadas, como la que aquí acaba de efectuarse— es posible que acabe incluyendo, como reacciones automáticas del presupuesto público, efectos que pueden estar originados por transformaciones estructurales de los gastos e ingresos y, concretamente en esta aplicación, los efectos recaudatorios de la reforma tributaria, lo que explica en buena medida la existencia de ese superávit «automático». De ahí que sólo recurriendo a modelos más complejos resulte posible separar, más o menos fundadamente, los movimientos tendenciales de las distintas variables ligados a la coyuntura de aquellos otros derivados de actuaciones discrecionales. La propia OCDE subraya, en la publicación indicada, los riesgos de una interpretación simplista de los resultados obtenidos.

En todo caso, lo que también resulta evidente es que el procedimiento indicado podría mostrar, con la ayuda de técnicas más complejas, el efecto global y discrecional de la política fiscal, pero no permitiría valorar separadamente, por un lado, tanto el efecto directo de la crisis sobre el presupuesto como los efectos de las políticas encaminadas a su superación y, por otro, los efectos presupuestarios de las restantes actuaciones públicas no motivadas por la crisis. Como, en definitiva, el objetivo esencial de este trabajo lo constituye el responder a la pregunta de qué parte del déficit público está motivado —automática o discrecionalmente— por la crisis de la economía española y qué parte de ese déficit puede ser imputado a otras causas distintas de la crisis, nos limitaremos aquí a analizar qué variables de las que integran el entramado de la actividad económica del sector público parece que se han visto afectadas en mayor grado por la crisis, para intentar la medición —siquiera aproximada— de qué parte del déficit se debe, preponderadamente, a la acción concreta de la crisis o de la política fiscal aplicada para reducir sus efectos, y qué parte se debe, de modo también preponderante, a la actuación de la política fiscal orientada hacia otros objetivos distintos.

Se distinguirán de este modo dos tipos de fenómenos:

- Cambios en los comporta-

CUADRO N.º 4

EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO

(En porcentajes del PIB)

	1973	*1980*	*Diferencia*
Ingresos públicos totales	24,4	29,1	4,7
Gastos públicos totales	23,3	32,5	9,2
Déficit o superávit	1,1	— 3,4	— 4,5
Ajustes estadísticos	— 0,2	—	0,2
Déficit o superávit ajustados	0,9	— 3,4	— 4,3
Financiación por Banco de España	0,2	— 2,4	2,2
Financiación por endeudamiento exterior	—	— 0,1	— 0,1
Financiación por deudas y créditos internos.	— 0,9	0,6	1,5
Otras fuentes sin clasificar	— 0,3	0,5	0,8
Financiación total	— 0,9	3,4	4,3

Fuente: Banco de España, «Informe anual 1980», y elaboración propia.

mientos presupuestarios inducidos directamente por la crisis o derivados de actuaciones de la política fiscal exigida para superar sus efectos.

• Cambio en tales comportamientos derivados de actuaciones de la política fiscal orientada hacia otros objetivos distintos de la superación de la crisis.

Para llevar a término la tarea indicada tomaremos como base de comparación los datos correspondientes a 1973 —último año que puede considerarse como normal antes del comienzo de la crisis— y se analizarán seguidamente los comportamientos de las distintas figuras tributarias y de los componentes más importantes del gasto público con referencia a ese año y al de 1980, último para el que se dispone de datos completos, al objeto de determinar, de modo evidentemente aproximado, cuál ha sido el impacto de la crisis sobre tales variables.

a) La crisis y los ingresos públicos

A través del cuadro n.° 3 puede comprobarse cómo los impuestos entre 1973 y 1980 han pasado de representar un 12,2 por 100 del PIB a un 13,2 por 100 de la referida magnitud. En el período considerado han ganado, en consecuencia, un punto de porcentaje en su peso respecto al PIB.

Sin embargo, como ya se ha indicado, este comportamiento de los impuestos en general encubre dos comportamientos particulares muy diferentes: mientras los impuestos sobre la renta y el patrimonio han ganado en el período considerado 2,9 puntos de porcentaje respecto al PIB, los impuestos sobre la producción e importación han perdido 1,9 puntos de porcentaje respecto a la referida magnitud.

• *Impuestos sobre la renta y el patrimonio.*

Por lo que afecta a los impuestos sobre la renta y el patrimonio el comportamiento tampoco ha sido homogéneo. Así, mientras los impuestos sobre las familias han ganado 2,7 puntos de porcentaje respecto al PIB entre 1973 y 1980, los impuestos sobre las empresas han perdido 0,2 puntos de porcentaje y los restantes impuestos sobre la renta y el patrimonio han ganado 0,4 puntos. En el gráfico 1 se ofrecen las variaciones anuales del peso relativo de cada uno de estos grupos de figuras tributarias respecto al PIB.

En el caso de los impuestos sobre las familias, su comportamiento hasta 1976 es posible que haya estado ligado al comportamiento de los salarios, de modo que al ganar estos últimos participación en el PIB hayan arrastrado también a esta ganancia a los impuestos sobre las familias. Esta hipótesis podría ser válida también para explicar hasta 1976 el comportamiento de los restantes impuestos sobre la renta y el patrimonio, excluidos los impuestos sobre las empresas.

Sin embargo, la hipótesis comentada no parece servir para justificar el crecimiento de los impuestos sobre las familias y de los restantes impuestos sobre la renta y el patrimonio, excluida la imposición sobre las empresas, ya que los salarios netos —es decir, los salarios una vez deducidas las cotizaciones a la Seguridad Social— han perdido peso relativo dentro del PIB a partir de 1976. El aumento de la participación de los impuestos citados en el PIB a partir de 1976 parece que no ha podido deberse, en consecuencia, al comportamiento de los salarios netos y más bien parece derivarse de la actuación de la política económica, concretada en este caso en la reforma fiscal.

Ahora bien, cabría plantearse si la reforma fiscal ha sido provocada fundamentalmente por la crisis económica o ha respondido básicamente a otras motivaciones diferentes. La respuesta no debe ofrecer dudas para quienes conozcan la larga historia de la reforma fiscal y de sus motivaciones. Mucho antes de que la crisis económica hiciese su aparición, la reforma fiscal era en España una necesidad urgentemente sentida, incluso a nivel popular, como medio de alcanzar una mayor justicia en la distribución de la carga tributaria. Y en ese sentido, y bajo tales criterios, se orientaron fundamentalmente las actuaciones reformadoras en 1977 y 1978.

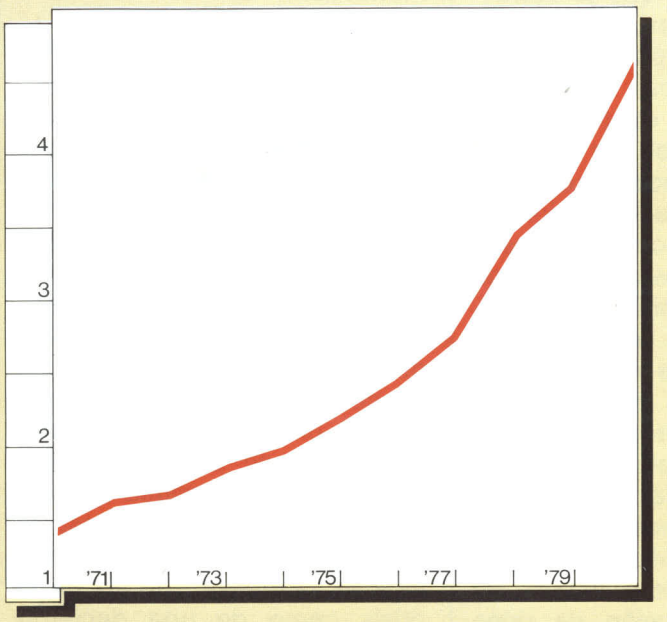
Se deduce de todo ello que el comportamiento descrito de los impuestos que venimos comentando no ha sido originado por la crisis, pues tampoco el propio comportamiento de los salarios —posible determinante del crecimiento de esos tributos hasta 1977— ha sido una consecuencia de la crisis sino, más bien, uno de los elementos que suelen citarse como generadores en nuestro país de las especiales características de la misma.

En lo que respecta a la imposición sobre las empresas, la relación entre esos impuestos y los excedentes de explotación permite suponer que el descen-

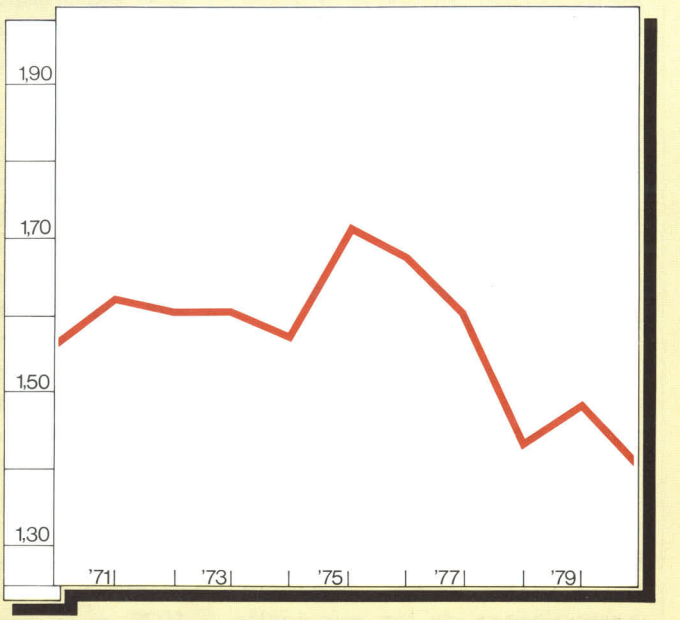
GRAFICO 1

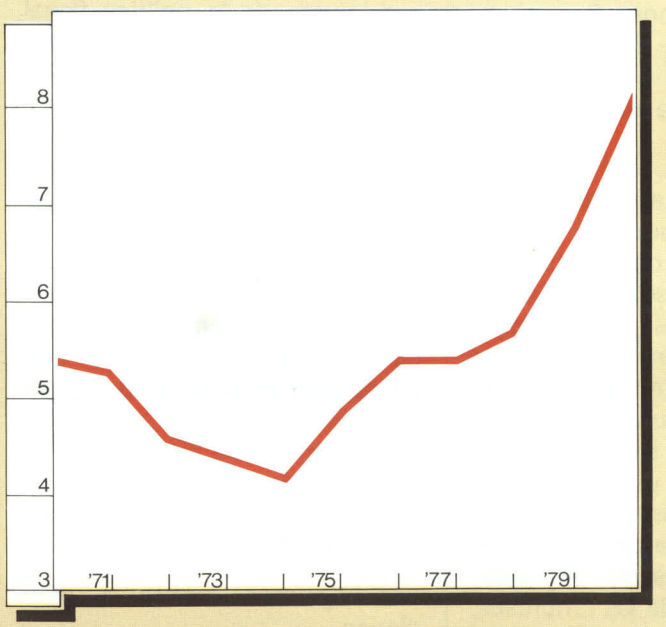
IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y EL PATRIMONIO (% P.I.B.)

IMPUESTOS SOBRE FAMILIAS

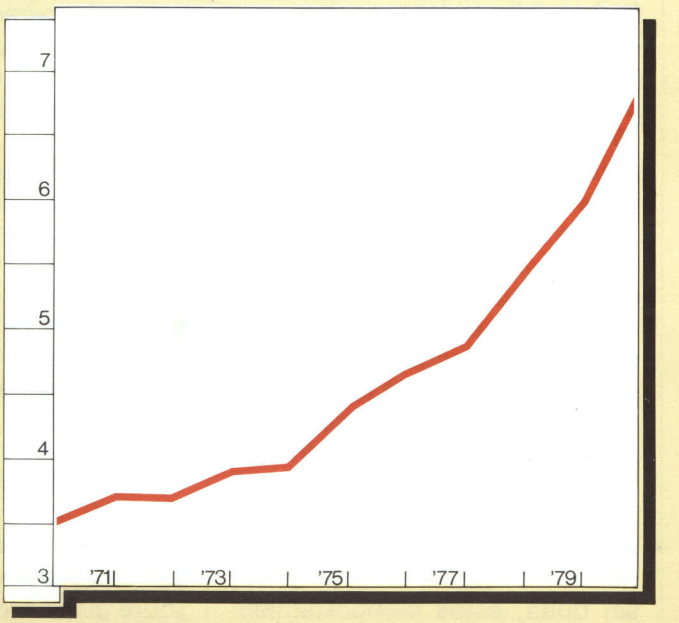


IMPUESTOS SOBRE EMPRESAS





OTROS IMPUESTOS R. Y PATR.



IMPUESTOS RENTA Y PATRIMONIO

so del peso de tales impuestos respecto al PIB se debe de modo directo a los negativos efectos de la crisis sobre los excedentes. Por ello, la caída en la participación de estos impuestos respecto al PIB —valorada en 0,2 puntos de porcentaje entre 1973 y 1980— puede considerarse como consecuencia para el sector público del impacto de la crisis sobre el sector privado.

• *Gravámenes sobre la producción y la importación.*

Si del campo de la imposición sobre la renta y el patrimonio pasamos al de los impuestos sobre la producción y la importación —que, como sabemos, han perdido 1,9 puntos de porcentaje respecto al PIB entre 1973 y 1980—, los comportamientos de las principales figuras tributarias que integran este grupo se recogen en el gráfico n.° 2. A la vista del mismo puede comprobarse cómo entre 1973 y 1974 tales impuestos experimentaron una profunda caída en sus porcentajes de recaudación respecto al PIB, caída de la que no han podido recuperarse totalmente con posterioridad a excepción del Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas, que en 1979 logró superar los niveles de participación respecto al PIB alcanzados en 1971 y en 1973, aunque en 1980 ha bajado esos porcentajes hasta situarlos prácticamente al mismo nivel que en 1973. Pero, sin duda, estos comportamientos exigen de mayores precisiones.

• *Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas.*

Comencemos por el Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas. Parece que la crisis no afectó en exceso a este tributo si se contemplan sus cifras brutas de recaudación, es decir, incluida la desgravación fiscal a la exportación que le corresponde, pues entre 1974 y 1975 sólo perdió 0,27 puntos de porcentaje en su peso respecto al PIB, aunque la contemplación del gráfico 2, debido a la escala del eje de ordenadas, pueda dar a primera vista la impresión de una fuerte reducción en esos porcentajes. La recuperación de sus niveles primitivos de porcentaje respecto al PIB puede deberse a causas muy diversas y escasamente contrastables mediante los datos de que se dispone. Entre tales causas cabría mencionar la modificación al alza de los recargos provinciales, que comienza a surtir efecto a partir de principios de 1976 y la reducción de tipos para las operaciones financieras y la mayor parte de los restantes servicios que surte efecto a partir de octubre de 1979.

Cualquiera que sea la valoración que quepa atribuir a estas medidas contrapuestas de política fiscal en el comportamiento del Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas, es evidente que su efecto final no ha sido cuantitativamente importante, pues entre el punto más bajo de peso de este tributo respecto al PIB (1976) y su peso final en 1980 sólo existen 0,23 puntos de porcentaje de diferencia. Las fluctuaciones del Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas, si se consideran tan sólo los dos extremos del intervalo (1973 y 1980), han sido prácticamente nulas (0,01 puntos de porcentaje) y las intermedias tampoco han sido de mucha importancia. Puede afirmarse sin grave riesgo que la crisis como tal no le ha afectado sustancialmente en sus recaudaciones, pues las mismas han seguido en el período parecido ritmo de crecimiento que el del PIB en términos monetarios.

• *Imposición sobre consumos.*

La imposición sobre consumos, por el contrario, ha experimentado fluctuaciones mucho mayores debido a la crisis. Así, entre 1973 y 1974 la recaudación de estos tributos perdió casi un punto de porcentaje respecto al PIB como consecuencia, esencialmente, del mantenimiento del precio interior de los combustibles pese a su más elevado precio exterior. Tal mantenimiento de precios se hizo a costa de la fiscalidad que recaía sobre esos productos. El comportamiento ha sido consecuencia combinada tanto de la crisis como de una decisión consciente de la política fiscal, y es evidente que sin la existencia de la crisis ese comportamiento no habría tenido lugar. De ahí que esa pérdida de peso relativo de los impuestos sobre consumos —no recuperada en su totalidad posteriormente y a la que, sin duda, ha colaborado también la propia configuración como tributos específicos de estas figuras— quepa apuntarla al debe de la crisis, en una cuantía que entre los extremos del intervalo 1973-1980 ha alcanzado el valor de 0,7 puntos de porcentaje respecto al PIB.

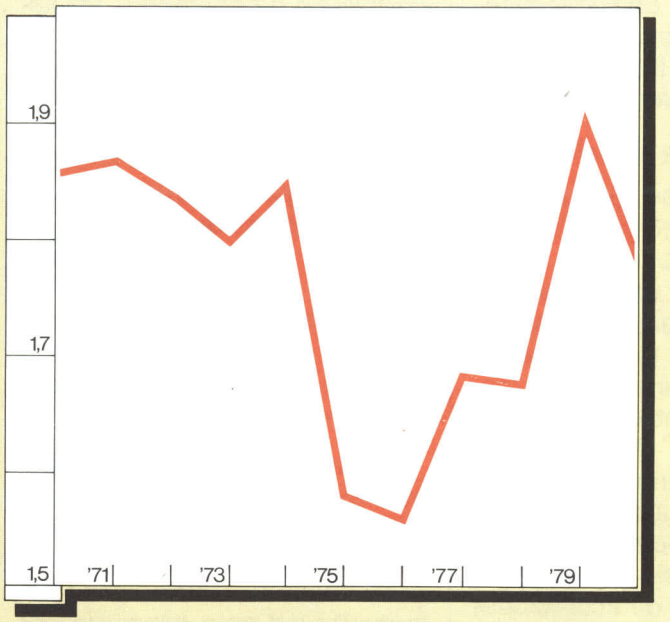
• *Impuestos sobre transmisiones.*

La imposición sobre transmisiones también ha experimentado los efectos de la crisis a partir de 1974 y su pérdida de peso relativo respecto al PIB ha sido de 0,2 puntos de porcentaje entre 1973 y 1980. Hasta 1979 la

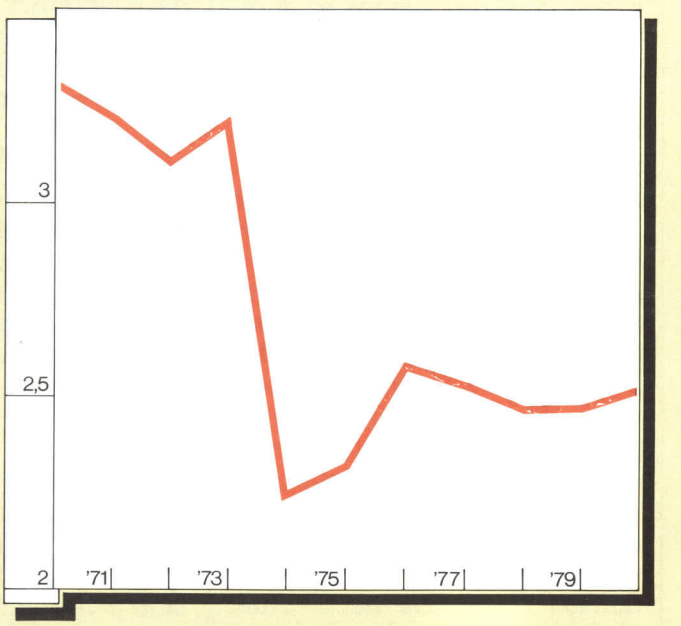
GRAFICO 2

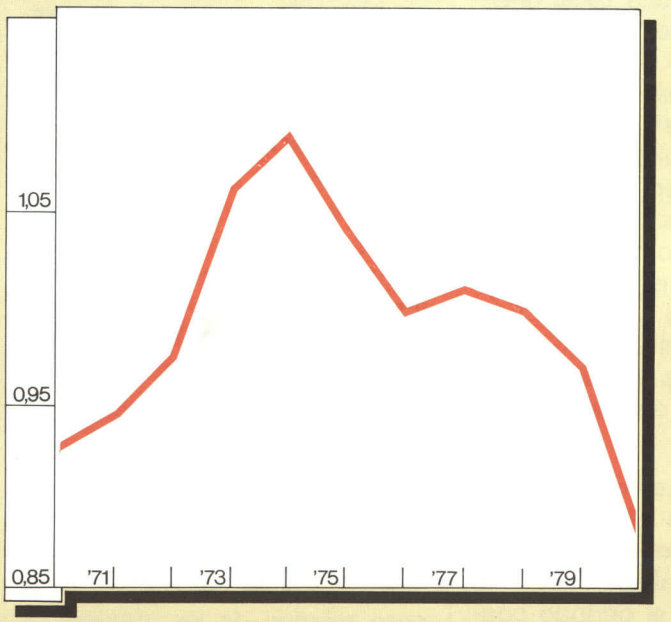
IMPUESTOS SOBRE LA PRODUCCION Y LA IMPORTACION (% P.I.B.)

IMPUESTO TRAFICO EMPRESAS

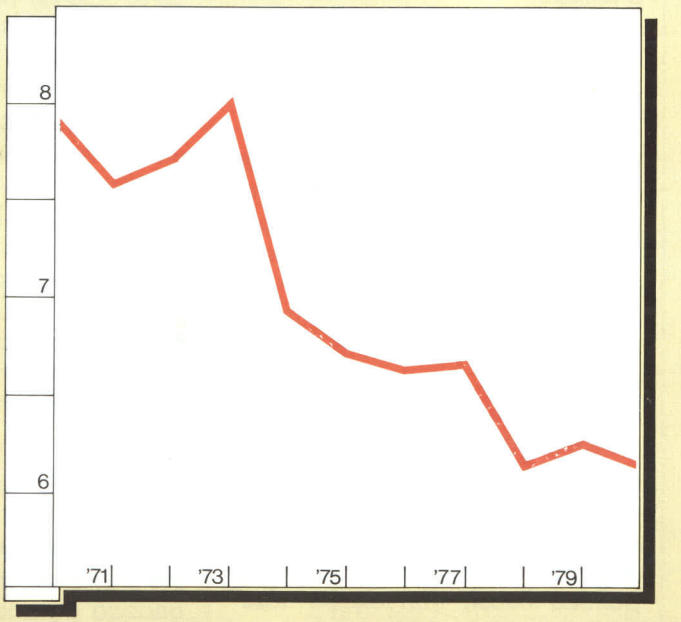


IMPUESTO SOBRE CONSUMOS





IMPOSICION SOBRE TRANSMISIONES



IMPUESTOS PRODUCCION E IMPORTACION

pérdida de ese peso es posible que deba atribuirse sustancialmente a los negativos efectos de la crisis sobre el mercado inmobiliario y sobre otros mercados similares, aunque en la relativa aceleración de esta caída a finales de 1979 y durante 1980 es muy posible que también haya influido la reducción de los principales tipos de gravamen acometida a finales de 1979, contrapuesta a la elevación experimentada por tales tipos en 1976 y que debió afectar positiva aunque escasamente a la recaudación de este tributo en 1977 y 1978. En todo caso, el resultado neto de la pérdida de peso relativo de la imposición sobre transmisiones quizás quepa atribuirlo en una mayor proporción a la crisis que a decisiones de la política económica orientadas hacia otras finalidades.

• *Impuestos sobre el tráfico exterior.*

Similares consideraciones cabe efectuar en relación a los restantes impuestos sobre la producción y las importaciones, con la excepción de los relativos a los derechos arancelarios y al impuesto de compensación de gravémenes interiores, cuya pérdida relativa de peso entre los dos extremos del intervalo considerado (0,3 y 0,2 puntos de porcentaje, respectivamente, como puede comprobarse en el cuadro n.° 3) se han debido a actuaciones liberalizadoras de la política fiscal, con claros antecedentes en períodos anteriores a la crisis y, en buena medida, independientes a ésta.

• *Impuestos sobre el capital.*

Los impuestos sobre el capital, aparte de su escasa importancia, no han experimentado cambios significativos en su proporción respecto al PIB entre los dos extremos del intervalo considerado, como puede comprobarse a través de los datos del cuadro n.° 3. En consecuencia, puede mantenerse que tales impuestos no se han visto especialmente afectados por la crisis.

• *Cotizaciones sociales.*

Respecto a las cotizaciones sociales, los datos del cuadro número 3 prueban que entre 1973 y 1980 han experimentado una fuerte elevación, hasta el extremo de que entre los años indicados han ganado nada menos que 3,6 puntos de porcentaje respecto al PIB. Sin embargo, esta ganancia, como más adelante se comprobará, no se ha derivado directamente de la situación de crisis sino que ha sido el resultado de actuaciones concretas de política fiscal orientadas a buscar el equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social ante fuertes crecimientos de sus gastos en pensiones y en servicios sanitarios que no pueden imputarse de un modo directo a la situación de crisis económica. Importa subrayar a este respecto que la mayor parte de los gastos del seguro de desempleo han sido financiados con aportaciones estatales y no con elevación de las cotizaciones.

Similares consideraciones a las anteriores pueden hacerse también respecto a los restantes ingresos públicos, que han ganado durante el período considerado 0,1 puntos de porcentaje en su peso relativo respecto al PIB.

b) Los efectos de la crisis sobre los gastos

Los gráficos 3 y 4, así como el cuadro n.° 2, permiten comprobar el comportamiento de las partidas más importantes del gasto público durante el período considerado. A la vista de tales gráficos y datos, cabe la posibilidad de diferenciar las variaciones en el comportamiento de las distintas partidas de gasto que parecen haberse debido o haber sido originadas directamente por la crisis de aquellas otras que parecen haberse derivado de actuaciones de la política fiscal no directamente exigidas por el impacto de la crisis sobre el sector público.

• *Desempleo, subvenciones y transferencias de capital.*

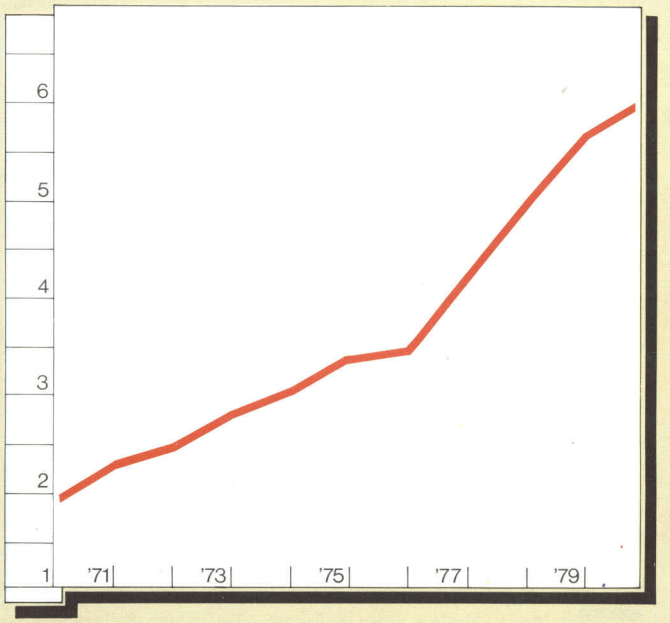
Resulta evidente que el crecimiento experimentado por el peso relativo de los gastos en el seguro de desempleo es una consecuencia inmediata del aumento del paro generado por la crisis. Por tanto, las variaciones referidas han de considerarse como directamente imputables al impacto de la crisis sobre el sector público.

Respecto a las subvenciones de explotación cabría hacer posiblemente parecidas consideraciones. Salvo un 18 por 100, aproximadamente, de tales subvenciones que en 1980 se destinaron a la enseñanza privada, el otro 82 por 100 se dirigió a empresas públicas (72 por 100) o privadas (10 por 100 restante) para mantener precios o compensar déficits de explotación. Además, como puede comprobarse a través del gráfico 3, el peso relativo de las subvenciones de explotación venía reduciéndose respecto al PIB hasta la llegada de la crisis, que impulsó notablemente su crecimiento. En consecuencia, parece lógico que se impute a la crisis su aumento en el período considerado.

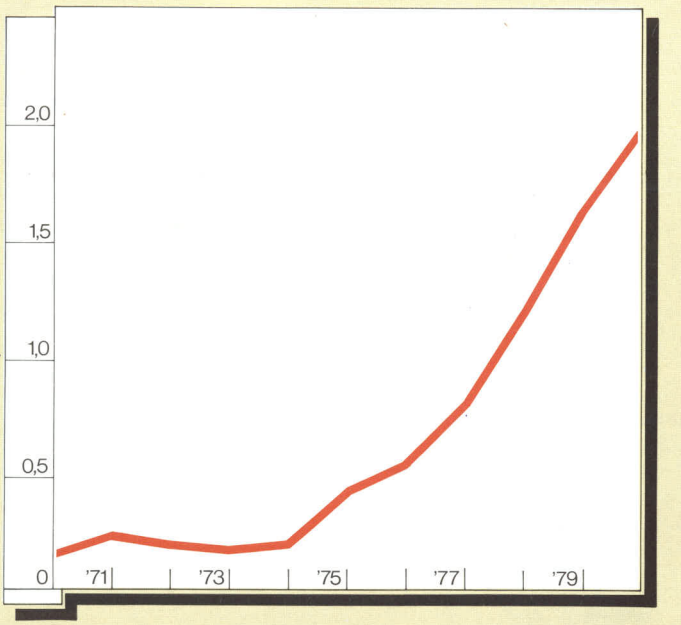
GRAFICO 3

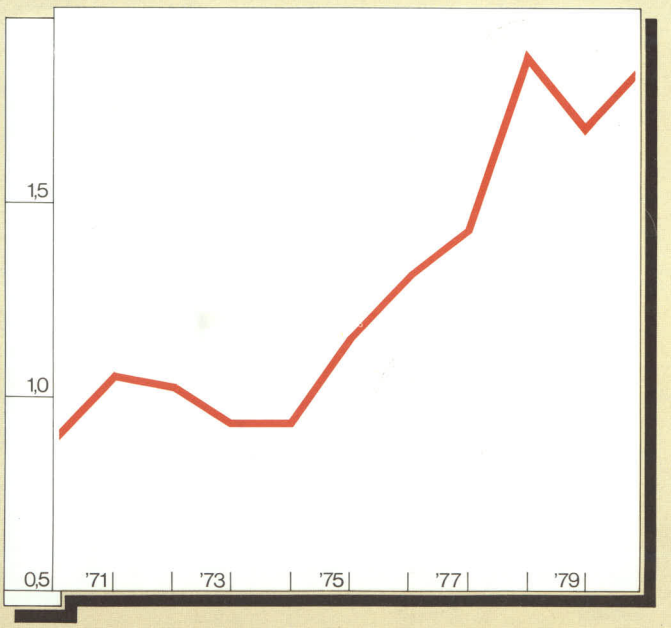
LOS GASTOS CORRIENTES DE TRANSFERENCIAS (% P.I.B.)

PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

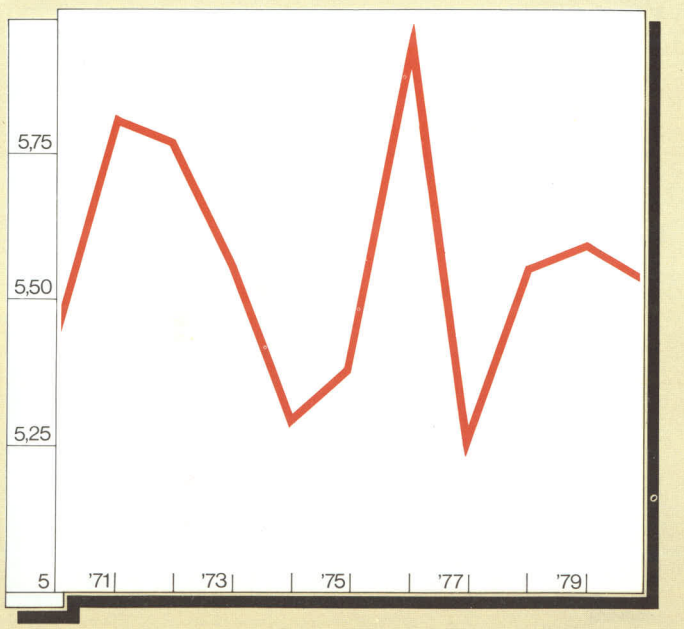


PRESTACIONES DE DESEMPLEO





SUBVENCIONES EXPLOTACION

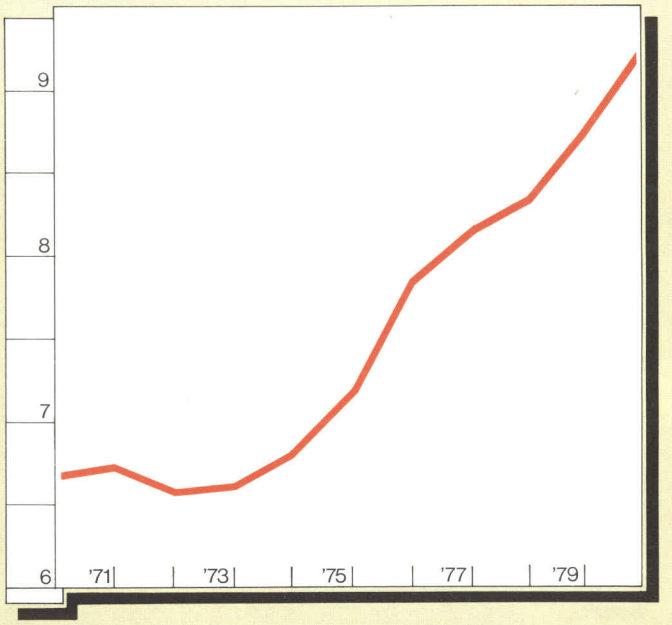


OTROS GASTOS DE REDISTRIBUCION

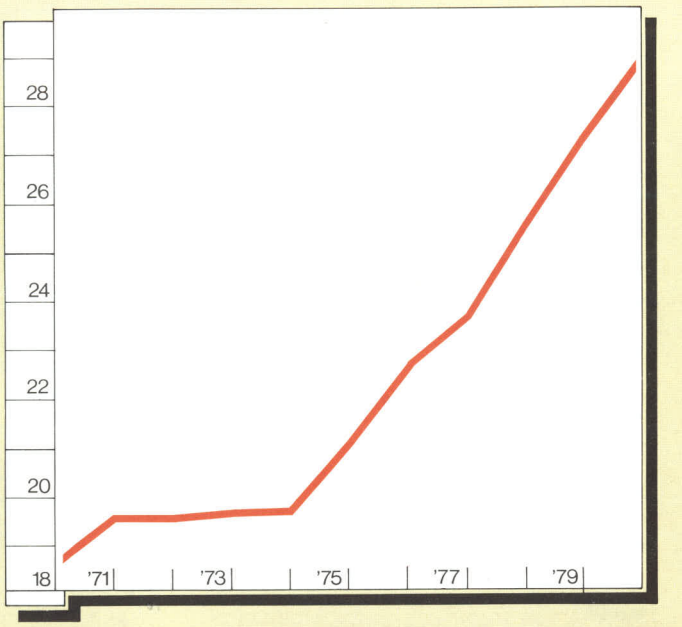
GRAFICO 4

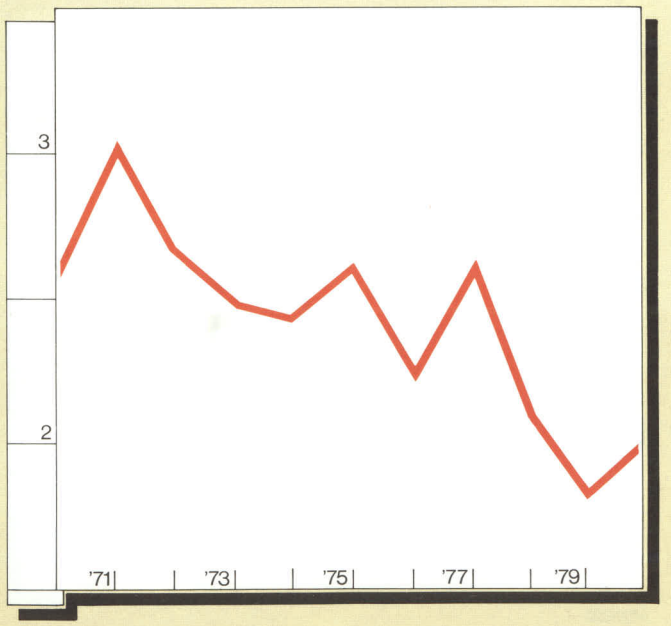
CONSUMO PUBLICO Y GASTOS DE CAPITAL (% P.I.B.)

SUELDOS Y SALARIOS ADMON. PUBL.

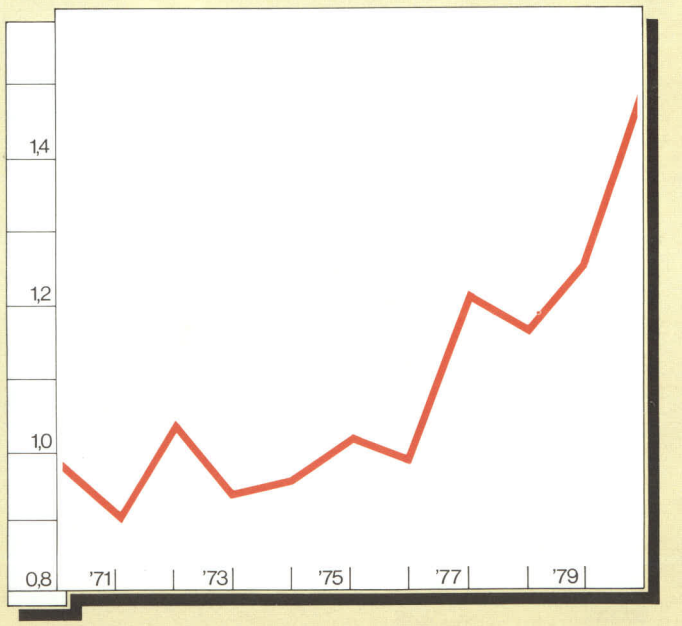


OTROS GASTOS DE CONSUMO





FORMACION BRUTA DE CAPITAL



TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

En cuanto a las transferencias de capital, su comportamiento a partir de 1973 también parece que ha estado originado básicamente por la crisis. En efecto, en 1980 casi el 60 por 100 de tales transferencias se dirigieron hacia empresas públicas al objeto de compensar financieramente pérdidas acumuladas por tales empresas o para apoyar sectores que habían sido especialmente incididos por la situación de crisis económica (vivienda, construcción naval y otros similares). Parece, en consecuencia, que el aumento en el peso relativo de esta partida respecto al PIB debería ser imputado fundamentalmente a la incidencia de la crisis sobre la economía española.

• *Pensiones de la Seguridad Social.*

Excluidas las prestaciones por desempleo, las subvenciones de explotación y las transferencias de capital, quedan por analizar los comportamientos de las pensiones de la Seguridad Social, de los restantes gastos de redistribución, de los sueldos y salarios de las Administraciones públicas, de los restantes gastos que integran el consumo público y de la formación pública bruta de capital.

En ninguno de tales gastos se observa un comportamiento clara y directamente derivado de la situación de crisis por la que atraviesa la economía española. En el caso de las pensiones de la Seguridad Social porque su crecimiento relativo respecto al PIB viene observándose prácticamente casi sin variación desde principios de la década, hasta el punto de que su elasticidad-renta desde 1970 ha experimentado tan sólo variaciones muy pequeñas. Concretamente, para el período 1970-1973 esa elasticidad fue de 2,2, para el período 1973-77 de 1,9 y para el período 1977-80 de 2,1. La crisis no parece haber influido en el crecimiento relativo de estos gastos, que han respondido a motivaciones diferentes. El hecho de que la elasticidad-renta de los mismos haya sido inferior después de la crisis a la alcanzada en los primeros años de la década así parece probarlo. Sin duda podría pensarse que la crisis, al generar fuertes tensiones en los precios, ha inducido a la revisión de las pensiones acelerando el crecimiento de las mismas. Pero es evidente que, aunque esta revalorización de pensiones se ha producido, nunca ha podido estar justificada por este motivo en mayor proporción que el propio crecimiento de los precios, ya recogidos en la comparación de pesos relativos y elasticidades a través del crecimiento monetario del PIB. No ha sido tampoco el proceso inflacionista, en consecuencia, el motor de tan importantes crecimientos en el peso relativo de las pensiones respecto al PIB.

• *Restantes gastos redistributivos.*

Por lo que respecta a los restantes gastos de redistribución, una consideración superficial del gráfico 3 podría hacer pensar que su comportamiento se deriva directamente del impacto de la crisis, pero un análisis más detallado de su contenido permite desechar tal hipótesis. En efecto, entre los gastos citados tienen una gran importancia los pagos de la Seguridad Social por incapacidad laboral transitoria, por invalidez provisional, para la protección a la familia, para prestaciones en especie, los pagos de la Administración por Clases Pasivas, las pensiones derivadas de la guerra civil y otros similares, que supusieron en 1980 algo más del 74 por 100 de esta partida. Aunque no quepa desconocer la influencia indirecta de la crisis sobre algunas de ellas, no parece que puedan imputarse directamente a la misma los crecimientos relativos de tales gastos por encima de los crecimientos experimentados por el PIB en términos monetarios.

• *Gastos de personal.*

En cuanto a los gastos de personal de las Administraciones públicas, aunque su cuantía relativa ha ganado peso respecto al PIB a partir de 1972, y más intensamente a partir de 1973, tampoco puede considerarse que estos mayores gastos públicos en sueldos y salarios hayan venido impuestos por la situación de crisis. Antes bien, un análisis más detallado de los motivos que han impulsado los aumentos de tales gastos pone de relieve la existencia de programas de ampliación de servicios públicos no relacionados directamente con la crisis —enseñanza, sanidad y seguridad social, corporaciones locales y otros similares— y la existencia de aumentos redistributivos por diversos conceptos —mantenimiento del poder adquisitivo, mayores categorías, trienios y otros similares—, que aunque puedan indirectamente estar relacionados con la crisis no parece que hayan sido originados directamente por la misma, al menos en proporciones mayores que los aumentos experimentados por el PIB en términos monetarios. Similares consideraciones pueden hacerse respecto a los restantes gastos que

integran el consumo público, por lo que nos ahorraremos aquí su exposición.

• *Formación pública bruta de capital.*

Finalmente, la pérdida relativa de peso de la formación pública bruta de capital durante estos años tampoco parece haber venido directamente provocada por la crisis sino más bien inducida por actuaciones concretas de la política fiscal orientada hacia otros fines. Por el contrario, una situación de crisis tan grave como la padecida por la economía española, y con tan negativa e intensa influencia sobre la inversión privada, debería haber incitado un fuerte crecimiento relativo de los gastos públicos de formación de capital. Al no ocurrir así y, por el contrario, perder peso relativo estos gastos en el período considerado, resulta evidente que su comportamiento no puede atribuirse de modo directo a la crisis ni a la política fiscal orientada a su superación.

c) ¿Crecimientos salariales como motor del gasto?

Una hipótesis última que cabe valorar es la de que el comportamiento observado en las cotizaciones sociales, en las pensiones de la Seguridad Social y en los sueldos de las Administraciones públicas no se haya producido como consecuencia de la crisis, pero se haya derivado directamente del crecimiento experimentado por los sueldos y salarios —netos de cotizaciones sociales— a lo largo de esta década. En tal caso, los comportamientos indicados no estarían directamente provocados por la crisis pero serían respuestas «automáticas» al comportamiento de una variable —sueldos y salarios— ajena a la actuación de la política fiscal. En tal caso no podría imputarse a la política fiscal los efectos positivos o negativos derivados de tales comportamientos.

En el gráfico 5 se han representado los comportamientos descritos junto con el de los sueldos y salarios netos, todos ellos —como es habitual— en porcentaje del PIB para los años transcurridos entre 1970 y 1980. La sola contemplación del citado gráfico ya permite claramente rechazar la hipótesis indicada. Pero, para mayor seguridad, se han efectuado análisis independientes de regresión entre los sueldos y salarios netos como exógena y cada una de las restantes variables como endógena, tanto en términos de participación porcentual en el PIB como en términos de tasas de crecimiento. Los resultados obtenidos han probado estadísticamente en cada caso, de modo más que suficiente, la inexistencia de tales relaciones. Los comportamientos descritos de las cotizaciones sociales, de las pensiones de la Seguridad Social y de los sueldos y salarios de las Administraciones públicas se han derivado de actuaciones directas de la política fiscal y no han constituido respuestas «automáticas» al comportamiento general de los sueldos y salarios netos de la economía española durante el período considerado.

CUADRO N.º 5

ESTIMACION DEL IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE EL SECTOR PUBLICO (*)

(Período comprendido entre 1973 y 1980)

Ingresos públicos		— 1,5
Impuestos sobre las empresas	— 0,2	
Imposición sobre consumos	— 0,7	
Imposición sobre transmisiones	— 0,2	
Otros impuestos sobre la producción	— 0,4	
Gastos públicos		— 3,4
Gastos del subsidio de desempleo	— 1,9	
Subvenciones de explotación	— 1,0	
Transferencias de capital	— 0,5	
Estimación del déficit que podría imputarse directamente a los efectos de la crisis		— 4,9

(*) En porcentaje del PIB. Valores que pueden considerarse como máximos a todos los efectos.

Fuente: Elaboración propia.

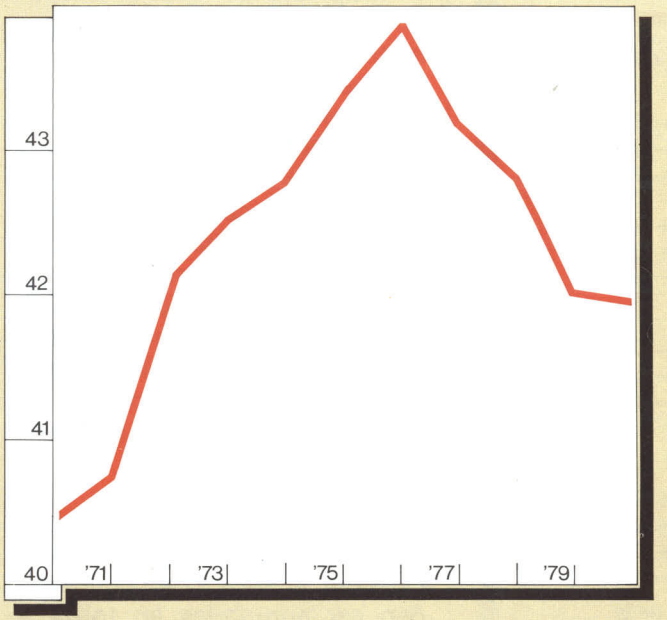
d) La crisis y el déficit del sector público

Conforme a cuanto hasta aquí se ha expuesto, en el cuadro número 5 se contiene una valoración global del impacto de la crisis sobre el déficit del sector público. A través del mismo puede comprobarse, conforme a las hipótesis expuestas, cómo la crisis posiblemente haya venido a suponer una reducción en los ingresos públicos entre 1973 y 1980 que podría cifrarse en un 1,5 por 100 del PIB, y un

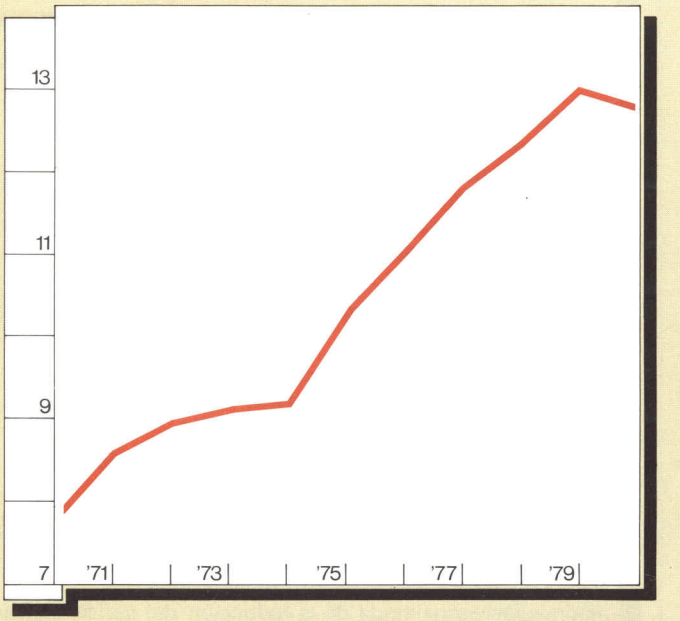
GRAFICO 5

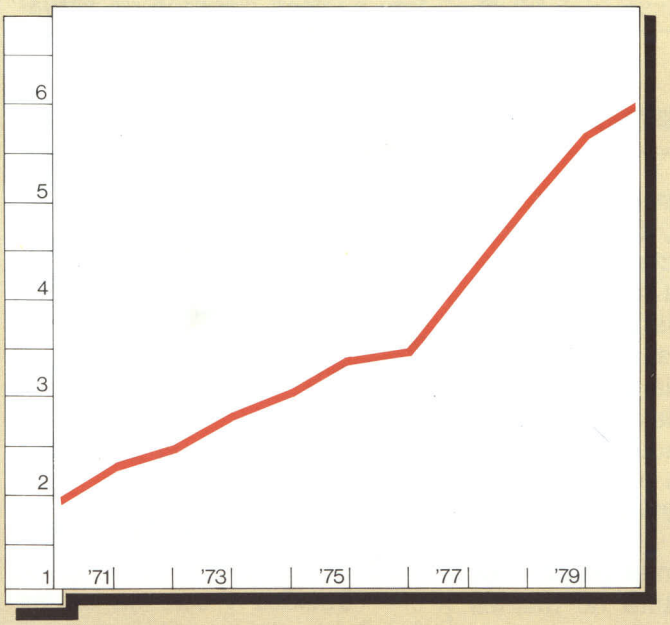
SUELDOS Y SALARIOS NETOS Y VARIABLES PUBLICAS SALARIALES (% P.I.B)

SUELDOS Y SALARIOS NETOS

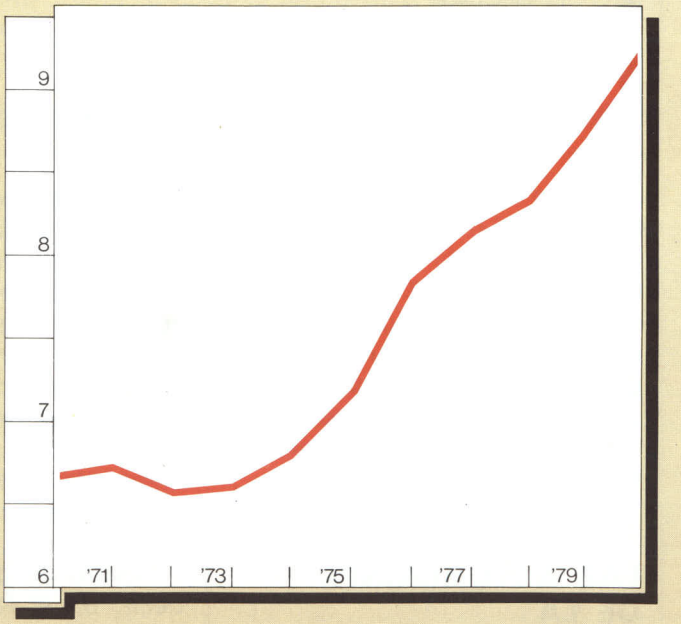


COTIZACIONES SOCIALES





PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL



SUELDOS Y SALARIOS ADMON. PUBL.

CUADRO N.º 6

ESTIMACION APROXIMADA DE LOS EFECTOS SOBRE EL DEFICIT DE LAS ACTUACIONES DE LA POLITICA FISCAL (*)

(Período comprendido entre 1973 y 1980)

Actuaciones para la dotación de mayores servicios públicos o de naturaleza redistributiva		— 3,2
Pensiones de la Seguridad Social	— 3,2	
Otros gastos de redistribución	— 0,2	
Gastos de personal	— 2,6	
Otros gastos de consumo	— 0,3	
Impuestos sobre las familias	+ 2,7	
Otros impuestos sobre renta y patrimonio	+ 0,4	
Actuaciones para la liberalización del sistema económico		— 0,6
Derechos arancelarios	— 0,3	
Impuestos de compensación	— 0,2	
Desgravaciones fiscales para la exportación	— 0,1	
Actuaciones para la reducción del déficit público		+ 4,2
Cotizaciones sociales	+ 3,6	
Otros ingresos públicos	+ 0,1	
Formación bruta de capital	+ 0,5	
Estimación aproximada de la reducción del déficit derivada de la política fiscal		+ 0,4

(*) En porcentaje del PIB.

Fuente: Elaboración propia.

aumento de los gastos públicos que, para el mismo período considerado, podría quizás cifrarse en un 3,4 por 100 del PIB. en consecuencia, es posible que la crisis haya venido a representar un aumento del déficit público en el período que puede estimarse en 4,9 puntos de porcentajes respecto al PIB.

LAS ACTUACIONES DE LA POLITICA FISCAL Y EL DEFICIT PUBLICO

Entre 1973 y 1980 el análisis que venimos efectuando del comportamiento de los distintos gastos e ingresos públicos permite diferenciar, de una parte, la incidencia directa sobre el sector público de la crisis y de las actuaciones de la política fiscal motivadas por la misma y, de otra, la incidencia sobre el sector público de las actuaciones de la política fiscal no directamente derivadas o exigidas por la situación de crisis económica.

Dentro del primer grupo —es decir, en el ámbito de hechos y actuaciones motivados por la crisis— encontraríamos respecto a la política fiscal las actuaciones correspondientes a la reducción de la fiscalidad en la imposición sobre los consumos, la reducción de la fiscalidad en el ámbito de las transmisiones patrimoniales, los incrementos en las subvenciones de explotación y los aumentos de las transferencias de capital orientadas a la compensación de pérdidas en empresas públicas o al apoyo de sectores afectados por la crisis. En el cuadro n.º 5, al que se ha hecho ya referencia con anterioridad, se recogen globalmente tanto los efectos directos de la crisis sobre el déficit público como los efectos sobre esta magnitud de la política fiscal relacionada con la crisis. Separar ambos tipos de hechos y actuaciones resulta materialmente imposible y, por ello, en el referido cuadro se ofrece una valoración conjunta de los mismos.

Las restantes actuaciones de la política fiscal con trascendencia para el déficit público pueden ser agrupadas en torno a tres núcleos distintos de actuación. Estos núcleos son los siguientes:

• Actuaciones de la política fiscal encaminadas a conseguir mayores dotaciones de servicios públicos o a alcanzar una más equitativa distribución de la renta y de la riqueza. En esta línea podrían encontrarse los comportamientos inducidos por la política fiscal en las siguientes partidas:

— Pensiones de la Seguridad Social.

— Otros gastos de redistribución.

— Sueldos y salarios de las Administraciones públicas.

— Otros gastos de consumo público.

— Impuestos sobre las familias.

— Otros impuestos sobre la renta y el patrimonio.

• Actuaciones de la política fiscal encaminadas a conseguir mayores grados de liberalización económica. En este grupo podrían encontrarse los comportamientos correspondientes a:

— Derechos arancelarios.

— Impuestos de compensación.

— Desgravaciones fiscales a la exportación.

• Actuaciones de la política fiscal directamente dirigidas a la contención o reducción del déficit público. En este apartado podrían encuadrarse los comportamientos inducidos por la política fiscal en las siguientes partidas:

— Cotizaciones sociales.

— Otros ingresos públicos.

— Formación bruta de capital.

En el cuadro n.º 6 se recogen las cifras imputables, bajo las hipótesis expuestas, a estas actuaciones de la política fiscal durante el período comprendido entre 1973 y 1980. Como puede comprobarse a través del mismo, las actuaciones de la política fiscal para conseguir una mayor dotación de servicios públicos o una mejor redistribución de la renta y de la riqueza parecen haber supuesto un crecimiento del déficit público en 3,2 puntos de porcentaje sobre el PIB. Las actuaciones para la liberalización del sistema económico es posible que hayan generado un aumento del déficit en 0,6 puntos de porcentaje respecto al PIB. Finalmente, la política fiscal ha tratado de reducir el déficit público mediante un conjunto de actuaciones que, bajo las hipótesis comentadas, han debido generar una disminución del mismo en 4,2 puntos de porcentaje sobre el PIB. El efecto conjunto de todas estas actuaciones de la política fiscal parece haber logrado una reducción del déficit originado por el impacto de la crisis sobre el sector público en 0,4 puntos de porcentaje sobre el PIB en el período considerado.

Un resumen de los factores que parecen haber generado el déficit público en el período 1973-80, bajo las hipótesis comentadas, así como de su peso relativo se contiene en el cuadro n.º 7. Las cifras del mismo no exigen de mayores comentarios al respecto.

CUADRO N.º 7

ESTIMACION DE LOS FACTORES GENERADORES DEL DEFICIT PUBLICO

(Período comprendido entre 1973 y 1980)

	Cuantía (*)	*Porcentaje respecto del total*
Variación del déficit derivada del impacto de la crisis sobre el sector público	— 4,9	56,3
Variación neta del déficit consecuencia de mayores dotaciones de servicio públicos o de actuaciones redistributivas	— 3,2	36,8
Variación neta del déficit derivada de actuaciones para la liberalización del sistema económico	— 0,6	6,9
Variación total del déficit antes de las actuaciones compensatorias	— 8,7	100,0
Actuaciones para la reducción del déficit total	+ 4,2	
Variación del déficit entre 1973 y 1980	— 4,5	

(*) En porcentaje del PIB.

Fuente: Elaboración propia.

HACIA UNA VALORACION DE LA POLITICA FISCAL

Una valoración de la política fiscal durante la crisis y en relación con el déficit público ha de centrarse, en consecuencia, tanto en el análisis de las medidas de política fiscal adoptadas directamente con motivo de la crisis como en el de las medidas adoptadas por motivaciones distintas de las directamente imputables a la crisis económica. En este último ámbito se encontrarían las medidas orientadas hacia la dotación de mayores servicios públicos, hacia la mejora en la distribución de la renta y de la riqueza, hacia la liberalización del sistema económico y, finalmente, hacia la contención del propio déficit

público. El análisis de la forma de financiación del déficit resultante podría constituir un punto adicional de referencia para la valoración de la política fiscal española entre 1973 y 1980.

a) La política fiscal motivada por la crisis económica

Como se ha expuesto anteriormente, la política fiscal motivada por la crisis económica se ha concretado en el ámbito de los ingresos públicos fundamentalmente en la introducción de reducciones en la fiscalidad de los impuestos sobre el consumo y sobre las transmisiones patrimoniales.

La reducción de la fiscalidad de los impuestos sobre el consumo ha estado claramente motivada por el intento de contener los precios de artículos y productos especialmente afectados por el impacto de la crisis y ha tenido gran importancia en el ámbito de los impuestos que recaen sobre los productos energéticos. En otros casos —fiscalidad del automóvil y de ciertas transmisiones patrimoniales, por ejemplo— las reducciones impositivas se han configurado como un instrumento para sostener la producción en los sectores afectados.

Sin embargo, la valoración de este tipo de actuaciones fiscales, especialmente en lo relativo a los productos energéticos, no puede ser favorable si se contemplan bajo la óptica de la política económica apropiada para la superación de la crisis. Las reducciones en la fiscalidad han servido en estos casos para mantener artificialmente bajos los precios interiores, lo que ha originado graves distorsiones en la adecuada asignación de recursos e impedido los necesarios reajustes en esa asignación, agravando el impacto de la crisis sobre la economía española. Los crecientes consumos energéticos de estos años así parecen probarlo.

Otro aspecto de esta política fiscal lo ha constituido el aumento en las subvenciones de explotación y los incrementos en las transferencias de capital. En el primer caso, se ha pretendido la mayor parte de las veces mantener precios que no reflejasen total o parcialmente el impacto de la crisis, por lo que también se ha impedido que el mercado reasignase efectivamente los recursos a la vista de las nuevas exigencias planteadas por la situación. En cuanto a las transferencias de capital, no existe una información suficiente para efectuar una valoración completa de los efectos derivados de sus aumentos, pero los datos disponibles hacen sospechar que se han dirigido en muchos casos más al sostenimiento de empresas y sectores con escaso futuro que a la promoción de nuevas actividades productivas.

La valoración de estas actuaciones de la política fiscal no parece, en consecuencia, que pueda ser positiva desde el punto de vista de la superación de la crisis económica. Antes bien, por el contrario, parece que algunas de estas actuaciones han debido contribuir de forma no despreciable a configurar un impacto más profundo y duradero de la crisis sobre la economía de nuestro país.

b) La política fiscal no directamente motivada por la crisis

Como ya se ha venido exponiendo anteriormente, las actuaciones de la política fiscal no directamente motivada por la crisis se han concretado en mayores dotaciones de servicios públicos, en la mejora de la distribución de la renta y de la riqueza y en la liberalización económica. Trataremos seguidamente de enjuiciar cada una de estas actuaciones de la política fiscal desde la perspectiva del déficit público y de la superación de la crisis económica.

• *La política de mayores servicios públicos y de mejora en la distribución de la renta y de la riqueza.*

La política de mayores servicios públicos y de mejora en la distribución de la renta y de la riqueza ha debido partir sin remedio de una realidad objetiva que exigía de actuaciones concretas y urgentes, imposibles de preterir en un sistema democrático: la escasez absoluta en la dotación de muchos servicios públicos esenciales para garantizar la pacífica convivencia —tales como la sanidad, la enseñanza, la mejora de la administración de justicia o la defensa (1)— y las mayores desigualdades que el propio sistema tributario venía introduciendo en la ya de por sí muy desigual distribución de nuestra renta y de nuestra riqueza. Parece lógico, pues, que ante estas circunstancias la política fiscal haya pretendido atender —especialmente al instaurarse un sistema democrático— estas necesidades sociales, profundamente arraigadas en la conciencia del pueblo español e inscritas en los programas de todos los partidos políticos.

Sin embargo, así como la dotación de mayores servicios públicos ha discurrido —sin duda— por cauces de relativa ra-

cionalidad respecto a las actuaciones que cabe esperar del sector público en una situación de crisis económica como la actual, las tareas de mejora en la distribución de la renta y de la riqueza han presentado ciertos aspectos no tan positivos que quizás deberían ser objeto de alguna reflexión frente al futuro. En esta línea se encuentran los crecimientos observados en las pensiones y en los restantes gastos redistributivos, así como determinados aspectos de la reforma de la imposición directa.

El aumento de las pensiones de la Seguridad Social y de los restantes gastos redistributivos —especialmente, las prestaciones de la Seguridad Social distintas del desempleo, las pensiones a las clases pasivas y las pensiones derivadas de la guerra civil— son una constante de toda la década y sus crecimientos han resultado muy por encima de los crecimientos monetarios del PIB. Aunque tales gastos han venido exigidos en muchas ocasiones por la imperiosa necesidad de elevar sus niveles inferiores hasta los mínimos de pura subsistencia, en otras es posible que la actuación de la política redistributiva haya sobrepasado los límites de prudencia aconsejados en una situación económica como la actual. La adopción de algunos aumentos poco discriminados, la rápida generalización de algunos regímenes de protección y el establecimiento en ocasiones de mecanismos de percepción escasamente controlados —que han permitido la extensión paralela de fraudes o de situaciones no directamente pretendidas por las leyes— han terminado por crear notables ineficiencias en el sistema, dando origen a no pocas situaciones de injusticia, tan indeseables socialmente como las que se pretendía evitar con algunas de tales actuaciones.

No cabe afirmar lo mismo de las medidas de reforma de la imposición directa, que integran también el bloque de las medidas de política redistributiva. Dada la dinámica de los gastos de redistribución —y, especialmente, los compromisos adquiridos en el ámbito de las pensiones de la Seguridad Social— parece evidente que la reforma de la imposición sobre las familias ha debido contribuir eficazmente a evitar el desastre que en otro caso se hubiera producido en la financiación de los gastos públicos como consecuencia de tan sustanciales exigencias presupuestarias sin desvirtuar, por otra parte, el objetivo social perseguido por esos gastos de redistribución. Sin embargo, el saldo positivo de la reforma de la imposición directa parece haber dejado abierto, como consecuencia del exceso de progresividad formal originado por el deterioro de las tarifas a causa de la inflación, una brecha no despreciable en el ámbito de los incentivos para trabajar y para asumir riesgos que quizás pueda comprometer en el futuro las posibilidades de actuación de algunas de las fuerzas más dinámicas del sistema. En situaciones de crisis económica como la actual este aspecto puede incidir negativamente sobre la inversión y el empleo y así parece que se está entendiendo por la política fiscal de la mayor parte de los países desarrollados.

• *La política fiscal de liberalización económica.*

Los aspectos fiscales de la política de liberalización económica, aunque sin duda han contribuido al déficit actual del sector público, no parece que lo hayan hecho de modo decisivo, como puede comprobarse a través de las estimaciones contenidas en el cuadro n.° 7. Por otra parte, esta política resultaba y continúa resultando indispensable para conseguir una mayor eficiencia de nuestra economía que permita la superación de la crisis actual. En consecuencia, su valoración ha de ser claramente positiva, aun cuando haya contribuido —en parte desde luego, no sustancial— a agravar la situación de déficit.

• *La política de contención del déficit público.*

La política de contención del déficit, fundamentada en el aumento de las cotizaciones sociales —un impuesto sobre la utilización de la mano de obra—, en el aumento de los restantes ingresos públicos no tributarios y en la reducción de los gastos destinados a la formación bruta de capital fijo —elemento esencial para superar los efectos de la crisis— no puede considerarse como aceptable atendiendo a los medios utilizados. Todos los indicios existentes confirman con claridad que esta política, si bien absolutamente necesaria respecto al objetivo pretendido, no ha acertado en los medios utilizados para ello y ha constituido un factor no despreciable de agravamiento de la crisis de la economía española. Es evidente que en esta política —debido, desde luego, a los medios empleados y no a sus objetivos— quizás se encuentren algunas de las razones de la existencia de una «crisis diferencial» en España. No cabe, en consecuencia, una valoración positiva de la misma,

aunque sus objetivos deban considerarse como esenciales.

• *La financiación del déficit público.*

Finalmente, la valoración de las formas de financiación del déficit público no puede escindirse del panorama que ofrecen los costes salariales y la propia política monetaria. Si los costes salariales aumentan en términos reales por encima incluso del crecimiento del PIB, es evidente que la política monetaria debe contribuir a disciplinar la situación para evitar un proceso inflacionista explosivo. En estas condiciones, la financiación del déficit debe orientarse más por la vía del endeudamiento que por la de recurso al Banco emisor. Si, por el contrario, los costes salariales crecen a tasas reales más reducidas que las del PIB resulta posible —e incluso aconsejable— financiar partes sustanciales del déficit mediante recurso al Banco emisor para evitar tensiones excesivas sobre los tipos de interés en los mercados de capital y dar, de este modo, mayores oportunidades a la financiación de la inversión privada, siempre que ello no conduzca a crecimientos excesivos de las disponibilidades líquidas.

Con estos principios a la vista, es evidente que el recurso directo al Banco de España, que se ha utilizado con mayor intensidad a partir de 1977, ha estado justificado. El descenso paulatino de las tasas de crecimiento de las disponibilidades líquidas —crecimiento que se ha venido produciendo en condiciones de práctica neutralidad respecto al crecimiento monetario del PIB a partir de 1977— así parece probarlo. En consecuencia, las formas adoptadas a partir de 1977 para la financiación del déficit público pueden considerarse, en principio, como adecuadas en el contexto de la situación de crisis económica.

ALGUNAS CONCLUSIONES PARA EL FUTURO DE LA POLITICA FISCAL

Del análisis que se ha venido efectuando a lo largo de estas páginas cabría obtener algunas conclusiones respecto al impacto de la crisis sobre el actual desequilibrio en las cuentas del sector público y quizás, tambien, algunos criterios orientadores para superar en un futuro inmediato tal situación.

Las conclusiones son simples y podrían reducirse a las tres siguientes:

- El déficit público ha crecido sustancialmente en el período analizado, alcanzando en los últimos años un volumen cuantioso respecto al PIB. Ello pesa negativamente tanto sobre las posibilidades de crecimiento como sobre la estabilidad de la economía española.
- El déficit público no puede achacarse en exclusiva al impacto de la crisis económica, aunque la misma ha tenido un peso importante sobre el volumen del déficit. Las actuaciones de la política fiscal han constituido elementos importantes en la generación del referido déficit, pese a que también han existido importantes actuaciones de la política fiscal encaminadas a lograr mayores niveles de equilibrio en las cuentas del sector público.
- Las actuaciones emprendidas por la política fiscal para atenuar el impacto de la crisis y las actuaciones para reducir el déficit total no parecen haber estado, en general, adecuadamente orientadas ni han constituido elementos coadyuvantes en la superación de la crisis. Antes bien, por el contrario, más parecen haber servido para ampliar el impacto y la gravedad de la misma en la economía española.

Si estas son las conclusiones principales que pueden obtenerse respecto a la actuación de la política fiscal entre 1973 y 1980, cabría deducir también del anterior análisis algunos criterios generales que permitieran la superación de esos negativos efectos en el futuro. Esos criterios generales podrían ser los siguientes:

1. Durante los próximos años, el déficit debería reducirse sustancialmente en cuanto a su volumen respecto al PIB. Sin embargo, dada la situación por la que atraviesa la economía española, no cabría pretender una reducción sustancial del déficit de modo inmediato. De ahí que quizás el criterio mínimo exigible respecto al déficit no pueda ser otro para los próximos dos o tres años que el de la congelación a su nivel actual respecto al PIB, en términos de Contabilidad Nacional y para el conjunto de las Administraciones públicas, pues no cabría suponer un plazo menor para que tuviesen efectos sustanciales las actuaciones que a continuación se describen. En todo caso, este criterio de congelación no debería extenderse más allá de 1984 y, en consecuencia, antes de fi-

nalizar ese año los presupuestos deberían responder al principio de un mayor esfuerzo en la reducción del déficit público.

2. La reforma de la Seguridad Social —y, especialmente, de los sistemas de pensiones, de prestaciones por desempleo y de cotizaciones sociales— debería constituir una tarea prioritaria que podría responder a los siguientes criterios:

a) Respecto a las pensiones y a los restantes gastos redistributivos, los aumentos de los próximos años no deberían superar en ningún caso el crecimiento monetario del PIB, al objeto de congelar en los niveles actuales la participación relativa de tales gastos en la producción nacional.

b) Los sistemas de pensiones y de prestaciones por desempleo deberían ser profundamente revisados, de modo que su objetivo se orientase más hacia la prestación de un apoyo gradualmente generalizado y relativamente igualitario a las rentas de los pensionistas o desempleados. Ese apoyo debería establecerse en intervalos no excesivamente amplios de cuantías que tomasen en consideración las circunstancias familiares de los perceptores. En todo caso, la protección por encima de tales niveles relativamente igualitarios y generalizados debería quizás encomendarse paulatinamente a sistemas libres complementarios.

c) Las prestaciones por desempleo deberían quizás condicionarse a la realización de alguna actividad formativa o de readaptación laboral del perceptor. En el sistema de pensiones deberían establecerse criterios de incompatibilidad entre las distintas percepciones derivadas del sistema de Seguridad Social o Clases Pasivas.

d) Las cotizaciones sociales deberían ser objeto de una reducción paulatina, sustituyéndose por el sistema de imposición indirecta hasta situarlas en cuantías inferiores respecto al PIB que las que actualmente alcanzan. En todo caso, debería perfeccionarse técnicamente el actual sistema de cotizaciones sociales al objeto de introducir en el mismo los criterios de racionalidad propios de las restantes figuras tributarias.

3. La reforma del gasto público debería constituir, asimismo, otra tarea prioritaria. Los criterios orientadores de esta reforma podrían ser quizás los siguientes:

a) Las actuales subvenciones de explotación deberían ser objeto de una profunda revisión, trasladando a precios y tarifas el déficit previsible de empresas y servicios públicos como medio de racionalizar la utilización de esos recursos. Al mismo tiempo debería acometerse una política enérgica y decidida de reestructuración de tales empresas y servicios públicos, al objeto de reducir sustancialmente sus costes de funcionamiento. Si en tales condiciones se continuasen produciendo déficits de explotación en las empresas y servicios indicados, se debería proceder a la eliminación de aquellos servicios y empresas que no se considerasen absolutamente imprescindibles.

b) Deberían congelarse durante los próximos años los niveles relativos de participación del consumo público en el PIB. Al objeto de atender adecuadamente a la ampliación de los actuales programas de gasto consuntivos o a la iniciación de otros nuevos, cuando en ambos casos estuviesen plenamente justificadas la urgencia y la necesidad social de tales gastos, se debería proceder a una revisión de todos los programas de gasto actualmente vigentes en este ámbito.

c) La formación pública bruta de capital debería aumentar sustancialmente su participación en el PIB. Para evitar que tales aumentos repercutiesen sobre el nivel actual de déficit público, los mismos deberían contar previamente con la financiación necesaria derivada de las siguientes medidas:

- Reducción sustancial de las transferencias de capital, especialmente de todas aquellas que no supusieran una auténtica y comprobada inversión real por parte de los perceptores.
- Mayores recaudaciones alcanzadas en el ámbito de la imposición.

En todo caso, la formación pública bruta de capital debería concentrarse en proyectos que supusieran mayores dotaciones públicas de bienes de capital directamente productivo y no tanto mayores dotaciones de capital público redistributivo.

4. La reforma fiscal debería completarse lo más rápidamente posible. Los criterios que deberían posiblemente orientar la actuación en este ámbito podrían ser quizás los siguientes:

a) La reforma de la Administración tributaria, dotándola de medios materiales y de procedimientos de actuación que agilizasen la gestión de los impuestos y la persecución del fraude.

b) La imposición directa debería adaptarse más a la actual situación de crisis y proteger especialmente el trabajo y la asunción de riesgos en el proceso de producción. A este respecto podrían aplicarse quizás los siguientes criterios:

- Se podrían reducir, mediante las actuaciones administrativas oportunas, las bolsas de fraude actualmente existentes en estos impuestos.
- Se deberían discriminar algo más los rendimientos por su origen, aplicando descuentos en el cómputo de los procedentes del trabajo.
- Las tarifas deberían reducir sus actuales niveles formales de progresividad, ampliando algo más la longitud de sus tramos, reduciendo quizás el número de los mismos y la diferencia entre sus tipos de gravamen y, sobre todo, ajustando periódicamente tales tipos a los niveles de inflación.
- El cuadro de incentivos a la inversión productiva debería racionalizarse y generalizarse al objeto de que la imposición sobre la renta fuese paulatinamente aproximándose a un modelo de imposición sobre el gasto personal.

c) La imposición indirecta debería ser objeto de reforma urgente para la adopción de las formas impositivas apropiadas y, más concretamente, del impuesto sobre el valor añadido. En ningún caso se debería incrementar la presión fiscal por la vía de la imposición indirecta antes de que entrase en vigor el impuesto sobre el valor añadido. Los aumentos posteriores de presión fiscal indirecta deberían destinarse al aumento de la formación pública bruta de capital productivo, a la reducción de las cotizaciones sociales o a la racionalización, conforme a las líneas expuestas anteriormente, de la progresividad formal de la imposición directa.

5. En tanto los costes salariales por persona empleada mantuviesen crecimientos reales nulos y siempre que el crecimiento de las disponibilidades líquidas no superase en más de dos o tres puntos de porcentaje la tasa de crecimiento monetario del PIB (2), la financiación del déficit público podría orientarse prioritariamente a través del sistema crediticio. En todo caso, la colocación de Deuda Pública en el mercado de capitales debería efectuarse por procedimientos que permitieran una reducción en los actuales tipos de interés.

Los criterios que acaban de exponerse para la orientación de la política fiscal en un futuro inmediato podrían constituir líneas de posible actuación del sector público coherentes, en todo caso, con la política económica necesaria para la superación de la crisis, aunque este programa, pese a su carácter mínimo, exigiría considerables esfuerzos para su aplicación. Sin embargo, quizás no pueda pretenderse más en los momentos actuales ni quizás, sobre todo, pueda desgraciadamente, conseguirse más en los próximos años, salvo al coste insoportable de empeorar nuestra deteriorada situación económica y de poner en grave riesgo nuestro todavía inestable equilibrio social.

NOTAS

(1) Vid. mi trabajo «Las necesidades públicas en España: niveles de cobertura», publicado en el número 36 de *Hacienda Pública Española,* donde se demuestra la existencia de una raquítica dotación de bienes y servicios públicos en la mayor parte de las funciones de gasto.

(2) Estos crecimientos de las disponibilidades se consideran no inflacionarios si los salarios se mantienen en los crecimientos indicados.

CRISIS ECONOMICA. DEFICIT PUBLICO Y POLITICA FISCAL EN ESPAÑA.

UN COMENTARIO

Eugenio DOMINGO SOLANS

UNA SISTEMATICA PARA EL ANALISIS DEL PROBLEMA DEL DEFICIT

DEL déficit del sector público —su tamaño, su fuerte crecimiento, sus causas, su deficiente financiación, sus nocivos efectos...— se ha hablado y escrito con profusión. Y es lógico que sea así, habida cuenta del peligro que para la consecución del reequilibrio económico significa mantener altas y crecientes diferencias entre los ingresos y los gastos públicos. En el temor al déficit —«contraparafraseando» a Echegaray— no hay santidad alguna. Hay algo profano, pedestre, pero real: la creencia —la evidencia— de que este desequilibrio entre los ingresos y gastos públicos puede dar al traste con los logros de la economía española en materia de contención de la inflación y aumento de la inversión. Insistir en el estudio del déficit sigue siendo, por tanto, una tarea necesaria. Estudio que, naturalmente, debe efectuarse con orden, con profundidad y con rigor.

El trabajo del profesor Lagares Calvo, *Crisis económica, déficit público y política fiscal en España,* que se publica en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, tiene el mérito de ofrecer un método, una sistemática, un orden, para proceder al análisis del déficit público español. Ante un asunto tan controvertido —que, además, rebasa el ámbito estricto de la economía—, se podrá o no estar de acuerdo con las conclusiones que se alcanzan; pero de lo que no cabe duda es de que el trabajo que comentamos está estructurado bajo una lógica difícilmente enmendable. Vale la pena detener un momento la atención en este aspecto.

Una aproximación completa y lógica al problema del déficit pasa por cuatro etapas. En primer lugar, análisis *descriptivo,* realizado con el mayor grado de desagregación posible, de los datos estadísticos que ponen de manifiesto la magnitud y composición del desequilibrio. En segundo lugar, debe pasarse de la descripción del déficit a la *explicación* del mismo, esto es, al análisis de las causas que explican el comportamiento de las variables económicas que subyacen bajo el déficit. En tercer lugar, tras la aséptica descripción y explicación del desequilibrio, debe procederse a la *valoración* del mismo, es decir, a la emisión de juicios de valor acerca del comportamiento de las distintas partidas de ingreso y de gasto público cuya suma algebraica da como resultado un déficit, así como a la propia valoración global del mismo. Por último, y como derivada lógica de la valoración, se impone dar recomendaciones, es decir, la *prescripción* de actuaciones tendentes a acercar el déficit público a la magnitud y composición que se estime más adecuada a la vista de la situación económica.

Descripción, explicación, valoración y prescripción son, pues, las cuatro etapas o fases que permiten un análisis completo del déficit. El trabajo del profesor Lagares Calvo se ocupa de todas ellas con mayor o menor énfasis.

Se observará que las dos primeras fases —descripción y explicación— son de naturaleza *positiva,* se refieren a *lo que es,* mientras que las dos últimas —valoración y prescripción— son *normativas,* conciernen a *lo que debe ser.* Nosotros tomaremos las cuatro etapas indicadas como hilo conductor de nuestro comentario, dividiendo la exposición en dos partes, correspondientes respectivamente a los aspectos positivo y normativo del análisis del déficit.

EL DEFICIT ESPAÑOL EN CONEXION CON NUESTRA REALIDAD ECONOMICA

Poco cabe añadir a la objetiva y completa *descripción* del comportamiento del sector público durante la crisis económica que nos ofrece el trabajo del profesor Lagares. Estos son los hechos. Su lectura, su conocimiento, nos lleva a reflexionar acerca de la importancia de conectar esta disección del comportamiento del gasto y del ingreso público con la realidad de la economía española. El déficit no es una abstracción. Es preciso tener presente, desde un

buen principio, que el déficit, como la mayoría de cuestiones económicas, es inseparable de la realidad concreta sobre la que opera. Queremos decir que tiene nombres y apellidos: es el déficit del sector público de la economía española. Su magnitud, su ritmo de crecimiento, su composición, su financiación, difieren del de las restantes economías. Incluso sus causas pueden, en parte, ser distintas.

Naturalmente, esto no significa que, por fortuna, nuestra economía —y nuestro déficit— no posean rasgos en común con las restantes economías. Pero qué duda cabe de que a la hora de arbitrar soluciones deberemos tener en cuenta las peculiares circunstancias que rodean a nuestro desequilibrio entre los ingresos y los gastos.

Como corolario de lo anterior, parece evidente que hay que matizar la importancia que suele concederse a las comparaciones internacionales. Ni el hecho de que la cuantía del déficit sea en Italia el doble que en nuestro país es un consuelo, ni la gravedad estriba en que los siete principales países de la OCDE tengan un porcentaje de déficit sobre el PIB inferior al español. Ni, naturalmente, es admisible pretender taponar el déficit simplemente elevando nuestra presión fiscal por el mero hecho de que es inferior a la de la media de países de la OCDE.

Tras una primera etapa o fase de análisis de índole estadístico-contable, debe procederse, por lo que queda dicho, a la búsqueda de las relaciones de causalidad entre, por una parte, el comportamiento de las distintas variables que componen el déficit público y, por otra, los rasgos de la realidad económica española que explican aquel comportamiento. Entramos —sin abandonar el análisis positivo— en la segunda etapa, que hemos denominado *explicación.* Etapa, ciertamente, difícil y comprometida.

La distinción metodológica que sugiere el profesor Lagares entre el comportamiento *automático* del sector público y su comportamiento *discrecional* o *voluntario* nos parece del mayor interés. Aunque, como él mismo reconoce, es difícil distinguir entre uno y otro, qué duda cabe de que esta diferenciación es poco menos que indispensable para poder valorar acertadamente el comportamiento de los ingresos y de los gastos públicos y para, en fin, proponer actuaciones correctivas atinadas.

Ante la gran dificultad —quizá imposibilidad— de la tarea, a modo de *second best,* el profesor Lagares procede a distinguir entre la parte del déficit que se debe a la acción concreta de la crisis económica y la parte del mismo debida a la propia actuación de la política fiscal. De forma más precisa, se procede a diferenciar las variaciones —tanto automáticas como discrecionales— de las variables presupuestarias ligadas a la crisis económica, de las variaciones que tienen su origen en otras causas, como son la provisión de mayores dotaciones de servicios públicos, acciones encaminadas a conseguir mayores grados de liberalización económica, etc.

Así, mediante este *análisis funcional de la política fiscal,* se soslaya la dificultad de discernir entre las variaciones automáticas y discrecionales de las variables presupuestarias. Con ello, sin embargo, aunque se gana en operatividad, quedan sin respuesta algunas preguntas importantes, como, por ejemplo, la de hasta qué punto determinados comportamientos atribuidos a la crisis económica no se han visto *acentuados* por la aplicación de la propia política fiscal, concretamente por determinados cambios introducidos por la reforma fiscal a partir de 1977.

Por ejemplo, en la aceleración de la caída de la recaudación experimentada en los últimos años por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales pueden haber influido cuatro factores; uno automático: la depresión del mercado inmobiliario debido a la crisis económica; dos discrecionales: el descenso de los tipos impositivos y la reordenación de los hechos imponibles del Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas y del de Transmisiones Patrimoniales; y uno automático pero inducido por un comportamiento discrecional de la Administración: la depresión del mercado inmobiliario debido al efecto de determinadas figuras introducidas por la reforma fiscal, como el gravamen —hasta 1981, sin corrección monetaria alguna de los efectos de la inflación— de las plusvalías onerosas en el Impuesto sobre la Renta.

Una dificultad adicional del análisis que estamos comentando deriva del hecho de que en este tipo de aproximaciones pueden obtenerse conclusiones distintas según que se adopte una óptica *normativa* —lo que debe ser— o una *positiva* —lo que es—.

Así, el profesor Lagares razona con la lógica del *deber ser* cuando afirma que «una situación de crisis tan grave como la padecida por la economía española y con tan negativa e in-

tensa influencia sobre la inversión privada *debería* haber incitado un fuerte crecimiento relativo de los gastos públicos de formación de capital. Al no ocurrir esto así y, por el contrario, perder peso relativo estos gastos en el período considerado, resulta evidente que su comportamiento no puede atribuirse de modo directo a la crisis». (El subrayado es nuestro.) Pero frente a este enfoque normativo, no menos admisible resultaría *explicar* el comportamiento de la inversión pública razonando que ha sido precisamente la crisis económica la que ha mermado la capacidad de financiación del sector público, con lo que, ante la necesidad de aumentar los gastos de transferencia y la imposibilidad de reducir el inflexible capítulo de gastos de personal, se ha sacrificado el aconsejable incremento de la formación de capital público. Así, la crisis *explicaría* la disminución de la inversión pública.

Debemos subrayar, pues, lo comprometido que resulta anotar en el debe o en el haber de la crisis determinados comportamientos del ingreso y del gasto público, reforzando, con nuestra afirmación, las propias palabras del profesor Lagares. *Aparentemente* —a juzgar por su elasticidad respecto al PIB, o por la lógica del debe ser—, un ingreso como la recaudación por el Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas o un gasto como la formación de capital de las Administraciones Públicas no se han visto afectados por la crisis. Pero ¿qué hubiese sucedido con aquella recaudación o con este gasto de no mediar la crisis económica; es decir, de haber podido mantener nuestra economía ritmos de crecimiento económico real similares a los de la década de 1960?

HACIA EL DEBER SER. VALORACION Y RECOMENDACIONES ANTE EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO ESPAÑOL

Los españoles tendemos a pasar, con facilidad, de la conjugación del verbo *explicar* a la del verbo *justificar,* lo que implica que antes se ha conjugado el verbo *culpar.* Vaya por delante que en el trabajo que comentamos se ha acertado a evitar este error. El hecho de que una determinada partida del gasto público haya aumentado considerablemente su participación en el PIB, o el hecho de que un ingreso determinado haya mostrado una baja elasticidad respecto a la renta, constituyen realidades contables indiscutibles, pero no significa que aquel gasto o este ingreso sean responsables del déficit y que, por tanto, deban merecer un juicio negativo. Todo dependerá, naturalmente, de las causas económicas que explican el comportamiento de cada capítulo del gasto y del ingreso.

Toda valoración del déficit debe referirse a los dos términos del binomio cuya diferencia da lugar al desequilibrio —el gasto y el ingreso público—, así como al efecto conjunto del propio déficit y de su financiación.

Empezando por la valoración del *gasto,* queremos dejar sentado que, en nuestra opinión, nos parece lógico que las pensiones de la Seguridad Social, las prestaciones por desempleo, las subvenciones de explotación y los gastos de sanidad y servicios sociales hayan sido las partidas que en mayor medida han incrementado su participación en el Presupuesto público. Que en un período de crisis aumenten las transferencias a las personas y a las empresas está perfectamente justificado.

Desde hace años, los manuales de Hacienda Pública enseñan que la reducción del ritmo de crecimiento del PIB lleva consigo un aumento de los gastos redistributivos y una contención de las bases imponibles y, por tanto, una desaceleración de la recaudación. Son las variaciones automáticas del saldo presupuestario o estabilizadores automáticos. El automatismo, para la mayoría de las partidas de gasto e ingreso, queda fuera de toda duda. Su carácter «estabilizador», dando a este término el sentido de «reequilibrador», ya parece más dudoso. Pero no se trata de entrar ahora en la discusión de los fallos del modelo keynesiano.

Además, conviene llamar la atención sobre otro hecho. En España, la mejora en la distribución de la renta en la última generación se ha efectuado gracias al crecimiento de los salarios y no a través de los resortes presupuestarios, como es obvio si se tiene en cuenta que el sistema fiscal ha sido regresivo y que el gasto público redistributivo ha sido insuficiente e ineficaz. Los hacendistas, a decir verdad, sabemos que no puede esperarse mucho de la función o rama redistributiva del Presupuesto. Pero, con todo, qué duda cabe de que en la medida en que, de ahora en adelante, se acuerde la contención salarial como medio indispensable para reducir la inflación y poder, así, superar la depresión, el Presupuesto debe

incrementar en mayor proporción la cuantía de recursos destinados a beneficencia, para aliviar todas aquellas situaciones de desatención social que resultan inaceptables en un estado moderno y relativamente desarrollado como el nuestro.

El crecimiento del gasto público debe valorarse, pues, desde una perspectiva más amplia. Poco importa que una determinada partida de gasto haya crecido mucho, si este crecimiento era necesario para atender una necesidad pública. Poco importa que un determinado capítulo del gasto público crezca poco, si dicho gasto sigue siendo superfluo o despilfarrador. Los argumentos puramente contables no sirven.

Se impone, pues, un análisis partida por partida, con la ayuda de las modernas técnicas de racionalización de las elecciones presupuestarias. Las colaboraciones presentadas en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA por los profesores Medel y Albi abundan en esta línea. Sin entrar a fondo en la cuestión, quizá convenga decir que en esta materia es necesario profundizar hasta el detalle. Tiene razón el profesor Lagares cuando afirma —tras valorar positivamente la política fiscal encaminada a la mejora de la distribución de la renta— que en ocasiones se han sobrepasado los límites de prudencia aconsejados en una coyuntura económica como la actual, precisándose una mayor discriminación para atender exclusivamente las situaciones de mayor necesidad, así como un mayor control para evitar la actual proliferación de fraudes. En concreto, la propuesta de condicionar las prestaciones por desempleo a alguna actividad formativa o de readaptación laboral del perceptor o —añadimos nosotros— a la obligación de llevar a cabo trabajos comunitarios adaptados en lo posible a las condiciones del receptor de la prestación, constituyen exigencias que no pueden ya demorarse por más tiempo.

Naturalmente, proceder así requiere una profunda revisión del funcionamiento de la Administración Pública. Hay que tomar plena consciencia de que el Presupuesto, como todas las instituciones económicas, está sujeto al *principio de escasez.* Hay palabras claves en economía: flexibilidad, reconversión. No deben sólo aplicarse a las relaciones sociolaborales o a los procesos industriales, sino que también son válidas para su aplicación al gasto público. No basta, en nuestra opinión, con pedir la congelación del gasto público consuntivo destinado a los capítulos de remuneraciones de personal y de compra de bienes y servicios. Hace falta modificar su estructura, destinando los recursos humanos y materiales de la Administración Pública a los usos más productivos. Para la realización de determinadas tareas, se requerirán, sin duda, mayores atenciones de personal y de material. Pero, en cambio, no faltan parcelas de la Administración Pública española en donde es posible mantener el actual nivel de los servicios con menos recursos, es decir, aumentando la productividad. Un factor juega a favor: el tamaño del Presupuesto, que, indudablemente, concede un cierto margen de maniobra. A cifras más altas, mayores posibilidades de racionalización y de ahorro. Da la impresión de que los responsables de la elaboración del Presupuesto español han caído en un determinismo inoperante, por no decir en el fatalismo. Esto es inaceptable. El gasto público consuntivo, como el gasto de una empresa o el gasto de una familia, puede y debe contenerse. Sólo así se liberarán recursos que podrán destinarse, manteniendo, o incluso reduciendo, la actual cuantía del déficit, a la inversión productiva.

Naturalmente, no resulta posible alcanzar éxitos inmediatos en materia de contención del gasto. Ha llegado el momento de señalar que el Presupuesto español tiene un pecado original, un error de concepción, cuyo comentario nos obligaría a replantearnos el papel de la institución presupuestaria en la vida económica. Hoy en día, el Presupuesto no hace sino recoger, *a posteriori,* una suma de compromisos que se han ido adquiriendo uno, dos y hasta tres años antes, por lo que el resultado que se obtiene al pulsar la tecla final es difícilmente enmendable. Si el Presupuesto no se concibiera como un resultado sino como la expresión económica de un plan de acción coherente de la política del Gobierno, el resultado podría ser distinto. En todo caso, este cambio de óptica sólo es posible a dos o tres años vista y, seguramente, requiere la realización de alguna *reforma administrativa* importante.

Siguiendo las fases del ciclo presupuestario, quizá haya llegado también el momento de recordar que el Parlamento nace, históricamente, para asegurar el buen uso del erario común y para limitar el gasto público. Y ya que nos referimos al Parlamento y al *control* del gasto público, quizá no esté tampoco de más recordar que des-

de el 21 de febrero de 1980 está en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

Se ha dicho, con razón, que la presentación del Presupuesto al Congreso de los Diputados constituye el acto principal de la liturgia económica de un Gobierno. Lo malo es que, de un tiempo a esta parte, esta liturgia se está convirtiendo en mero ritual vacío de contenido, en simple pompa.

Prestemos, ahora, atención al segundo término del binomio de la ecuación del déficit: el *ingreso público.* Vaya por delante que, en nuestra opinión, dada la crítica situación de la economía española, resulta más problemático taponar la brecha del déficit por la vía de la elevación de los impuestos que mediante la reducción del gasto.

Un incremento medio de la presión fiscal de 0,67 puntos por año durante el período de la depresión es un ritmo de crecimiento alto. La *imposición directa,* cuando se acaba de reformar, es como un automóvil en rodaje al que no conviene forzar más de lo que ya se está haciendo (léase modificaciones fiscales de la Ley de Presupuestos para 1982 unidas al efecto recaudatorio real debido a la inflación). Si ahora no se estropea, más adelante podrá dar mejores prestaciones. Lo perentorio —aunque sea lo más difícil— es proseguir con la lucha contra el fraude, lo cual constituye la mejor receta para la consolidación de la imposición directa. En cuanto a la *imposición indirecta,* el incremento recaudatorio que pueda derivarse de la entrada en vigor del IVA deberá destinarse, en buena parte, a la financiación de la Seguridad Social, cuyas cuotas han crecido espectacularmente. Por último, la recomendación que efectúa el profesor Lagares de elevar los *precios y tarifas* de las empresas y servicios públicos como medio de financiación alternativo a las subvenciones de explotación nos parece un acierto pleno.

Desde una perspectiva global, no estimamos válidas para el caso español recetas como las derivadas del conocido *modelo Laffer,* esto es, pretender aumentar la recaudación mediante el efecto expansivo sobre la economía derivado de una reducción de los tipos impositivos. Para que este mecanismo funcione, se requiere que el sistema productivo tenga una flexibilidad y una capacidad de adaptación que quizá posea la economía norteamericana pero que, desde luego, no tiene la española. Experimentar aquí esta teoría no haría sino aumentar más el déficit.

A propósito, el modelo de Laffer es poco más que el envoltorio macroeconómico de un viejo y sofisticado análisis microeconómico de los efectos que sobre el esfuerzo laboral y sobre la asunción de riesgo causa la imposición, cuestión tradicional dentro de la teoría de la Hacienda Pública.

Una disminución de los tipos impositivos de los tributos no produciría, en las condiciones actuales, una reactivación sustancial. En cambio, una elevación de los tipos deprimiría aún más a una economía carente de incentivos, de motivaciones y de ilusión, y propiciaría una elevación de los niveles de fraude.

No queremos terminar el apartado de valoración y recomendaciones para una política de ingresos públicos sin comentar una propuesta, sin duda atrevida, que formula en su trabajo el profesor Lagares: la de racionalizar el cuadro de *incentivos a la inversión productiva* al objeto de aproximar *paulatinamente* la imposición sobre la renta a un modelo de *imposición sobre el gasto personal.* Hemos subrayado el adverbio *paulatinamente,* porque en él puede radicar el mayor peligro en caso de que la gradación se efectúe cualitativamente (esto es, aplicando el modelo a sucesivos tipos de inversiones) y no cuantitativamente (admitiendo porcentajes de desgravación crecientes para todas las inversiones). La ventaja de esta técnica —en comparación con la simple reducción de los tipos impositivos, a la manera del modelo de Laffer— estriba en que se condiciona la obtención de una desgravación fiscal a la realización efectiva de una determinada inversión. Pero, paradójicamente, en este mismo punto radica su peligro, puesto que el propio mecanismo lleva consigo la posibilidad de canalizar recursos, de forma discriminatoria, hacia activos no necesariamente más deseables desde la óptica de la eficiencia de una economía de mercado. Este inconveniente sólo se soslaya generalizando la desgravación a la totalidad de las inversiones, reduciéndose con ello el efecto incentivo, máxime si se tiene en cuenta que con su aplicación se pierde recaudación que hay que obtener por otra vía. El modelo de gasto personal de Kaldor-Meade es de todo o de nada.

Por la vertiente tributaria del Presupuesto —que es como decir el sustraendo del déficit— la recomendación más plausi-

ble es, en conclusión, potenciar la administración tributaria para conseguir una máxima productividad en la recaudación con la actual estructura de bases y tipos impositivos, así como llevar a cabo una política más realista de precios y tarifas públicos.

Para terminar, un breve comentario acerca de la resultante final de la resta entre el gasto público y el ingreso público: el déficit. Orillaremos cualquier referencia a lo que —según suele decirse— constituye lo peor del déficit español, su deficiente financiación. Este aspecto tan importante se aborda, en este mismo número, por los profesores José Ramón Alvarez Rendueles y Victorio Valle. Naturalmente, dejar de lado el análisis de la financiación del déficit implica, también, pasar por alto la valoración de los efectos negativos de dicho desequilibrio.

Ciñámonos al comentario de la *cuantía* del déficit, sobre la que el profesor Lagares efectúa una propuesta concreta, que es que durante los próximos años se congele al nivel máximo del 5 por 100 respecto al PIB.

Si antes hemos distinguido entre el *ser* y el *deber ser,* ahora, para poder valorar atinadamente esta propuesta del profesor Lagares, deberíamos introducir una tercera dimensión: la del *poder ser.* Y, desde luego, bajo el prisma del poder ser, del posibilismo, del realismo, nos podríamos dar por satisfechos si se alcanzara este objetivo. De nuestro déficit se dice que más preocupante que su cuantía es su velocidad de crecimiento. La propuesta que comentamos incide sobre este último factor. Conseguir que el déficit dejara de crecer en relación con el PIB significaría, indudablemente, haber dado un paso firme hacia la solución de este problema. Y de lo que no cabe duda alguna es de que esta meta se puede conseguir si se aplica la terapéutica que el profesor Lagares prescribe en su trabajo. Su plan de acción es plenamente coherente.

Más allá de la aceptación de esta meta, subyace una cuestión de índole distinta que debe ser expuesta. No hay que perder de vista que el desequilibrio del déficit no puede desligarse de los restantes desequilibrios de la economía española, y que, por consiguiente, la «política del déficit» es inseparable del contexto más general de toda la política económica.

El objetivo número uno de la política económica española, desde una perspectiva estrictamente funcional, es la lucha contra la *inflación.* Otras actuaciones socialmente prioritarias, como la creación de *empleo,* pasa, necesariamente, por una previa reducción de la inflación, dada la concatenación de causas y efectos que hay en la economía. Los economistas expresamos esta idea, con dureza, diciendo que el paro es una *variable residual.*

Reducir la inflación requiere dos grandes sacrificios, ligados a la contención de los dos factores que la alimentan: las rentas y el déficit público. Sólo conteniendo las rentas y el déficit público —las dos grandes variables absorbentes de liquidez del sistema económico— será posible disminuir el ritmo de crecimiento de las disponibilidades líquidas sin frenazos bruscos de la actividad productiva. Obsérvese que lo que se propugna no es monetarismo, puesto que la reducción en el crecimiento de las disponibilidades líquidas se configura, en este esquema, como la *resultante* de un proceso de ajuste económico previo, no como el factor que lo provoca.

Como se ve, el reequilibrio económico obliga a repartir los costes del saneamiento entre el sector privado y el sector público de la economía. Aquél, con la aplicación del Acuerdo Nacional sobre el Empleo, ya ha iniciado este sacrificio, por vez primera desde 1978. ¿Hasta qué punto puede, pues, aceptarse que el sector público no aporte su cuota de sacrificio para conseguir la estabilidad? ¿Hasta qué punto podemos admitir que el déficit no se reduzca, cuando las rentas reales del sector privado van a disminuir? ¿Hasta qué punto puede admitirse que el sector público genere la inflación que el sector privado se esfuerza en combatir?

Hemos tenido ocasión de comprobar, a lo largo de este comentario, las variadas implicaciones económicas que tiene el problema del déficit. Ante la diversidad, a modo de síntesis o conclusión, se siente la tentación de buscar un común denominador que quintaesencie una moraleja final. Podría ser ésta: una adecuada política de financiación del sector público, así como el necesario control de su gasto —en otras palabras, una buena «administración del déficit»— no plantea, en general, graves dificultades técnicas. Requiere, eso sí, voluntad política. Si se acomete con la misma decisión con la que en 1977 se puso en marcha el proceso de reforma fiscal, el déficit se podría mantener dentro de unos límites razonables. Un auténtico desafío para políticos no demagógicos y para parlamentarios no presionados por un voto cercano.

CONSECUENCIAS FINANCIERAS DEL DEFICIT

José R. ALVAREZ RENDUELES

EL déficit creciente de nuestro sector público se ha convertido en un tema central en los análisis y preocupaciones económicas recientes y es uno de los principales problemas del panorama económico actual. En los breves comentarios que siguen, en relación con el trabajo preparado por el profesor Barea Tejeiro, voy a centrarme en algunas de las consecuencias financieras que se están derivando del déficit público, aunque haré antes una breve alusión a las causas de este déficit, a modo de introducción.

1. Se ha insistido muchas veces en que la principal causa del creciente déficit del sector público —como ocurre en el caso de otros varios países— se encuentra en la crisis que viene arrastrando toda la economía mundial en los últimos años. El aumento de las transferencias a las familias (fundamentalmente por subsidios de paro) y a las empresas en crisis, y el menor crecimiento de los ingresos, por un menor incremento (o reducción) de las bases imponibles, constituyen las razones principales que explican el creciente déficit del sector público, en España y en otros países, y de las que se deriva fácilmente la dificultad de contenerlo.

Ha de apuntarse también que una concepción intervencionista y paternalista de las funciones del Estado, de larga tradición en nuestro país, ha generado gastos y pérdidas de ingresos muy sustanciales, en un esfuerzo poco coherente por subvencionar demasiadas actividades, al mismo tiempo que una organización poco eficiente del aparato administrativo del sector público ha dificultado cualquier intento de racionalización, además de constituirse en sí misma en una fuente de gastos innecesarios.

Digamos también, en estos primeros comentarios, que carece de todo sentido pronunciarse sobre el déficit público en abstracto, olvidando que constituye un elemento determinante del nivel de la demanda y de la actividad económica. El aumento o la reducción del gasto público, de los ingresos públicos o del saldo entre ambos, condiciona todas las demás variables instrumentales de la política económica. No es posible, por ello, pronunciarse sobre esos temas en el vacío, sin formular previamente cuáles son los objetivos de política económica que se persiguen y cuáles son los cambios que paralelamente se pretendería efectuar en los otros campos de la instrumentación de la política económica. Y esto es algo que se refiere tanto a las propuestas de reducción del déficit como a las propuestas relativas a su aumento, que no suelen precisar cómo se proponen financiarlo y qué consecuencias esperan del correspondiente impacto monetario y financiero y de sus efectos sobre actividad, precios y sector exterior.

2. Vayamos ahora a considerar algunos de los problemas derivados de la financiación del déficit, que es el objeto principal de estos breves comentarios. Como es sabido, el incremento de los déficits del sector público en los últimos años ha sido considerable y, además, ha ido acompañado de un crecimiento paralelo de la financiación neta suministrada por el Banco de España a dicho sector. En efecto, las cifras nos dicen claramente que el grueso de los déficits públicos se ha venido financiando de manera principal hasta el presente mediante la apelación directa del sector público al Banco de España. Las operaciones de financiación exterior o las emisiones de deuda han recibido una atención pública muy grande y ello ha podido llevar a que se les atribuyera una importancia que, en la realidad, no han tenido. Estas fuentes han aportado ciertamente cifras sustanciales de financiación, pero su crecimiento no ha guardado la debida proporción con el déficit público, con el resultado ya apuntado para la financiación facilitada por el Banco de España, que viene significando en estos años más de un 70 por 100 de la financiación total de dicho déficit.

Este déficit, su tamaño y su rápido crecimiento, así como la forma en que se está financiando, está produciendo un conjunto de efectos en términos de coste para el Tesoro, de consecuencias adversas para la financiación del sector privado, de impulso alcista a los tipos de interés y de efectos sobre la actividad económica en general

a los que voy a referirme a continuación muy brevemente.

Un primer efecto de este crecimiento del déficit y de las características de su financiación es el elevado coste que resulta para el Tesoro. El Banco de España viene realizando desde hace años un control del crecimiento de la cantidad de dinero, control que se instrumenta a través de la regulación del ritmo de crecimiento de los activos de caja del sistema bancario. La financiación facilitada por el Banco de España al sector público contribuye, de modo directo, a la creación de esos activos de caja, con lo que, en principio, podría conducir a una aceleración del proceso de expansión monetaria. Pero, como es sabido, la actuación del Banco de España consiste precisamente en contrarrestar de forma sistemática esos y otros impulsos exógenos sobre el proceso de creación de activos de caja.

Simplificando un tanto la realidad, puede decirse que el Banco de España ha venido neutralizando de forma sistemática los impulsos expansivos derivados de su creciente financiación al sector público por dos procedimientos. Uno de ellos ha sido la reducción de sus créditos al sistema bancario; el otro, de mucha mayor envergadura en los últimos años, ha consistido en la emisión de determinados instrumentos monetarios para su suscripción por el sistema bancario.

La financiación del déficit está siendo, como ya se ha señalado, muy costosa para el Tesoro. Si bien es cierto que, al recurrir al Banco de España, el Tesoro no tiene que satisfacer ningún tipo de interés explícito, ocurre que, en la medida en que el Tesoro recibe financiación del Banco de España y éste ha de perseguir el logro de unos determinados ritmos de crecimiento de la cantidad de dinero, el Banco de España tiene que reducir su financiación al sistema bancario o emitir los instrumentos ya mencionados para absorber liquidez. El resultado es en ambos casos el mismo: El aumento de la financiación del Banco de España al Tesoro comporta una reducción proporcional de sus beneficios. Y, puesto que éstos revierten al Tesoro, resulta que éste acaba pagando un precio por la financiación recibida del Banco de España, precio que no tiene su reflejo en unos mayores gastos presupuestarios, sino en unos menores ingresos presupuestarios.

3. Un segundo efecto claro de la evolución del déficit es que la financiación del mismo por el Banco de España va en merma de la financiación que puede obtener el sector privado del sistema bancario. Efecto que es independiente de la forma de financiación, ya que los mismos resultados se obtienen utilizando las demás formas posibles de financiación de dicho déficit. Así, cabría financiar el déficit público mediante créditos exteriores. En este caso, el Estado obtiene en el exterior unas divisas que, como cualquier otro prestatario, ha de convertir en pesetas por venta en el mercado español de divisas. En la medida en que no se desee provocar una apreciación de la peseta debida precisamente a este hecho, el Banco de España tendrá que intervenir adquiriendo el grueso de las divisas obtenidas por el sector público. Esto es, de hecho, lo que ha ocurrido en ocasiones anteriores y lo que probablemente ocurrirá siempre en el futuro, ya que no parece razonable dejar que el tipo de cambio fluctúe arbitrariamente por razón de operaciones excepcionales de endeudamiento exterior del sector público. Ahora bien, si esto es así, los efectos monetarios y financieros acaban siendo los mismos que los de una financiación directa del Banco de España al sector público, pues, al proceder éste a gastar las pesetas obtenidas, se producirá un incremento de los activos de caja del sistema bancario que obligará a reducir la financiación del Banco de España al sistema bancario, lo que, a su vez, se traducirá en reducción de la financiación bancaria al sector privado.

La segunda alternativa a considerar sería la de emisiones de deuda pública por parte del Estado. Si éstas son adquiridas por el sistema financiero, cosa que siempre ocurrirá en alguna medida, el efecto sobre la financiación bancaria al sector privado será inmediato, pues el sistema bancario sólo podrá proceder a aquellas adquisiciones reduciendo esta financiación. Si las emisiones son adquiridas por particulares y empresas, la financiación del sector privado se verá también afectada, puesto que estas adquisiciones reducirán en proporción su capacidad de adquisición de acciones y obligaciones emitidas por el sector privado.

En resumen, sea cual fuere la forma en que se financie el déficit del sector público, y siempre que se mantenga un adecuado control monetario, se producirá necesariamente una reducción, a través de uno u otro canal, de la oferta de fon-

dos disponibles para financiar el sector privado. Se trata del fenómeno conocido en la literatura financiera bajo la denominación de *crowding-out* y que podríamos traducir por expulsión del sector privado de los mercados financieros, o incluso de los mercados de bienes y servicios, como consecuencia de la actividad del sector público.

Ahora bien, conviene señalar que esa expulsión se ha asociado de una forma muy simplista con una evolución adversa para el sector privado, y es preciso por ello añadir aquí alguna consideración. En el plano financiero, el déficit del sector público puede tener como contrapartida —y de hecho la ha tenido desde el año 1978 hasta el presente— un superávit del sector privado, fenómeno fácilmente explicable, después de todo, ya que las transacciones del sector público tienen su contrapartida fundamentalmente en el sector privado de la economía. Quiere ello decir que, junto a la reducción de la oferta de fondos disponibles para la financiación, se producirá una disminución de la demanda de esos fondos por parte del sector privado. Resulta, así, que lo relevante es el saldo neto de esos dos efectos, saldo que dista mucho de ser fácil de evaluar.

Si el exceso de demanda por parte del sector público se produce en una situación de intensa presión de la demanda del sector privado, se generarán unas presiones que conducirán, de un lado, a un crecimiento del déficit exterior y, de otro, a una sustitución de la demanda privada por la demanda pública, es decir, a un proceso de expulsión del sector privado de los mercados de bienes y servicios. Si, por el contrario, la expansión de la demanda pública se produce en una fase de debilidad de la demanda privada y de existencia de recursos de trabajo y capital ociosos, esa expulsión no sólo puede no existir, sino que la demanda pública estará contribuyendo indirectamente a un sostenimiento de la actividad del sector privado. De nuevo, no será fácil distinguir en la práctica entre estos dos casos, pero parece bastante probable que en la experiencia reciente española estemos más próximos de esta segunda alternativa que de la primera.

4. En tercer lugar, el déficit del sector público impulsa al alza los tipos de interés. Se ha aludido muchas veces a las emisiones de deuda pública y a sus desgravaciones fiscales como factor explicativo de la tendencia al alza observada en los últimos años en los tipos de interés nominales. Sin embargo, no acaba de estar claro que esa sea la explicación de la tendencia reciente de los tipos de interés. Por lo pronto, si el alza debe imputarse al sector público, habrá de ser por la razón general de que sus déficits están creciendo y no por el hecho de que se financie en uno u otro mercado.

Por último, hemos de referirnos a las consecuencias sobre la actividad que se derivan del déficit público. Es muy posible que una menor magnitud del déficit público hubiera favorecido la actividad económica del sector privado. Es más probable, en cambio, que una estructuración distinta del gasto público, con el mismo nivel de déficit, hubiera favorecido al sector privado; piénsese en unos niveles más elevados de inversión pública y menores de gastos corrientes. Y lo que es más probable aún es que una financiación del déficit del sector público por cauces distintos de los utilizados hubiera resultado menos perturbadora para el sector privado. Concretamente, hay motivos para pensar que un recurso más intenso, pero también más ortodoxo, al mercado de valores, en lugar de la financiación del Banco de España, hubiera reducido las tensiones en los mercados financieros. El motivo de esta conclusión es que el efecto de expulsión del sector público es, en el mercado de crédito bancario, muy indiscriminado, afectando a empresas de toda clase, mientras que ese mismo efecto en el mercado de valores incide exclusivamente sobre determinadas grandes empresas que, por un lado, es probable que sean las que se beneficien más directamente del déficit público y, por otro lado, estén en mejores condiciones de sustituir unas fórmulas de financiación por otras.

5. Para terminar, señalemos que estamos asistiendo a unos fenómenos nuevos en nuestro sistema financiero: nuevos por la magnitud que están alcanzando los déficits públicos y nuevos porque este proceso se plantea en unos momentos en que nuestro sistema financiero, como resultado de las reformas de los últimos años, muestra unas características muy distintas de las del pasado. Nos encontramos así ante un proceso de adaptación mutua entre esos dos hechos, que no puede desembocar más que en una aceptación creciente por el Estado, a la hora de instrumentar su financiación, de las reglas de mercado que han inspirado hasta hoy la reforma del sistema financiero; en un avance adicio-

nal de esta reforma, en los puntos en que todavía subsisten obstáculos institucionales a un funcionamiento eficiente de los mercados de capitales; y en una asimilación por parte del sistema financiero del hecho de que, a diferencia del pasado, el sector público va previsiblemente a seguir desempeñando un papel importante como demandante de fondos en los mercados financieros y como emisor de nuevos instrumentos financieros.

CONSECUENCIAS FINANCIERAS DEL DEFICIT

UN COMENTARIO

Victorio VALLE

1. LA NATURALEZA DEL DEFICIT PUBLICO

EL juego de los factores automáticos que determina la aparición del déficit público en situaciones de crisis resulta patente observando los saldos presupuestarios de los países de la OCDE a partir de 1974. En España el déficit presupuestario aparece después (1976) y hasta 1979 se mantiene en niveles inferiores a la media de los países de la OCDE; en 1979 la magnitud del déficit público español (1,9 por 100 del PIB) se iguala a la media de los países de la OCDE y en 1980-1981 se ha situado por encima, siguiendo una tendencia creciente, en tanto que en la OCDE se aprecia, en conjunto, una ligera disminución en 1981. Estas diferencias entre la evolución del déficit en España y en los países de la OCDE se explican por la distinta orientación general, en un principio, de la política económica a lo que hay que añadir, después, factores específicos de la crisis en nuestro país (evolución más favorable al desempleo, volumen comparativamente mayor de los sectores en crisis dentro de la estructura industrial) y la incidencia del proceso de transición política.

En los inicios de la crisis actual, el sector público desempeñó en la mayoría de los países de la OCDE una función compensadora, incurriendo en fuertes desequilibrios con el fin de sostener el nivel de actividad. No obstante, la persistencia de dichos desequilibrios, y los efectos perturbadores de los mismos sobre los precios, forzó posteriormente a invertir el signo de la política presupuestaria hacia posiciones de tradicional ortodoxia financiera. Los resultados, de todas formas, han sido diversos, observándose, a la altura de 1980, un aumento generalizado del volumen de déficit en los países de la OCDE que se ha contenido, sin embargo, en 1981 a tenor de las estimaciones existentes.

En España, el déficit público aparece con retraso en relación con los países de la OCDE, en lógica correspondencia con el mantenimiento de un nivel de actividad más elevado en los primeros años de la crisis en comparación con las restantes economías. En gran parte, la expansión del gasto tiene lugar como consecuencia de la necesidad de hacer frente a los costes sociales de la crisis (seguro de desempleo, subvenciones de explotación y transferencias de capital a las empresas) cuya intensidad es, por otra parte, comparativamente mayor en España que en otros países. A lo anterior hay que añadir los efectos de unos niveles muy altos de inflación sobre la progresión de los gastos de remuneraciones de personal y las pensiones, así como el aumento del número de pensionistas y la política de revalorización de pensiones aplicada desde 1977.

2. OBJETIVOS LIMITADOS, SOBRE LA REDUCCION DEL DEFICIT PUBLICO

En el momento presente, es forzoso reconocer que, mientras la situación económica no muestre síntomas de mejoría en el nivel de actividad y empleo, el esfuerzo por contener el aumento del déficit no puede plantearse sino objetivos limitados. Además, precisamente porque la situación económica es de crisis, la presión de los distintos grupos sociales en demanda de la asunción por parte del sector público de los costes ligados a dicha crisis, difícilmente puede permitir que el objetivo prioritario sea la disminución a ultranza del déficit; aparte de que el resultado de asumir la opción de disminuir a toda costa el déficit público sería dudoso por la manifiesta rigidez de muchas partidas de gasto, las tensiones surgidas por los costes sociales a que daría lugar tal opción podrían ser muy elevadas.

El crecimiento del gasto público, y sobre todo los gastos de transferencia, puede tener importantes elementos explicativos en factores de naturaleza política y social. De cara al futuro, sin embargo, la sociedad y sus representantes políticos deberían adoptar un criterio global respecto a la dimensión máxima adecuada del sector público (como, por ejemplo, la proporción máxima del producto potencial

que debería administrarse públicamente) y adquirir conciencia de que las acciones distributivas, para no tener unos acusados efectos indeseables sobre los incentivos a la inversión y a la producción, deben atemperarse al ritmo al cual se va produciendo un incremento en la producción y en la renta. Un fuerte proceso redistributivo con crecimiento económico bajo o nulo puede ser muy perturbador para el funcionamiento normal de una economía inspirada en los principios del mercado.

Paralelamente, deberían ponerse en funcionamiento otros instrumentos que colaboraran a reducir la dinámica ascendente de ciertas partidas de gastos. Así, por ejemplo, parece adecuado propiciar y estimular la generación de mecanismos como los Fondos de Pensiones con carácter complementario de la Seguridad Social.

3. LA FINANCIACION DEL DEFICIT

Uno de los temas fundamentales relativos al déficit público es el de su financiación, que suele frecuentemente protagonizar los debates más agudos sobre este amplio problema.

El trabajo de José Ramón Alvarez Rendueles, que se publica en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, analiza las diferentes formas alternativas de financiación del déficit, y pone claramente de manifiesto las principales cuestiones que se suscitan como consecuencia de la forma concreta en que esos diversos medios se vienen utilizando en nuestro país, desde cuatro diferentes perspectivas: el coste para el Tesoro, la merma de financiación disponible para el sector privado, la elevación de los tipos de interés y las tensiones que puede generar en los mercados financieros la preferencia por la financiación vía sistema crediticio frente al mecanismo más ortodoxo del mercado de valores.

En mi opinión, esos aspectos son, sin duda, los más relevantes en el proceso de financiación, y sólo trataría de añadir con brevedad algunas reflexiones en este terreno.

A) La incidencia del déficit sobre la financiación de la economía

Creo que, con independencia de los efectos inherentes a sus distintas formas de financiación, el déficit público, en sí, tiene unos efectos financieros negativos, lo que no presupone un juicio necesariamente adverso sobre las razones que han conducido al déficit.

En mi opinión, tres aspectos fundamentales son destacables en este sentido:

1.º) El déficit presupuestario plantea a la política económica la necesidad de optar entre el control conveniente de la política monetaria y la necesidad de mantener un flujo adecuado de financiación del sector privado.

En este sentido, es obvio que el continuado aumento de las necesidades de financiación del sector público, o bien constituye un obstáculo para instrumentar una política monetaria acorde con el objetivo de luchar contra la inflación, o bien, en el caso de que se consiga mantener el control monetario, se produce un desplazamiento del sector privado (el denominado *crowding out)* que se ve imposibilitado de cubrir adecuadamente sus necesidades de financiación y/o se enfrenta a un encarecimiento del coste de los recursos. En los últimos años, el incremento del déficit público ha producido efectos en las dos direcciones que acaban de mencionarse. En términos generales, los efectos del *crowding out* fueron especialmente importantes en el período que va del último trimestre de 1977 hasta mediados de 1979. Posteriormente, en cambio, aunque el sector público ha seguido aumentando su participación en el total de las contrapartidas de las disponibilidades líquidas, el comportamiento restrictivo del sector exterior dejó margen para que la participación del sector privado se mantuviera estabilizada. En el pasado año, la debilidad mostrada por la demanda de crédito por parte del sector privado ha permitido compatibilizar un aumento considerable de la participación del sector público en el total de contrapartidas de las disponibilidades líquidas con la evolución de esta magnitud dentro de la banda fijada como objetivo, e incluso en el límite inferior de ésta. No obstante, de afianzarse los signos que últimamente denotan una mayor pulsación de la demanda de crédito por parte del sector privado, resulta claro el peligro de que puedan desbordarse los objetivos de la política monetaria o que, de nuevo, si continúa aumentando el endeudamiento del Tesoro con el banco emisor y se trata de mantener el control monetario, se haya de reducir el flujo de financiación al sector privado.

2.º) El déficit es un elemento de tensión de primera mag-

nitud que puede obstaculizar la continuidad del proceso de liberalización del sistema financiero que la economía española viene registrando desde mediados de 1977. En primer lugar, porque el encarecimiento de los recursos que el déficit comporta puede crear situaciones de dificultad a las instituciones financieras constituyendo un freno a su competitividad; en segundo lugar, porque la absorción de un déficit de magnitud cuantiosa por el sistema financiero, sin la existencia de mecanismos de colocación de activos financieros públicos —que, naturalmente, no se pueden improvisar— conducen, de uno u otro modo, a formas de financiación que dificultan el funcionamiento del mercado.

3.°) El déficit supone, en su incidencia diferencial respecto a la financiación por vía tributaria, un desplazamiento parcial de la carga desde los contribuyentes personales hacia las empresas por el camino del encarecimiento de sus costes financieros. Una incidencia diferencial poco conveniente en la actual situación económica.

En mi opinión, estos tres temas planteados están en directa relación con la dimensión del déficit y su crecimiento, pero muestran una notable independencia respecto a las diferentes alternativas de financiación.

B) Las alternativas de financiación

Tomando el déficit como un dato de partida, y con independencia de sus efectos sobre la financiación de la economía, se ha discutido con frecuencia las ventajas e inconvenientes inherentes a las diferentes formas alternativas de financiación.

No parece existir ninguna duda sobre la inferioridad relativa del procedimiento de la apelación al Banco de España, por sus efectos negativos sobre el control de la liquidez y sobre el funcionamiento del sistema crediticio.

Por lo que se refiere a la financiación del déficit público por vías distintas al recurso al sistema crediticio, lo primero que hay que señalar es que sus efectos sobre la financiación al sector privado son análogos a los que ocasiona el recurso al sistema crediticio en una situación en que se mantiene el control monetario. Tampoco hay una diferencia sustancial en cuanto al coste de financiación, ya que, aunque el Tesoro no pague interés al Banco de España por los créditos recibidos, existe un coste indirecto por la pérdida de beneficios de este último (menos ingresos por intereses al reducir la financiación al sistema bancario y pago de los intereses de los bonos del Tesoro) que revierten, a su vez, al Tesoro.

La financiación a través del mercado de valores ha registrado oscilaciones de distinto signo en cuanto a su proporción relativa dentro del total, pero mostrando un crecimiento fuerte y continuado en términos de valores absolutos. Ello está en consonancia con el propósito de racionalizar la financiación del déficit al tiempo que se va desarrollando un adecuado mercado en el que, de acuerdo con las líneas de la reforma del sistema financiero, estén ausentes mecanismos o circuitos privilegiados de creación coactiva de una demanda. En este sentido, a partir de 1977 se han puesto las bases indispensables que aseguran las condiciones para ir afianzando progresivamente el recurso a esta vía de financiación hasta que alcance una importancia relativa similar a la que tiene en la generalidad de los países industrializados. Es de destacar la actual aparición de la deuda a corto, los pagarés del Tesoro, que permitirán en lo sucesivo reducir el recurso del Tesoro al Banco de España facilitando la instrumentación de la política monetaria, el desarrollo de los mercados de dinero y la interconexión de éstos con los mercados de capitales.

La financiación exterior constituye una posibilidad alternativa y, a veces, mejor valorada por cuanto supone una apelación al ahorro extranjero sin detrimento aparente de las fuentes de financiación interna. Recordemos, sin embargo, que, en el marco de una política monetaria rigurosa exigida por la lucha contra la inflación, el endeudamiento público externo conlleva una reducción compensatoria sobre las disponibilidades líquidas, sin olvidar los efectos sobre el tipo de cambio asociados a la entrada de capital extranjero.

En principio, parece que la línea de financiación más ortodoxa del déficit requeriría una utilización de todos los posibles caminos buscando aquella combinación con menores efectos negativos en función de la situación de la coyuntura económica interna y externa.

La reciente introducción de los Pagarés del Tesoro, o Deuda Pública a corto plazo, en los términos en que presumiblemente se hará para 1982, esto es, de forma limitada y gradual no pa-

rece vaya a originar —pese a algunas posiciones críticas— dificultades al sistema financiero. Se ha esgrimido con frecuencia la idea de que será origen de una elevación en los tipos de interés. En mi opinión, los posibles efectos del déficit sobre el tipo de interés, como ya antes indicaba, son inherentes al déficit en sí, con bastante independencia de su forma de financiación. El impacto sobre el sistema financiero de la deuda pública a corto, por su naturaleza competitiva de los pasivos bancarios, está más bien, a mi juicio, en que puede afectar negativamente a las instituciones marginales a través de su cuenta de resultados. Por ello, la aparición de este nuevo activo financiero es una razón poderosa para avanzar en el camino de la equiparación entre instituciones financieras.

EL DEFICIT PUBLICO: ORIGEN Y REMEDIOS

Braulio MEDEL CAMARA

LA mención del déficit público suscita, tanto desde el punto de vista del analista como del ciudadano, tres interrogantes básicos: ¿qué causas o fuerzas determinan la existencia y el aumento del déficit público?; ¿qué medios pueden utilizarse para reducir el déficit, caso de que esta reducción sea deseada?; ¿qué efectos, positivos o negativos, origina el déficit? Sobre las dos primeras cuestiones, y en particular sobre la segunda de ellas, versará nuestro comentario.

I. CAUSAS DEL DEFICIT PUBLICO

La aparición del déficit público en nuestro país en 1976, después de una serie de años de superávit, y su posterior agravamiento tanto en términos absolutos como relativos, va ligada al rápido crecimiento registrado por los gastos públicos, que han desbordado las tasas de aumento de los ingresos públicos, pese a haberse situado éstas por encima de los índices de incremento del PIB a precios de mercado.

En el rápido crecimiento de la importancia relativa del gasto público en España durante los últimos años, se pueden destacar tres factores explicativos fundamentales. Por un lado, al menos hasta hace dos años, ha seguido actuando la influencia de la elevada elasticidad-renta de demanda de un amplio conjunto de bienes y servicios públicos. De otra parte, el cambio político-institucional producido en nuestro país ha ejercido una notable influencia sobre el crecimiento relativo tanto del gasto público en su conjunto como de categorías específicas del mismo, en especial gastos públicos de carácter redistributivo. En fin, la consolidación de los efectos económicos y sociales de la crisis económica ha impulsado asimismo a un alza notable de los gastos públicos dirigidos a paliar las consecuencias de esos efectos y, en alguna medida también, a atacar sus causas. A la luz de estos tres factores puede interpretarse la evolución seguida por los distintos tipos de gastos públicos.

Los gastos públicos de consumo han aumentado su participación en el PIB en casi tres puntos durante el período 1973-1980 como consecuencia de la elevada elasticidad-renta de demanda presentada por servicios tales como educación, sanidad y servicios sociales, vivienda, bienestar comunitario, etc. Sin embargo, los datos existentes para 1981 y las previsiones presupuestarias para 1982 muestran una desaceleración y contención de este tipo de gastos hasta el punto de que su crecimiento previsto se sitúa por debajo del aumento del PIB, resultado posible gracias básicamente a unos incrementos salariales considerablemente inferiores al aumento del índice de precios al consumo.

Los gastos de transferencia o redistribución de renta son los que han mostrado un crecimiento mayor a lo largo de los últimos años y, en la actualidad, son los principales responsables del continuo aumento de la dimensión relativa de los gastos públicos dentro de la economía. En el período 1973-80 la relación entre los gastos de redistribución o transferencia de renta y el PIB aumentó en 6,3 puntos, incremento que se acentuará en 1981 y 1982 a tenor de los datos ya existentes para el primero de estos ejercicios y de los contenidos en los Presupuestos Generales del Estado del segundo. Realmente, el crecimiento relativo de los gastos de transferencia de renta ha sido muy importante, al confluir sobre los mismos las tres fuerzas o factores distintos a los que hemos hecho referencia con anterioridad: un factor de inercia o tendencia, derivado del crecimiento histórico que en términos relativos venía adquiriendo este tipo de gastos; un factor discrecional, consistente en la modificación de los objetivos redistributivos perseguidos con el gasto público, como consecuencia del cambio político y social registrado en España, traducida sobre todo en la ampliación de los colectivos beneficiados con las transferencias de las Administraciones Públicas; un factor automático, originado por la crisis económica, que obliga a la Hacienda a drenar una parte importante de sus recursos, tanto mediante la realización de gastos para paliar sus efectos (desempleo, subvenciones a empresas) o corregir sus causas (dotaciones para reconversión industrial, beneficio en los tipos

de interés), como por la menor obtención de ingresos por desgravaciones o bonificaciones impositivas («gastos fiscales»).

En el momento presente, y de cara a un próximo futuro, los gastos de redistribución de renta constituyen el componente más dinámico de los gastos públicos y el que ha empujado, primero, a la aparición de un déficit público y, después, a la práctica inexistencia de ahorro público. La previsible continuación de la crisis económica, por otra parte, hace difícil pensar en una reducción a corto plazo de las tasas de participación sobre el PIB alcanzadas por estos tipos de gastos, salvo que se modifiquen sustancialmente los objetivos sociales actualmente defendidos. Antes bien, habrá que contar con un aumento de esas tasas, aunque más contenido a medida que los nuevos objetivos distributivos ligados al cambio político vayan siendo asimilados con el tiempo y se reactive la actividad económica.

Los gastos de inversión se mueven entre dos frentes que operan en sentido opuesto. De un lado, la actual situación de crisis reclama un crecimiento apreciable de las inversiones públicas como medio de relanzar la economía y el empleo. De otra parte, las limitaciones de recursos para atender esos gastos de inversión son graves ante la práctica inexistencia de ahorro público, al destinarse la totalidad de los recursos no financieros a sufragar los gastos corrientes. Resulta así que la inversión pública ha de ser financiada en el momento actual con cargo al déficit público, y la cuantía de éste está limitada, naturalmente, tanto por las necesidades de la política monetaria, como por las posibles dificultades e interferencias que origine en la financiación del sector privado.

Así, sometidos a esta doble tensión, los gastos de inversión han mantenido su participación en el PIB entre 1973 y 1980, si bien hay que registrar un cambio en la importancia relativa de los dos componentes de los gastos públicos de capital: disminución relativa de las inversiones reales y crecimiento relativo de las transferencias de capital, acentuado este último por las exigencias de reestructuración productiva de las empresas derivadas de la crisis económica. Uno de los principales problemas con que se enfrenta actualmente la política presupuestaria es el de potenciar las inversiones públicas manteniendo a la vez el déficit dentro de límites tolerables. En el Presupuesto de 1981 se aprobó un aumento de los gastos de inversión muy superior al crecimiento medio del total de los gastos públicos, pero ya en el proyecto de Presupuestos para 1982 las tasas de aumento de los gastos de capital se sitúan ligeramente por debajo del crecimiento medio del total de los gastos públicos.

Todo lo anterior puede resumirse de la forma siguiente:

a) Contención de los gastos públicos de consumo gracias a una fuerte limitación en los incrementos salariales, fijados por debajo del aumento del índice de precios al consumo.

b) Dinamismo de los gastos de transferencia o redistribución de renta centrados, sobre todo, en los gastos de pensiones, prestaciones de desempleo, subvenciones a empresas, etc.

c) Esfuerzo por potenciar las inversiones públicas limitado por la práctica inexistencia de ahorro público y la necesidad de financiarlas con cargo al déficit público.

II. MEDIDAS PARA CONTROLAR EL DEFICIT

Reseñadas las fuerzas que operan detrás del crecimiento de los gastos públicos y, en definitiva, de la aparición y ensanchamiento del déficit público, al no haber aumentado los ingresos al mismo ritmo que los gastos, hemos de plantearnos la cuestión de cómo hacer frente al problema suscitado por ese déficit. Pero antes debemos precisar en qué sentido entendemos que la dinámica de nuestro déficit público constituye un problema. Lo primero que hay que advertir a este respecto es que cualquier calificación del déficit *per se* como un hecho aislado proporcionaría un juicio, cuando menos, incompleto y engañoso. En efecto, la valoración del déficit dependerá, entre otros factores, de la dimensión y estructura de los ingresos y gastos públicos cuya resultante final es el déficit, y del programa y entorno económicos en que se inserte. En cuanto al primer punto, puede resultar equívoco fijar nuestra atención en el déficit sin observar los niveles y la composición de los ingresos y gastos que se encuentran detrás del mismo. Así, en las circunstancias actuales, es opinión generalizada la que defiende un papel protagonista para las inversiones públicas ante la crisis económica que aqueja a las economías occidentales. Por consiguiente, la aparición o

el agravamiento de un déficit merecerá un juicio distinto, bajo esta óptica, según que el mismo surja como consecuencia de un incremento de las inversiones públicas o de los gastos corrientes. Además, y ello nos lleva a la segunda parte de nuestra observación previa, tanto el déficit como la dimensión y estructura de los ingresos y gastos públicos habrán de valorarse en función de su coherencia con el programa económico, más o menos formalizado y explicitado, del que formen parte y, en última instancia, de su adecuación a las necesidades de la economía española.

Llegados a este punto, y teniendo presentes las reservas que acaban de formularse, hemos de manifestar que, en nuestra opinión, ni el volumen alcanzado por el gasto público ni la cuantía del déficit hasta el momento presente son preocupantes. Más aún, habida cuenta de la situación económica y social por la que atraviesa nuestro país, tal vez resultaría más difícil de justificar la inexistencia de un déficit que la presencia del mismo. Ante el estado de hundimiento en que se encuentra la inversión privada, el desempleo galopante y la práctica inexistencia de racionamiento en la concesión de créditos al sector privado, es difícil defender una actitud pasiva de las Administraciones Públicas y afirmar que el déficit está dañando seriamente las posibilidades de crecimiento económico.

Ahora bien, si el nivel alcanzado hasta el presente por el déficit público no es alarmante, sí debe preocuparnos la posibilidad latente de que su crecimiento llegue a ser incontrolable. Frente a esta amenaza es preciso arbitrar las medidas necesarias que posibiliten conjuntamente la corrección del déficit, la mayor racionalidad en la utilización de los recursos públicos y la distribución más justa de las cargas tributarias y de los beneficios de los gastos públicos. Naturalmente, tales medidas deben responder a unas directrices basadas tanto en los principios normativos *permanentes* de la imposición y los gastos públicos, como en los objetivos y estrategia de la política económica a medio y largo plazo frente a la crisis.

La tarea de fijar esas directrices y de concretar las acciones a emprender en aplicación de cada una de ellas, se enfrenta a situaciones dispares en las dos vertientes de los flujos presupuestarios. En el campo de los ingresos públicos, la reforma fiscal proporciona unos criterios orientadores coherentes por cuyo cauce discurrirán las medidas correctoras del déficit que se propugnen respecto de los recursos tributarios. En el área del gasto público, esos criterios orientadores están por definir, siendo la situación más confusa y desordenada. Habida cuenta de esa diferente situación, las medidas aplicables para controlar el déficit público se pueden agrupar dentro de las siguientes directrices o líneas programáticas de actuación:

- *Ingresos públicos:* A) Consolidar la reforma fiscal y desarrollar las potencialidades recaudatorias abiertas por la misma.

- *Gastos públicos:* B) Definición y jerarquización de los objetivos y funciones a los que deben servir los gastos públicos y fijación, con base en ellos, de unos criterios generales de selección de programas de gasto que permitan una ordenación y depuración del conjunto de los gastos públicos, tanto reales como de transferencias.

Tales criterios deberán contribuir a mejorar la eficiencia y equidad de los gastos públicos tanto en un sentido estático como dinámico. Por lo que al reforzamiento de la eficiencia se refiere, las normas a seguir han de ser la reducción de las demandas superfluas y consumos ineficientes de servicios públicos, y la potenciación de las inversiones públicas dirigidas a superar los obstáculos que se oponen al crecimiento económico. En cuanto a las ganancias de equidad, las orientaciones a seguir se concretan en la extensión del principio del beneficio en aquellas áreas en que sea factible y deseable, y la eliminación o replanteamiento de los gastos redistributivos o de transferencia de renta que no se ajusten a los objetivos y compromisos concertados en el campo de la justicia distributiva.

Interesa resaltar que, en las circunstancias actuales, las medidas derivadas de ambos principios, eficiencia y equidad, deben contemplarse coordinadamente. En el momento presente, la misión redistributiva de los instrumentos fiscales, en su doble vertiente de gastos e ingresos, cobra una destacada importancia estratégica, no sólo en relación con el objetivo de mejorar la distribución personal y geográfica de la renta *per se,* sino también como medio de hacer frente a los principales problemas económicos que hoy tenemos planteados. En efecto, las posibles soluciones del paro, la inflación, el consumo y la oferta de energía, el deterioro del medio ambiente, etc., pasan por la adopción de medidas que implican ganancias para deter-

minados grupos sociales y pérdidas para otros. Esta redistribución del bienestar difícilmente será tolerada por los potenciales perdedores, quienes se opondrán a la introducción de esas medidas beneficiosas para el conjunto de la colectividad. La superación de ese conflicto de intereses exige una explicitación y redefinición de los objetivos y medios de la política de redistribución de la renta, y muy especialmente de la distribución de los gastos públicos.

C) Reforma del proceso presupuestario, dirigida a fortalecer la racionalidad económica y financiera de sus diferentes fases, y a mejorar, por tanto, la relación entre los beneficios y los costes de los diferentes programas de gastos públicos.

D) Como último recurso, posibilidad de establecer limitaciones normativas al crecimiento del gasto público.

Las medidas que se pueden recomendar para corregir el déficit público dentro de cada una de estas cuatro líneas programáticas, han sido objeto de continuada atención en los programas y declaraciones oficiales en los últimos tiempos (Pactos de la Moncloa, Programa a Medio Plazo para la Economía Española, Leyes de Presupuestos, Acuerdo Nacional sobre Empleo, constitución de la Comisión encargada de elaborar los criterios para una Política del Gasto Público y de la Comisión para la reforma de la Seguridad Social, etcétera). La mayor parte de esas medidas han sido ya aprobadas formalmente, en muchos casos con reiteración, o están pendientes de ser adoptadas o desarrolladas, siendo necesaria una mayor voluntad política de aplicarlas decididamente. En forma muy esquemática las reseñamos a continuación, agrupándolas en las cuatro categorías que previamente hemos diferenciado.

A. *Consolidación de la reforma fiscal y desarrollo de sus potencialidades recaudatorias:*

1. Cierre del cuadro tributario previsto por la reforma fiscal.

2. Represión firme del fraude fiscal.

3. Revisión de las bonificaciones y desgravaciones fiscales.

Este grupo de medidas es considerado en un análisis específico posterior.

B. *Aplicación de los criterios fijados para racionalizar y ordenar la política de los gastos públicos:*

1. Reducción de las demandas superfluas y consumos ineficientes de bienes y servicios suministrados o financiados por el sector público y extensión del principio del beneficio. A tal efecto, sería importante la elevación de las tasas, participaciones en costes o precios, cuando sea posible y eficiente la exclusión en el consumo de los bienes y servicios suministrados, financiados o subvencionados por el sector público, y no existan razones redistributivas que justifiquen su disfrute por un precio inferior al coste de producción.

2. Potenciación de los gastos públicos dirigidos a apoyar la reestructuración de la economía española exigida por la crisis, y a la creación directa o indirecta de empleos sin aumentar apreciablemente los gastos públicos. Las medidas adecuadas pasan por el fortalecimiento de las inversiones públicas y de los gastos destinados a programas de creación de empleo. De esta forma, y aparte de atacar el problema del paro, se contribuirá a corregir algunas de las causas originarias del déficit público, ya que el aumento del empleo reduce los gastos de transferencias corrientes e incrementa los ingresos fiscales. El Programa de Inversiones Públicas para el período 1982-84 creemos que puede representar un paso interesante en la dirección propuesta.

3. Revisión de la justificación social y la racionalidad económica de los gastos de redistribución o transferencia de renta a las economías domésticas y a las empresas. En particular:

a) Reforma y ordenación de los criterios de reparto de las prestaciones económicas atendiendo a los principios de generalidad y progresividad, limitando el crecimiento de las pensiones complementarias y las más elevadas, y estudiando el establecimiento de incompatibilidades en la percepción simultánea de determinadas pensiones.

b) Reforma del sistema de empleo comunitario, conforme al procedimiento señalado en el ANE, y del seguro de desempleo, condicionando el cobro de las prestaciones al cumplimiento de determinadas obligaciones por sus perceptores y tendiendo a transformar la aplicación de estos recursos en programas coyunturales de empleo.

c) Mejorar la eficacia del conjunto de las prestaciones de la Seguridad Social mediante la participación en el control de su gestión de las fuerzas sindicales y empresariales, en la línea ya establecida en los Pactos de la

Moncloa o, más recientemente, en el ANE.

d) Lucha contra el fraude en la percepción de prestaciones de desempleo o pensiones, equiparando las sanciones y penas a las establecidas en el régimen sancionador de las infracciones tributarias.

C. *Reforma del proceso presupuestario:*

1. Mayor racionalidad económica en la selección y ejecución de los proyectos públicos. Un instrumento útil consistiría en la incorporación efectiva, y no meramente nominal, de las técnicas de los presupuestos por programas y presupuestos «de base cero» a los gastos públicos, tanto reales como de transferencia.

2. Reducción de los costes de producción de los bienes y servicios públicos.

a) Aumento de la productividad laboral mediante la mayor exigencia en los cumplimientos de horarios de trabajo, evitar la existencia de horas extraordinarias, incremento de la competencia mediante modificaciones en los mecanismos de promoción interna, introducción de los sistemas de gestión por objetivos, etc. La futura ley del régimen estatutario de los funcionarios públicos habrá de ser especialmente cuidadosa en estos puntos.

b) Regulación rigurosa de las incompatibilidades dentro del sector público y entre trabajos simultáneos en los sectores público y privado. El proyecto de ley de incompatibilidades en la percepción de remuneraciones del sector público parece responder, sin embargo, a un planteamiento tibio y moderado frente a este problema.

c) Mayor transparencia y competitividad, y existencia de una política comercial coherente, en los «mercados públicos». Posteriormente se ofrece un examen específico de las cuestiones relacionadas con este tipo de medidas.

3. Mejora del control del gasto público.

a) Potenciación y remodelación del control externo del Tribunal de Cuentas, tareas que quedan encomendadas a la aprobación y desarrollo de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

b) Desarrollo, dentro del control interno del gasto público, de los controles de eficacia y financiero y de la labor de auditoría de la gestión.

4. Reforma de la contabilidad pública, como soporte técnico necesario para hacer viables y eficaces las medidas propuestas de reforma del proceso presupuestario. Como disposición directa, se debería completar los grupos de cuentas y generalizar la aplicación del Plan General de Contabilidad Pública ya aprobado, bien que con carácter provisional y restringido.

D. *Fijación de un límite o tope de crecimiento global del gasto público.* Como recurso extremo y último, y si la aplicación efectiva de todas las medidas anteriores no basta para contener el crecimiento del gasto público dentro de los límites deseados, puede establecerse una norma o regla que fije un tope o techo máximo para el crecimiento del gasto público, versión moderna del principio del presupuesto equilibrado y solución defendida por hacendistas de tan reconocido prestigio como Buchanan, Niskanen, Peacock, Wildavsky, etc. Sobre las virtudes y problemas de esta medida formulamos al final de estas páginas algunas reflexiones.

La discusión de los aspectos concretos relacionados con las medidas enumeradas requiere un análisis en profundidad que desborda el propósito y el alcance de estas líneas. Pero no queremos dejar de comentar, aunque sea con carácter restringido y selectivo, algunas categorías de medidas reseñadas que por su condición conflictiva y polémica (aumento de ingresos aprovechando las potencialidades recaudatorias abiertas con la reforma fiscal, limitación constitucional a la pauta de crecimiento del gasto público) o por haber merecido relativamente una escasa atención (situación de los mercados públicos) nos parecen de especial interés.

III. EL DESARROLLO DE LA REFORMA FISCAL Y EL AUMENTO DE LOS INGRESOS PUBLICOS

Como es obvio, la reducción del déficit requiere la disminución de los gastos y/o el aumento de los ingresos del sector público. Naturalmente, esta segunda vía de combatir el problema del déficit público será descartada por aquellos que, cuando atacan la existencia del déficit, lo que están censurando, implícita o explícitamente, es la cuantía alcanzada por el gasto público y su progresión. Expuesto más claramente, para este grupo de opinión la gravedad del problema no reside tanto en el déficit, cuanto en el

crecimiento del gasto público. Desde esta perspectiva, la única solución efectiva para controlar el déficit consiste en contener el gasto público, pues un posible remedio basado en el aumento de los impuestos no constituiría a medio plazo sino una pseudosolución, ya que con ello se empeoraría la situación de la economía, o cuando menos se retardaría su recuperación, al dañar gravemente los incentivos económicos necesarios para mejorar la eficiencia, potenciar la formación de capital y expandir la producción y el empleo. Incluso, se afirma, estos efectos negativos sobre la economía pueden determinar que un aumento de los tipos impositivos, dado el alto nivel alcanzado ya por éstos, proporcione un incremento mucho menor del esperado, y hasta un decremento, de la recaudación impositiva, resultados que los nuevos economistas «de la oferta» ilustran por medio de la célebre «curva de Laffer».

La validez de la argumentación anterior para apoyar la recomendación de congelar la presión fiscal de nuestro país en sus niveles actuales, está sujeta a serias objeciones, algunas de carácter general y otras más específicas de la realidad española (1). En primer término, la teoría de la hacienda pública no ofrece una base firme para sostener la afirmación de que un aumento de los impuestos tendrá efectos negativos apreciables sobre la eficiencia, la oferta de factores y el crecimiento (2). La ausencia de resultados concluyentes en este ámbito se hace mayor cuando ampliamos el marco de la teoría convencional de los efectos impositivos sobre los incentivos, para dar cabida en la misma a nuevas perspectivas sobre las posibles reacciones de los contribuyentes frente a los impuestos, dentro de un enfoque positivo apoyado en los principios de la teoría de la elección colectiva (3). Además, la valoración de los efectos sobre los incentivos de un aumento de los impuestos debe completarse con la que corresponda a los efectos derivados de los nuevos gastos públicos financiados con ese incremento de la presión fiscal (4). En razón de todo ello, resulta discutible la pretendida existencia de un marcado *trade off* entre la eficiencia y el crecimiento económico, de una parte, y la redistribución de la renta realizada por medio de los flujos fiscales, de otro lado. De hecho, tanto desde la perspectiva del análisis teórico como desde la de la evidencia empírica disponible, se han aportado argumentos que cuestionan la realidad de una relación negativa significativa entre ambos grupos de objetivos (5). Por los mismos motivos, es altamente improbable que los impuestos generales o de ancha base se encuentren cerca de su límite de posibilidades recaudatorias, no superable por mucho que se aumenten sus tipos de gravamen; expuesto de otra forma, no parece que los sistemas impositivos vigentes estén próximos al punto máximo de la curva de Laffer y, menos aún, que se hallen en su tramo descendente (6).

La realidad concreta española añade todavía más elementos de escepticismo sobre los graves efectos que para los incentivos económicos se derivarían de un aumento de la presión fiscal. Y ello por dos razones principalmente. En primer lugar, porque cuando se trasladan a nuestro país recomendaciones formuladas en otras realidades fiscales, tales como las de fijar unos límites superiores tanto al nivel absoluto de los ingresos tributarios como a los tipos impositivos marginales (particularmente en el impuesto sobre la renta), nos encontramos con que la dimensión de nuestra presión fiscal y los valores de los tipos marginales del impuesto sobre la renta español son comparativamente reducidos. En segundo término, el aumento de la recaudación fiscal no precisa en nuestro país de un cambio de planteamiento o estrategia, no requiere una nueva reforma fiscal. El sistema impositivo diseñado en el reciente «período constituyente» ofrece unas posibilidades recaudatorias que no han sido plenamente aprovechadas, y que están abiertas como medio de corregir o reducir el déficit público. Como se señala en el Informe Económico-Financiero del Presupuesto de 1981, «referente a la generación del déficit de las Administraciones Públicas, en el caso español influyó, igualmente, una deliberada contención de la presión fiscal» (7). El aprovechamiento de las potencialidades recaudatorias derivadas del sistema fiscal subsiguiente a nuestra actual reforma tributaria, se puede proyectar en una triple dirección: completar el cuadro de las figuras impositivas previstas, intensificar la represión del fraude fiscal, y revisar la justificación de las numerosas bonificaciones y desgravaciones fiscales reconocidas.

a) *Cierre del cuadro tributario previsto por la reforma fiscal*

La reforma fiscal aún tiene pendiente la implantación de los

nuevos impuestos sobre el patrimonio neto y sobre sucesiones y donaciones, en el campo de la imposición directa, y del impuesto sobre el valor añadido, en el ámbito de la imposición indirecta.

Los proyectos de ley del impuesto sobre el patrimonio neto y sobre sucesiones y donaciones esperan todavía su aprobación pese a haber sido presentados ante las Cortes hace casi cuatro años. Ambas figuras tributarias pueden contribuir a aumentar la recaudación impositiva tanto de forma directa como indirecta, en virtud del apoyo que prestarían para incrementar los ingresos obtenidos de otros impuestos. En cuanto al impuesto sobre el valor añadido, su incidencia sobre el aumento de la recaudación tributaria también operaría por las dos vías de los efectos directos e indirectos, aunque naturalmente en mayor escala que para los dos impuestos sobre el capital antes referidos. Hay que señalar, sin embargo, que a cuenta de ese futurible incremento de los ingresos por imposición indirecta cuando se implante el impuesto sobre el valor añadido, las leyes de Presupuestos de 1981 y 1982 han elevado en conjunto el tipo general del impuesto sobre el tráfico de las empresas, incluido el recargo provincial, en un 100 por 100, medida justificada, según se declara, para *adaptar* la imposición indirecta al futuro impuesto sobre el valor añadido (8).

El nuevo cuadro del sistema impositivo español tal vez pudiera mejorarse también con algunas medidas complementarias y correctoras que contribuyeran a dotar al mismo de mayores dosis de racionalidad, equidad y capacidad de financiación. Sin adentrarnos en la discusión de este problema, reseñaremos aquí tres posibles medidas que, en nuestra opinión, satisfacen esos requisitos: una referida básicamente al sistema de imposición directa, otra al sistema de imposición indirecta, y la tercera a los ingresos fiscales no provenientes del sistema impositivo definido en sentido estricto.

En el ámbito de la imposición directa, parece necesario introducir mecanismos más adecuados que los aplicados hasta ahora para corregir las distorsiones producidas por la inflación en la estructura impositiva. En cuanto a la imposición indirecta, creemos en la conveniencia de retener dentro del impuesto sobre el valor añadido un gravamen del consumo suntuario de mayor alcance que el previsto. Esta creencia se sustenta en dos razones: por una parte, los ingresos proporcionados por ese gravamen diferencial aliviarían la presión en favor de mayores tipos en el impuesto sobre la renta sin afectar por ello necesariamente a la progresividad global de los impuestos; por otro lado, los recursos derivados de la tributación de los bienes de lujo no penalizan el ahorro y la inversión, lo que resulta conveniente desde una óptica económica de la crisis actual, y sí añaden una carga económica sobre el consumo suntuario privado, lo que parece defendible como medida de solidaridad si atendemos a la dimensión social de la crisis. En función de estos motivos cabe cuestionar, tanto los recortes de la lista de los bienes considerados suntuarios introducidos en el proyecto definitivo del impuesto sobre el valor añadido en relación con la del proyecto primitivo, como, sobre todo, la reducción del tipo impositivo aplicable a tales bienes de un 30 por 100, en el primer proyecto, a un 22 por 100, en el proyecto actual. En fin, por lo que se refiere a la reforma en la financiación de la Seguridad Social, creemos que la misma ha de alcanzar no sólo a la disminución de la importancia relativa de las cotizaciones sociales, lo que ya se viene practicando en los últimos ejercicios, sino también a la modificación del sistema de cotizaciones, fijando éstas en función de los salarios reales efectivamente percibidos y tendiendo a una progresiva homogeneización de los regímenes de cotización.

b) *Intensificación de la lucha contra el fraude fiscal*

Existen claros síntomas de que el fraude fiscal alcanza en nuestro país proporciones muy elevadas. Alguna estimación sitúa el volumen de los recursos defraudados al Tesoro en no menos de 500.000 millones de pesetas. Además, la mayor parte de esa cifra se concentra en unas grandes bolsas de fraude, lo que, al margen de los graves problemas de equidad que origina, introduce en la masa de contribuyentes sentimientos de agravio comparativo que pueden deteriorar su ánimo de colaboración y honestidad en el momento de cumplir con sus obligaciones tributarias. Valga un dato: en 1979 el 81,6 por 100 de los rendimientos netos declarados en el impuesto sobre la renta de las personas físicas correspondían a rentas del trabajo dependiente (9), mientras que el porcentaje de los sueldos y salarios en el total de la renta nacional neta a coste de los factores, minorada en el importe de las cotizaciones sociales, fue

en ese mismo año del 58 por 100.

El propio Ministerio de Hacienda reconoce la gravedad del problema del fraude y ha declarado su propósito de hacer frente al mismo con mayor firmeza habilitando las medidas precisas, entre las que hay que destacar el proyecto de ley sancionadora de las infracciones tributarias, cuya finalidad básica, según se declara en su exposición de motivos, es la lucha contra el fraude fiscal, «completando así las normas que se dictaron en 1977 sobre el delito fiscal» y cerrando «el cuadro administrativo y penal de los ilícitos tributarios, como colofón o punto final de la Reforma Tributaria».

c) *Revisar la justificación de los incentivos fiscales reconocidos*

El «Libro Blanco» de la reforma fiscal consideraba como uno de los inconvenientes a superar con la misma «los peligros de una cesión excesiva de capacidad tributaria sobre la base de unos dudosos efectos estimulantes sobre el esfuerzo laboral, el ahorro y la capitalización, al coste de una renuncia de recursos que puede ser importante para una Hacienda ya de por sí insuficiente» (10). No estamos seguros de que la reforma fiscal haya conseguido evitar esos peligros. Para 1982 el importe de los gastos fiscales presupuestados asciende a 555.800 millones de pesetas, casi la cuarta parte de los ingresos impositivos previstos. Además, el cuadro de los incentivos fiscales ha ido variando en los últimos años a un ritmo que, más que responder a una saludable flexibilidad y revisión en función de su eficacia o equidad, parece denotar una ausencia de criterios definidos.

La preocupación sentida por mejorar la ordenación y racionalidad de los beneficios fiscales se constata a la vista de las medidas legales previstas para ello, que culminan con las disposiciones sobre la materia contenidas en los artículos 133 y 134 de la Constitución. La aplicación a la realidad de estas medidas no ha corrido, sin embargo, pareja con las declaraciones legales formuladas. Sólo desde 1979 se elaboran en nuestro país unos informes sobre los gastos fiscales que acompañan a los Presupuestos Generales del Estado. La utilidad de tales informes es bastante limitada y cumplen, por el momento, una misión informativa de alcance restringido. La importancia del problema exige adoptar un programa de medidas tales como la mejora en la delimitación y cuantificación de los gastos fiscales, el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 14 de la Ley General Tributaria (11) y, en fin, dar todos los pasos necesarios que conduzcan a la elaboración de un verdadero presupuesto de gastos fiscales.

IV. LOS MERCADOS PUBLICOS Y LOS GASTOS PUBLICOS REALES

Uno de los medios propuestos para reducir el gasto y el déficit públicos consiste en disminuir los costes medios o unitarios correspondientes a las compras de bienes y servicios realizadas por el sector público, mediante una mejora de las condiciones de oferta en los mercados públicos. Esta posibilidad existe ante situaciones de escasa transparencia y competitividad en los mercados; de ineficiencia o corrupción en los procedimientos de contratación o compra; de desaprovechamiento de las economías de escala en el consumo abiertas al sector público dado el volumen de sus compras; de ausencia, en fin, de una política comercial presidida por el criterio de minimización de costes. En esos casos ha de estudiarse la aplicación de medidas correctoras de las deficiencias existentes, que pueden llegar hasta la asunción por parte del sector público del suministro de determinados bienes y servicios por él demandados. Para detectar esas posibles deficiencias es preciso, primero, disponer de una información y un conocimiento detallados de las diferentes categorías de mercados públicos y, segundo, analizar las condiciones de oferta y demanda existentes en cada uno de ellos. Hasta ahora ambos requisitos han sido objeto de escasa atención, salvo para algunos casos aislados donde los claros síntomas de despilfarro en el gasto público han motivado su estudio específico, pero al margen de una visión global del problema.

Recomendar como útil el disponer de una perspectiva general del conjunto de las compras de bienes y servicios realizadas por el sector público no impide, naturalmente, reconocer la conveniencia de desglosar, en diferentes niveles de desagregación, una serie de categorías o tipos de mercados públicos cada uno de los cuales responda a unas caracteríticas propias determinadas. A un nivel muy

agregado, y admitiendo desde luego la posible superioridad de otras clasificaciones alternativas según el objetivo al que respondan, podemos considerar cinco categorías básicas de mercados públicos, algunos de cuyos rasgos más destacables comentaremos brevemente en su enumeración (12):

1. Mercados públicos de bienes corrientes

En este epígrafe se encuadran un amplio conjunto de productos, los más importantes de los cuales, en función del consumo realizado por las Administraciones Públicas, pertenecen a los siguientes grupos:

- Suministros necesarios para el funcionamiento y mantenimiento de los edificios y centros públicos: energía eléctrica, productos derivados del petróleo, construcción y obras públicas, etcétera.
- Productos farmacéuticos.
- Productos alimenticios para hospitales, centros asistenciales, colegios, cuarteles, etc.: productos agrícolas y ganaderos e industria alimentaria.
- Mobiliario, enseres y material de servicios administrativos y funcionales.
- Productos de imprentas, prensa y editoriales.

De estos diversos subgrupos destaca por su importancia el relativo al consumo de productos farmacéuticos. Repetidamente se ha denunciado la existencia de unos costes unitarios muy elevados de los productos farmacéuticos financiados por la Seguridad Social y las causas de ese resultado, y paralelamente se ha propuesto también con reiteración un abanico detallado de medidas que permitieran una reducción de esos costes (Libro Blanco de la Seguridad Social, Pactos de la Moncloa, Comisión encargada de elaborar los criterios para una Política del Gasto Público, etc.). Aunque buena parte de esas medidas se han ido introduciendo en los últimos años, otras esperan su implantación y desarrollo.

2. Mercados públicos de servicios

A la luz de las últimas tablas intersectoriales de la economía española publicadas, la demanda pública de servicios se concentra principalmente, y por este orden, en los sectores de servicios a las empresas y personales, transportes y comunicaciones, comercio, hostelería y restaurantes y alquiler de inmuebles.

Sin embargo, habremos de convenir en que, tanto por su importancia cualitativa como por sus efectos cuantitativos sobre los gastos financieros del Estado, el mercado público más interesante dentro del sector terciario es el correspondiente a las instituciones financieras. Entre otros servicios, las instituciones financieras han venido interviniendo tradicionalmente en la gestión de las operaciones de pasivos financieros estatales y, particularmente, en la colocación de los títulos de la Deuda Pública. La conveniencia de practicar un seguimiento continuado de las condiciones operativas de estos, como de otros, mercados públicos queda ilustrada con el reciente anuncio de la posible apertura al público de la deuda a corto plazo. Esta ampliación del campo de suscriptores se justifica tanto por razones de política financiera general como, y es lo que nos interesa resaltar aquí, por sus efectos aliviadores sobre los gastos financieros al reducir la presión sobre los tipos de interés de la deuda a largo e introducir una mayor transparencia en el mercado de la deuda a corto.

3. Mercados públicos de construcción y obras públicas

En estos mercados se concentra la parte fundamental de los gastos en inversiones públicas reales. Se han propuesto algunas vías de mejorar los costes en este ámbito, tales como la reforma del sistema de contratación administrativa en puntos como la eliminación de retrasos en las autorizaciones y disposiciones de gastos, y la simplificación de trámites y requisitos para acceder a estos mercados, acciones que pueden contribuir a reducir el precio final de la obra. Otra línea de abaratamiento de costes ha sido señalada por el Comité de Inversiones Públicas al referir entre sus logros el «iniciar una cierta coordinación en áreas de gastos comunes por razón del objeto (compra de ordenadores, edificios administrativos, etc.), reduciendo estos gastos a la cantidad necesaria para el adecuado funcionamiento de los servicios» (13).

4. Mercados públicos de bienes de equipo y de tecnología avanzada

Valen aquí los mismos comentarios realizados para los mercados de construcción y obras públicas, sin perjuicio de que en el sector de bienes de equipo y de tecnología avan-

zada la política de compras públicas se guíe, en mayor medida que en las otras categorías de mercados públicos civiles, por criterios adicionales al de minimización de costes. Razones de política industrial, interés estratégico, desarrollo de tecnologías propias, etc., determinan con frecuencia la selección de proveedores que no lo serían si se atendiera a estrictos motivos de rentabilidad financiera.

5. Mercados públicos de material militar

La política de compras de material militar puede verse beneficiada por la adopción de diversas medidas: delimitación del conjunto de los gastos públicos de defensa, homogeneidad en la administración económica y en la gestión del gasto de los tres Cuarteles Generales, adaptación de los procedimientos de contratación y tramitación del gasto a las necesidades peculiares de la Defensa, etc.

El breve recorrido realizado por los distintos tipos de mercados públicos pone de manifiesto el interés de ensayar, sin perjuicio de respetar las particularidades propias de cada mercado, una política coordinada de compras públicas. A tal fin se propone la constitución de un organismo permanente de estudio encargado de centralizar y preparar la información estadística relativa al conjunto de los mercados públicos; analizar las condiciones de oferta existentes en esos mercados y seguir su evolución; elaborar propuestas de criterios generales, coordinación y fijación de una estrategia global para las compras públicas, y vigilar su aplicación.

V. UNA REFLEXION FINAL SOBRE LAS LIMITACIONES REGLADAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO

Las ventajas predicadas de la fijación de un límite al crecimiento del gasto público son de dos tipos. La primera consiste en evitar el aumento *excesivo* del gasto público debido a las distorsiones que los mecanismos político-administrativos introducen entre las verdaderas preferencias del conjunto de los ciudadanos y los gastos públicos efectivamente realizados. La segunda ventaja señalada es que la limitación de recursos impuesta por la regla fijada, además de cumplir la función primaria de contener el incremento del gasto, sirve para establecer una competencia entre los diversos programas públicos que contribuirá a mejorar la eficacia del gasto público. Ambos argumentos, sin embargo, están sujetos a serias reservas.

En cuanto al primero de ellos, ni es unánime la opinión que sostiene que el ritmo de progresión del gasto público es superior al deseable, ni tampoco lo es la que juzga que la dimensión alcanzada por el gasto público es excesiva. En relación con las hipótesis sobre la dinámica del gasto público, el elevado número de las mismas y la escasa firmeza de los resultados empíricos obtenidos, plantea dudas razonables sobre cualquier conclusión precipitada en esta materia. Así, por ejemplo, el crecimiento del gasto público observado y no explicado por las hipótesis sobre la demanda del mismo puede deberse tanto a razones institucionales como a motivos técnicos (14). En cuanto a la opinión sobre el nivel excesivo o insuficiente alcanzado por el sector público en las sociedades occidentales, baste señalar que existen economistas de reconocido prestigio dentro de la profesión favorables a una y otra tesis.

Respecto a la segunda de las ventajas aducidas, puede preguntarse en virtud de qué conjuro el establecimiento de un límite superior al crecimiento del gasto va a mejorar la eficacia, si la elección presupuestaria estará sometida a los mismos procesos político-administrativos cuyos defectos de funcionamiento constituyen los argumentos utilizados para justificar la instauración de la regla recomendada. Es decir, subsistirán los problemas sobre dónde gastar más o dónde gastar menos, y la correcta solución a estos problemas no se resuelve con el establecimiento de una norma que marque un tope al crecimiento del gasto, sino con la aplicación eficiente de las medidas relativas a la reforma del proceso presupuestario anteriormente analizadas. Cuestión distinta es que no exista voluntad política para introducir estas medidas. Pero también entonces cabría preguntarse por qué va a faltar decisión política aquí y no en la aprobación de cualquier fórmula general que imponga un techo al crecimiento máximo permitido del gasto público.

En todo caso, la introducción de esa limitación normativa podría ensayarse en determinadas esferas o áreas del gasto público donde exista un amplio consenso, o bien de que su crecimiento es exagerado, o bien de que su tasa de aumento no debe exceder de una determinada

cuantía o porcentaje, término cuantitativo que se tomaría como umbral de referencia en la fórmula empleada. Por lo que se refiere a la realidad española, y a título meramente indicativo, apuntamos la posibilidad de situar dentro del primer grupo a los gastos públicos correspondientes a los créditos extraordinarios y suplementarios, y de considerar hasta qué punto estaría permitido encuadrar en el segundo de los casos contemplados, la diferencia entre el aumento de los gastos públicos de las Comunidades Autónomas y la disminución de los gastos públicos de la Administración Central debida a las transferencias de competencias realizadas en favor de aquéllas (15).

Advirtamos, finalmente, que cualquier propuesta de adopción de un límite máximo al crecimiento del gasto público, debe referirse tanto a los gastos públicos efectivamente realizados como a los «gastos fiscales», pues la misma fundamentación lógica existe para ello en uno y otro caso.

NOTAS

(1) Nótese que la argumentación aquí comentada en favor de la reducción impositiva, es distinta a la que defiende la misma medida como instrumento coyuntural para luchar frente a una caída de la actividad económica aumentando la demanda. En el primer caso la justificación de la medida se basa en sus pretendidos efectos beneficiosos sobre la oferta a medio y largo plazo. En el segundo caso la defensa de la reducción impositiva se apoya en sus efectos sobre la demanda a corto plazo. Las cuestiones relacionadas con esta segunda perspectiva de la disminución de los impuestos, de los aumentos de los gastos y del déficit no se abordan en estas páginas, ya que en las mismas lo que se considera es el déficit como fenómeno estructural y no como posible instrumento de política anticíclica.

(2) Por otra parte, y como es obvio, esos efectos dependerán de cuáles sean las figuras impositivas concretas en las que se registre ese aumento o, lo que es lo mismo, dependerán no sólo del nivel global de la presión fiscal, sino también de la estructura de los ingresos impositivos.

(3) Vid. a este respecto Francesco Forte y Alan Peacock, «Tax planning, tax analysis and tax policy», en A. Peacock y F. Forte (ed.): *The Political Economy of Taxation,* Basil Blackwell, Oxford, 1981.

(4) Lo que nos lleva una vez más a la observación de que cualquier pronunciamiento en torno a los efectos fiscales sobre la eficiencia y el crecimiento económico, ha de considerar tanto el nivel absoluto alcanzado por los ingresos y gastos públicos como la composición o estructura de unos y otros.

(5) Como muestra de ello son interesantes dos recientes y autorizadas opiniones, cada una de las cuales aborda la cuestión bajo un planteamiento básicamente empírico (Thurow) y teórico (Arrow). Vid. Lester C. Thurow: «Equité, efficacité, justice sociale et redistribution», en OCDE: *L'Etat protecteur en crise,* París, 1981; y Kenneth J. Arrow, «The Trade-off Between Growth and Equity», en H. I. Greenfield *et al.* (ed.), *Theory for Economic Efficiency: Essays in Honor of Abba P. Lerner,* MIT Press, Cambridge (Mass.), 1979.

(6) Vid., por ejemplo, Alan S. Blinder, «Thoughts on the Laffer Curve», en L. H. Meyer (ed.), *The Supply Side Effects of Economic Policy,* Center for the Study of American Business y Federal Reserve Bank of St. Louis, mayo 1981, págs. 81-92; James Tobin, «The Reagan Economic Plan. Supply-side, Budget and Inflation», en *Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Review* (suplemento), mayo 1981, páginas 5-14.

(7) Ministerio de Hacienda, *Informe Económico-Financiero. Presupuesto 1981,* tomo II, pág. 87.

(8) Ministerio de Hacienda, *Informe Económico-Financiero. Presupuesto 1981,* tomo II, pág. 195, e *Informe Económico-Financiero. Presupuesto 1982,* pág. 271.

(9) Dirección General de Tributos, *Boletín de Información,* n.º 4, junio 1981, página 48.

(10) Ministerio de Hacienda, *Sistema Tributario Español. Criterios para su reforma,* Madrid, 1976, pág. 49.

(11) «1. Todo proyecto de ley por el que se proponga el establecimiento, modificación o prórroga de una exención o bonificación tributaria, requerirá que, previamente, el Ministro de Hacienda haya expuesto al Gobierno en Memoria razonada:
a) La finalidad del beneficio tributario; y
b) La previsión cifrada de sus consecuencias en los ingresos públicos.
2. La Memoria se unirá al proyecto de ley para su presentación a las Cortes.»

(12) Seguimos básicamente la clasificación realizada en Commission des Communautés Européennes, *Première Communication de la Commission au Conseil sur l'etat d'ouverture des marchés publics,* Bruselas, julio 1972, ciclostilado.

(13) Comité de Inversiones Públicas, *Programa de Inversiones Públicas 1982-1984,* julio 1981, pág. 6, ciclostilado.

(14) Vid. W. A. Baumol, «Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis», *American Economic Review,* vol. 57, n.º 3, 1967.

(15) En el informe de la comisión de expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas se leen afirmaciones como las siguientes: «El proceso de autonomías no debe comportar, en absoluto, un aumento del gasto público total, siempre que en la instrumentación del mismo se respete la lógica de aquel esquema»; y «sin embargo, de ello no puede derivarse que un proceso de autonomías deba suponer necesariamente un aumento del gasto público total como a menudo se teme». Vid. *Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, págs. 19 y 28.

EL DEFICIT PUBLICO: ORIGEN Y REMEDIOS
UN COMENTARIO

Emilio ALBI

EL artículo de Braulio Medel se ha centrado fundamentalmente en el estudio de las formas de reducir el déficit público. Este comentario pretende simplemente subrayar algunos aspectos de interés, y desarrollar algún otro con brevedad, para así ampliar la discusión sobre las diversas vías de contención del déficit público. En primer lugar, se considerará un tema previo y básico: el de si, en términos generales, la cuantía del déficit público español es un problema grave o no. En el punto dos se comentarán diversas medidas útiles para frenar el gasto público, ampliándose, en el punto tres, el aspecto de la limitación del gasto público total en vez de la contención de gastos públicos concretos. El comentario terminará con algunas reflexiones sobre las medidas referentes a los ingresos públicos en el punto cuatro.

1. El autor del artículo objeto de este comentario manifiesta una opinión doble en cuanto al tema de la cuantía del déficit público español: por un lado piensa que «ni el volumen alcanzado por el gasto público ni la cuantía del déficit hasta el momento presente son preocupantes», y, por otro, se alarma ante la «posibilidad latente de que el crecimiento de ambos llegue a ser incontrolable».

A este respecto me parece necesario destacar dos aspectos del tema que son, a mi parecer, básicos. El déficit de las Administraciones Públicas españolas, en términos de contabilidad nacional, ha progresado durante los últimos cuatro años como se detalla en el cuadro número 1.

Esta evolución reciente del déficit de las Administraciones Públicas en España, dado su ritmo de crecimiento, es indudablemente un dato grave para la economía del país. Sin embargo, me parece todavía más importante señalar que el déficit actual de las Administraciones Públicas españolas, a pesar de su cuantía y evolución, no es el aspecto básico del tema. Como se ha repetido en numerosas ocasiones, el déficit es el resultado al que se llega, pero no es el problema en sí mismo.

Las raíces preocupantes del problema del déficit público español se manifiestan con fuerza en el incremento de los gastos públicos corrientes, en la tremenda disminución del ahorro, a pesar de los aumentos de la presión fiscal, y en la débil presencia de la inversión pública. Los gastos públicos corrientes —gastos redistributivos: subvenciones de explotación y prestaciones sociales, y el consumo público— deben reducir su crecimiento vertiginoso, que ciega cualquier posibilidad de ahorro público. Con un mayor ahorro, las dosis necesarias de inversión pública se podrían financiar con menores efectos sobre el sector privado de la economía, reduciéndose las dificultades de financiar los déficit por vías diferentes a la expansión monetaria.

Entre las posiciones fatalistas de quienes piensan en la inevitabilidad del actual déficit público español y las extremadamente radicales que pretenden su reducción inmediata, considero que una vía de trabajo intermedia puede consistir en la contención y suave reducción del déficit, transformando su estructura y financiándolo de forma más correcta.

2. El inventario de medidas que Braulio Medel propone para la contención del gasto público español merece el mayor apoyo y voluntad política para su aplicación. Creo que existe un acuerdo generalizado sobre la necesidad de actuar respecto de determinados gastos concretos,

CUADRO N.º 1

AÑOS	Miles de millones de pesetas	% del PIB
1978	— 206,8	1,8
1979	— 253,2	1,9
1980	— 515,4	3,4
1981	— 800,0 (1)	4,5

(1) Estimado.

racionalizando la composición global del gasto y dando prioridad a los gastos de inversión.

En la actualidad, y dentro del marco general de la Ley General Presupuestaria, en cuanto a los aspectos técnicos, y de la Constitución, en cuanto a los políticos, se cuenta en España con suficientes instrumentos presupuestarios y de control para lograr una muy considerable mejora del gasto público.

Sin embargo, también es evidente, por ejemplo, que falta continuidad e intensidad en el control político del Presupuesto a través del Parlamento, o que la fiscalización externa del gasto por el Tribunal de Cuentas no es tan eficaz como sería deseable. En cuanto al control interno y de racionalidad del gasto, la lentitud en la implantación generalizada de algunas medidas puede constituir el aspecto más destacable.

Las dificultades de la tarea, por otro lado, son serias. Las técnicas de análisis y de control no pueden improvisarse de la noche a la mañana. Es necesario contar con una infraestructura importante de información, y con personal formado. Nos encontramos de nuevo, a pesar de los ya fuertes niveles de gastos, con la tradicional escasez de recursos humanos, medios materiales e información de la Administración española. La dispersión de esfuerzos y los posibles conflictos de competencia entre los diversos órganos administrativos tampoco son tema baladí. Por último, aunque con la mayor importancia, hay que señalar la necesidad de la existencia pública y comprometida de una voluntad política y administrativa de reforma. Sólo así, con un plan explícito y del que se deriven responsabilidades políticas y funcionariales, podrá reformarse y contenerse seriamente el gasto público español.

3. Entre los medios que pueden usarse para contener el gasto público, creo que merece la pena detenerse brevemente, aunque sólo sea por su novedad, que se deriva de una venerable antigüedad, en la idea de la limitación del gasto público total en vez, o a la vez, de la contención de ciertos gastos públicos específicos.

Esta idea tiene sus orígenes en el núcleo de la más pura ortodoxia de la Hacienda clásica: la regla de oro del equilibrio presupuestario, aunque en la actualidad adopte formas diferentes a la clásica. La idea de la limitación global del gasto público se concreta en reglas que fijan un tope máximo al crecimiento anual del gasto. De esta manera, se contiene el volumen total de gasto y se introduce un importante elemento de eficacia en el mismo, ya que los distintos programas públicos deberán competir entre sí para lograr su participación en el gasto limitado.

Las propuestas de limitación global del gasto público surgen de una desconfianza profunda en el mecanismo político utilizado habitualmente para determinar los niveles generales de gasto. Los hacendistas que se encuentran tras tales propuestas —Buchanan, Wagner, Niskanen o Riker, entre otros— piensan que los aumentos del gasto público se producen no ya porque éste sea beneficioso, sino porque resulta posible e incluso necesario incrementarlo. La democracia de la segunda mitad del siglo XX, después de la experiencia de la revolución keynesiana y de la consolidación de los métodos del Estado del Bienestar, contiene elementos políticos básicos que fuerzan a los países al crecimiento del gasto.

El sistema democrático de la economía liberal consideraba la representación popular en los Parlamentos como el mejor sistema de limitación del gasto público. De este creencia, y de su práctica, se derivaron el presupuesto equilibrado y la serie de grandes principios del Derecho Presupuestario clásico regidos por el de competencia. Sin embargo, el transcurso del tiempo, y los cambios políticos, sociales y económicos, han llevado a una situación en la que, como se ha afirmado: «Los miembros de la representación popular que integran el Parlamento se apoyan a sí mismos, a su propia elección, por campañas políticas que van justamente en contra del diseño tradicional y del papel adjudicado al Parlamento.»

La teoría moderna de la Hacienda pública ofrece diversas explicaciones al fenómeno del crecimiento del gasto público. Una de las que, a mi juicio, aparece como más prometedora, parte de la hipótesis de que la adopción de decisiones presupuestarias se realiza separando, en el proceso político, la vertiente del gasto de la del ingreso. De esta manera, los ciudadanos y sus representantes democráticos votan programas concretos de gasto, intercambiándose apoyos entre unos grupos y otros, en el convencimiento de que los costes de tales programas se diluyen de manera inapreciable entre toda la comunidad. El presupuesto moderno se determina por adición de gastos específicos, lle-

gándose a niveles altos de gasto cuyos beneficios globales no compensan los sacrificios impositivos de los contribuyentes. Los ciudadanos y los grupos políticos desean el gasto que les beneficia directa o indirectamente, y comprometen votos de apoyo entre sí, pero al comparar subjetivamente el valor de los pagos impositivos y de los beneficios del gasto rechazan la carga tributaria que les corresponde. Este mecanismo es intuitivamente válido para explicar el fuerte crecimiento del gasto público en épocas recientes y sus dificultades de financiación por la vía tributaria, dando origen a los déficits presupuestarios.

Ante esta situación, fuertemente enraizada en el funcionamiento de las democracias actuales, y como un medio de defender el sistema democrático, se han planteado por varios hacendistas de ideología preponderantemente liberal diversas propuestas de limitación del gasto público. Estas propuestas, formuladas en el contexto académico y político de Estados Unidos, se dirigen hacia reformas constitucionales que establecieran techos máximos anuales de crecimiento del gasto público.

Se piensa, por tanto, que ante un fenómeno excepcional hay que adoptar medidas excepcionales, y modificar el contrato social estableciendo nuevas reglas generales de juego. La reforma constitucional, por fin, ha de ser simple y clara, de fácil aplicación y debe reflejar las preferencias y valores de los ciudadanos más que las de los políticos.

Así, por ejemplo, William Niskanen ha preparado una enmienda reducida a la Constitución de Estados Unidos que, por su operatividad y sencillez, se transcribe a continuación:

> «El incremento porcentual en el gasto total dentro de cualquier ejercicio fiscal no excederá del incremento porcentual en el producto nacional bruto correspondiente al último año natural que finalice con anterioridad al comienzo del mencionado ejercicio fiscal.»

(Dado que el período presupuestario en Estados Unidos se extiende del 1 de julio al 30 de junio, es de subrayar que, por ejemplo, para el presupuesto de 1981-82 la referencia al incremento porcentual en el PNB se haría respecto del año 1980, o sea al penúltimo año. Tambien es de señalar que la enmienda de Niskanen se complementa con correcciones a su filosofía básica para situaciones de urgencia y excepción, y con salvaguardas para la financiación del gasto público local.)

Lo que intenta producir esencialmente el límite constitucional al crecimiento del gasto público es que los aumentos de gasto deban recorrer dos caminos alternativos. El de una previa elevación del PNB del país, o el de la competencia entre los programas de gasto. El conflicto del gasto público se traspasa al gobierno y al sistema político, introduciéndose el concepto de coste de oportunidad en la Administración Pública, salvo que el crecimiento económico permita la elevación del gasto.

Por otro lado, también hay que pensar, sin ingenuidades, que la limitación constitucional del gasto público podría tener *vías de escape.* Al igual que el problema de la evasión tributaria forma parte central de cualquier reforma fiscal, la evitación de las limitaciones constitucionales del gasto formaría parte de la reforma del mismo. Así, por ejemplo, los denominados «gastos fiscales», que reflejan la pérdida de recaudación debida a los diversos beneficios tributarios, podrían usarse como una vía alternativa de aumentar de hecho el gasto público (aunque también es cierto que con menores aumentos de gastos e ingresos se reducirían los incentivos para la obtención de «gastos fiscales»). Otro camino alternativo de evitación de la reforma constitucional del gasto podría pasar por determinados gastos extrapresupuestarios, como sería el caso de los créditos garantizados por el Estado o las subvenciones encubiertas a los intereses del crédito público.

A la vez, resulta evidente que cualquier regla de limitación constitucional del gasto supondría *dificultades serias* de planteamiento y funcionamiento. Piénsese simplemente en el largo procedimiento necesario para su implantación y en la enorme incentivación para obtener incrementos de gastos mientras tanto. O las dificultades que impone a la actuación compensatoria del Estado. Con todo, la idea merece alguna consideración como solución extrema, aunque sólo sea para preocupar a los grupos políticos que intercambian gasto por votos.

4. En cuanto a las medidas propuestas por Braulio Medel en el área de los ingresos tributarios, mi grado de coincidencia sobre las mismas es muy alto. Me parece ineludible, y no sólo por la actual situación de déficit presupuestario, consolidar la Reforma Fiscal en curso, completándola con las figuras impositivas todavía no aprobadas par-

lamentariamente. A la vez, es necesario mejorar los nuevos impuestos en vigor, fortalecer la Administración Tributaria y reprimir el fraude fiscal.

Mención especial merecen las posibilidades recaudatorias de una imposición indirecta reformada a través de la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido. La recaudación extra de una imposición indirecta mejorada aliviaría el déficit presupuestario y los posibles efectos de su financiación actual sobre los tipos de interés y el volumen de crédito disponible para el sector privado. A la vez, podría utilizarse para reducir la participación empresarial en la financiación de la Seguridad Social e incrementar la inversión pública, incentivando la privada.

DEFICIT PUBLICO Y POLITICA MONETARIA

LOS efectos de los déficit públicos sobre la política monetaria, sobre su instrumentación y su posibilidad de alcanzar los objetivos propuestos, adquieren una dimensión distinta según cuál sea el horizonte temporal que se contemple.

En el corto y medio plazo es fundamentalmente válida la posición monetarista que niega una conexión directa entre el déficit público y la tasa de inflación. La evolución de esta última depende de las variaciones persistentes en el ritmo de crecimiento de la cantidad de dinero por unidad de producto, tal ritmo depende, a su vez, de la evolución de la base monetaria y ésta no tiene por qué verse afectada por el déficit público si la financiación es adecuada. Así que, en el corto y medio plazo, tan importantes son el déficit, su amplitud y su tendencia, como la forma en que está siendo financiado.

Si el déficit se financia con créditos del Banco central o mediante la colocación, en este último, de una parte considerable de la deuda pública emitida, de modo que resulte acelerado el crecimiento de la base monetaria sin que el Banco Central compense el fenómeno por otras vías, la tasa de expansión de la base monetaria se elevará y, con ella, la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero, la tasa de inflación, las expectativas alcistas y los tipos de interés nominales. Si los déficit se financian colocando deuda en el sector privado en condiciones de mercado o el Banco central ejerce actuaciones compensatorias del efecto de su financiación al Gobierno sobre la base monetaria, ésta no acelerará su ritmo de crecimiento y tampoco se acelerarán las tasas de expansión monetaria y de inflación; pero tenderán a elevarse los tipos de interés nominales como consecuencia del aumento de los tipos de interés reales y, por vía de precios y probablemente de cantidades, resultarán negativamente afectadas las condiciones de financiación del sector privado. Se registrarán así efectos de desplazamiento del gasto privado por el gasto público que tenderán a limitar, en mayor o menor medida, el efecto expansivo neto del déficit sobre la economía.

Los problemas políticos y económicos que estos efectos de desplazamiento suscitan y las dificultades técnicas que las colocaciones de volúmenes fuertes y crecientes de deuda pública en el mercado y las operaciones compensatorias masivas del Banco Central plantean, hacen que resulte muy difícil que déficit públicos intensos y crecientes no acaben traduciéndose en mayores ritmos de expansión monetaria y más altas tasas de inflación, aunque la negación monetarista de una conexión directa entre déficit públicos e inflación sea lógicamente correcta en el corto y medio plazo.

A más largo plazo, sin embargo, los déficit públicos intensos y persistentes acabarán afectando inevitablemente a los ritmos de expansión monetaria y a la tasa de inflación, de modo que, a largo plazo, la posición monetarista no es válida. En efecto, a largo plazo, lo importante es la magnitud del déficit y su persistencia en tanto que las formas de financiación son secundarias. Si un déficit fuerte y persistente se financia a corto y medio plazo sin recurrir a la expansión monetaria, se estará recurriendo a aumentar fuertemente la deuda pública en manos del sector privado con tipos de interés nominales y reales crecientes; y se alcanzará un punto en el que la presión real de la deuda por persona alcanzará su nivel máximo. A partir de ese momento, la presión real de la deuda no podrá aumentar, la deuda real *per cápita* no podrá crecer a más ritmo que el producto *per cápita* de la economía, la tasa de expansión monetaria tendrá que elevarse y, en consecuencia, la tasa de inflación se acelerará. De modo que, a largo plazo, déficit públicos intensos y persistentes son incompatibles con un control permanente de la inflación por parte de la política monetaria.

La continuada agravación del déficit público y sus negativos efectos sobre la economía obligan a diseñar una política activa frente al mismo. Una política que sea parte integrante de un tratamiento general de los problemas planteados por la crisis económica.

Esa política activa frente al déficit público podría integrarse por el conjunto de medidas y decisiones que se contienen en el esquema adjunto bajo el título «Decisiones frente al déficit público».

Ese conjunto de medidas para tratar el déficit público se agrupa en cuatro núcleos diferentes: ordenar y racionalizar el gasto público, variar su destino, limitar la cuantía del déficit y mejorar su financiación.

La multiplicación del gasto público durante los años de la crisis ha sido impulsada por varias fuerzas, tan poderosas como heterogéneas: su bajo nivel anterior a la crisis que no se correspondía con nuestro nivel de desarrollo; la propia aparición de la crisis y el mal tratamiento de sus causas han acentuado singularmente el crecimiento del gasto público; el cambio político, en fin, alteró la distribución y organización del poder, facilitando asimismo el aumento del gasto público. Esa coincidencia de causas explicativas del gasto público hace muy difícil distinguir en España las variaciones coyunturales del gasto de las variaciones deliberadas y las alteraciones del gasto justificadas, por razones de estricta justicia y eficaz provisión de bienes públicos, de aquellas otras que carecen de este fundamento.

La multiplicación del gasto público ha tenido, pues, múltiples factores y un *desordenado producto* caracterizado, de una parte, por el aumento perturbador y excesivo de los gastos corrientes (transferencias y gastos de consumo) y de otra, por la atonía de los gastos de inversión. Esta circunstancia convierte a la ordenación del gasto en el primer objetivo para tratar el déficit público.

Seis grupos distintos de medidas resumen las principales propuestas contenidas en las opiniones suscitadas de un conjunto de hacendistas y que se publican en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA:

- Es preciso limitar el crecimiento de los gastos corrientes, manteniendo su participación relativa en el PIB para ampliar así el espacio disponible a las inversiones públicas, con el fin de ajustar y dinamizar la economía, inadaptada hoy a los nuevos datos de la crisis y dominada por las transferencias y el consumo.

- La racionalización y mejora de los gastos de Seguridad Social es una línea de acción prioritaria que no debe posponerse por más tiempo.

- Las variaciones en la asignación del gasto público y las economías en su realización constituyen decisiones que sólo pueden encauzarse mediante una serie de reformas del proceso presupuestario.

La primera y más necesaria de esas reformas debería consistir en conceder al Presupuesto toda la importancia política que realmente tiene y poner, tras él, toda la autoridad política que reclaman sus impopulares y costosas decisiones. La lucha contra el déficit carecerá de credibilidad pública mientras las decisiones presupuestarias no se comprometan *por,* y se dirijan *desde* la máxima autoridad política del ejecutivo. La directa dependencia de la Oficina del Presupuesto del Presidente del Gobierno constituiría, por todo ello, una propuesta reformadora con claros fundamentos.

Por otra parte, la implantación efectiva de nuevas fórmulas presupuestarias (presupuestos por programas, presupuestos base cero) debe informar no sólo la retórica presupuestaria, sino la elaboración, discusión y control de los gastos públicos.

También parece aconsejable el que la importancia de las economías que pueden lograrse en las compras públicas lleven a definir una política coordinada en las mismas.

- La mejoras del control externo del gasto público a través de una puesta en marcha del Tribunal de Cuentas (con la mira puesta en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de eficiencia y economicidad del gasto) y la mejora del propio control interno del gasto deben contribuir también a limar costes, a economizar gastos, al igual que la aplicación —siempre aplazada— de la reforma de la Contabilidad Pública.

- Ese conjunto de actuaciones y decisiones deben incorporar como principio básico para los gastos corrientes el ya antes indicado: la fijación de un límite en su crecimiento tratando de respetar su participación actual en el PIB.

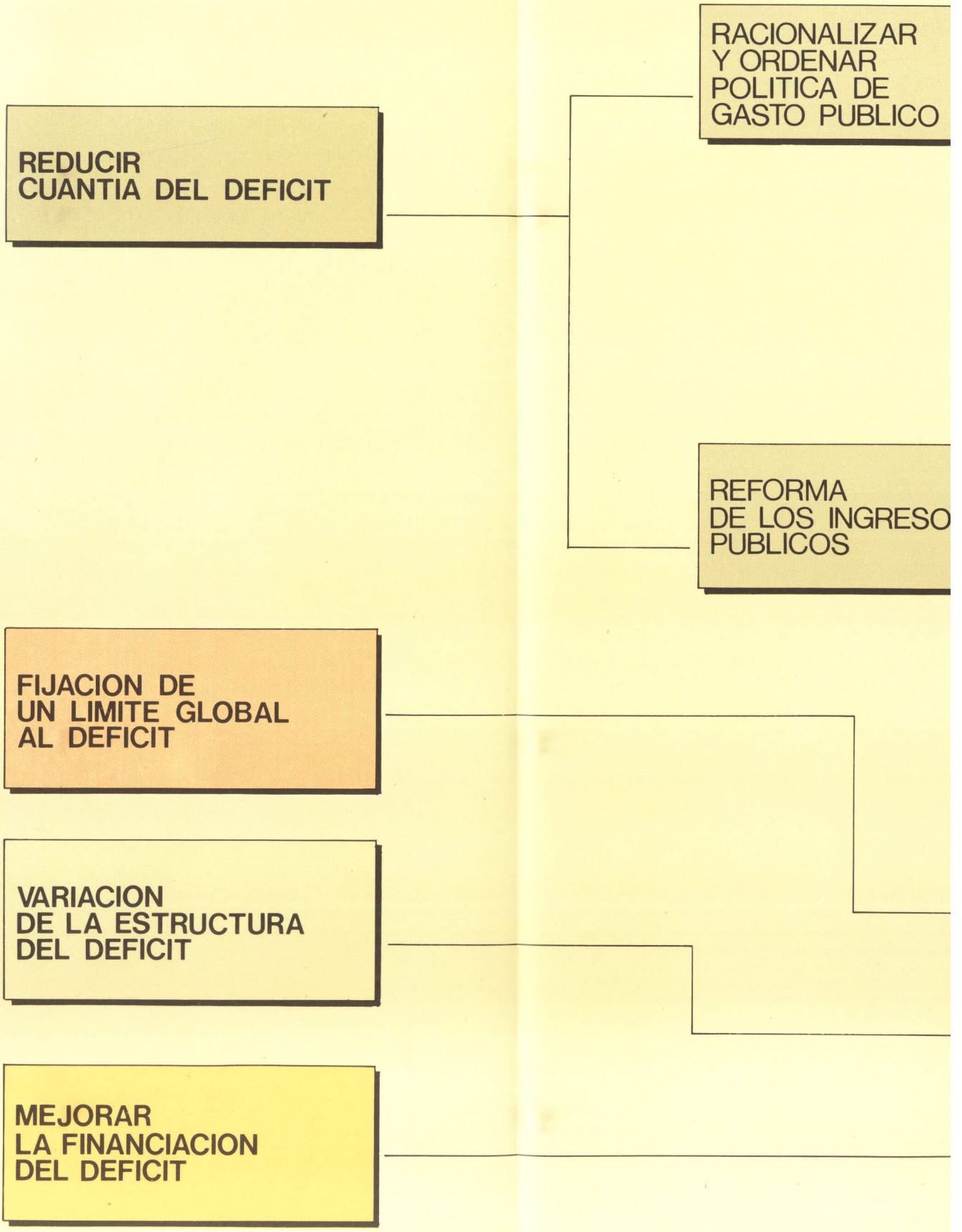
- La ordenación y racionalización del gasto público corriente —si se acompaña de la voluntad política precisa— permitiría realizar —sin aumentar el déficit— un avance importante en las inversiones públicas que deben desempeñar un papel decisivo en la lucha contra la crisis. Es evidente que la política presupuestaria tiene que ajustarse a la política económica general frente a la crisis y que ésta reclama una adaptación de la estructura de los costes y precios relativos y una variación de la estructura industrial. De este cambio *previo* debe partir la política de reforzar las inversiones públicas que podrían contribuir a facilitar el ajuste de la economía a la crisis y a disminuir sus elevados costes.

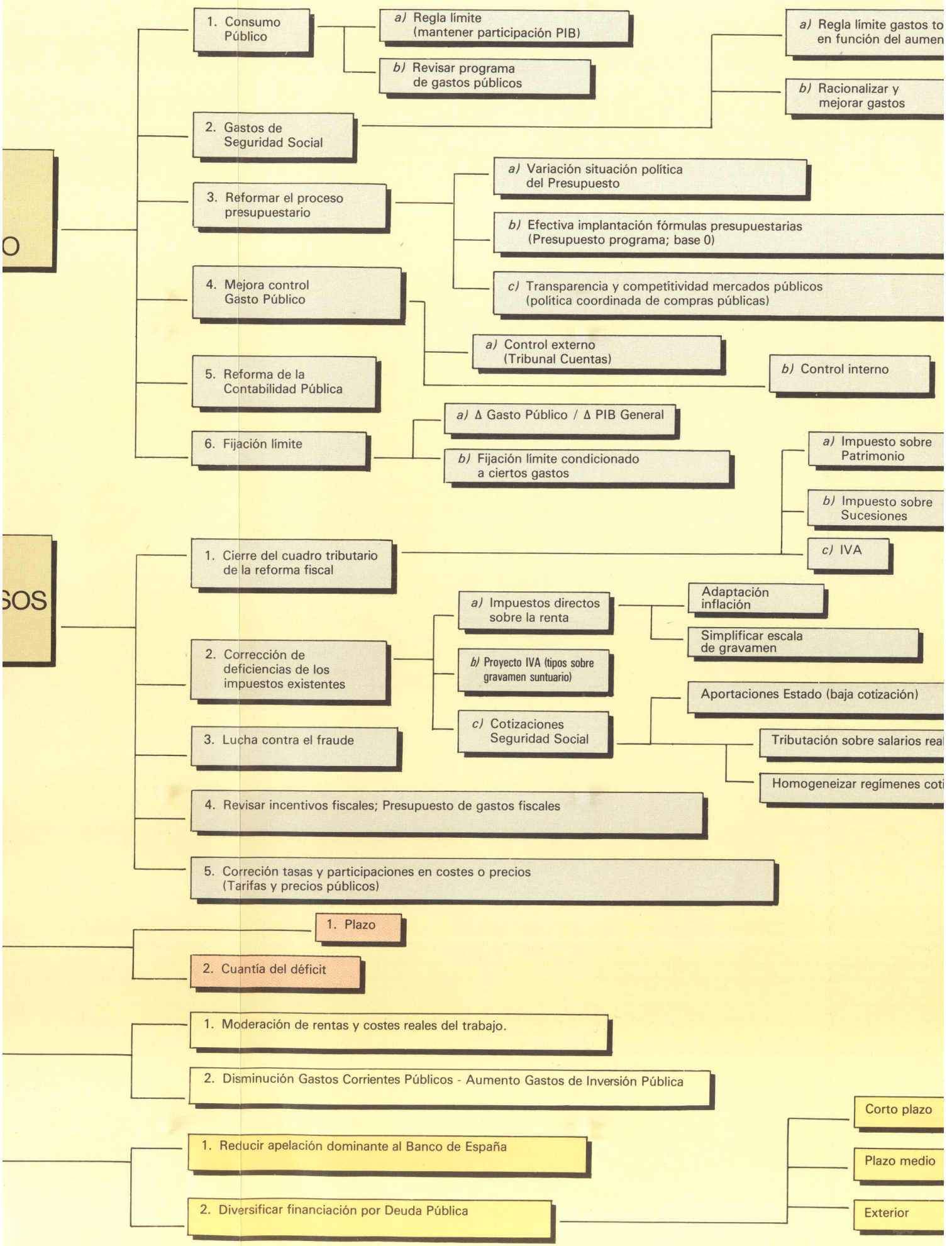
En cualquier caso, la limitación necesaria en la cuantía del déficit público —para evitar sus negativos efectos sobre la economía— reclama también actuaciones complementarias sobre la política de ingresos públicos y sobre las vías de financiación del déficit.

Ninguna corrección histórica importante del déficit público se ha logrado sin actuar sobre los ingresos públicos. Las medidas que se recogen en el Esquema adjunto ordenan esas posibles actuaciones. La primera de ellas propone cerrar el cuadro tributario previsto en la reforma fiscal. La reforma fiscal no ha concluido y es preciso que, a la tecnificación de la imposición indirecta por el camino del IVA, pendiente y reconocida por nuestra Hacienda, se acompañe una ordenación definitiva del impuesto sobre el patrimonio y las sucesiones. Parece, asimismo, llegado el momento de que algunas deficiencias advertidas en el proceso de reforma fiscal se corrijan (por ejemplo, la adaptación a la inflación de las escalas de gravamen de los impuestos sobre la renta y el patrimonio y su simplificación). La reforma de las cotizaciones de la Seguridad Social debería atraer también la atención de la política económica: elevando las aportaciones del Estado a la financiación de la Seguridad Social, con reducción paralela y simultánea de la aportación de las cotizaciones empresariales; las cotizaciones sociales deberían ganar equidad al establecerlas —gradualmente— sobre salarios reales y homogeneizando las considerables disparidades hoy existentes en las cotizaciones según los distintos regímenes. Es obvio que la lucha contra el fraude fiscal no puede estar ausente de las modificaciones para reducir el déficit público provenientes del cuadro de los ingresos, ya que ninguna decisión puede competir con ésta en justicia y oportunidad. Por otra parte, debe elaborarse un presupuesto de gastos fiscales que cierre las vías de escape por las que se pierden numerosos ingresos con muy dudosa eficacia. Finalmente, las correcciones de los precios públicos, en línea con los costes, debe inspirar su fijación.

La mejora en la financiación del déficit público forma también parte —y parte fundamental— de su tratamiento, porque, a corto plazo, tan importante es el déficit como la forma de financiarlo. Es preciso buscar fórmulas que diversifiquen y amplíen los fondos financieros del Estado. El principal objetivo es aquí disminuir la ayuda directa del Banco emisor a la financiación del déficit que ha alterado con frecuencia el crédito disponible al sector privado o ha extendido sobre su crecimiento inquietantes incertidumbres. La financiación mediante deuda pública —en todos sus plazos— constituye una necesidad que ha levantado una amplia polémica en el campo de los títulos de deuda pública a corto plazo. La implantación gradual de estas emisiones y su acoplamiento a las reformas del sistema financiero deberían constituir partes de una operación conjunta y equilibrada difícil de realizar, pero necesaria.

DECISIONES FRENTE AL DEFICIT PUBLICO




1. Consumo Público
a) Regla límite (mantener participación PIB)
b) Revisar programa de gastos públicos
2. Gastos de Seguridad Social
a) Regla límite gastos to en función del aumen
b) Racionalizar y mejorar gastos
3. Reformar el proceso presupuestario
a) Variación situación política del Presupuesto
b) Efectiva implantación fórmulas presupuestarias (Presupuesto programa; base 0)
4. Mejora control Gasto Público
c) Transparencia y competitividad mercados públicos (política coordinada de compras públicas)
a) Control externo (Tribunal Cuentas)
b) Control interno
5. Reforma de la Contabilidad Pública
6. Fijación límite
a) Δ Gasto Público / Δ PIB General
b) Fijación límite condicionado a ciertos gastos
1. Cierre del cuadro tributario de la reforma fiscal
a) Impuesto sobre Patrimonio
b) Impuesto sobre Sucesiones
c) IVA
2. Corrección de deficiencias de los impuestos existentes
a) Impuestos directos sobre la renta
Adaptación inflación
Simplificar escala de gravamen
b) Proyecto IVA (tipos sobre gravamen suntuario)
c) Cotizaciones Seguridad Social
Aportaciones Estado (baja cotización)
Tributación sobre salarios rea
Homogeneizar regímenes coti
3. Lucha contra el fraude
4. Revisar incentivos fiscales; Presupuesto de gastos fiscales
5. Correción tasas y participaciones en costes o precios (Tarifas y precios públicos)
1. Plazo
2. Cuantía del déficit
1. Moderación de rentas y costes reales del trabajo.
2. Disminución Gastos Corrientes Públicos - Aumento Gastos de Inversión Pública
1. Reducir apelación dominante al Banco de España
2. Diversificar financiación por Deuda Pública
Corto plazo
Plazo medio
Exterior

EL EFECTO EXPULSION

Los efectos de un déficit público sobre la actividad económica dependen de que se produzca o no el llamado *efecto expulsión.* Un concepto que figura en el centro de la polémica del déficit público en la actualidad. **Adrian Blundell-Wignal** y **Jean Claude Chouraqui,** partiendo de un estudio reciente de la OCDE, «Financement du deficit budgetaire et control monetaire», han presentado, en un artículo publicado en *L'Observateur de l'OCDE,* una presentación del concepto y las conclusiones económicas principales que se siguen de su presencia, así como su posible valoración. Ese trabajo es el que se ofrece seguidamente a nuestros lectores.

EL *efecto expulsión* (lo que los ingleses denominan *crowding-out,* los franceses *l'effet d'eviction)* es una expresión creada por los economistas para designar cualquier fenómeno de sustitución de la actividad económica privada por la actividad económica pública. Normal y generalmente, el efecto expulsión se refiere al caso en el que el modo de financiación de los gastos públicos *detrae* —y priva, en consecuencia— al sector privado de los medios para financiar sus propios gastos. La cuestión esencial se plantea cuando uno se pregunta si un déficit público financiado mediante emisión de títulos de la Deuda Pública (esto es, un déficit que no amplíe la base monetaria del país), sustituye o no a los gastos privados de una cuantía equivalente, compensando así cualquier efecto expansivo de la actividad económica a través del canal del presupuesto.

Si las autoridades monetarias atienden como objetivo de la política monetaria al control del crecimiento de las disponibilidades líquidas (la cantidad de dinero), las emisiones de Deuda Pública en el mercado de capitales (para financiar los aumentos del déficit público) tenderán inevitablemente a elevar los tipos de interés nominales para que, de esta manera, pueda operarse la transferencia de fondos a favor de las Administraciones Públicas. En tal caso, los gastos privados disminuirían, a no ser que se encuentren por éstos *fuentes alternativas de financiación.* Estas fuentes alternativas de financiación pueden ser tres:

a) El sector privado puede reducir su caja disponible o demanda de dinero líquido.

b) La Deuda Pública puede tener una incidencia sobre la importancia y composición del conjunto del patrimonio financiero en el que producirá efectos independientes y propios sobre los gastos privados, la demanda de crédito, etc.

c) La demanda de medios financieros puede acudir a mercados exteriores buscando en el capital y el ahorro ajenos lo que le falta en los propios, impidiendo así el efecto expulsión de la actividad económica privada.

Sustitución de caja por Deuda Pública

Ad. a) Las reducciones de caja son el más conocido de los mecanismos que permiten compensar el llamado «efecto expulsión».

La cartera del sector privado se compone de activos en dinero y títulos de Deuda. Un alza en los tipos de interés puede entrañar la sustitución de dinero por títulos. Si la cantidad de dinero permaneciera inalterada, este fenómeno de sustitución es compatible con un aumento de la renta y del gasto privados y la influencia de la política presupuestaria sobre la economía podría resultar eficaz. El déficit público no expulsaría a la actividad económica privada.

La importancia de este fenómeno depende de la elasticidad de la demanda de dinero en relación al tipo de interés, así como de la elasticidad de los gastos privados respecto al tipo de interés. En todo caso, está claro que el *efecto expulsión,* asociado a un incremento del déficit público financiado por la emisión de Deuda Pública, será tanto más débil cuanto mayor sea la elasticidad de la demanda de dinero en relación a los tipos de interés y más inelásticos sean, ante esas variaciones del tipo de interés, los distintos componentes del gasto privado.

Los datos empíricos disponibles a este respecto no son, en general, concluyentes. Es difícil identificar elasticidades estables de la demanda de dinero respecto del tipo de interés y también elasticidades estables de los distintos componentes del gasto privado. Además, en algunos países, el racionamiento administrativo del crédito supo-

ne que los tipos de interés son malos indicadores del coste del crédito. Es interesante destacar que en estos países los *efectos expulsión* pueden ser paradójicamente más importantes. La razón es que el sector privado no se ve estimulado a reducir su demanda de dinero en la medida en la que las restricciones crediticias se configuran como un sustitutivo a una elevación sensible en los tipos de interés.

Los títulos de Deuda Pública como parte del patrimonio financiero

Ad. b) El segundo medio por el cual el *efecto expulsión* puede compensarse es el de la influencia que la Deuda Pública tenga sobre el patrimonio financiero. Es ésta una materia muy controvertida. Las preguntas son muchas y las posibles y distintas respuestas configuran muy diferentes conclusiones. ¿La Deuda Pública se considera por los particulares como un aumento de los activos netos de tal naturaleza que son capaces de estimular su demanda?, o bien, ¿la carga previsible de impuestos para atender a los intereses y a la devolución del principal de la Deuda Pública reduce el patrimonio financiero?

En segundo lugar, todo descenso en la inversión privada, por el *efecto expulsión,* se contrapone a un aumento en el gasto de las Administraciones Públicas. Así que, por una parte, la autoridad privada tiende a reducir el aumento de capital, pero, por otra parte, al aumentar los gastos de las Administraciones Públicas, puede aumentarse. ¿No se compensará, de esta manera, la acción negativa con la positiva? Por otro lado, el aumento en los tipos de interés produce una baja en las cotizaciones de los activos financieros existentes, lo que puede tener como consecuencia la reducción del patrimonio.

Todas las posibilidades que abren las distintas respuestas a esas preguntas hacen que el aumento de la Deuda Pública pueda considerarse alternativamente como un factor de aumento o disminución del patrimonio del sector privado. Los datos empíricos de que se dispone para contestar a esas cuestiones son menos concluyentes aún que los que se refieren a las elasticidades de la demanda de dinero en relación con los tipos de interés.

Un tema interesante, ligado a los anteriores, se plantea en el caso en el que los títulos emitidos para financiar el déficit público son de un plazo lo suficientemente breve y lo suficientemente líquidos como para convertirse en excelentes sustitutivos del concepto de dinero utilizado como objetivo monetario. La emisión de estos títulos supondría una disminución de la demanda de dinero que, teniendo en cuenta la oferta, se traduciría por una impulsión neta expansionista. Este efecto, denominado en algunas ocasiones «efecto atracción», exige que la emisión de títulos se añada a la masa monetaria efectiva. Sin embargo, y si ello es así, esto tendería a indicar que la masa monetaria considerada como objetivo ha sido mal definida y que sería contrario al espíritu de la formulación de los objetivos monetarios que está en la base de la concepción actual de las políticas antiinflacionistas.

Deuda Pública exterior

Ad. c) La última de las posibilidades de evitar el *efecto expulsión* está en una salida a los mercados exteriores.

En una economía abierta, los demandantes privados de fondos afectados por el efecto expulsión del mercado de crédito interno, puede financiarse en el extranjero en la medida en la cual los capitales se desplacen de un país a otro. Esto ofrece al sector privado una tercera posibilidad de mantener el nivel de sus gastos frente a un aumento del déficit presupuestario financiado por las emisiones de Deuda Pública. Si el tipo de cambio es fijo, el total de la cantidad de dinero disponible del país aumentará a consecuencia de las entradas de capitales, con lo cual el problema del *efecto expulsión* no se planteará.

Pero si el Banco Central, con el fin de lograr sus objetivos monetarios, no interviene en los mercados de cambios y deja flotar su valuta, el resultado dependerá de la medida en la cual los capitales extranjeros se añadan a las fuentes internas de financiación. Si el volumen de los capitales importados es suficiente para impedir que los tipos de interés internos se eleven por el efecto del aumento de la Deuda de las Administraciones Públicas, los gastos del sector privado no serán expulsados. En tal caso, sin embargo, la política presupuestaria expansiva no tendrá necesariamente como consecuencia la elevación de la renta nacional, ya que podría producirse un *efecto expulsión* por la vía que podría denominarse el «efecto expulsión a través del tipo de cambio». De hecho, las entradas de capitales y los gastos privados

aumentarían, pero como las reservas totales del país permanecerían inalteradas, el tipo de cambio tendería a apreciarse, hasta que el deterioro de la balanza de pagos corriente compensase las entradas inducidas de capital.

Eficacia de la política presupuestaria

La eficacia de la política presupuestaria en los distintos países sólo puede discernirse con ayuda de simulaciones efectuadas con modelos econométricos nacionales —esas simulaciones se han realizado en un estudio reciente preparado por la OCDE publicado bajo el título *Financiación del déficit presupuestario y control monetario.* Los modelos aplicados son sencillos y ofrecen algunas informaciones respecto de la pregunta anterior. Los principales resultados que se han obtenido a partir de estos modelos se presentan en el cuadro adjunto.

Este cuadro ofrece las estimaciones de los efectos multiplicadores en la renta nacional que resultan de los gastos de las Administraciones Públicas en las hipótesis alternativas de una política monetaria de acompañamiento y de una política monetaria de no acompañamiento de las medidas presupuestarias. El análisis de estos resultados, cuyo orden de magnitud debe ser considerado con prudencia, revela algunos puntos interesantes:

• En el caso de una política monetaria de acompañamiento, los multiplicadores referentes a una impulsión engendrada por los gastos de las Administraciones Públicas son más débiles en régimen de tipos de cambio fijos que en régimen de tipos de cambio flexibles. La diferencia se explica por los efectos estimulantes de la baja de los tipos de cambio que se produce en la segunda situación, en tanto que en la primera las operaciones con el exterior se traducen por una incidencia negativa sobre la creación monetaria.

• En el caso de política monetaria de no acompañamiento, los multiplicadores son mucho más débiles. Los multiplicadores suponen tipos de cambio flexibles porque el aumento de la demanda de crédito que se ejerce *ex-ante* sobre los tipos de interés supone entrada de capitales que elevan los tipos de cambio. Esta evolución agrava los déficit de la balanza por cuenta corriente, lo que produce un efecto negativo sobre la renta nacional.

MULTIPLICADORES DE LOS GASTOS PUBLICOS

Efectos sobre el valor del PIB según la orientación de la política monetaria y el régimen del tipo de cambio

PAISES	*Política monetaria de acompañamiento*	*Política monetaria de no acompañamiento*
Estados Unidos:		
A	1,99	—
B	3,35	0,35
Japón:		
A	2,41	—
B	4,51	0,91
Alemania:		
A	1,17	—
B	3,11	0,67
Francia:		
A	1,23	—
B	3,14	1,15
Reino Unido:		
A	0,98	—
B	3,28	0,97
Italia:		
A	1,18	—
B	3,45	0,41
Canadá:		
A	1,33	—
B	3,35	0,64

A = Tipos de cambio fijos.
B = Tipos de cambio flotantes.

Dos conclusiones

Dos conclusiones de orden general merecen especial atención de todo lo expuesto:

1.ª Puede afirmarse que la

existencia de importantes déficit presupuestarios ha complicado la tarea de las autoridades monetarias en estos últimos años para alcanzar los objetivos monetarios previamente anunciados. En algunos países las dificultades técnicas pueden explicarse por la propia dificultad de previsión de la importancia de la futura demanda de crédito por parte de las Administraciones Públicas y por parte del sector privado.

Más importante es aún el hecho de que los déficit presupuestarios de gran amplitud arriesgan comprometer la credibilidad de los objetivos monetarios, si sus déficit elevan considerablemente, como suele ocurrir, los tipos de interés. La espera que puede desarrollarse por parte del público en cuanto a un futuro debilitamiento de la política monetaria, podría tener consecuencias para las anticipaciones inflacionistas y se correría así el riesgo de elevar más aún los tipos de interés. Todo ello justifica la necesidad de reducir los déficit presupuestarios en tales condiciones, y todo ello aclara y expresa las medidas anunciadas en cierto número de países a este respecto.

2.ª Si la financiación del déficit por vías no monetarias arriesga la expulsión de una parte de la demanda del sector privado, una reducción de los activos de caja o la entrada de capital extranjero pueden compensar en gran parte este efecto expulsión. Sin embargo, la elevación del tipo de cambio susceptible de producirse por las entradas de capital, puede tender a limitar el efecto estimulante de la política presupuestaria sobre la producción y sobre la renta internas. Las múltiples controversias teóricas en torno a conocer y estimar si los déficit de las Administraciones Públicas absorben o no una parte de ahorro privado, si los títulos de la Deuda Pública constituyen o no creación de activos netos, han discurrido frecuentemente en el contexto de una economía cerrada. En una economía abierta como la actual, la «expulsión por la vía del tipo de cambio» es un fenómeno más fácilmente observable en la realidad y quizás convendría poner más atención a las consecuencias que los déficit públicos elevados producen a nivel internacional.

COLABORACIONES



LA CRISIS ECONOMICA MUNDIAL(*)

La crisis de los años setenta es más que una crisis económica, afecta a todo el sistema social. El análisis que de ella hace el profesor **Manuel Sigüenza** en este artículo parte de este supuesto y, tras examinar sus raíces históricas y sus diferencias fundamentales con la crisis económica de los años treinta, explica cómo afecta la crisis económica de los setenta a otros ámbitos de la vida social, analizando finalmente los planes propuestos hasta ahora para combatirla.

1. INTRODUCCION Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE ESTA CRISIS

LA llamada crisis económica mundial de los años setenta es un fenómeno complejísimo al que no es fácil darle un nombre adecuado que la describa bien en pocas palabras. Parece conveniente por ello comenzar su análisis con un breve examen de los siguientes puntos: *a)* la naturaleza especial de esta crisis y su trasfondo histórico reciente; *b)* sus diferencias y semejanzas con la crisis conocida como la Gran Depresión de los años treinta, y *c)* el significado de esta crisis de los setenta y las interrogantes que ella plantea para el futuro.

a) *La naturaleza de esta crisis y su trasfondo histórico reciente.* — El apelativo «crisis económica mundial de los años setenta» consta del sustantivo «crisis», seguido de la triple adjetivación calificativa «económica», «mundial» y «de los años setenta», con la que se denota el carácter social específico de esta crisis y su determinación espacial y temporal, respectivamente. Está claro que tuvimos una *crisis* importante en los años setenta y que todavía seguimos con ella, pero la crisis no fue entonces, ni lo es ahora, una crisis simplemente *económica* sino más bien societal (1), pues apenas si hay un aspecto de la vida comunitaria de cualquier país que no haya sido afectado en alguna medida por ella. A esta crisis se le puede también llamar por su amplitud *mundial* (2), pues, a pesar de que se sintió con gravedad especial en los países capitalistas avanzados, la crisis ha tenido repercusiones serias en todos los rincones del planeta. En el plano nacional de cada país en particular, la crisis actual es una crisis de todo el sistema social, de cuyos efectos nadie ha podido sustraerse. Esta crisis tiene también una dimensión o carácter internacional muy marcados, con acentos tanto económicos como políticos e ideológicos. Pero, no obstante la compleja naturaleza de la crisis de los setenta, parece necesario examinar con un cuidado especial lo acaecido en la esfera económica después de la Segunda Guerra Mundial, si se quieren entender las causas y los efectos de la misma.

El complemento adjetivo *de los años setenta* no es tampoco enteramente correcto. La crisis de que hablamos no se puede circunscribir a la década de los setenta, porque sus raíces datan de muchos años atrás, porque esta crisis no se hizo patente de forma generalizada hasta 1974, y porque la misma amenaza con prolongarse indefinidamente en el futuro previsible. Ya durante la década de los años sesenta empezaron a notarse por muchas partes indicios y señales de la crisis societal mundial que se avecinaba, y que luego se desató tan espectacularmente en 1973 y 1974. En los Estados Unidos, los años sesenta trajeron consigo la intensificación del movimiento de los derechos civiles en favor de los negros y de las otras minorías durante la época de los presidentes Kennedy y Johnson; el florecimiento de la llamada contracultura *(counter culture);* las revueltas estudiantiles en las universidades (Berkeley, Columbia y muchas más); la aparición del pensamiento radical en las ciencias sociales y la creciente oposición popular a la guerra de Vietnam. Durante la segunda mitad de la década de los sesenta tuvo lugar en la República Popular China la llamada Gran Revolución Cultural Proletaria. En mayo de 1968 estalló en París una grave revuelta estudiantil *(les événements de mai).* En agosto de ese mismo año se produjo la invasión rusa de Checoslovaquia, con la cual las tropas del Pacto de Varsovia pusieron fin al experimento liberalizador conocido como la primavera de Praga. Durante el llamado otoño «caliente» de 1969 *(autunno caldo)* Italia tuvo que enfrentarse con serios problemas laborales. El precario equilibrio político del planeta se vio interrumpido también frecuentemente durante los años se-

senta: en América, dramáticamente en 1962 (la crisis cubana de los «misiles») y en 1965 (la invasión de la República Dominicana por los Estados Unidos); en el Oriente Medio, en junio de 1967 (con la guerra de los seis días entre Egipto e Israel); y en el Sureste de Asia con los «escalamientos» o intensificaciones sucesivas del conflicto bélico en Vietnam. El prolongado período de estabilidad precial, disfrutado por los Estados Unidos después de la pausa o lapso inflacionario que siguió a la guerra de Corea, terminó en 1965 y, a partir de 1966, este país sufrió los efectos combinados de una inflación crónica progresiva y de una marcada debilitación de la tasa de crecimiento de su productividad, que descendió del nivel del 3 por 100 aproximadamente, que había mantenido en años anteriores, a la mitad de ese valor. La década de los años setenta se inició con la pesada carga que representaba todo este legado societal heredado de los años sesenta. En 1971 tuvo lugar la intervención de India en Pakistán Oriental y la creación del Estado de Bangladesh. 1972 fue un año de malas cosechas agrícolas en la URSS y en Asia, lo cual hizo que los precios de los alimentos subieran en los mercados mundiales. En el año fatídico de 1973 se produjeron en rápida sucesión la liquidación del experimento socialista chileno de Salvador Allende, en septiembre; la guerra árabe-israelí de Yom Kippur, en octubre, y el embargo del petróleo y la cuadruplicación de sus precios por la OPEP, a continuación (3). En enero de ese mismo año terminó también la guerra de Vietnam, que el Gobierno de los Estados Unidos tuvo que financiar de una manera altamente inflacionaria debido a la impopularidad de ese conflicto bélico. Sin apenas una pausa intermedia, los países avanzados pasaron de los temores despertados a comienzos del año 1972 por la crisis ecológica (el debate sobre los límites del crecimiento económico) a los no menos agudos temores, sentidos a fines de 1973, de saberse sumidos en una grave crisis económica y a las puertas, tal vez, en opinión de los observadores más alarmistas, de una segunda Gran Depresión.

b) *Comparación con la Gran Depresión de los años treinta.* Hay varias diferencias importantes entre la crisis presente y la llamada Gran Depresión experimentada hace medio siglo por los países industrializados. La mayor quizás es que durante la depresión de los años treinta los niveles de empleo y precios se movían en la misma dirección, mientras que en la actualidad esto ya no es así. Hace cincuenta años el desempleo acarreaba deflación, ahora por el contrario nos encontramos frecuentemente con que el desempleo y la inflación existen simultáneamente y tenemos inflaparo (4) *(stagflation).* Si se comparan ambas crisis por sus orígenes, gravedad, difusión geográfica y marco histórico en el que han tenido lugar, el balance de la comparación muestra que la Gran Depresión fue fundamentalmente un fenómeno económico y que la crisis de los setenta fue, en cambio, un fenómeno societal global.

Existen también, naturalmente, semejanzas entre estas dos crisis, y una de ellas es que aparecieron sin ser esperadas (5). La sacudida emocional producida por ambas crisis nos ha exigido una revisión profunda de nuestra manera de concebir el funcionamiento del mundo, pero mientras que la Gran Depresión produjo solamente una alteración drástica de la teoría y la política macroeconómica (el keynesianismo), la crisis de los setenta y los ochenta nos obliga a plantearnos el problema de toda la dinámica social y de la gama entera de nuevas políticas societales (económicas y de otro orden) necesarias para encauzar más satisfactoriamente la evolución social general, tanto en el plano nacional como en el internacional.

c) *El significado de la crisis y las interrogantes planteadas por ella.* — La crisis presente ha producido un sentido de desorientación entre los economistas. Al entusiasmo despertado por el keynesianismo y la nueva economía ha seguido ahora una sensación de malestar e inquietud. En unas declaraciones hechas hace sólo doce años, Lester Thurow, profesor de economía de M.I.T., afirmó lo siguiente acerca de su generación de economistas: «La mayoría de nosotros los jóvenes pensamos que el problema macroeconómico ha sido resuelto por la generación de Samuelson, Modigliani y Arrow. Nuestros estudiantes no han visto nunca un ciclo económico. Si hay ciclos es porque los gobernantes son tan estúpidos que no siguen el consejo de los economistas. El problema del control de los ciclos es en realidad político más que económico. La inflación ni siquiera nos preocupa. Otros economistas y yo hemos analizado suficientemente este problema y nos hemos convencido de que la inflación no hace daño ni al desarrollo económico ni a los pobres, así que no nos interesa» (6). Aunque hoy resul-

tan casi increíbles, estas palabras de Thurow son muy descriptivas de la sensación de autocomplacencia que prevalecía entre los economistas occidentales hasta hace pocos años. (Thurow ha reconocido recientemente la gravedad de la inflación, pero su caracterización de la misma como un juego de suma nula es más que debatible en dinámica societal.) El optimismo exagerado de los años sesenta fue alimentado por el propio Samuelson, quien entre 1955 y 1970 había pregonado a los cuatro vientos la idea bautizada por él como «la gran síntesis neoclásica» (7), es decir, su convencimiento de que el uso inteligente de las políticas monetaria y fiscal por parte del gobierno era suficiente para resolver los problemas de las fluctuaciones económicas, el desempleo y la inflación. Durante el auge del keynesianismo después de la Segunda Guerra Mundial, el sentir mayoritario entre los economistas occidentales era que el desempleo y la inflación se movían en direcciones contrarias y que, por lo tanto, era posible controlar el aumento de uno cualquiera de ellos aceptando una subida del otro. La existencia simultánea de niveles crecientes de desempleo e inflación, es decir el inflaparo, no se creía posible. Se comprende, por ello, que un economista tan respetado como Leontief haya sentido la necesidad de confesar que la vieja pretensión de los economistas de que ellos sabían cómo controlar la inflación fue una pretensión vana y que su afirmación de que entendían la inflación y sabían cómo controlarla, cuando obviamente no era así, es una de las razones por la cual los economistas están tan desacreditados hoy (8). No es extraño que Joseph McKenna, conocido tratadista de macroeconomía, haya escrito recientemente una nota de defunción de esta rama de la economía, ni que William Fellner haya señalado la necesidad de reconstruir la macroeconomía (9).

Nos encontramos, pues, ante una crisis económica y social muy distinta de las anteriores, y ni los economistas ni los políticos saben qué es lo que debe hacerse para salir de ella. El mundo de hoy se parece poco al mundo de los años treinta y cuarenta. Las políticas que servían entonces para resolver los problemas económicos o para aliviarlos resultan ahora insatisfactorias o contraproducentes. Factores tales como los altos y crecientes precios del petróleo, los enredados movimientos internacionales de capital y la sorprendente penetración financiera de los países avanzados por los países miembros de la OPEP, los movimientos migratorios de mano de obra, la compleja y cambiante naturaleza del nuevo sistema monetario internacional y la omnipresencia de las compañías multinacionales han hecho que el viejo concepto de la economía cerrada o sin comercio exterior sea una abstracción grotesca de lo que pasa en el mundo. Los responsables de la política económica en cada país se encuentran con que: 1) los multiplicadores que miden la potencia de su política fiscal son débiles a causa del comercio exterior, y 2) es muy difícil controlar interiormente su oferta monetaria en el marco del nuevo sistema monetario internacional. La versión tradicional de la teoría keynesiana, que se ha estado enseñando a los estudiantes de economía desde 1950, ha perdido gran parte de su utilidad, pero se desconoce qué es lo que debe ponerse en su lugar. Mi propósito en este ensayo, después de esta primera sección introductoria, es esbozar los cambios societales más importantes acaecidos desde 1945 (sección 2), examinar luego con algún detenimiento los problemas de la inflación, el desempleo y el inflaparo y su significado societal (sección 3), pasar revista a continuación a las medidas más importantes propuestas hasta ahora para combatir estos males (sección 4), y concluir el ensayo con una recapitulación de las ideas principales desarrolladas en el mismo, y con algunas observaciones acerca del significado de la crisis para nuestros mundos de hoy y de mañana (sección 5).

2. PRINCIPALES CAMBIOS SOCIETALES OCURRIDOS DESPUES DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

El número de cambios societales, registrados a lo largo y a lo ancho del planeta desde 1945 es tan grande, las esferas en que se han producido son tan distintas unas de otras, y la relación entre dichos cambios es tan compleja que resulta difícil formarse una idea adecuada de los mismos. No se trata sólo de cambios convergentes en la creación de una nueva realidad social, sino también dimanantes de una realidad social anterior, y nuestros conocimientos de la dinámica societal general son todavía muy imperfectos, de modo que carecemos de una teoría adecuada para

explicar la génesis de estos cambios o las complejas relaciones espaciales y temporales existentes entre ellos. Con el fin de facilitar, sin embargo, un poco la comprensión de esta enredada constelación de cambios acaecidos en el mundo durante los últimos treinta años, los clasificaremos, aunque el hacerlo así sea un tanto arbitrario, en tres grandes grupos: *a)* cambios geopolíticos; *b)* cambios en la esfera de valores, y *c)* cambios ligados al dinamismo radical de nuestra época histórica. El carácter arbitrario de esta clasificación se puede ilustrar con el ejemplo de la televisión, producto del avance científico y tecnológico señalado en el grupo *c),* pero factor importante también en la generación de algunos de los cambios geopolíticos enumerados en *a)* y en la formación de nuevos valores descrita en el grupo *b)* (10).

a) *Cambios geopolíticos.* — Se pueden señalar los siguientes: 1) la liquidación del colonialismo tradicional; 2) el resurgimiento de un importante bloque de países socialistas enfrentados ideológicamente a los países capitalistas; 3) la creación de la Comunidad Económica Europea o Mercado Común en 1958; 4) la formación de un tercer bloque de países no «alineados», compuesto por unos noventa países que desean mantenerse independientes, tanto del bloque capitalista como del socialista; 5) la aparición de escisiones más o menos marcadas dentro de los bloques capitalista y socialista (el triángulo USA-Mercado Común-Japón en el primer bloque y el claro policentrismo URSS-República Popular China-Yugoslavia, etc., dentro del bloque socialista); 6) el reavivamiento de las inclinaciones regionalistas dentro de muchos Estados (Reino Unido, Bélgica, Alemania, Yugoslavia, Italia, España, URSS, India y Pakistán, Canadá, USA, etc.); 7) la ampliación del radio de los movimientos migratorios internacionales (permanentes o transitorios) por razones tanto económicas como políticas; 8) la aparición de nuevas formas de dependencia e interdependencia económicas entre los países del mundo, relacionadas con la proliferación y entronización de las compañías multinacionales; 9) la creación de un nuevo sistema monetario internacional de tipos de cambio flotantes administrados, estrechamente unido a las necesidades de las compañías multinacionales, proceso que se ha visto acelerado tras la suspensión de la convertibilidad del dólar el 15 de agosto de 1971 y la consiguiente desaparición del sistema de Bretton Woods y del patrón cambio oro, y 10) el proceso de internacionalización gradual de las universidades; iniciado antes de 1945 pero intensificado después de esa fecha, debido a la polarización ideológica, a los cambios políticos, a la fuga de cerebros y a otras razones, y cuya importancia en la generación de nuevos cambios es probablemente muy grande.

Toda esta gama de cambios ha producido una innegable apertura e integración planetarias, y está dando lugar a una nueva ordenación del mundo en forma de centro y periferia o de Norte y Sur. El Norte o centro está constituido por los países avanzados, sean capitalistas o socialistas, y el Sur o periferia por los países en vías de desarrollo, tanto los ricos en recursos naturales como los pobres en ellos. Existen tensiones muy fuertes entre el Norte y el Sur (así como dentro de ellos y dentro de cada uno de los países que los constituyen) y se puede hablar con propiedad de la rebelión del Sur o periferia y su confrontación con el Norte o centro durante este período (11). La confrontación se ha hecho en forma violenta unas veces (India, Sureste de Asia, Egipto, Argelia, Irán, etc.) y de manera pacífica otras (la más espectacular ha sido, por supuesto, los aumentos sucesivos del precio del petróleo por los países miembros de la OPEP desde 1973, pero se pueden citar también los esfuerzos de las varias Conferencias de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebradas a partir de 1964, con el fin de crear unas relaciones económicas más equitativas entre el Norte y el Sur). En 1974 los países del Sur consiguieron, a pesar de la oposición más o menos abierta de los países del Norte, que la Asamblea General de las Naciones Unidas emitiese una «Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional» (documento con fecha de 1 de mayo de ese año) y la «Carta de los derechos y deberes económicos de los Estados» (documento con fecha del 12 de diciembre de 1974). Estos documentos pueden desempeñar un papel muy positivo en el futuro si contribuyen a implantar una nueva ética en las relaciones económicas internacionales, pero es pronto todavía para juzgar la importancia real de los mismos. Lo más probable es que sus efectos se dejen sentir lentamente. Lo que se puede decir ya es que la aprobación de estos dos documentos por las Naciones Unidas representa, por lo menos, un paso simbólico

para sacar las relaciones económicas internacionales del campo de la jungla y llevarlas al campo del derecho (12).

El balance de este primer grupo de cambios societales muestra la existencia de dos procesos avanzados, y seguramente irreversibles, de integración y reordenación planetaria, con acentos fuertes de reclamación de mayor justicia en las relaciones entre las diversas unidades del sistema total. Estos procesos están generando tensiones graves en todos los niveles de la convivencia humana (internacional, nacional, regional, racial, político-partidista, sindical y empresarial, etc.). La tarea por resolver parece ser la de buscar y encontrar la distancia societal óptima (13) entre las distintas periferias y sus centros respectivos. Que esto no es tarea fácil se puede comprobar todos los días en los boletines de noticias de la televisión y en las primeras planas de los periódicos.

b) *Cambios en la esfera de valores.* — Después de la Segunda Guerra Mundial se produjo la aceptación casi universal del *ethos* del desarrollismo (14) y la difusión gradual de los procesos de modernización social, democratización política y desarrollo económico (15), por casi todas las zonas del planeta. Estos procesos, sin embargo, son unos disolventes poderosos de los valores formativos de las sociedades tradicionales y, como resultado, se ha producido una profunda transformación de valores que ha ido sustituyendo los viejos valores de la subordinación, el espíritu de economía y la responsabilidad por los nuevos valores del igualitarismo, el anti-economismo y el individualismo.

1) El *igualitarismo* se refiere a la creciente actitud crítica actual hacia todo lo que signifique autoridad, jerarquía o estratificación, sea dentro de la familia, de la empresa o en las relaciones con el Estado (16). En su aspecto positivo el igualitarismo lleva al rechazo de todas las formas de explotación y discriminación. Tiene también un claro aspecto negativo de reversión a formas sociales primitivas.

2) El *anti-economismo* se refiere al menosprecio de los hábitos de economía y prudente administración de bienes y recursos, ocasionado por el surgimiento de un ambicioso cuadro de expectativas y aspiraciones individuales, que ha dado lugar a fenómenos tales como el consumismo y el hedonismo.

3) El *individualismo* se refiere al énfasis excesivo en los derechos y la seguridad propia, sin un reconocimiento adecuado de la interdependencia radical de las sociedades modernas y de la necesidad física y de la obligación moral de contribuir al fondo social común si se quiere también tomar algo de él.

Se pueden señalar tres grandes catalizadores societales detrás de esta transformación de valores, que se designarán con los nombres de efecto de filtración ética, efecto de demostración de dinamismo y efecto de indoctrinación ideológica.

El *efecto de filtración ética societal* se refiere a la gradual formación de una conciencia ética moderna, muy despierta como consecuencia del rico legado moral que hemos heredado del pasado, y de la mayor transparencia ética que tiene el mundo de hoy. El legado moral, que se nos ha transmitido por las generaciones anteriores, se ha nutrido de fuentes tan diversas como el pensamiento cristiano tradicional y la doctrina social contemporánea de la Iglesia, la Revolución Francesa, el socialismo, el derecho internacional y constitucional, el movimiento humanista, los documentos de algunas agencias supranacionales tales como la ONU, las grandes obras de la literatura universal, etc. En la actualidad, las actividades de las varias unidades societales (empresas, tribunales de justicia, partidos políticos, sindicatos, municipios, gobiernos, etc.) son objeto de un examen y vigilancia más continuos que en el pasado, debido a la existencia de los medios de difusión, al mayor desarrollo de las ciencias sociales y de su poder de análisis, y a la confrontación ideológica entre el capitalismo y el socialismo, y a las denuncias mutuas de sus abusos respectivos, entre otras razones. Todo ello ha producido un mayor grado de transparencia ética en muchas sociedades del mundo, transparencia que está siendo a su vez un factor importante en la formación de la conciencia moral del individuo, en una gama compleja de efectos, que van desde el cinismo y la apatía en un extremo hasta el activismo revolucionario en el otro.

El *efecto de demostración del dinamismo societal* se refiere a la generación paulatina de potencial evolutivo en las sociedades de nuestra época histórica, como consecuencia del contacto socio-cultural multiforme representado por hechos tales como la eliminación sistemática del analfabetismo, la existencia de los medios modernos de comunicación (la prensa cotidiana, la radio, el cine y la televisión), el éxodo rural hacia las ciudades, los movimientos mi-

gratorios internacionales de mano de obra, el turismo y otros.

El *efecto de indoctrinación ideológica societal* se refiere al fomento deliberado del cambio de los valores individuales y de la transformación de las instituciones sociales, mediante las pugnas y propagandas ideológicas, la literatura social comprometida con ciertas concepciones del mundo y de la vida y, aunque de una manera más sutil y menos directa, el arte moderno.

La mentalidad desarrollista, detrás de esta gigantesca transformación de valores, entró en crisis en los países industrializados capitalistas durante la segunda mitad de la década de los sesenta, y comenzó a formarse allí entonces una conciencia ecológica (17). Esto está llegando ahora a los países socialistas y a los del Sur con modificaciones y retrasos notables, que constituyen una ilustración dramática de rezago cultural dentro del sistema societal del mundo. La quiebra de la fe desarrollista y la crisis ecológica sólo precedieron a la presente crisis mundial en unos pocos años y constituyen uno de sus componentes psicológicos importantes.

El desajuste societal, el sufrimiento individual y las tensiones políticas generadas por los procesos de modernización, democratización y desarrollo (la industrialización especialmente), junto con la concomitante transformación de valores señalada más arriba, dieron lugar a la aparición del llamado Estado del Bienestar *(Welfare State),* dos de cuyos arquitectos principales fueron Bismarck en Alemania a finales del siglo pasado y Beveridge en Inglaterra durante la Segunda Guerra Mundial (18). Confinado naturalmente al plano nacional, el Estado del Bienestar se extendió pronto por todos los países avanzados y fue luego importado por los países del Sur, que están ahora tratando de imitar lo hecho por el Norte en los campos de la seguridad social y de la educación. El Estado del Bienestar complementa con un cuadro de derechos sociales y económicos el cuadro de derechos individuales que se debe a la Revolución Francesa del siglo XVIII y a sus varios predecesores, pero seguramente no culmina o concluye el proceso de integración social desencadenado por ellos. La lógica de la dinámica de los valores parece exigir, en un ulterior estadio evolutivo de este proceso, la creación de un Mundo del Bienestar que ofrezca protección contra las enfermedades, los infortunios y la vejez a todos los habitantes del planeta *(vid.* más adelante, sección 4.d). La aceptación generalizada de esta idea tardará, sin duda, mucho en producirse. Algunos incluso creerán que es imposible llevarla a la práctica y se sentirán inclinados a confinarla al campo de la ciencia ficción o del pensamiento utópico. No se debe olvidar, sin embargo, que el mundo moderno es el resultado de los sueños y de las pesadillas de nuestros antepasados más emprendedores o más atemorizados, y que una función noble de la ciencia social es precisamente soñar utópicamente mundos posibles mejores que el presente.

El balance de este segundo grupo de cambios societales recientes manifiesta una integración insatisfactoria de las sociedades modernas debida, por una parte, al rechazo de lo que se entrevé son estructuras sociales, económicas y políticas injustas, y, por la otra, a la existencia de una nueva constelación de valores individuales, egocéntrica en exceso, que juzga todo según el patrón del interés propio y no entiende la realidad de la proteica interdependencia social, ni respeta las exigencias legítimas del bien común. La tarea por resolver parece ser la de crear un consenso generalizado respecto de los valores básicos, tales como la eficiencia, la justicia y la seguridad, compatible con un pluralismo suficientemente rico de los otros valores religiosos, políticos, culturales, etc., que se requieren para conseguir una vida individual más plena. Esta armonización de valores individuales es muy difícil porque tiene que realizarse simultáneamente en los niveles local, regional, nacional e internacional, y en el marco de las varias instituciones a través de las cuales se insertan en la sociedad los seres humanos.

c) *Cambios ligados al dinamismo de nuestra época histórica.* —Nos queda por considerar una amplia gama de cambios societales heterogéneos, ligados directa o indirectamente a los avances científicos y tecnológicos, que se iniciaron hace más de cien años con la aparición de la ciencia moderna y que se han acelerado notablemente durante los últimos cuarenta años. Se pueden mencionar los siguientes: 1) la aparición de la tecnología industrial moderna, que ha hecho posible una verdadera revolución en los métodos de organización de los procesos productivos y que está siendo acompañada de cambios profundos en la administración de las empresas y en sus técnicas de ventas (19); 2) la crisis

ecológica y ambiental por falta de «reciclaje» de los desperdicios para su conversión en insumos productivos; 3) las alteraciones en la estructura sectorial de las economías de casi todos los países, es decir, en la importancia y dinamismo relativos de la agricultura, la industria y los servicios; 4) la tecnología atómica y las armas nucleares; 5) la revolución en los medios de comunicación; 6) cambios institucionales de carácter político (tales como la introducción del sufragio universal; las campañas políticas y el gobierno representativo; transiciones de monarquía a república, o de dictadura a democracia; paso de sistema de economía no regulada a economía planificada, etc.), laboral (tales como el reconocimiento y la legalización de los sindicatos obreros y la negociación colectiva), y social (tales como la formación de asociaciones profesionales y otros grupos de intereses particulares), y 7) los cambios demográficos ocasionados por el crecimiento económico y por los descubrimientos de la medicina moderna (20).

La producción casi simultánea de todos estos cambios es una demostración perfecta de la maleabilidad institucional de las sociedades modernas. La coexistencia de procesos de cambio profundo, en muchas esferas de la vida social a la vez, nos ha ido revelando, poco a poco, el hecho de que la sociedad es un sistema u organismo sujeto a un proceso de evolución incesante. Ahora todos sabemos que la permanencia y el equilibrio han dejado de ser estados descriptivos del mundo en que vivimos, pero nos hace falta todavía aprender a descartar el concepto lineal de causalidad si queremos entender la génesis de estos cambios sociales. Las nociones tradicionales de causalidad de la mecánica clásica no son adecuadas para el estudio de la dinámica societal.

No es fácil señalar el balance que arroja este tercer grupo de cambios societales. Nos encontramos ante un proceso que ha creado su propia dinámica y alcanzado un alto grado de autonomía, y que es, por lo tanto, muy difícil de controlar y acaso imposible de detener. El aluvión de cambios, esbozados en este grupo, tiene un carácter acumulativo muy marcado y, al igual que los cambios mencionados en los dos grupos precedentes, está conduciendo a una mayor integración del mundo y de las sociedades que lo componen. Tal vez sea específico de los cambios de este tercer grupo el haber contribuido de una manera particularmente decisiva a la liquidación de las sociedades tradicionales, proceso que se inició con la Revolución Industrial y la Revolución Francesa hace doscientos años y cuyo capítulo final se está desarrollando ahora. Las sociedades modernas son contagiosas y proselitistas y no permiten a su alrededor la presencia de sociedades tradicionales. La tarea que nos plantea este tercer grupo de cambios es la de determinar la magnitud y el ritmo en las nuevas alteraciones del sistema que nos es dable controlar todavía. La gran incógnita que hay que despejar es la de decidir la dosis precisa de cambio y permanencia, que satisfaga, de forma óptima, la paradójica necesidad íntima de ambos del ser humano. Esta tarea es muy difícil, ya que el ritmo de cambio no debe ser uniforme sino apropiado a la esfera social de que se trate, a los otros ritmos de cambio prevalecientes simultáneamente y a las necesidades de las distintas regiones y países que componen el mundo.

El saldo total de la constelación, o *Gestalt* de cambios, constituida por los tres grupos examinados en esta sección, es que el hombre moderno se siente hondamente insatisfecho con su mundo y empeñado en transformarlo drásticamente, pese a que no sabe (con frecuencia no se lo pregunta siquiera) cómo va a ser el mundo que lo sustituya. Parece como si un oscuro instinto y afán de cambio hubiesen tomado posesión de él y le hicieran preferir, sin más, lo nuevo y arriesgado a lo viejo y probado. Una fe extra-racional de que los procesos de cambio societal son juegos de suma positiva parece inspirar su conducta y no el análisis cuidadoso de los costes y beneficios esperados (21). Este hombre moderno, demoledor eficaz de las sociedades tradicionales, es, sin embargo, un pobre arquitecto social. ¿Es sorprendente acaso que haya acabado produciendo una crisis societal tan grave como la que estamos padeciendo ahora?

Los cambios descritos en esta sección muestran también algo muy interesante para explicarse la presente crisis mundial, a saber, que los dos grandes problemas de la producción y de la distribución, considerados por muchos economistas como pertenecientes a esferas distintas, son en realidad problemas sistémicamente conexos. Toda una serie de misteriosos fenómenos económicos, tales como las inesperadas y dramáticas reducciones de la productividad observadas en muchos países

durante los últimos años, o la actual inflación crónica, comienzan a comprenderse en el momento mismo en que se descubre esa relación sistémica entre la producción y la distribución.

3. LA INFLACION, EL DESEMPLEO Y EL INFLAPARO, Y SU SIGNIFICADO SOCIETAL

La inflación y el desempleo, entendidos como elevación del nivel de precios y como indigencia debida a la falta de trabajo remunerado respectivamente, son fenómenos sociales de carácter genérico muy antiguos, pero cuya naturaleza se ha ido alterando con el paso de los siglos y la evolución de la sociedad. En su versión moderna, ambos fenómenos son producto de las transformaciones sociales y económicas acarreadas por la Revolución Industrial, y de un largo y enrevesado proceso de diferenciación societal cuyas raíces últimas se pierden en la historia social de la humanidad. Los vocablos mismos con que se designan, «inflación» *inflation)* y «desempleo» *(unemployment),* son bastante recientes (22), y sólo comenzaron a ser de uso común, en inglés, durante la segunda mitad del siglo XIX y de allí lo tomaron los otros idiomas europeos. El fenómeno del «inflaparo» *(stagflation)* y la palabra con que se designa son, en cambio, mucho más recientes *(vid.* nota 4), hasta el punto de que no aparecen mencionados en el famoso tratado de economía de Samuelson hasta la novena edición del mismo (1973).

La crisis de los años setenta bien podría llamarse la crisis de la inflación, el desempleo y el inflaparo. Para las economías de mercado del Norte, los veinticinco años después de la Segunda Guerra Mundial fueron en líneas generales, aunque con algunas excepciones, un período de gran dinamismo, en el que los altos niveles de empleo, prevalecientes entonces, sólo ocasionaron presiones inflacionarias moderadas. Con optimismo prematuro, se llegó a pensar incluso que habíamos aprendido por fin a eliminar los ciclos económicos, y que las políticas monetaria y fiscal eran la vacuna anticíclica tanto tiempo buscada. Los altos porcentajes de inflación y desempleo, padecidos por muchos países del Norte capitalista durante la década de los setenta, dieron al traste con esas ilusiones. Tasas anuales de inflación superiores al 10 por 100, la famosa inflación de dos dígitos que se había creído exclusiva de las naciones latinoamericanas y de otros países retrasados, se hicieron realidad también en el Norte durante esos años. Las tasas de desempleo rebasaron, claramente, los niveles anteriores del mismo sufridos durante la posguerra, aunque afortunadamente no fueron tan graves como las experimentadas por los países capitalistas en la década de los treinta. Para colmo de males, en Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países avanzados, la inflación y el desempleo comenzaron a manifestarse simultáneamente e, incluso, a moverse a veces en la misma dirección. Parece conveniente, pues, que examinemos con algún detenimiento el significado societal de la inflación, del desempleo y del inflaparo.

a) *La inflación.* — La inflación puede definirse como un aumento notable y continuado del nivel general de precios de una economía. La inflación es un fenómeno complejo y puede ser de varias clases: gradual o paulatina, y rápida (con casos extremos de hiperinflación, como en Alemania en 1918-24 y en Hungría en 1945-46); reprimida (por medio del control de precios y salarios o del racionamiento de bienes), y declarada o manifiesta; causada por presiones del lado de la demanda o del lado de la oferta, y estructural; breve o pasajera, y crónica o persistente; etc. La inflación es un impuesto solapado sobre los ahorros individuales y da lugar a redistribuciones abultadas de riqueza dentro de la sociedad, incluso cuando se prevé. Introduce cambios importantes en las reglas reales del juego social, establecido para la producción y distribución de bienes y servicios, y reduce a la condición de espectadores pasivos de dichos cambios a la mayoría de los miembros de la sociedad. Los beneficios y los daños acarreados por estas modificaciones de las reglas del juego, se distribuyen entre las varias unidades sociales de una forma que tiene muy poco que ver con la contribución o aportación real a la sociedad hecha por ellas. Las injusticias creadas por estos cambios son imposibles de rectificar. No es sorprendente que esto socave la moralidad ciudadana, mine la cohesión social, cause antagonismos entre los varios grupos sociales, y fomente la evasión contributiva, la especulación y otros fenómenos socialmente improductivos, pero que absorben mucho talento y energía. La inflación hace casi imposible una planificación satisfactoria de los gastos y ahorros y de la adqui-

sición de activos por parte del individuo, y agudiza los riesgos y dificultades propios de la gestión de las empresas. La inflación desmonetiza gradualmente la economía, con lo cual intensifica en el plano nacional la inclinación hacia un mayor grado de autarquía, y, en el plano individual, las tendencias hacia la propia producción dentro del hogar de bienes y servicios antes adquiridos fuera. La inflación es, en resumen, un corrosivo de la división del trabajo y un factor de desintegración social, como lo prueba el crecimiento inesperado del llamado sector informal de la economía, que se ha observado en años recientes en muchos países del mundo.

En un plano más amplio, la inflación actual es un indicador de las divisiones y antagonismos existentes dentro de los países, y en las relaciones entre ellos, y refleja los conflictos distributivos que están teniendo lugar ahora en los distintos niveles de la economía mundial. La inflación tenía, en el pasado, carácter reactivo, y reflejaba los ajustes dentro de la esfera económica a variaciones en los niveles de actividad económica, desplazamientos de la demanda y la oferta, cambios en las fuentes de recursos o en el comercio exterior, etc. Ultimamente, sin embargo, la inflación ha comenzado a reflejar la nueva y compleja interdependencia entre las áreas de la producción y de la distribución, de la eficiencia y de la justicia económicas. De ser un fenómeno reactivo, ha pasado a convertirse en un fenómeno sistémico (23). Por eso es tan persistente y tan difícil de eliminar.

Se puede interpretar también la inflación como un proceso de aprendizaje social colectivo del que son manifestaciones tanto la evasión contributiva, la especulación y el crecimiento del sector informal mencionados arriba, como las coaliciones con fines redistributivos formadas por algunos grupos sociales, las presiones sindicales y patronales en sus negociaciones colectivas, etc. La inflación es fuente de mutaciones sociales, especialmente cuando es prolongada. Un ejemplo nos lo proporciona la búsqueda de protecciones anti-inflacionarias *(inflation hedges),* tan generalizada hoy en todos los países.

La inflación altera la importancia relativa de los objetivos económicos globales, y contribuye a poner en marcha un proceso de revisión de esas metas u objetivos en el que suele adquirir mayor importancia la meta de la seguridad económica, sobre todo cuando la inflación va acompañada del desempleo. De convertirse en algo permanente, la inflación podría alterar el carácter mismo del Estado y crear para él la nueva función de fijar los salarios relativos de las distintas ocupaciones.

La inflación, igual que el desempleo, puede interpretarse como un instrumento de disciplina laboral encaminado a lograr, en las economías mixtas, un mayor grado de docilidad de los trabajadores. Puede también en ocasiones servir de acicate a la movilidad geográfica de la mano de obra. Al incitar al consumo presente como protección contra la pérdida del valor del dinero, la inflación fomenta el consumismo, y es por ello un fenómeno muy descriptivo del carácter de las sociedades modernas (24).

b) *El desempleo.* — Hay una cierta ambigüedad en los conceptos de empleo y desempleo, debida tanto al método utilizado para obtener las estadísticas de trabajadores parados como a la existencia de canjes o *tradeoffs* entre los objetivos de la política macroeconómica (25) (el problema de las relaciones encontradas entre los niveles de empleo y precios y el estado de la balanza de pagos). La medición estadística del desempleo se funda en la distinción tajante entre trabajadores dentro y fuera de la fuerza laboral, y pasa por alto el hecho de que hay grados diferentes de vinculación de los trabajadores con esa fuerza laboral. La idea básica, sin embargo, es sencilla: existe desempleo cuando hay trabajadores capaces de trabajar y deseosos de hacerlo, que no encuentran una ocupación remunerada. La ambigüedad estadística aparece al tratar de especificar lo que constituye deseo de trabajar y hallazgo de ocupación (26).

El porcentaje de desempleo prevaleciente en un cierto año no revela la cantidad de personas que han estado desempleadas durante ese año, ni el número de veces que lo han estado. La gravedad económica del desempleo tampoco se refleja en ese porcentaje, pues los niveles de desempleo de los diversos grupos de trabajadores suelen ser muy diferentes entre sí. Como en el caso de todos los promedios, la información proporcionada por ese porcentaje global de desempleo debe complementarse con la de otros indicadores de dispersión o variabilidad.

Al igual que la inflación, el desempleo es también un fenómeno complejo y puede ser de varias clases: voluntario e involuntario; encubierto y mani-

fiesto; friccional y tecnológico o estructural; cíclico o coyuntural, y crónico o prolongado; etc. El desempleo se ha solido considerar normalmente como un problema económico y político, pero es mucho más que eso en dinámica societal. El desempleo es también un problema sociológico, psicológico y cultural, y produce, sobre todo cuando es prolongado, una cadena de generaciones o rondas de efectos psicológicos destructivos sobre el desempleado y su familia, especialmente sus hijos. Desde el punto de vista de la dinámica societal, el desempleo representa una siembra generadora de una serie de cosechas sucesivas, todas ellas malas. Los frutos de esta siembra, que es el desempleo, se seguirán recogiendo por la sociedad mucho después de que se haya olvidado su existencia. Cuando se lamenta el desempleo por la falta de producción que entraña, o por las tensiones políticas a que da lugar, apenas si se arañan en la superficie los efectos totales de él. Hay toda una gama de estratos psicológicos en las sociedades modernas constituida por los sedimentos o posos precipitados por el paro en la personalidad de los desempleados y, por ello, es imposible formarse una idea adecuada acerca del significado societal del desempleo, sin antes explorar esa oscura geología psicológica del mismo. Doscientos años después de la Revolución Industrial, el desempleo continúa siendo, desde el punto de vista societal, un fenómeno, algunas de cuyas dimensiones más interesantes apenas si han sido investigadas todavía con la atención y cuidado que requieren (27).

c) *El inflaparo.* — La presencia simultánea de inflación y desempleo, es decir, el inflaparo, es un fenómeno reciente, que comenzó a observarse en los países de economía mixta o de mercado hace apenas una docena de años (28). Se notó primero en Inglaterra, pero luego se ha registrado también en los Estados Unidos y en otros países. Aunque se había señalado la posibilidad de la coexistencia del desempleo y la inflación, antes de que el inflaparo se produjera en la práctica (29), la mayor parte de los economistas creía que la inflación y el desempleo se movían en direcciones contrarias y que era posible, por ello, reducir el nivel de uno cualquiera de estos males aceptando un aumento en el otro. La aparición del inflaparo ha demostrado, sin embargo, que no existe una relación complementaria sencilla entre los niveles de empleo e inflación. El empleo y la inflación son fenómenos históricos de naturaleza dinámica y su relación es ahora más compleja que en el pasado.

Aunque la aparición simultánea de desempleo e inflación tomó inicialmente por sorpresa a los economistas, éstos han ido, gradualmente, señalando algunas razones para justificar la existencia de este fenómeno. Las explicaciones más importantes del inflaparo presentadas en la literatura económica, hasta ahora (30), se pueden clasificar en cuatro grupos, según se refieran a la proclividad inflacionaria de las economías modernas, a los cambios estructurales experimentados por ellas, al nuevo carácter de la economía mundial o a otros factores esporádicos irregulares.

La mayor proclividad inflacionaria de las economías modernas se debe a hechos tales como: *a)* los rasgos contradictorios del Estado del Bienestar, el cual, al mantener el poder de compra de los desempleados, hace más difícil reducir la inflación; *b)* la dependencia de los gobiernos democráticos del buen funcionamiento de la economía para poder continuar en el poder, con la consiguiente inclinación de los mismos a estimular la economía antes de las elecciones, lo cual da lugar a la existencia de un ciclo económico de carácter político; *c)* el hecho de que, debido al exceso de la demanda agregada, los contratos salariales conseguidos para sus afiliados por los sindicatos obreros apenas si se ven afectados negativamente por la inflación; el efecto de la inflación sobre esos contratos es débil y manifiesta rezagos o retrasos notables; *d)* la existencia de acuerdos tácitos sobre aumentos salariales entre los sindicatos obreros y la gerencia de las grandes empresas como factor crítico del nuevo *modus vivendi* prevaleciente entre ambos, y *e)* la existencia de expectativas inflacionarias generalizadas, tanto entre los trabajadores como entre los empresarios y los consumidores, lo cual hace fracasar las políticas de estabilización introducidas por el gobierno.

La aparición gradual de una serie de cambios estructurales favorables al inflaparo en las economías capitalistas modernas se debe a factores tales como: *a)* el llamado reumatismo institucional de los países avanzados, es decir, la acumulación progresiva en ellos de un gran número de organizaciones (tales como los sindicatos obreros, las asociaciones patronales, los colegios profesionales, los grupos regionales y políticos, etc.) que

persiguen para sus afiliados intereses particulares no coincidentes con el bien común; *b)* la división de las economías capitalistas avanzadas en dos sectores fundamentales, como consecuencia de la concentración del poder monopolístico de las grandes empresas: un sector oligopolístico y centralmente planificado, de rentabilidad bastante estable y de precios «administrados», relativamente poco dependientes de la demanda, e inflexibles hacia abajo; y otro sector competitivo, de importancia menguante y cíclicamente inestable, cuyos precios son flexibles tanto hacia arriba como hacia abajo, dependiendo de las variaciones de la demanda; *c)* el crecimiento hipertrófico del sector público, con la consiguiente aparición de una cuña contributiva *(tax wedge)* entre los costes empresariales de producción de las mercancías y el precio por ellas pagado por los consumidores, la regulación excesiva del funcionamiento de las empresas (en materia de contaminación, seguridad en el trabajo, calidad de los productos, etc.), y la generación de incentivos o estímulos negativos respecto del trabajo ocasionados por las transferencias del gobierno financiadas con los impuestos; *d)* los cambios recientes sufridos por los mercados laborales, como consecuencia de la escasez crónica de trabajadores diestros en algunas industrias y del ingreso en la fuerza laboral de muchos trabajadores poco experimentados (jóvenes y mujeres con poco entrenamiento), todo lo cual ha hecho que el nivel anterior del pleno empleo se reduzca, es decir, que la tasa natural de desempleo suba, y *e)* el crecimiento del sector de los servicios, cuya importancia relativa ha aumentado mucho, pero cuya productividad es más baja que la de los otros sectores.

En el plano internacional se han mencionado los siguientes factores conducentes al inflaparo: *a)* la creciente interdependencia y sincronización de la economía mundial; *b)* el crecimiento excesivo de la oferta monetaria, tan difícil de controlar ahora por cada país en el marco del nuevo sistema monetario internacional, y *c)* las políticas de precios de las compañías multinacionales.

Entre los factores ocasionales conducentes al inflaparo se han señalado: *a)* las oscilaciones o sacudidas aleatorias de la oferta *(random supply shocks),* tales como las subidas de los precios del petróleo después de 1973, o las malas cosechas agrícolas de 1972 y 1975 en Rusia, Asia y otros lugares del planeta; *b)* la mala financiación de la guerra de Vietnam, especialmente durante la época del presidente Johnson, y *c)* la falta de atención adecuada por los países capitalistas al lado de la oferta real en el diseño de sus políticas macroeconómicas, las cuales se han orientado predominantemente durante las últimas décadas hacia la gestión de la demanda.

Es posible que el estudio comparativo de los períodos de inflaparo padecidos en años recientes por los distintos países capitalistas nos obligue a revisar esta lista preliminar de explicaciones del mismo. Creo que este tipo de estudios servirá para revelar claramente el carácter sistémico del fenómeno del inflaparo y el marcado grado de historicidad de las economías modernas. Ninguna de las explicaciones del inflaparo enumeradas arriba es totalmente convincente o satisfactoria. Aunque aquí no podemos hacer un análisis detenido de las mismas, la validez de varias de estas explicaciones es por lo menos dudosa; las otras son solamente explicaciones parciales, pero, al considerarlas en su conjunto, ayudan a ver las conexiones «holísticas» entre las diferentes esferas de la vida social que hacen del inflaparo, igual que de la inflación moderna, un fenómeno sistémico. Las economías nacionales modernas son sistemas abiertos, de funcionamiento variable, integrados en una economía o sistema mundial de funcionamiento también variable. Es de sospechar, por ello, que el futuro nos deparará otras sorpresas inesperadas en los modos de operar de todos estos dinámicos sistemas. No parece razonable pensar que el inflaparo vaya a poner punto final al catálogo de sorpresas generadas por nuestros cambiantes sistemas económicos y societales.

4. PLANES PROPUESTOS PARA COMBATIR ESTOS PROBLEMAS

Las medidas diseñadas hasta ahora por los países capitalistas, para combatir la inflación y el desempleo, son de dos tipos principales: políticas de rentas o ingresos (31) *(incomes policies)* para detener la inflación, y políticas laborales *(manpower policies)* para atajar el desempleo. La importancia relativa atribuida por los distintos gobiernos nacionales a estos dos tipos de políticas ha variado de unos países a otros, dependiendo de factores tales como la gravedad comparativa de la inflación y el desempleo, la filosofía del gobierno en el

poder, la historia económica reciente del país, la situación internacional y otras consideraciones. En los Estados Unidos, por ejemplo, se ha dado más importancia después de la Segunda Guerra Mundial a acabar con la inflación que a reducir el desempleo, pero, dentro de esa tónica general, se puede decir también que las administraciones del partido demócrata han mostrado más interés en elevar el nivel de empleo de los trabajadores que las administraciones del partido republicano. Por lo que se refiere al inflaparo, y dada la relativa novedad de este fenómeno, hay que decir, sin embargo, que no existe todavía un cuerpo coherente de políticas macroeconómicas dirigidas a combatirlo.

La idea fundamental en que están inspiradas las políticas de rentas, especialmente las versiones más recientes y satisfactorias de ellas, es que el valor monetario de todos los ingresos o rentas (sueldos o salarios, beneficios y rentas o alquileres) disfrutados por los agentes de la producción en años sucesivos no puede crecer más deprisa que el producto real, a menos que haya inflación. De esto se deduce que la guía o directriz básica para determinar aumentos no inflacionarios de los salarios y las otras rentas es la tasa de crecimiento de la productividad en el período considerado. La idea fundamental, tras las políticas laborales, es que el llamado mercado del trabajo no es un mercado perfecto sino más bien una compleja constelación de mercados heterogéneos, y que para conseguir niveles de empleo altos, estables y dinámicos, es preciso que exista armonía entre las destrezas ofrecidas por los trabajadores y las demandadas por las empresas, un grado elevado de transparencia (información sobre vacantes disponibles y personas que buscan trabajo) y menos obstáculos a la movilidad de la mano de obra.

Los criterios por los que se suelen juzgar estas políticas son cuatro: eficiencia económica, equidad distributiva o justicia económica, viabilidad administrativa y libertad económica. De acuerdo con estos criterios se pueden examinar los efectos que producen las políticas consideradas en una serie de áreas, y se atenderá respectivamente: 1) a la ubicación o asignación ideal de los recursos disponibles en los procesos productivos (es decir, la ubicación que permite maximizar la cantidad producida); 2) a la distribución final del producto económico entre los varios agentes productivos; 3) a los esfuerzos requeridos para poner en vigor y hacer cumplir esas políticas, es decir, su valor práctico o realismo, y 4) a su grado de interferencia con la capacidad de tomar decisiones de los agentes productivos. No se suelen considerar, en cambio, los efectos que producen estas políticas en las otras esferas de la vida social, pues, al igual que las políticas monetaria y fiscal, éstas se basan también en el supuesto implícito de que la esfera económica es un subsistema cuasiautónomo y que, por lo tanto, no es preciso atender a los efectos extraeconómicos de dichas políticas, pues se cree que el saldo neto de esos efectos será positivo o nulo, pero no negativo (32). Pese a esta creencia, los resultados obtenidos hasta ahora, tanto con las políticas de rentas como con las laborales, han sido, sin embargo, muy modestos e incluso en ocasiones frustrantes (33).

a) *Planes para combatir la inflación.* — Estos planes se pueden agrupar en dos grandes categorías: α) políticas de rentas o ingresos para regular directamente los niveles de precios, salarios y demás rentas, y β) políticas basadas en el valor del dinero para, a través de él, regular indirectamente el nivel de precios y salarios. Las políticas de rentas son de dos clases, obligatorias (controles precio-salariales) y voluntarias (directrices precio-salariales), pero entre estos dos extremos existe una amplia gama de políticas, lo cual nos permite clasificarlas en los siguientes seis grupos: 1) controles de precios y salarios; 2) directrices de precios y salarios; 3) políticas de rentas basadas en los impuestos; 4) políticas de rentas inspiradas en el funcionamiento del mercado; 5) exhortaciones gubernamentales, y 6) negociaciones salariales colectivas centralizadas. Las políticas que atienden al valor del dinero son: 7) la indiciación de las obligaciones y contratos económicos, y 8) el control de la oferta monetaria.

1) Los controles directos de precios y salarios (34) constituyen la política de rentas más antigua. Se han utilizado frecuentemente en épocas de guerra y también en tiempos de paz. Los controles suelen ser efectivos durante períodos breves de tiempo, pero exigen el establecimiento de una complicada y costosa burocracia para su puesta en práctica y, debido a la interdependencia de los precios, generan presiones acumulativas muy grandes con el paso del tiempo, porque interfieren con las fuerzas naturales del mercado. Los controles se prestan

a injusticias en los métodos utilizados para hacerlos cumplir, y se ha señalado, a veces, que tienen un sesgo o inclinación pro-empresarial y contraria por lo tanto a los intereses de los obreros. De mantenerse mucho tiempo, los controles acabarían exigiendo la planificación sectorial de la economía. Muchos economistas se oponen a estos controles, pero después de la Segunda Guerra Mundial se han establecido controles de precios o salarios en los países escandinavos, en Finlandia, Francia, Holanda y en los Estados Unidos, de 1971 a 1974, durante la época del presidente Nixon (la llamada *New Economic Policy).*

2) Las directrices de precios y salarios (35) tratan de conseguir que las elevaciones de precios y salarios, decretadas en la economía, no sean inflacionarias y proponen para ello que se hagan de acuerdo con el aumento promedio de la productividad general de la economía. La idea de estas directrices se remonta al parecer a la época del presidente Truman, y se implantaron en los Estados Unidos de 1962 a 1967, durante las administraciones de los presidentes Kennedy y Johnson. Los autores intelectuales de estas directrices fueron Walter Heller, Robert Solow, James Tobin y Gardner Ackley, miembros de la junta de asesores económicos de esos dos presidentes. Estas directrices recomendaban que los aumentos salariales, concedidos en todas las industrias del país, fuesen iguales al aumento promedio de la productividad general y que las industrias cuya productividad fuera mayor que la media redujesen sus precios de venta en un porcentaje igual a la diferencia entre su productividad particular y la productividad general (y al revés para las industrias de baja productividad). Pese a su claro atractivo teórico, las directrices originaron mucha resistencia y se abandonaron en 1967. Siendo presidente Jimmy Carter volvieron a aparecer otra vez en octubre de 1978 con una serie de rasgos nuevos, tales como el seguro de salario real y los reembolsos contributivos. El método de las directrices se ha utilizado también en otros países, como Holanda. Uno de los mayores defectos de las directrices precio-salariales es que, en los países en los que prevalece la negociación colectiva, los sindicatos tienden a considerar la directriz para el aumento de los salarios, recomendada por el gobierno, como el mínimo negociable en cualquier revisión de salarios, y esto crea presiones inflacionarias. Los efectos, que las directrices producen en las distintas industrias y en los varios mercados del trabajo de la economía, suelen ser también muy desiguales. Otra dificultad consiste en determinar cuáles han sido los aumentos de productividad experimentados por la economía y por sus varias industrias (corto, medio o largo plazo; método de promedios móviles; componentes cíclicos, etcétera). El éxito de las directrices requiere además la aceptación de las mismas por las empresas y por los sindicatos, pero esa aceptación tiende a disminuir con el paso del tiempo.

3) Una variante atractiva de las políticas de rentas es la conocida por el nombre de TIP *(Tax-based Incomes Policy)* (36), de la que, a su vez, existen dos versiones principales, según se considere una sanción o un alivio contributivos *(punishment TIP* y *reward TIP)* en la misma. El plan se aplica a las 1.000 ó 2.000 empresas con mayor número de empleados del país. Se exige que el salario promedio por empleado de estas empresas no aumente, de un año a otro, en más de un porcentaje especificado por el gobierno. Este porcentaje es la suma de la tasa de aumento de la productividad de la economía durante ese año y de la tasa de inflación tolerada. Se permite a las empresas conceder a sus empleados aumentos mayores que el porcentaje especificado, pero en ese caso se les impone un recargo en sus impuestos de carácter progresivo o se les priva del alivio contributivo señalado. Este plan puede completarse con préstamos a tipos de interés reducido, reembolsos contributivos para los obreros sindicalizados que acepten la regla de los aumentos salariales limitados, o con otros incentivos, tales como reducciones en los impuestos para las empresas más productivas.

4) Hay toda una serie de variantes de las políticas de rentas que se inspiran en el funcionamiento del mercado y que se conocen por el nombre genérico de MIP *(Market-based Incomes Policies)* (37). La más conocida de ellas, que se debe a los economistas Abba Lerner y David Colander, es la llamada MAP *(Market Anti-inflation Plan).* La idea básica de este plan consiste en estabilizar el nivel general de precios de la economía, pero sin interferir con los precios y salarios individuales ni pretender fijar su valor concreto, para permitir que puedan fluctuar libremente y reflejar las variaciones en la demanda y en los métodos de producción. Se crea para ello una nueva mercancía, crédito MAP, cuyo pre-

cio lo señalará el mercado, y se exige que cada empresa disponga de una cantidad de crédito MAP igual a su cifra de ventas netas. Llamemos V a la cifra de ventas netas de la empresa, N a su cifra de nómina o total de sueldos pagados por ella, K al capital utilizado, i al tipo de interés autorizado para los cómputos y C a la cantidad de crédito MAP. Designemos dos años sucesivos con los subíndices 1 y 2 y sea r la tasa nacional de aumento de la productividad prevaleciente entre esos dos años. Entonces tendremos las relaciones:

$$C^* = V_1 + \Delta N + i\Delta K$$
$$C_2 = C^* + rC^*$$

El año 2, la empresa en cuestión recibirá una cantidad libre de crédito MAP igual a C_2. Ahora bien, si $V_2 = C_2$, entonces no hay problema. Si $V_2 > C_2$, la empresa deberá comprar crédito MAP en el mercado por valor de $V_2 - C_2$ y si $V_2 < C_2$ podrá vender $C_2 - V_2$ unidades de este crédito. El Banco de la Reserva Federal u otro organismo oficial emitiría cada año la cantidad de crédito MAP correspondiente a las ventas netas o producto real neto de dicho año, y la distribuiría entre las diversas empresas del país. Las empresas que necesitasen crédito adicional porque habían elevado sus precios en un porcentaje mayor que r comprarían crédito MAP de las empresas cuya tasa de aumento de sus precios fuera menor que r.

5) El gobierno puede utilizar también el método de la persuasión moral, es decir, exhortaciones y apremios a las empresas y a los sindicatos obreros *(government jawboning)* para que ejerzan la moderación en sus subidas de precios y salarios. La exhortación simple, por supuesto, no suele ser efectiva, excepto en raras ocasiones; pero normalmente este método va acompañado de coacciones indirectas, hostigamientos o amenazas, más o menos veladas, de fiscalización de las actividades de dichas empresas, revisión de sus declaraciones de impuestos, negativas a la concesión o renovación de contratos de servicios con el gobierno, apelaciones a la opinión pública, etc. Esto se presta a la arbitrariedad y al trato desigual de las empresas y sindicatos. La retractación de los aumentos de los precios del acero, anunciados en 1962 por las principales empresas siderúrgicas de los Estados Unidos como consecuencia de la presión ejercida sobre ellas por el presidente Kennedy, es un ejemplo muy conocido de *jawboning.*

6) Las negociaciones salariales colectivas centralizadas, y las conferencias de empresarios y líderes sindicales supervisadas por representantes del gobierno, representan también variantes adicionales de las políticas de rentas y se han utilizado en algunos países como Inglaterra, Suecia y Holanda. Sin embargo, presentan la dificultad de elegir representantes satisfactorios de *todas* las empresas y de *todo* el grupo obrero y, por ello, estos dos métodos no suelen gozar del favor de los sindicatos ni de las empresas.

7) El método de la indiciación de precios, salarios y tipos de interés (38) en las obligaciones y contratos económicos, es bastante antiguo y se ha utilizado recientemente en países tales como Brasil, Italia, Israel y Canadá. Este método consiste en revisar periódicamente los precios, salarios o tasas de interés estipulados, de acuerdo con la tasa de inflación experimentada después de la aprobación de dichos contratos. Para ello se suele usar el índice de precios del consumidor o el del coste de la vida. En los Estados Unidos los contratos colectivos, gestionados por algunos sindicatos obreros, contienen cláusulas de «escalamiento» para la subida automática de los salarios con la inflación; este método se usa también allí para revisar, periódicamente, las pensiones del seguro social que se pagan a los jubilados. La indiciación tiene el mérito de permitir estipular valores reales (o menos nominales) de precios, salarios y tipos de interés; pero algunos critican este método por pensar que es intrínsecamente inflacionario y que tiende a convertir la inflación en un fenómeno crónico o permanente.

8) Milton Friedman y sus seguidores han propuesto el control automático de la oferta monetaria (39) como único método eficaz de controlar la inflación. De acuerdo con lo que se llama la regla monetaria de Friedman y Fellner, el crecimiento de la oferta monetaria de un país debe hacerse de acuerdo con la tasa de crecimiento de largo plazo de su producto nacional neto. La idea central de esta propuesta de que la masa monetaria debe crecer al mismo ritmo que el producto real, para impedir que se formen presiones inflacionarias en la economía, se considera correcta hoy por casi todos los economistas. Se pueden hacer, no obstante, dos observaciones críticas. La primera es que en la actualidad la inflación no es algo puramente mecánico o reactivo, sino más bien un fenómeno sistémico originado por los conflictos redistributivos de las sociedades mo-

dernas. A la vista de ello, parece legítimo preguntarse, pues, si el estrangulamiento de la inflación conseguido por la observancia fiel de esa regla monetaria no daría lugar a que, en el futuro, las presiones generadas por dichos conflictos redistributivos se manifestasen de una forma todavía más demoledora societalmente que la inflación. Puesto que esos conflictos no desaparecerán en modo alguno con la simple implantación de una regla monetaria, los responsables de la política pública deben hacerse esa pregunta antes de legislar una regla para el crecimiento de la oferta monetaria (40). La segunda observación consiste en preguntarse simplemente, ¿pueden los Bancos centrales, en el presente y policéntrico sistema monetario internacional, controlar eficazmente la oferta monetaria de sus países? (41).

El balance de las políticas de rentas puestas en práctica en años recientes muestra un lado positivo y otro negativo. Las políticas de rentas han servido para complementar las políticas macroeconómicas convencionales, fiscal y monetaria, cuando, por sí solas, estas dos últimas no conducían la economía del país hacia niveles de precios y empleo satisfactorios. Las políticas de rentas han servido también para educar al electorado de los países democráticos e irle haciendo ver gradualmente la importancia y significado de los aumentos en la productividad, así como las limitaciones inherentes a todos los esfuerzos o intentos de redistribución del producto. En el lado negativo hay que decir, sin embargo, que ninguna de las políticas de rentas probadas hasta ahora ha resultado conveniente por mucho tiempo. Ninguna de estas políticas ha logrado imponerse como instrumento durable de la política macroeconómica. Más tarde o más pronto todas ellas han engendrado resistencias y problemas (42), y, a la larga, ha sido preciso abandonarlas y sustituirlas por otras.

b) *Planes para combatir el desempleo.* —Estos planes o medidas se pueden agrupar en dos grandes categorías: α) políticas laborales encaminadas a perfeccionar la naturaleza y eficacia de los mercados del trabajo, y β) políticas dirigidas a aumentar el carácter competitivo de los mercados en general, mediante la reducción del poder excesivo que los sindicatos laborales y las grandes empresas detentan, a veces, en esos mercados.

Las políticas laborales propuestas hasta el presente son: 1) programas para el adiestramiento y readiestramiento de la mano de obra carente de destrezas útiles (con o sin subsidios del gobierno); 2) programas para aumentar la transparencia de los mercados laborales y facilitar la movilidad de los trabajadores dentro de dichos mercados (mediante el establecimiento, por ejemplo, de agencias que orienten a los trabajadores acerca de la existencia de vacantes, la concesión de subsidios para la relocalización de los desempleados, etc.); 3) programas para reducir la discriminación y los otros obstáculos existentes contra el empleo de los grupos de trabajadores menos privilegiados (por ejemplo, la sustitución del salario legal mínimo rígido por una tabla flexible de salarios mínimos, la recogida y difusión de información actualizada sobre las condiciones prevalecientes en los mercados del trabajo, para permitir a los obreros hacer demandas salariales más realistas, etcétera); 4) la aplicación más firme de las leyes antimonopolísticas contra las grandes empresas y los sindicatos; 5) la descentralización de las negociaciones obrero-patronales colectivas; 6) la eliminación de las restricciones legales existentes en algunas industrias reguladas, en contra del ingreso en ellas de nuevas empresas, y 7) la eliminación de las tarifas y otras barreras contra el comercio exterior, etc.

En 1969, la Oficina Internacional del Trabajo de Ginebra lanzó el llamado Programa Mundial del Empleo (43) con la finalidad de estudiar cuidadosamente el problema del desempleo en los países del Tercer Mundo. Las varias misiones de estudio enviadas por la OIT han publicado informes muy amplios sobre el desempleo, junto con planes concretos para combatirlo, de los siguientes países, entre otros: Colombia, Ceilán (ahora Sri Lanka), Kenia, Irán, Filipinas y la República Dominicana.

Algunas de las políticas enumeradas arriba pueden contribuir también indirectamente a aliviar la inflación y a complementar de esa manera las políticas de rentas examinadas en la subsección anterior. En años recientes, algunos países, tales como los Estados Unidos, han aprobado varias leyes importantes para combatir el desempleo (44). La política más extrema, señalada hasta ahora, es la de que el gobierno se convierta en empresario de última instancia o recurso, con la obligación de proporcionar trabajo a las personas desempleadas que no encuentren colocación en el sector privado de la

economía. Esta es una medida muy drástica, y su aceptación introduciría alteraciones notables en los sistemas económicos de los países capitalistas.

El desempleo es un problema muy grave en los países del Tercer Mundo. Es también un problema serio en muchas de las economías de mercado avanzadas (45). Los países socialistas, en cambio, han conseguido en gran medida acabar con él, pero no lo han resuelto satisfactoriamente del todo tampoco. Uno de los componentes principales de la calidad de la vida de los individuos es el tipo de empleo que tienen. Mientras el nivel de empleo de una economía sea bajo, o, incluso si ese nivel es alto, la naturaleza de los puestos de trabajo sea deficiente, existirán presiones fuertes dentro de esa economía para transformarla o sustituirla por otro sistema económico distinto.

Existen diferencias importantes entre unos países y otros en la manera de entender y aplicar las varias medidas para combatir la inflación y el desempleo enumeradas arriba. En general, los países europeos han prestado más atención a las políticas contra el desempleo que a las de la inflación. Algunos de estos países han establecido, incluso, un sistema dual de precios, y han tratado de que los precios de sus exportaciones fuesen más estables que los precios de sus mercados interiores: esto ha tendido a facilitar su comercio exterior y a aliviar el paro. En los Estados Unidos, por el contrario, las políticas de estabilización económica han tenido un carácter antiinflacionario. En realidad los gobiernos, sometidos a presiones y requerimientos múltiples y contradictorios, no saben con frecuencia qué hacer. Una buena demostración de esto han sido las ineficaces políticas estabilizadoras de actuar y cesar o detenerse *(stop-go policies)* seguidas por la Gran Bretaña recientemente.

c) *Remedios sugeridos contra el inflaparo.* —El inflaparo es la gran interrogante con que se enfrenta ahora la política macroeconómica de los países capitalistas. Según se señaló en el apartado *c)* de la sección anterior, el fenómeno del inflaparo apareció en las economías modernas durante las décadas de los años sesenta y setenta, cuando en ellas se había registrado ya toda una serie de cambios que, de forma gradual y acumulativa, habían alterado la estructura de dichas economías y las conexiones «holísticas» de ellas con las otras esferas de la vida social. Se puede decir, por ello, que el inflaparo compendia y expresa perfectamente los problemas y dilemas de las economías capitalistas modernas.

Hasta ahora ninguna combinación de políticas monetaria, fiscal y de rentas, ha sido eficaz para combatir este problema. Las varias medidas que se han propuesto para atacar el inflaparo son de eficacia dudosa, políticamente inviables o de muy difícil ejecución. Entre ellas figuran: la puesta en vigor de una reducción fuerte del presupuesto del gobierno y de los impuestos; el establecimiento de controles permanentes de precios y salarios; la eliminación de las regulaciones gubernamentales de las empresas; la aceptación de niveles altos de desempleo y la no interferencia con su alegada función económica curativa; la erradicación de las expectativas inflacionarias y la disolución de los monopolios industriales, los grandes sindicatos y los cárteles tales como la OPEP. Estas propuestas están inspiradas en una concepción excesivamente mecanicista de la esfera económica y de la política económica. Todas ellas adolecen del defecto crítico de no entender, adecuadamente, el carácter sistémico-societal del inflaparo.

El inflaparo refleja el alto grado de entrelazamiento e interpenetración societal existente en los países modernos, y forma parte del precio que estamos pagando por la atención central que se ha dado en esos países, después de la Segunda Guerra Mundial, a las cuestiones de la seguridad y el crecimiento económicos. El inflaparo plantea el problema y la necesidad de una política pública genuinamente societal y menos mecanicista que en el pasado, y la función en ella de las variables económicas, los valores y la tecnología. Este fenómeno del inflaparo replantea también el problema, siempre nuevo, de la división societal del trabajo entre los sectores público y privado de la economía, y la conveniencia de encontrar nuevas asociaciones simbióticas entre ambos. La terapéutica del inflaparo debe buscarse, precisamente, en una simbiosis público-privada (46) y no en la alteración drástica de los sistemas económicos contemporáneos, que son fruto de procesos evolutivos enormemente complejos y que han generado una dinámica propia de cambio con la que no se puede jugar impunemente.

La contribución hecha hasta ahora por los economistas para resolver los problemas de la inflación, el desempleo y el inflaparo ha sido modesta en extremo. La interpretación sistémica

y dinámico-societal de la crisis actual, presentada en este trabajo, sirve para explicarse el reducido éxito de los economistas en el tratamiento de esos problemas. La frustración, causada por la persistencia de dichos males, ha llevado a algunos ecomistas a advocar soluciones como el liberalismo económico a ultranza y la consiguiente reducción drástica del sector público, o la planificación económica central y la cuasi-eliminación concomitante del sector empresarial privado. Estas soluciones extremas producirían en nuestro momento histórico tensiones muy agudas, gran dislocación societal y mucho sufrimiento individual. La alternativa más realista parece ser la de continuar mejorando nuestros sistemas económicos de forma gradual e incesante y la de seguir buscando políticas societales aceptables contra la inflación y el paro. Nuestro conocimiento de la dinámica de las sociedades modernas, aunque todavía pequeño para poder resolver de forma cumplida estos problemas, es sin embargo suficiente para aliviarlos, hasta tanto diseñemos políticas públicas más satisfactorias. Las contradicciones reales innegables, engendradas por las economías de mercado, no parecen ser tan graves como para poner en peligro su pervivencia en el futuro previsible. La evolución social total de nuestro mundo no ha producido sistemas económicos perfectos en ningún lugar del planeta, sino más bien una constelación de sistemas viables defectuosos. Siempre y cuando el antagonismo entre estos sistemas dispares no rebase ciertos niveles críticos, su coexistencia en un mundo tan integrado como el nuestro contribuye a aumentar el potencial evolutivo de todos ellos. La función propia de la política pública en los países capitalistas del Norte parece ser ahora la de combatir resueltamente los peores defectos del sistema, e introducir cambios en él para permitir la evolución pacífica ulterior del mismo en el marco de la sociedad mundial total.

d) *Establecimiento de un plan mundial de seguridad económica.* — Dado el proceso de integración socio - económica mundial tan avanzado, la relación sistémica tan estrecha entre las esferas de la producción y la distribución (y la importancia crítica que la seguridad económica tiene en ambos terrenos), así como la urgencia de ir reduciendo las tensiones sociales destructivas, que están aflorando ahora por todas partes, creo que conviene pensar en el establecimiento gradual de un plan mundial de seguridad económica. Sería bueno que la iniciativa para establecerlo partiese de algún líder mundial de prestigio e integridad reconocidos, y que no fuera ciudadano de un país del que se desconfíe demasiado (47). Este plan sería administrado por el Fondo Mundial de Seguridad Económica, una agencia supra-nacional, bajo el control de las Naciones Unidas, en la que estarían representados los países del Norte (tanto capitalistas como socialistas) y del Sur (los ricos en recursos naturales y los pobres). La agencia administradora del plan se nutriría con fondos derivados de estas cinco fuentes: 1) aportaciones de los países más ricos; 2) fondos tomados de los presupuestos militares de todos los países, que se irían reduciendo gradualmente de acuerdo con una escala progresiva aprobada internacionalmente; 3) fondos provenientes de las «élites» económicas de los países pobres; 4) una cuota de los ingresos generados por la OPEP y otros cárteles similares que puedan surgir en el futuro, y 5) ingresos producidos por el uso del patrimonio mundial colectivo (los mares y el espacio exterior), uso que es ahora libre, pero por el cual se cargaría una cuota a partir del establecimiento de este plan. Los beneficios de este Fondo Mundial de Seguridad Económica se canalizarían, en primer lugar, a los segmentos poblacionales más necesitados de los países pobres y se irían luego extendiendo progresivamente, de abajo arriba, a las personas menos necesitadas y a los países menos pobres. Eventualmente, este Fondo Mundial se podría consolidar con los fondos nacionales de seguridad social de los países que lo solicitaran y llenasen los requisitos exigidos para ello. Es concebible incluso que en un futuro más lejano existiese un solo fondo de seguridad económica para todo el mundo, pero esto no nos debe ocupar ahora.

Una cuestión importante, que habría que resolver al establecer este Fondo Mundial de Seguridad Económica, sería la de la armonización de la filosofía inspiradora del mismo con la del llamado Nuevo Orden Económico Internacional. El Norte y el Sur podrían negociar una indiciación razonable del precio del petróleo y de los precios de las materias primas principales, e incluso la relativa estabilización de los mismos, a cambio de contraprestaciones económicas adecuadas por parte del Norte, tales como ayuda tecnológica y reducción gradual de las barreras existentes allí contra la im-

portación de las mercancías del Sur.

Si el plan de seguridad económica acordado por el Norte y el Sur es satisfactorio, y se complementa adecuadamente con una serie de contraprestaciones recíprocas, este plan podría afectar favorablemente y de forma simultánea a muchas variables críticas del sistema societal mundial. Este no es el lugar de hacer un estudio cuidadoso de todos los pormenores ni de entrar en los detalles concretos de la puesta en marcha de este plan, pero se puede entrever ya que el mismo permitiría una distensión progresiva del antagonismo entre el Norte y el Sur, y entre el Este y el Oeste, con la consiguiente reducción del peligro de guerras atómicas y de otras confrontaciones violentas. Este plan podría contribuir también a fomentar la justicia económica distributiva entre los países del planeta, y a reducir las expectativas inflacionarias alimentadas ahora por la incertidumbre económica existente en el plano internacional. Una vez se haya establecido firmemente, este plan ayudará a reducir el crecimiento poblacional de los países pobres, debido al hecho de que la relación entre la seguridad económica y el crecimiento demográfico es inversa: a mayor seguridad económica, menor crecimiento de la población, y al revés. Con algunos complementos oportunos, este plan podría contribuir, asimismo, a disminuir la inflación en el Norte y a fomentar el comercio entre el Norte y el Sur. Este plan podría conducir también de forma indirecta, mediante la reducción de la incertidumbre económica, a elevar los niveles de empleo por una parte y, por la otra, a la gradual aceptación de ritmos de cambio societal (incluyendo el crecimiento económico) menos acelerados, lo cual permitiría prestar más atención al tema de la calidad de la vida humana.

Se puede aducir una razón de tipo histórico para justificar este plan ambicioso. A partir del descubrimiento de América por los españoles y, sobre todo, después de la Revolución Industrial, Europa y más tarde Estados Unidos, Japón y otros países (el Norte capitalista) han estado empeñados en la tarea ingente de cambiar sistemáticamente las sociedades tradicionales de los demás países y sustituirlas por otras sociedades calcadas en el patrón occidental. Este proceso, en el que también ha participado en fechas recientes el Norte socialista, se ha llevado a cabo, por supuesto, sin consultar la voluntad de los otros pueblos ni pedirles autorización y ha ido acompañado de la imposición de un comercio internacional muy desfavorable para el Sur, del saqueo y pillaje de los recursos naturales y las obras de arte de los países colonizados y de otros desmanes. Todo este proceso constituye un ejemplo clásico del uso de la fuerza bruta. Se puede señalar que la transformación societal producida por este proselitismo modernizante tal vez haya sido un juego de suma positiva, pero esto nadie lo sabe y es demasiado pronto para averiguarlo. Lo cierto es que el crecimiento demográfico del Sur, una de las consecuencias más dramáticas del modernismo societal, es por sí solo suficiente para impedir el retorno a las sociedades tradicionales, incluso si los países pobres así lo deseasen. El Norte tiene una enorme responsabilidad histórica con los pueblos del Sur y no sería justo que se quisiera desentender ahora de la suerte de esos países, máxime cuando la opción del retorno a las sociedades tradicionales se ha cerrado definitivamente para ellos, porque el proceso de modernización no es reversible.

Puede que algunos objeten que este plan mundial de seguridad económica es excesivamente idealista. A esto se puede responder con un hecho consumado y con una convicción surgida de la observación diaria del mundo en que vivimos. Es un hecho que los países escandinavos, por ejemplo, han dado libremente, durante años, hasta un 1 por 100 de su producto bruto anual como ayuda gratuita y sin ataduras a los países pobres. Por otra parte, en nuestro mundo, cargado de problemas y tensiones explosivos, cada vez resulta más necesario hacer de la generosidad y del don instrumentos de la política pública, porque la única solución duradera y no destructiva de los conflictos es la creación de formas nuevas y más amplias de comunidad. El hecho de la ayuda económica extranjera demuestra que la generosidad económica existe y que es, por lo tanto, posible en el plano internacional. La observación de los problemas y tensiones crecientes del mundo de hoy manifiesta que es también necesaria. Si la generosidad es a la vez necesaria y posible, entonces hay que darle carta de ciudadanía en las relaciones económicas internacionales. En el plano nacional, el Estado del Bienestar la introdujo ya antes de la Segunda Guerra Mundial en algunos países y, después de ella, en casi todos los demás (48).

5. RECAPITULACION Y REFLEXIONES FINALES

El análisis de la llamada crisis económica mundial de los años setenta, desarrollado en este ensayo, nos ha exigido traspasar las fronteras de la economía y servirnos de los hallazgos, tanto de las demás ciencias sociales como de la historia contemporánea y de la ética social, para así conseguir una mejor comprensión de la crisis por la que atraviesa ahora la humanidad. Trataré de resumir y completar las ideas introducidas en las secciones precedentes, con el fin de mostrar el significado de esta crisis para nuestros mundos de hoy y de mañana. Veremos que la naturaleza de la actual crisis se puede describir concisamente diciendo que es una *crisis societal,* una *crisis de legitimidad* y una *crisis transistémica.* Este triple carácter la distingue claramente de la crisis de los años treinta y de las otras crisis anteriores, sufridas por los países occidentales después de la Revolución Industrial, pero parece probable que, en el futuro, las nuevas crisis que experimentemos volverán a manifestar estas tres características básicas, junto con otros rasgos propios diferentes que no podemos imaginar todavía.

a) *La crisis de los años setenta y nuestro mundo de hoy.* Lo expuesto en las secciones anteriores muestra que las sociedades modernas son sistemas vivos abiertos, muy dinámicos, en proceso incesante de transformación. La crisis actual nos revela que el estado transitorio, en que se encuentran hoy casi todas las sociedades del mundo, es altamente inestable. La crisis de ahora es una crisis de todo el sistema social, generada por la acumulación rápida de una amplia serie de cambios geopolíticos, de valores, tecnológicos e institucionales, muy profundos, que todavía no han podido ser asimilados. La sociedad moderna constituye un sistema o todo, íntimamente entrelazado de las partes o subsistemas que llamamos la economía, la esfera política, la cultura, etc. La relativa autonomía con que en el pasado funcionaban estas diversas esferas o subsistemas ha desaparecido en gran medida. Por otra parte, los sistemas societales nacionales se integran, a su vez, en un sistema mundial global, ahora en formación, y cuya complejidad es punto menos que imposible de imaginar. No es extraño, pues, que nuestro conocimiento de estos varios sistemas societales sea muy pequeño y que, por esta razón, el funcionamiento de los mismos dé lugar a resultados inesperados o antiintuitivos (49). Nuestro dilema es que necesitamos políticas públicas genuinamente societales, pero que sabemos muy poco de dinámica societal. La política pública, en lugar de orientarse positivamente hacia la creación de una sociedad que permita a sus miembros llevar una vida plena, se dirige por el contrario, de forma defensiva, a remediar los males sociales después que se han producido, muchas veces incluso mediante el simple tratamiento de sus síntomas. Es evidente que esto no basta. Hace falta una medicina societal preventiva moderna, por supuesto, pero esto es sólo una parte de la política pública societal que necesitamos ahora. Nuestra tarea consiste, nada menos, en diseñar políticas públicas satisfactorias para sociedades pluralistas muy cambiantes o dinámicas (50). Algunos piensan que esta tarea es innecesaria, porque existe un orden natural espontáneo y benévolo en la sociedad, y recomiendan, por ello, dejar seguir a las cosas su curso natural. Otros, en cambio, creen que es imposible de ejecutar y proponen la planificación central de la sociedad. A mí me parece que la tarea es muy difícil, pero a la larga ineludible, y que, por lo tanto, debemos empezar lo antes posible a aprender a diseñar políticas públicas societales. Ni el *laissez-faire* ni la planificación central total, creo yo, son la respuesta a los problemas de nuestro tiempo.

Se puede decir que la crisis de los años treinta fue una crisis de eficiencia y que la actual es una crisis de legitimidad (51). La falta de legitimidad de las sociedades modernas se debe fundamentalmente a dos razones: 1) a que los procesos de modernización social, democratización política y desarrollo económico han alterado la importancia relativa de los valores básicos de la eficiencia y la justicia económicas, y 2) a que se ha prestado poca atención a la creciente conexión «holística» o sistémica que existe entre las esferas económicas de la producción y de la distribución. Por una parte, la afluencia y el éxito de las sociedades modernas en la satisfacción de las necesidades básicas de sus individuos han hecho que la importancia relativa de la justicia económica aumente a expensas de la eficiencia (proceso de crecimiento de la importancia de la justicia económica). Por otra parte, la mayor seguridad económica de los individuos, la movilidad social, la agitación sin-

dical y la formación de una conciencia social reivindicatoria en amplios sectores de la población, han ido intensificando gradualmente la conexión sistémica entre la esfera de la producción de bienes y servicios y la de la distribución entre los agentes productivos de los ingresos o rentas generadas por dicha producción (proceso de intensificación de la interdependencia sistémica entre ambas esferas). El ajuste social a los cambios paulatinos, introducidos por estos dos procesos, ha sido muy lento e incompleto, tanto en el plano individual como institucional. La mala sincronización sistémica del curso evolutivo de las distintas esferas y elementos de las sociedades modernas constituye un ejemplo dramático de rezago societal (52), y ha contribuido grandemente a la gravedad de la presente crisis mundial. Sin embargo, durante las últimas décadas, en los países occidentales se ha eludido toda consideración seria de las cuestiones de justicia económica. Este escamoteo del tema de la justicia económica por la política pública se ha perpetrado en el plano nacional, mediante su sustitución por la seguridad social primero y por la ideología del crecimiento económico después, y en el plano internacional, mediante la exhortación insistente al crecimiento económico y la introducción de una serie de programas irregulares, mal coordinados y mezquinos de ayuda económica a los países pobres. Una ojeada rápida al cuadro económico global del mundo es muy reveladora. Los 4.500 millones de habitantes del planeta se distribuyen en partes casi iguales entre el Norte (compuesto por el llamado Primer Mundo o países capitalistas y el Segundo Mundo o países socialistas) y el Sur o Tercer Mundo. Los países capitalistas tienen el 18 por 100 de la población mundial y absorben el 62 por 100 de la producción total del planeta. Las cuotas correspondientes de los países socialistas son el 32 por 100 de la población y el 23 por 100 del producto. El Tercer Mundo, que cuenta con el 50 por 100 de la población mundial, recibe en cambio el 15 por 100 del producto (53). Cuando estos datos se completan con información acerca de las desigualdades en la distribución del producto prevalecientes dentro de cada país, el cuadro resultante es sobrecogedor. La enorme cuantía de los gastos militares incurridos por las pequeñas y las grandes potencias, después de la Segunda Guerra Mundial, aún ensombrece más el cuadro anterior (54). Hay que concluir de todo esto que la racionalidad del sistema societal mundial está llena de aporías, y que dicho sistema debe experimentar urgentemente una serie de transformaciones profundas (55). Sería bueno que la crisis presente contribuyese a acelerar la introducción de reformas importantes en las economías nacionales y en el sistema mundial, pero la inercia de ellos y la fuerza de los intereses creados son muy grandes, y seguramente será necesaria una crisis más grave que ésta para poder vencer los obstáculos al cambio existentes en la actualidad.

Las sociedades modernas tienen un grado de sistemicidad más alto que las sociedades anteriores. Esta sistemicidad es creciente, porque la interpenetración o interdependencia que existe entre las distintas esferas de la vida social y humana aumenta incesantemente con el paso del tiempo, como se ve, por ejemplo, en las esferas política y económica (56), en las universidades, en la vida familiar e individual, e incluso en el terreno del arte. Esta sistemicidad es además muy dinámica, pues los sistemas y subsistemas que componen la sociedad mundial están cambiando continuamente. Se puede decir por ello que la crisis de los años setenta tiene también un carácter premonitorio, ya que anuncia o presagia las dificultades que encontraremos en el proceso de pasar del sistema de sociedades nacionales, parcialmente integradas de hoy, al sistema integrado planetariamente del futuro. Esta crisis actual es una crisis transistémica, es decir, una crisis de cambio de sistemas. La crisis de los años setenta es la primera gran crisis producida por la integración societal planetaria en marcha.

b) *La crisis actual y nuestro mundo de mañana.* —En el apartado anterior de esta sección hemos mostrado con detenimiento que la crisis presente del mundo es una crisis societal (carácter genérico), de legitimidad (carácter específico procesal) y transistémica (carácter específico estructural). El reconocimiento e identificación de estas tres características fundamentales básicas de la crisis nos permite deducir tres grandes conclusiones de tipo práctico:

1.ª Las políticas macroeconómicas convencionales no son adecuadas para hacer frente a esta crisis societal. Se necesita, en lugar de ellas, un haz sistémico de políticas macrosocietales, aunque su diseño evidentemente no puede ser prerrogativa exclusiva de los economistas. Durante la crisis de eficiencia,

representada por la Gran Depresión de los años treinta, se necesitaba una política macroeconómica y su diseño se hizo posible gracias al pensamiento catalizado por la Revolución Keynesiana. Lo que precisamos ahora, en cambio, no es, como en 1936, una «teoría general del empleo, el interés y el dinero», sino más bien un conocimiento mayor de la dinámica societal global, que nos permita elaborar un cuadro de políticas concretas específicas del empleo, la inflación, el cambio social óptimo y la justicia económica.

2.ª Por ser una crisis de legitimidad, la crisis presente plantea toda una gama de cuestiones de ética social, a la vez que reafirma la importancia de los valores individuales y su papel central en la dinámica total de nuestros sistemas societales. La evolución ulterior, ordenada de la sociedad mundial, exige en particular que demos una atención muy cuidadosa a las cuestiones de justicia económica, tanto dentro de cada país como en las relaciones entre todos ellos. El escamoteo sistemático de estas cuestiones por la política pública no debe prolongarse. La política pública debe reconocer también adecuadamente la importancia cardinal de la dinámica mediante la cual se transforman los valores individuales (la educación, las relaciones familiares, la experiencia vital, la propaganda ideológica, el contacto cultural, el diálogo, etcétera).

3.ª La crisis actual ha sido producida por un proceso de integración planetaria, que se inició con el descubrimiento de América y que se aceleró tres siglos después como consecuencia de la Revolución Industrial. Este proceso se encuentra ahora en un estadio relativamente avanzado, pero no ha concluido todavía. En estas circunstancias adquiere una gran importancia la función gerencial de identificar los cambios inminentes que afectarán a la unidad de que se trate, así como de las modificaciones que habrá que introducir en sus transacciones con las otras unidades del sistema total en que funcione. De esta forma se intentará conseguir la mejor adaptación posible de la unidad considerada (país, agencia gubernamental, empresa, institución, etc.) a su cambiante entorno o medio societal.

La crisis de los años setenta ha vuelto a plantear una vez más esta pregunta clásica en la historia del pensamiento social: ¿es autorregulador el sistema societal?, ¿existe un orden natural espontáneo? (57). En el apartado anterior de esta sección, en la nota 50, hemos contestado ya negativamente esta pregunta. La razón es doble: la debilidad y lentitud de las tendencias autorreguladoras naturales, por un lado, y la pasión de los seres humanos de reconstruir continuamente el mundo de acuerdo con sus nuevos proyectos y aspiraciones, por el otro. En una segunda instancia la pregunta es pues: ¿qué conviene hacer ahora? La enrevesada articulación en una serie de niveles distintos de las múltiples unidades nacionales e institucionales, que componen el complejo tinglado policéntrico y sistémico de nuestro mundo, hace muy difícil la respuesta, pero se pueden señalar dos elementos obvios de la misma, coordinación y descentralización.

El mensaje principal, que nos transmite la crisis, es que existen discrepancias y tensiones fuertes entre los sistemas societales institucionalizados y los procesos vitales de la producción y la distribución económicas y la convivencia humana, entre el funcionamiento cotidiano del moderno tinglado societal del mundo y las aspiraciones, más o menos legítimas, más o menos realistas de sus habitantes. La solución, por supuesto, no es recuperar las sociedades tradicionales mediante una evolución regresiva, porque claramente esa no es la voluntad de las mayorías y porque el elevado nivel alcanzado ya por la población mundial es suficiente, por sí solo, para hacer imposible ese retorno. La solución parece ser simplemente seguir buscando esa sociedad libre, igualitaria y justa, fraternal y autónoma, a la que aspiran los seres humanos en todas partes. Como desconocemos el camino que lleva a esa sociedad, es seguro que encontraremos dificultades y obstáculos en todas las etapas del recorrido, pero el peligro mayor es que nosotros mismos nos cerremos el camino con un crecimiento demográfico excesivo o con disputas fratricidas que desencadenen la guerra nuclear. ¿Tendremos tiempo de adquirir sabiduría suficiente para impedir esas desgracias?

La crisis tiene un doble significado: tragedia o desdicha y promesa u oportunidad. De lo primero ya hemos dicho bastante en las secciones anteriores. Pero, por su etimología, crisis significa también promesa de mudanza, juicio y discriminación, lucha y esfuerzo. La crisis es sombra e igualmente luz. La crisis tiene un aspecto positivo innegable, porque desenmascara lo que hace daño y revela lo que entorpece o funciona mal, porque incita a movilizar recur-

sos y energías, porque despierta y galvaniza potencialidades latentes. Esta crisis puede desempeñar una función muy positiva si nos pone en camino de aprender y, sobre todo, de aprender a descartar la explotación y el avasallamiento, el odio y la intolerancia, es decir, de aprender a amar. En latín oportunidad significa estar a la vista del puerto. No es aún haber llegado, pero es estar ya cerca de la meta.

Parafraseando a Joan Robinson (58), y generalizando un poco su pensamiento, quiero reconocer que las preguntas planteadas en este ensayo exigen considerar todo el sistema social, político y económico de los países del Este y del Oeste, del Norte y del Sur y, puesto que la teoría económica es incapaz de responder a esas preguntas, parece justo que los economistas admitamos, con honestidad, que dichas preguntas rebasan el poder de análisis de los esquemas y marcos conceptuales usados, hasta ahora, por nosotros. A este respecto nos encontramos todos unidos ahora ante una enorme tarea colectiva de aprendizaje. La crisis de los años setenta ha puesto en la necesidad de aprender a todas las unidades que componen el sistema societal mundial (individuos, empresas, regiones, Estados, agencias supranacionales, etc.). Acabamos de ver que esa necesidad de aprender es también una gran oportunidad para todos. Personalmente creo que ésta es una oportunidad que podremos aprovechar, porque tenemos crisis para largo.

NOTAS

(*) Texto revisado y ampliado de una conferencia sobre este tema pronunciada en Bilbao, el viernes 30 de mayo de 1980, en la sede central del Banco de Vizcaya, al que agradecemos su autorización para publicarla.

(1) El adjetivo «societal» (derivado del latín *societas,* sociedad) se usa en inglés para designar el sistema social total. Tiene, por lo tanto, un significado más técnico y específico que el del adjetivo social. La expresión «dinámica societal» es de origen reciente y se usa para referirse: *a)* al funcionamiento del sistema societal global y a las cambiantes relaciones existentes entre los distintos subsistemas o esferas que lo componen (la economía, la esfera política, la cultura, etc.), y *b)* al estudio ordenado del funcionamiento del sistema societal y de las transformaciones experimentadas por el mismo a lo largo del tiempo.

(2) El carácter mundial de la crisis de los setenta es innegable, pero la intensidad con que se ha manifestado, y los efectos específicos de la misma, han variado mucho de unos países a otros, tanto en lo referente a niveles de inflación y desempleo, como a tasas de crecimiento económico o de aumento de la productividad. Las diferentes metodologías utilizadas por los países, al preparar sus estadísticas económicas, y los consiguientes problemas de interpretación relativa que esto plantea, hace difícil todavía el poder presentar un cuadro comparado de los efectos de la crisis en cada país. Se puede decir, sin embargo, que estos efectos han recorrido una amplia gama, que va desde un extremo menos grave (en el que se encuentran países tales como Suiza, Suecia, Japón y Alemania Occidental) hasta otro en el que los efectos han sido más serios (y en el que están, por ejemplo, Italia y el Reino Unido). Las tasas de inflación sufridas durante esta crisis han sido muy altas en Italia, Japón, Francia y Gran Bretaña y moderadas, en cambio, en Alemania Occidental y Suiza. Los niveles de desempleo han sido bajos en Japón, Noruega e Italia, pero relativamente altos en Canadá, Francia y Gran Bretaña. La tasa de crecimiento económico se mantuvo muy alta durante la crisis en Japón y Alemania Occidental, pero fue muy baja en Gran Bretaña. Algunos países, tales como Japón, Dinamarca, Bélgica, Holanda y Alemania Occidental continuaron experimentando aumentos notables en su productividad durante la crisis, mientras que en los Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá y otros países la productividad se redujo fuertemente. El caso de los Estados Unidos ha sido especialmente dramático. La productividad, que había crecido allí después de la Segunda Guerra Mundial a un ritmo anual del 3 por 100 aproximadamente, se redujo drásticamente a partir de 1966 y su nivel en años recientes ha sido sólo del 1,5 por 100. En algunos casos, estas diferencias, tan marcadas en los efectos que la crisis ha producido en los diversos países, se pueden explicar fácilmente: en el caso del Japón, por ejemplo, las altas tasas de inflación se han debido, en buena medida, al hecho de que ese país tiene que importar todo su petróleo; y la menor gravedad del paro en Japón o en Alemania Occidental es consecuencia de la estrecha vinculación de los trabajadores con sus empresas, en el primer caso (debida, entre otras razones, a la existencia tan difundida allí del empleo vitalicio), y de la repatriación de los trabajadores extranjeros, en el segundo.

Los efectos de la crisis se han dejado sentir también en los países socialistas, pero de forma distinta. En Rusia, por ejemplo, se experimentó una reducción en la tasa de crecimiento económico durante la década de los setenta y se notó entonces el florecimiento de la allí llamada segunda economía (el sector informal), con sus manifestaciones de inflación, trueque y mercados negros. Hungría, Polonia y Yugoslavia atravesaron una época de crisis fuerte en sus sectores laborales. El caso de la República Popular China es muy especial, tanto por el carácter relativamente autárquico de su economía, como por los cambios políticos que tuvieron lugar en ese país durante la década de los setenta, especialmente después de la muerte de Mao Tse-tung (1893-1976).

(3) A raíz de la guerra con Israel, los países árabes de la OPEP impusieron, en octubre de 1973, un embargo de seis meses en sus exportaciones de petróleo a los Estados Unidos y a otros países considerados hostiles por ellos. Este embargo se levantó en 1974, pero los precios del petróleo se cuadruplicaron también durante ese año. La revista *Daedalus* dedicó un número monográfico a la crisis del petróleo, titulado «The Oil Crisis: In Perspective», vol. 104, n.° 4, otoño de 1975).

(4) El vocablo *stagflation,* vertido por mí al castellano como «inflaparo», es un neologismo introducido en el idioma inglés hace unos doce o trece años por el entonces Ministro de Hacienda (Chancellor of the Exchequer) en el gobierno del partido conservador británico, Iain Norman Macleod (1913-1970). *Stagflation* es una composición, lingüísticamente desacertada, de las voces inglesas *stagnation* e *inflation* (derivadas respectivamente de los verbos latinos *stagnare* e *inflare* y que significan estancamiento, inactividad o paro e inflación). La composición de esta palabra es desatinada porque elimina la letra *n* de la raíz en *Stagnation,* y el prefijo diferenciador *in* en la voz *inflation.* Lo primero crea confusión con la palabra inglesa *stag,* de etimología y significado enteramente distintos a los de *stagnation,* mientras que lo segundo priva al vocablo *inflation* del prefijo que lo distingue de su antónimo *deflation.*

Puesto que todavía no existe un término en castellano para traducir *stagflation,* yo propongo que usemos para ello «inflaparo» (derivado de inflación y paro). De esta manera conseguimos dos cosas: 1.° introducir una terminología económica que permite distinguir entre las tres situaciones teóricamente concebibles de: *a)* desempleo con alza general de precios o *inflaparo; b)* desempleo con bajas generales en los precios o *deflaparo,* y *c)* desempleo sin alteración en el nivel de precios de la economía o *paro precialmente neutro;* y 2.° traducir al castellano otros términos técnicos creados en inglés recientemente a imitación de *stagflation,* tales como *taxflation* y *slumpflation.* El primero se puede traducir como «inflarbitrio» o «inflaimpuesto» y el segundo como inflaparo agudo o con desempleo alto.

(5) Interpretada la crisis presente en su sentido societal amplio no es correcto decir que no fue prevista. Durante los últimos cincuenta años, varios pensadores ilustres han examinado cuidadosamente la evolución del mundo occidental y señalado los problemas que se estaban fraguando en él. Véanse, por ejemplo, las siguientes obras: José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas,* Madrid, Revista de Occidente, 1930; Pitirim A. Sorokin, *The Crisis of Our Age,* New York, E. P. Dutton, 1941; Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy,* New York, Harper & Brothers, 1942, 1947 y 1950; Wilhelm Röpke, *La crisis social de nuestro tiempo,* Madrid, Revista de Occidente, 1947 (publicada antes en alemán en 1942); Karl Mannheim, *Diagnosis of Our Time,* London, Routledge, 1943, y Arnold J. Toynbee, *Civilization on Trial,* New York, Oxford University Press, 1948. Se podría mencionar también *La decadencia de Occidente,* del historiador Oswald Spengler, publicada en alemán en 1918-22, y varias obras más.

(6) Citado en Arrigo Levi, *Journey Among the Economists,* La Salle, Library Press Incorporated, 1973, pág. 103. Véase también el libro reciente de Lester C. Thurow, *The Zero-Sum Society: Distribution and the Possibilities for Economic Change,* New York, Basic Books, 1980, especialmente el capítulo 3 sobre la inflación, páginas 41-75.

(7) Samuelson presentó por primera vez el concepto optimista de la gran síntesis neoclásica en la tercera edición (1955) de su libro introductorio titulado *Economics,* New York, McGraw-Hill, 1955, págs. vi, 360, 569, etc.). Esta idea se mantuvo hasta la séptima edición (1967) del famoso manual, pero fue abandonada en la octava edición (1970), y ya no ha vuelto a aparecer en las ediciones posteriores del mismo. Joan Robinson ha criticado, repetidas veces, esta noción de la gran síntesis neoclásica.

(8) Wassily Leontief, «What an Economic Planning Board Should Do», *Challenge,* vol. 17, n.° 3, julio-agosto 1974, pág. 39.

(9) Joseph P. McKenna, *An Obituary for Macroeconomics* (trabajo leído en la convención de la «Midwest Economics Association», Chicago, 6 de abril de 1979). William Fellner, *Towards a Reconstruction of Macroeconomics,* Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1976.

(10) Para un análisis de estos cambios desde el punto de vista del desarrollo económico, el lector puede consultar mi trabajo, titulado «El desarrollo económico como problema», publicado en el libro *Trabajo y estrés,* Madrid, Ed. Karpos, 1977, especialmente págs. 168-173.

(11) Esta clasificación Norte-Sur no está exenta, por supuesto, de un cierto ladeo o inclinación modernista, como lo muestra el hecho de que excluye a las comunidades humanas no organizadas en forma estatal. Me refiero a las tribus o grupos primitivos todavía existentes en algunas regiones aisladas de Asia, Africa, América y Oceanía. Estas comunidades se encuentran ahora más indefensas que los indios americanos o «pieles rojas» durante el proceso de colonización del Oeste americano.

Un análisis muy interesante del mundo moderno desde el punto de vista de las ideas de centro y periferia es el llevado a cabo por Immanuel Wallerstein en su obra *The Modern World-System,* de la que ya se han publicado los dos primeros tomos, New York, Academic Press, 1974 y 1980. Véase tambien el artículo de Luciano Tomassini, «El diálogo Norte-Sur: Confrontación o negociación», *El Trimestre Económico,* vol. 46, n.° 2, México, abril-junio 1979, págs. 235-253.

(12) Son muy interesantes los siguientes artículos del historiador ingles Geoffrey Barraclough, acerca de la evolución reciente de las relaciones económicas internacionales, todos ellos publicados en la prestigiosa revista quicenal *The New York Review of Books,* en las fechas indicadas entre paréntesis:

- «The End of an Era» (27 junio 1974), págs. 14-20.
- «The Great World Crisis I» (23 enero 1975), págs. 20-29.
- «Wealth and Power: The Politics of Food and Oil» (7 agosto 1975), páginas 23-30.
- «The Haves and the Have Nots» (13 mayo 1976), págs. 31-41.
- «Waiting for the New Order» (26 octubre 1978), págs. 45-53.
- «The Struggle for the Third World» (9 noviembre 1978), págs. 47-58.

Sobre el nuevo orden económico internacional el lector puede consultar el capítulo primero del libro de David B. H.

DENOON, compilador, *The New International Economic Order: A U.S. Response,* New York University Press, 1979, págs. 3-31. Véase también ROBERT L. ROTHSTEIN, *Global Bargaining: UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order,* Princeton University Press, 1979.

Como consecuencia de los debates entre el Norte y el Sur durante la década de los años setenta surgieron en el Sur los conceptos de *self-reliance* y *collective self-reliance,* que se refieren al afán de estos países de valérselas por sí mismos y conseguir su desarrollo económico y político sin caer en una dependencia excesiva respecto de los países del Norte. La Idea se remonta, por lo menos, al famoso ensayo titulado «Self-Reliance» (1841) del escritor norteamericano Ralph Waldo Emerson (1803-82) y a las políticas de desarollo económico propuestas por líderes tan distintos como Mao Tse-tung (1893-1976) en China y Luis Muñoz Marín (1898-1980) en Puerto Rico con su programa «Manos a la Obra» de 1947. El lector puede consultar estos dos trabajos: ROLAND BERGER, «Self-reliance, Past and Present», *Eastern Horizon,* Hong-Kong, vol. 9, n.° 3, 1970, páginas 8-24, Y JOHAN GALTUNG, *The True Worlds: A Transnational Perspective,* New York, The Free Press, 1980, págs. 398-413.

(13) El concepto de distancia societal óptima no es un concepto geográfico, sino sistémico y evolutivo, y surge en dinámica societal al considerar la línea de desarrollo que debe seguir un país para alcanzar una vida lo más rica y plena posible para sus habitantes. Las diversas barreras al comercio internacional (tarifas, cuotas, etc.), conocidas y aplicadas desde tiempo inmemorial, representaron ya una primitiva, aunque muy imperfecta manifestación de esta idea. La relación entre los conceptos de distancia societal y distancia geográfica es variable y depende, entre otras cosas, de la tecnología de las comunicaciones y de las diferencias existentes en el grado de desarrollo de los países que se consideren.

Un investigador muy perspicaz de las cuestiones de espacio social y distancia social fue el sociólogo alemán Georg Simmel (1858-1918). El concepto de distancia social entre individuos de distintas razas fue estudiado por los sociólogos norteamericanos Robert Ezra Park (1864-1944) y Emory Stephen Bogardus (1882-1973). Nótese, sin embargo, que el concepto de distancia social usado por estos autores es un concepto analítico microsociológico, mientras que el concepto de distancia societal óptima señalado por mí es un concepto normativo macrosocial. El primero pertenece a la teoría sociológica, el segundo a la política pública; el primero es relativamente fácil de «operacionalizar» (mediante la escala de Bogardus, por ejemplo), mientras que el segundo no lo es y, por el momento, su valor es puramente heurístico.

El concepto de distancia societal óptima lo presentó este autor por primera vez en junio de 1978 al analizar las relaciones entre las sociedades de Puerto Rico y Estados Unidos, en un simposio internacional sobre el sector de los servicios celebrado en la ciudad de San Juan.

(14) Véase mi trabajo *El desarrollo económico como problema (supra,* nota 10), págs. 172-173.

(15) Sobre el concepto de desarrollo económico el lector puede consultar los siguientes trabajos recientes: MANUEL SIGÜENZA, *El desarrollo económico como problema, supra,* nota 10, págs. 161-219; JEFFREY B. NUGENT & PAN A. YOTOPOULOS, «What Has Orthodox Development Economics Learned from Recent Experience?», *World Development,* vol. 7, n.° 6, junio 1979, págs. 541-554, y ALBERT LAUTERBACH, «The Erosion of the Development Concept: Prospects for a New International Economic Order», *The ACES Bulletin,* vol. 22, n.° 2, verano 1980, págs. 53-78.

(16) Entre las manifestaciones de este igualitarismo figuran la llamada democracia participativa en la esfera política y la democracia laboral en la esfera industrial, es decir, la participación de los obreros en la organización del trabajo y en la gestión de la empresa, con la cual se está experimentando ahora en Yugoslavia y otros países. *Vid.* RUSSELL D. LANDSBURY & GEOFFREY J. PRIDEAUX, «Industrial Democracy: Toward an Analytical Framework», *Journal of Economic Issues,* vol. 15, n.° 2, junio 1981, págs. 325-338.

(17) Sobre este punto el lector puede consultar mi trabajo *El desarrollo económico como problema (supra,* nota 10), páginas 173-180.

(18) Como parte de sus esfuerzos por detener el avance del Partido Social Demócrata, Bismarck introdujo un sistema moderno de seguridad social en Alemania, a finales del siglo pasado (el seguro de enfermedad en 1883, el de accidentes industriales en 1884 y el de vejez e invalidez en 1889). Otros hitos importantes, en el desarrollo del concepto del Estado del Bienestar, fueron la aprobación de las leyes de la seguridad social (14 de agosto de 1935) y del empleo (20 de febrero de 1946) en los Estados Unidos, y la publicación del informe sobre la seguridad social de Beveridge en Inglaterra en 1942.

(19) El lector puede consultar estos dos libros: JAMES BURNHAM, *The Managerial Revolution,* New York, John Day Company, 1941, y ALFRED D. CHANDLER, *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business,* Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1977.

(20) El crecimiento poblacional no es algo nuevo, sino por el contrario muy viejo, pero hay diferencias muy grandes entre el

crecimiento demográfico presente y el tradicional. Antes se requerían muchos siglos para duplicar la población mundial, ahora basta para ello con unas pocas décadas (la población del mundo que era de unos 1.000 millones de habitantes en 1825 pasó a ser 2.000 en 1930, 3.000 en 1960 y ahora, en 1981, es aproximadamente 4.500 millones). Antes el crecimiento demográfico tenía lugar en un mundo despoblado y nos acercaba al nivel óptimo de la población mundial, ahora ese crecimiento se produce en un mundo superpoblado y, por lo tanto, nos aleja progresivamente de ese nivel óptimo. Antes las tasas altas de crecimiento demográfico, en ciertas áreas del planeta, hacían posible la presencia de movimientos migratorios beneficiosos para todo el sistema, ahora esto cada vez es más difícil.

El sociólogo americano Philip Hauser ha señalado estos tres rasgos del problema demográfico: explosión poblacional, debida a las altas tasas de crecimiento demográfico, que han pasado de ser el 2 por 100 *por milenio* aproximadamente durante el paleolítico, a ser el 2 por 100 *anual* en la actualidad; implosión poblacional, consecuencia de la concentración de la población en zonas pequeñas (el fenómeno de la urbanización); y diversificación poblacional, debido al aumento de la heterogeneidad de las masas humanas que comparten ahora el mismo espacio geográfico, como resultado de la migración en gran escala de unas zonas del planeta a otras. *Vid.* PHILIP M. HAUSER, «The Chaotic Society: Product of the Social Morphological Revolution», *American Sociological Review,* vol. 34, n.° 1, febrero 1969, págs. 1-19.

(21) Si el único criterio de la política pública fuese el análisis de los costes y beneficios, derivados de las interferencias con el funcionamiento societal llevadas a cabo con el propósito de alcanzar los objetivos de la política pública, entonces un teorema de dicha política pública sería éste: la justificación de una cierta interferencia o cambio, introducidos deliberadamente en el sistema societal, exige que el valor presente agregado de todas las alteraciones societales positivas, inducidas por dicha interferencia, sea mayor que el valor presente agregado de todas las alteraciones societales negativas debidas a ella. Este teorema plantea varios problemas: 1.° nuestros conocimientos de dinámica societal son muy imperfectos y no nos permiten hacer un catálogo exhaustivo y certero de todas las alteraciones societales que engendrará la interferencia considerada, ni tampoco estimar adecuadamente los costes y beneficios de esas alteraciones; 2.° la política pública se orienta hacia el futuro, pero sólo puede utilizar información incompleta tomada del pasado reciente; 3.° lo que constituye alteración positiva o negativa del funcionamiento societal depende de los valores individuales y éstos no son uniformes, y 4.° no se puede consultar a todas las personas que se verán afectadas en el futuro por los efectos de las políticas públicas del momento presente, entre otras razones, porque muchas de esas personas no han nacido todavía. En una concepción puramente racionalista de la política pública, estas dificultades serían paralizantes, pero en la práctica su efecto es muy pequeño porque la política pública tiene un componente de fuerza o poder y otro componente extra-racional de fe en los efectos netos positivos producidos por las interferencias deliberadas con el funcionamiento societal. Debemos indicar, sin embargo, que las políticas económicas, llevadas a cabo sin prestar atención más que a sus efectos económicos, están condenadas a sub-optimizar el esfuerzo y los recursos invertidos en ellas. Véanse más abajo las notas 32 y 40 para una elaboración ulterior de estas ideas.

(22) El primer uso de la voz *inflation* (inflación), en su acepción de subida generalizada de los precios, registrado por el *Oxford English Dictionary (A New English Dictionary on Historical Principles)* es de 1864. En el caso del vocablo *unemployment* (desempleo) este diccionario señala la fecha de 1888 para su primer uso escrito registrado, y añade que la voz empezó a ser de uso común alrededor de 1895 aproximadamente. No obstante, en estudios recientes de historia económica y social inglesa se ha averiguado que la voz desempleo comenzó a circular en inglés mucho antes y aparece en escritos sindicales y «owenitas» durante las décadas de los años veinte y treinta del siglo XIX. *Vid.* E. P. THOMPSON, *The Making of the English Working Class,* New York, Vintage Books, 1966, pág. 776, nota 2.

En algunos idiomas el concepto de desempleo se expresa con voces propias, que no son la negación del vocablo empleo, por ejemplo, *Arbeitslosigkeit* (alemán), *paro* (castellano) y *chômage* (francés). Sería interesante examinar el origen histórico de estas palabras, y el papel desempeñado por las transformaciones societales debidas a la Revolución Industrial en el surgimiento de la acepción técnica económica de estas voces. En nuestro caso dicho estudio tropieza ya con el obstáculo inicial de la falta de un diccionario histórico de la lengua castellana.

(23) Myron E. Sharpe parece haber reconocido el carácter sistémico actual de la inflación con estas palabras: «La inflación es un conjunto de problemas relacionados y sólo puede tratarse con un conjunto de políticas relacionadas.» *Vid.* su nota editorial: «Why a Tax-Based Incomes Policy Won't Work», *Challenge,* vol. 20, n.° 6, enero-febrero 1978, pág. 4.

(24) Sobre estos aspectos generales extra-económicos de la inflación, véase mi

trabajo «Inflation as a Systemic Phenomenon of Modern Societies: A Survey Article» (en preparación ahora para la revista *Sociology and Social Research: An International Journal* y que espero se publicará a comienzos de 1983).

(25) La ambigüedad en las cifras de empleo, publicadas oficialmente, se debe al método estadístico utilizado para obtener esas cifras y tiene que ver con el tratamiento que se da al hacer los cómputos a los trabajadores desalentados que han desistido de seguir buscando colocación, a las personas que sólo trabajan durante parte de la jornada laboral, al paro encubierto, al subempleo de algunas personas cuyas destrezas son más altas que las exigidas por su trabajo, y a las características especiales de los grupos que son objeto de discriminación y que están, por ello, más expuestos al desaliento y a encontrar trabajo durante un número limitado de horas únicamente. Por éstas y otras razones, las cifras de empleo de los distintos países no son comparables, automáticamente, sin antes hacer una serie de correcciones necesarias.

La existencia de tensiones o *tradeoffs,* entre los distintos objetivos de la política pública, se señaló ya después de 1944 en varios estudios críticos del libro de BEVERIDGE titulado *Full Employment in a Free Society.* Un artículo clásico sobre este tema es el del ingeniero y economista neozelandés A. W. H. PHILLIPS, «The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957», *Economica,* volumen 25, n.º 4, noviembre 1958, páginas 283-299. El concepto de «pleno empleo bajo» de Abba Lerner, tanto en su acepción inicial de «umbral inflacionario» como en su acepción posterior más afín al concepto de «tasa natural de desempleo» de Milton Friedman y los monetaristas, está relacionado con esta idea de los *tradeoffs* o canjes entre los objetivos macroeconómicos.

(26) El lector puede notar, por ejemplo, el efecto negativo que el Estado del Bienestar ha producido con sus ayudas económicas a los desempleados, en el deseo de trabajar de algunas personas y en los esfuerzos de éstas por encontrar ocupación remunerada satisfactoria.

(27) Las investigaciones del fenómeno del desempleo realizadas, hasta ahora, presentan en su conjunto un doble problema: en primer lugar, un número desproporcionado de esos estudios se ha concentrado en los aspectos puramente económicos del paro obrero y, en segundo lugar, la investigación de los aspectos no económicos del desempleo apenas si ha contribuido a profundizar nuestro conocimiento de este fenómeno, por falta de una adecuada sintetización y difusión de los hallazgos contenidos en este segundo grupo de estudios. El lector interesado en las dimensiones no económicas del desempleo puede consultar las obras siguientes: MARIE JAHODA, PAUL F. LAZARSFELD & HANS ZEISEL, *Marienthal: The Sociography of an Unemployed Community,* Chicago, Aldine Atherton, 1971 (obra publicada originalmente en alemán en 1933); E. WIGHT BAKKE (3 libros), *The Unemployed Man: A Social Study,* New York, E. P. Dutton, 1934; *The Unemployed Worker,* Yale University Press, 1940, y *Citizens without Work,* Yale University Press, 1940; MIRRA KOMAROVSKY, *The Unemployed Man and His Family,* New York, The Dryden Press, 1940; ELI GINZBERG y otros, *The Unemployed,* New York, Harper & Brothers, 1943; DONALD W. TIFFANY y otros, *The Unemployed: A Social-Psychological Portrait,* Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1970; M. HARVEY BRENNER, *Mental Illness and the Economy,* Harvard University Press, 1973, y HARRY MAURER, *Not Working: An Oral History of the Unemployed,* New York, Holt, Rinehart and Winston, 1979.

(28) La voz inflaparo se usa con una cierta ambigüedad en la literatura, pero existen por lo menos dos acepciones o significados distintos de este vocablo, según se refiera a la simple coexistencia del paro y la inflación o, más rigurosamente, a la presencia simultánea de niveles crecientes de inflación y desempleo.

(29) Al final de su lección presidencial ante la sección F de la British Association, pronunciada en Glasgow el 29 de agosto de 1958, el economista A. J. Brown, tras señalar que incluso un alejamiento considerable del nivel de pleno empleo podría no bastar para librar a la economía de las molestias de la inflación, afirmó: «Mi propia opinión es que, en verdad, una de las maravillas menos gratas de los tiempos modernos es la posibilidad, dentro de ciertos límites, de disfrutar de inflación y depresión a la misma vez.» *Vid.* A. J. BROWN, «Inflation and the British Economy», *The Economic Journal,* vol. 68, n.º 3, septiembre 1958, pág. 463.

(30) El lector puede consultar los siguientes estudios del fenómeno del inflaparo: JOHN M. HOTSON y otros, *Stagflation and the Bastard Keynesians,* University of Waterloo Press (Canadá), 1976; HOWARD J. SHERMAN, *Stagflation: A Radical Theory of Unemployment and Inflation,* New York, Harper & Row, 1976; ARTHUR M. OKUN, «The Great Stagflation Swamp», *Challenge,* vol. 20, n.º 5, noviembre-diciembre 1977, págs. 6-13; JOAN ROBINSON, «Solving the Stagflation Puzzle», *Challenge,* vol. 22, n.º 5, noviembre-diciembre 1979, págs. 40-46; ALAN S. BLINDER, *Economic Policy and the Great Stagflation,* New York, Academic Press, 1979, y GARDNER ACKLEY, *El problema del inflaparo,* Conferencia pronunciada en Oberlin College, USA, en octubre de 1979, y que traducida al español por Ma-

nuel Sigüenza, ha sido publicada en el número 8 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

(31) Para un estudio comparativo de las políticas de rentas seguidas por los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, el lector puede consultar el libro de LLOYD ULMAN & ROBERT J. FLANAGAN, *Wage Restraint: A Study of Incomes Policies in Western Europe,* Berkeley, University of California Press, 1971.

(32) En los países capitalistas occidentales, prácticamente toda la política económica se ha basado en ese supuesto tácito inadmisible de que los efectos extraeconómicos de las interferencias deliberadas con la economía no importan. Se ha tomado por un hecho establecido que la política económica es un juego de suma positiva (o nula, en el peor de los casos) y no se ha reparado en que esto es simplemente un acto de fe. Hay muchas ilustraciones de esta fe o creencia implícita en los efectos beneficiosos de la política económica. A veces, partiendo también del mismo supuesto implícito de la cuasiautonomía de la esfera económica dentro del sistema societal total, se ha cometido en cambio el error contrario de condenar como mala una política cuyos efectos económicos positivos han sido débiles. Algunos economistas, por ejemplo, han creído poder juzgar el valor de los sindicatos obreros atendiendo exclusivamente a los aumentos salariales y demás ventajas económicas, que han conquistado para sus afiliados, sin reparar en los restantes efectos globales de los sindicatos, tales como condiciones de trabajo, efectos en los obreros no sindicalizados, etc.

Hay que aclarar, también, que el hecho de que la política pública solamente pueda satisfacer el teorema señalado más arriba (nota 21) en muy contadas ocasiones no indica necesariamente que debamos prescindir de ella, y confiar, en su lugar, en el orden natural espontáneo. Lo que eso dice es simplemente que la lógica y el cálculo económicos no bastan de ordinario para justificar la política pública en general ni la política económica en particular. Ir más allá de esta última afirmación equivaldría a dar a lo puramente racional y económico una primacía en los asuntos humanos que no tiene.

(33) De esto algunos han derivado la consecuencia de que no conviene interferir con el funcionamiento de la economía y otros, por el contrario, la de que hay que cambiar drásticamente el sistema económico presente. La lección que yo deduzco de eso, sin embargo, es la de que hay que pasar de una política pública exclusivamente económica a otra política pública societal.

(34) La existencia de los controles de precios y salarios se remonta, por lo menos, al Código de Hammurabi, rey de Babilonia del siglo XVIII antes de Cristo, y al famoso edicto de los precios promulgado por el emperador Diocleciano el año 301 de la era cristiana, hacia el final de su reinado.

Los controles de precios establecidos por el presidente Nixon pasaron por cuatro fases distintas, y estuvieron en vigor desde el 15 de agosto de 1971 hasta el 1 de abril de 1974, fecha en la que se abandonaron.

Entre los economistas que han defendido consistentemente los controles de precios y salarios se destacan Galbraith, Heilbroner y Lekachman. *Vid.* JOHN KENNETH GALBRAITH, *A Theory of Price Control,* Harvard University Press, 1952; JOHN KENNETH GALBRAITH, *Money: Whence it Came, Where it Went,* New York, Houghton Mifflin, 1975, págs. 302-312; ROBERT L. HEILBRONER, *Beyond Boom and Crash,* New York, W. W. Norton, 1978, y ROBERT LEKACHMAN, *The* Inevitability of Control», *Challenge,* vol. 17, n.° 5, noviembre-diciembre 1974, págs. 6-8.

(35) *Vid. Economic Report of the President (1962),* Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1962, especialmente la sección titulada «Guideposts for Noninflationary Wage and Price Behavior», págs. 185-190.

(36) La política de rentas del tipo TIP se debe fundamentalmente a los economistas Wintraub y Wallich, y fue luego adoptada con algunas modificaciones por Arthur M. Okun, Laurence S. Seidman y Abba Lerner. El artículo básico es el de HENRY C. WALLICH & SIDNEY WEINTRAUB, «A Tax-Based Incomes Policy», *Journal of Economic Issues,* vol. 5, n.° 2, junio 1971, págs. 1-19.

(37) Las políticas de rentas inspiradas en el funcionamiento del mercado se vienen proponiendo desde 1974. Sus autores principales han sido Christian von Weitsäcker, David Colander y Abba Lerner. A este último, que es uno de los macroeconomistas más creadores de nuestra época, se deben dos de estos planes, conocidos con los nombres de WIPP *(Wage-Increase Permit Plan)* y MAP *(Market Anti-inflation Plan).* Abba Lerner ha señalado que el plan MAP se le ocurrió al combinar la idea de Boulding de conceder a las mujeres, al llegar a su madurez, unos certificados o licencias autorizándoles a tener un cierto número de hijos (2,2), con la idea de Seidman de que la inflación es semejante a la contaminación y que, por lo tanto, se debe obligar a pagar algo por esta contaminación inflacionaria a quienes elevan los precios de sus productos. El lector puede consultar la obra reciente de ABBA P. LERNER & DAVID C. COLANDER, *MAP: A Market Anti-Inflation Plan,* New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1980. KENNETH E. BOULDING propuso su idea de los certificados a las mujeres en su obra *The Meaning of the Twentieth Century: The Great Transition,* New York, Harper

& Row, 1964, capítulo VI: The Population Trapp, págs. 121-136. LAURENCE S. SEIDMAN presentó su idea de que la inflación es una forma de contaminación en su artículo: «A New Approach to the Control of Inflation», *Challenge,* vol. 19, n.° 3, julio-agosto 1976, págs. 39-43.

(38) El método de la indiciación es bastante antiguo y fue propuesto a comienzos del siglo XVIII por el economista inglés William Fleetwood (1656-1723) y por John Wheatley (1772-1830) a principios del siglo XIX. Antes se le conocía por el nombre de patrón o estándar tabular *(tabular standard),* y fue una de las ideas que contribuyó al desarrollo de los números índices en estadística. Los economistas Alfred Marshall e Irving Fisher fueron defensores de este método de hacer frente a la inflación. Milton Friedman se expresó también a favor de él en su artículo: «Using Escalators to Help Fight Inflation», *Fortune,* vol. 90, n.° 1, julio 1974, págs. 94-97 + 174 + 176.

NOTA.—Puesto que la palabra indiciación se deriva de *indicio* e *indiciar* y no de índice, creo que para designar la corrección de precios y salarios, de acuerdo con un *índice* o indicador de inflación, sería preferible usar la voz indización, al igual que se hace en inglés. No obstante, en este trabajo yo he seguido la práctica de los economistas españoles y he utilizado el vocablo indiciación.

(39) Milton Friedman ha presentado sus ideas acerca de la conveniencia de introducir una regla para el crecimiento de la oferta monetaria en muchos de sus escritos. Entre los más conocidos figuran su libro con ANNA J. SCHWARTZ, *A Monetary History of the United States 1867-1960,* Princeton University Press, 1963; su lección como presidente de la «American Economic Association»: «The Role of Monetary Policy», *American Economic Review,* volumen 58, n.° 1, marzo 1968, págs. 1-15, y su lección al recibir el Premio Nobel de Economía, titulada «Inflation and Unemployment» y publicada en la revista *Journal of Political Economy,* vol. 85, n.° 3, junio 1977, págs. 451-472.

(40) La pregunta previa en este caso, antes de aceptar la recomendación de Milton Friedman, sería: ¿qué es peor, desde un punto de vista societal, padecer los efectos de la inflación abierta producida por los conflictos redistributivos de las sociedades modernas o tener que hacer frente a las manifestaciones no inflacionarias desconocidas a que darían lugar dichos conflictos en caso de que una regla monetaria acabase definitivamente con la inflación? La teoría económica no puede contestar esta pregunta en absoluto y la dinámica societal no está aún suficientemente desarrollada para hacerlo tampoco. Lo que yo pretendo con esta pregunta, y con las observaciones anteriores acerca de la política pública *(vid. supra,* notas 21 y 32), es abrir los ojos del lector a las limitaciones de la política económica convencional y a la importancia de aumentar nuestros conocimientos de dinámica societal.

Es interesante señalar en este contexto lo que el economista americano Henry Ludwell Moore (1869-1958), uno de los pioneros de la econometría, llamó el postulado de la falta de importancia de los efectos indirectos *(postulate of the negligibility of indirect effects).* Véase su obra *Synthetic Economics,* New York, Macmillan 1929, páginas 23-28. La palabra postulado, escogida por Moore, es enteramente certera, porque una cosa es creer o suponer (postular) que los efectos indirectos de una cierta medida son despreciables o minúsculos y otra saber que efectivamente lo son.

(41) Recuerde el lector la existencia, en el caso de los Estados Unidos, de los llamados eurodólares y petrodólares. Véase también el artículo de DANIEL R. FUSFELD, «The Next Great Depression II: The Impending Financial Collapse, *Journal of Economic Issues,* vol. 14, n.° 2, junio 1980, páginas 493-503. (Mi traducción de este artículo se publicará más adelante en PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA con el título de «La próxima Gran Depresión: El inminente derrumbamiento financiero».)

(42) Una ilustración tomada de los países escandinavos bastará para mostrarlo. Se ha observado allí que se comportan de manera distinta la tasa salarial por hora *(hourly wage rate)* y los ingresos salariales semanales *(weekly wage earnings),* que incluyen, además del salario regular, remuneración por horas extraordinarias, bonos especiales, gratificaciones, dietas y otros gajes y emolumentos. Mientras que la tasa horaria se ve afectada por la política de rentas, los ingresos semanales, en cambio, tienden a moverse de acuerdo con la demanda agregada. Esto ocasiona una desviación o discrepancia salarial creciente *(wage drift)* respecto de los mínimos salariales establecidos por la negociación colectiva, lo cual hace que esos mínimos sean cada vez menos eficaces.

(43) *Vid.* LOUIS EMMERIJ & DHARAM GHAI, «The World Employment Conference: A Preliminary Assessment», *International Labour Review,* vol. 114, n.° 3, noviembre-diciembre 1976, págs. 299-309.

(44) Entre ellas figuran la ley sobre el adiestramiento y desarrollo de la mano de obra (1962), la ley de los derechos civiles (1964), la ley del adiestramiento y empleo comprensivos (1973), y el famoso proyecto de ley de Humphrey & Hawkins sobre el pleno empleo y el crecimiento equilibrado introducido en 1976 para completar la famosa ley del empleo de 1946.

(45) En los Estados Unidos, por ejemplo, de acuerdo con una regularidad em-

pírica observada allí después de la Segunda Guerra Mundial y conocida como ley de Okun, una reducción del 1 por 100 en la tasa de desempleo exige un aumento en el producto bruto del 2,5 ó 3 por 100 aproximadamente. Es decir, para conseguir una ligera mejoría en los niveles de paro obrero son precisas tasas relativamente altas de crecimiento de la economía.

(46) Esa asociación simbiótica se refiere a la conveniencia de introducir en la esfera económica instituciones nuevas que combinen la eficiencia mayor del sector privado con la preocupación por el bien común y la justicia económica, propia del sector público. Esto probablemente requerirá cambios en la organización del trabajo y en la gestión de las empresas, así como alguna forma de planificación central, público-privada, orientadora de la economía, tal como la utilizada en los países escandinavos y Francia después de la Segunda Guerra Mundial.

(47) En Europa, los países escandinavos y Finlandia serían probablemente los mejor calificados por su historial reciente para tomar esta iniciativa. Otros buenos candidatos serían México, Canadá e India.

(48) Uno de los hechos más sorprendentes de la historia de la humanidad es precisamente la lentitud con que la idea del amor se abre camino en las relaciones sociales e internacionales, pese a la importancia que se le ha dado a ella en las grandes religiones. En las ciencias sociales, el amor y el don han sido estudiados entre otros por los sociólogos Marcel Mauss y Pitirim Sorokin, por los economistas François Perroux y Kenneth Boulding, y por el psicoanalista Erich Fromm. Una obra pionera es la de RICHARD M. TITMUSS, *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy,* New York, Pantheon Books, 1971.

(49) Esta es la palabra utilizada *(counterintuitive results)* por Jay Forrester, el conocido teórico de sistemas de M.I.T. El economista Kenneth E. Boulding ha designado esta característica de las sociedades modernas con el nombre de la «ley de la ironía política».

(50) En lenguaje técnico tenemos aquí un problema de optimización, condicionada por estas dos limitaciones o restricciones: 1) la falta de unanimidad entre los miembros de las sociedades pluralistas acerca de los objetivos y valores que llevan a la vida individual plena, y 2) nuestros conocimientos fragmentarios y poco sólidos de las leyes de la dinámica societal. La función objetiva societal, en otras palabras, no está definida. Nos encontramos, pues, ante un problema macroevolutivo típico y por eso, creo yo, que el factor clave es el aprendizaje.

Se puede objetar que «aprender» es una solución demasiado genérica, poco específica, del problema de optimización planteado por la política pública societal e, *inicialmente,* es verdad que es así. Veamos, pues, las otras alternativas con que contamos. Las principales son la revolución, el *laissez-faire* y la planificación central. La revolución es la respuesta colérica y dionisíaca al problema del ordenamiento social. Es un método demasiado destructivo y peligroso en la era atómica. En el mejor de los casos es sólo el prólogo de una solución porque, naturalmente, hay que contestar también esa pregunta obstinada y recalcitrante: ¿y después de la revolución qué? El *laissez-faire* exige, en cambio, una paciencia casi infinita para esperar a que se produzcan los resultados benévolos del orden natural espontáneo. *Le monde va de lui-même,* pero, aunque nadie sabe exactamente a dónde va, la mayoría de la gente ha decidido hace tiempo que ese no es el sitio al que quiere ir. La planificación central es la solución tecnocrática por antonomasia del problema del orden social. Tiene el doble inconveniente de que pasa sistemáticamente por alto información individual muy valiosa, desperdigada a lo largo del cuerpo social, y de que crea un ingente «aparato» burocrático, con una dinámica interna propia, despilfarrador y poco flexible para las sociedades pluralistas modernas. Ni las técnicas avanzadas de programación ni las computadoras electrónicas han podido eliminar estos defectos.

(51) El sociólogo y economista alemán MAX WEBER analizó con detenimiento el concepto de legitimidad en su obra *Economía y sociedad* (1922). Kenneth E. Boulding ha definido la legitimidad como la aceptación general por las partes interesadas en una cierta institución, rol social o hábito de conducta de que éstos forman parte del orden moral o social regular en que viven. (Véase su obra *Collected Papers,* vol. 5, Boulder, Colorado Associated University Press, 1975, pág. 233.)

(52) El concepto de rezago cultural se debe al economista Thorstein Bunde Veblen (1857-1929) y al sociólogo William Fielding Ogburn (1886-1959). Veblen y Ogburn desarrollaron este concepto al estudiar los ajustes sociales al cambio tecnológico. El concepto de rezago societal utilizado por mí es semejante, aunque más «agregado».

(53) *Vid.* CAMPBELL R. MCCONNELL, *Economics: Principles, Problems, and Policies,* 8.ª edición, New York, McGraw-Hill, 1981, pág. 413.

(54) Se estima que los Estados Unidos, por ejemplo, han estado dedicando, a partir de 1950, el 10 por 100 aproximadamente de su producto nacional bruto a gastos militares. Esta enorme cuota de la llamada economía bélica americana resulta, sin embargo, moderada cuando se compara con la de otros países que carecen de la base

económica de ese gran país. En efecto, los Estados Unidos tienen únicamente el 5 por 100 de la población mundial, pero disfrutan del 22 por 100 de la producción total del planeta y, de aquí, que sus enormes gastos militares les resulten relativamente llevaderos. *Vid.* E. K. HUNT & HOWARD J. SHERMAN, *Economics: An Introduction to Traditional and Radical Views,* 3.ª edición, New York, Harper & Row, 1978, págs. 441-445, y MCCONNELL, *op. cit.,* pág. 413.

Sería también revelador comparar las cuotas de gastos militares de los países avanzados con su ayuda económica a los países pobres, que ha estado normalmente por debajo de la cuota del 1 por 100 del producto bruto de dichos países recomendada por las Naciones Unidas.

(55) Hay muchas ilustraciones de la falta de legitimidad mencionada en el texto y que hoy se siente cada vez más en todos los aspectos de la vida cotidiana. *En el plano internacional* se pueden mencionar la confrontación entre el Norte y el Sur (exigencia por los países del Tercer Mundo del establecimiento de un nuevo orden económico internacional, su énfasis en las políticas del propio valimiento y la autonomía societal individual y colectiva, señaladas arriba en la nota número 12, la denuncia por ciertos sectores como neocolonialismo de algunas prácticas de las compañías multinacionales, las tácticas recientes de la OPEP, etc.); la confrontación ideológica entre el Este y el Oeste, es decir entre los países socialistas y capitalistas; las escisiones o rivalidades dentro de estos dos bloques; la dificultad de establecer un diálogo productivo entre el Norte y el Sur, o entre el Este y el Oeste, y la desconfianza y las reservas con que se acude a él; el terrorismo internacional; el tráfico de drogas, etc. *En el plano nacional* se pueden señalar las guerras civiles y el descontento regional; la proliferación de los sectores informales, irregulares o subterráneos en las economías avanzadas; la rebelión de los contribuyentes en algunos países; las alteraciones violentas del orden público (el terrorismo, las huelgas y las protestas), etc. *En el plano empresarial* tenemos una gama variada de prácticas gerenciales, poco éticas, reveladas por incidentes como el del escándalo de Watergate; el empeoramiento de la ética del trabajo y la reducción deliberada de la productividad, etc. *En el plano intelectual* se puede señalar la aparición en los países avanzados de Occidente de un vigoroso movimiento radical o izquierdista en las ciencias sociales durante la década de los sesenta, altamente crítico del orden social prevaleciente en esos países. Finalmente, *en el plano individual* tenemos la generalizada, estridente y machacona insistencia en los derechos individuales con olvido total de los deberes correspondientes; el terrorismo y la destrucción maliciosa del patrimonio colectivo; la evasión contributiva, etc.

(56) La creciente e imbricada dependencia recíproca entre las esferas política y económica se ha intensificado después de la Segunda Guerra Mundial. Se pueden señalar como ejemplos la función estabilizadora de la economía asumida por los gobiernos de los países capitalistas; la aparición de un ciclo económico de carácter político, ocasionado por los esfuerzos del partido en el poder de activar interesadamente la economía antes de las elecciones políticas; el surgimiento de fenómenos tales como el llamado complejo industrial-militar, denunciado en los Estados Unidos por el presidente Eisenhower en su alocución de despedida a la nación americana en enero de 1961; el compartimiento del poder político real de los gobiernos de muchos países con las grandes empresas, tanto nacionales como multinacionales; la erosión de la autonomía nacional monetaria, incluso de países como Estados Unidos (recuérdense los eurodólares y los petrodólares), etcétera.

(57) En este contexto se puede señalar como ejemplo el interés que la crisis de los setenta ha despertado en el tema del capitalismo como sistema social. El lector puede consultar las siguientes obras: DANIEL BELL, *The Cultural Contradictions of Capitalism,* New York, Basic Books, 1976; MICHAEL HARRINGTON, *The Twilight of Capitalism,* New York, Simon & Schuster, 1976; ROBERT L. HEILBRONER, *Business Civilization in Decline,* New York, W. W. Norton, 1976; IRVING KRISTOL, *Two Cheers for Capitalism,* New York, Basic Books, 1978, y MILTON & ROSE FRIEDMAN, *Free to Choose: A Personal Statement,* New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1979.

(58) *Vid.* JOAN ROBINSON, «What Are the Questions?», *Journal of Economic Literature,* vol. 15, n.º 4, diciembre 1977, página 1337. En el último párrafo de este artículo la señora Robinson afirma lo siguiente: «Estas preguntas tienen que ver con todo el sistema político y social del mundo capitalista y no pueden ser resueltas por la teoría económica, pero sería bueno que los economistas admitiesen al menos con honestidad que no tienen respuesta para ellas.» Esto es cierto, pero conviene añadir que las preguntas planteadas en el artículo de la señora Robinson, o en mi ensayo sobre la crisis mundial, no han sido contestadas tampoco ni por los economistas ni por los gobernantes de los países del Segundo o del Tercer Mundo. Al igual que la pregunta ¿para qué el crecimiento?, que la señora Robinson llama la mayor de las preguntas económicas *(ib.,* pág. 1337), estas otras preguntas nos llevan a las fronteras mismas de la teoría y de la práctica social contemporáneas y nos ponen por ello en la necesidad de iniciar un largo y difícil proceso de aprendizaje. Más urgente y productivo que inculpar a unos u a otros por el actual estado de cosas es comenzar a tomar medidas efectivas para remediar la situación presente.

LA VIVIENDA SOCIAL

Las necesidades que un numeroso grupo de españoles tiene de una vivienda en buenas condiciones y la tradicional función que el sector de la construcción —sobre todo el subsector de la vivienda— tiene como creador de empleo ha supuesto un importante estímulo para una prolongada intervención de la Administración en este sector para garantizarle un nivel de actividad suficiente. Sin embargo, la caída de la demanda, consecuencia a su vez de los grandes aumentos de costes de la vivienda y de la recesión económica, el peso de un indeterminado número de viviendas sin vender en el mercado, una incertidumbre económica que desaconseja a muchas familias hipotecar sus futuros ingresos... forman un apretado haz de motivos para mantener, sin exageración alguna, que la construcción de viviendas está en crisis actualmente en España y que esas medidas de la Administración difícilmente alcanzarán unos objetivos ambiciosos. No existe una fórmula magistral para resolver los graves problemas planteados y salvar las serias dificultades del sector. Este artículo de **Pedro Maestre Yenes** subraya la complejidad del problema, para ir después acotando las zonas donde surgen los principales estrangulamientos, señalar los obstáculos concretos, tanto de carácter estructural como los surgidos con la crisis, y apuntar las vías de solución o, al menos, las medidas más adecuadas para mejorar la situación de estos últimos años.

COMO acertadamente señala John K. Galbraith (1): «El capitalismo sirve perfectamente para proporcionar las cosas —automóviles, envoltorios desechables, drogas, alcohol— que más problemas causan a la ciudad. Pero no sirve para proporcionar lo que los moradores de la ciudad necesitan con mayor urgencia. El capitalismo no ha dado nunca viviendas buenas a precios moderados.» Esta realidad ha hecho que desde hace ya casi un siglo los poderes públicos de los países más adelantados de Occidente, seguidos con posterioridad por otros muchos, hayan intervenido de numerosas formas en un intento de proporcionar viviendas dignas a los ciudadanos. Surge así casi espontáneamente el concepto de vivienda social que en su más amplia aceptación tiene un carácter claramente sociológico y no jurídico. La vivienda social sería por tanto esa vivienda promovida con alguna forma de ayuda pública-fiscal, financiera, técnica con vocación de ser destinada a los sectores de población menos favorecidos. La acción de las Administraciones públicas reviste fundamentalmente, en el campo de la vivienda social, la forma de fomento e incluso de servicio público; mientras que en lo que se refiere a la vivienda libre, se limita, en general, a la acción de policía administrativa.

Nos vamos a referir en este trabajo a la vivienda social, aunque en determinadas ocasiones se haga referencia a la vivienda libre, y en especial a la crisis que viene sufriendo desde hace ya bastantes años, intentando esbozar algunas líneas alternativas hacia el futuro.

I. CONTEXTO GENERAL EN QUE SE PRESENTA LA CRISIS ACTUAL DE LA VIVIENDA

El subsector vivienda se ha encontrado inmerso en España en estos últimos años dentro de un contexto caracterizado: *a)* por una grave crisis económica mundial que se ha reflejado lógicamente en una crisis de la economía española; *b)* por una profunda transformación política que ha llevado al país desde un régimen autoritario a un régimen democrático de libertades; y *c)* por la sustitución de las antiguas estructuras organizativas del Estado por una nueva estructura de carácter autonómico.

Por lo que a la crisis económica se refiere, se puede señalar que ésta se ha visto aún más agudizada en España dado que el contexto político de nuestro país impidió tomar las medidas oportunas cuando fueron adoptadas en la mayoría de los países occidentales. La inmensa mayoría de las características que definen la actual crisis económica inciden gravemente en el subsector vivienda. *Así, la inflación generalizada ha tenido una especial incidencia en el subsector vivienda, ya que*

los grandes aumentos de costes de la mano de obra, sobre todo en los primeros años de la crisis, y de los materiales, ha conducido también a un aumento importante de los precios de la vivienda. En el cuadro n.° 1 se puede observar el incremento de costes de mano de obra y de material para 1981 y 1982, el incremento de los módulos de viviendas de protección oficial establecidos por el Decreto-ley 31/1978 y el del índice de precios al consumo general. Como se puede constatar, el problema más grave lo presentan en estos momentos los materiales de construcción.

La gran inflación ha provocado una absoluta imposibilidad de obtener financiación a bajo coste y largo plazo para la promoción y adquisición de viviendas. Por su propia naturaleza, la vivienda requiere este tipo de financiación y los largos plazos exigidos imposibilitan cualquier planteamiento financiero lógico en unas circunstancias normales. Así, por ejemplo, la regulación de un mercado secundario de hipotecas, el cual se venía haciendo tan necesario en nuestro país, por la Ley 1/1981, difícilmente podrá hacer que funcione dicho mercado, el cual, según ha demostrado la experiencia, únicamente funciona con eficacia con tasas de inflación inferiores al 6 ó 7 por 100 anual.

La inflación ha provocado asimismo, sobre todo en los últimos años, una pérdida del poder adquisitivo real, lo cual ha ocasionado que las clases sociales menos favorecidas hayan tenido que desviar sus recursos económicos hacia el consumo básico, dejando, en cierta medida, relegada a la vivienda dentro de su estructura general del gasto.

CUADRO N.° 1

EVOLUCION DEL INDICE DE PRECIOS DE MANO DE OBRA Y MATERIALES DE CONSTRUCCION DEL MODULO VPO 31/78 Y DEL IPC GENERAL

	% Δ *PARA 1981*		% Δ *PARA 1982*
	Junio 80/Sept. 79	*Sept. 80/Sept. 79*	*Junio 81/Sept. 80*
Mano de obra	12,8	15,4	11,0
Materiales de construcción	17,4	24,6	20,7
Módulos VPO 31/78 (1).	11,4	15,20 (14,19) (3)	12,1
IPC General	10,9	15,0	9,8 (2)

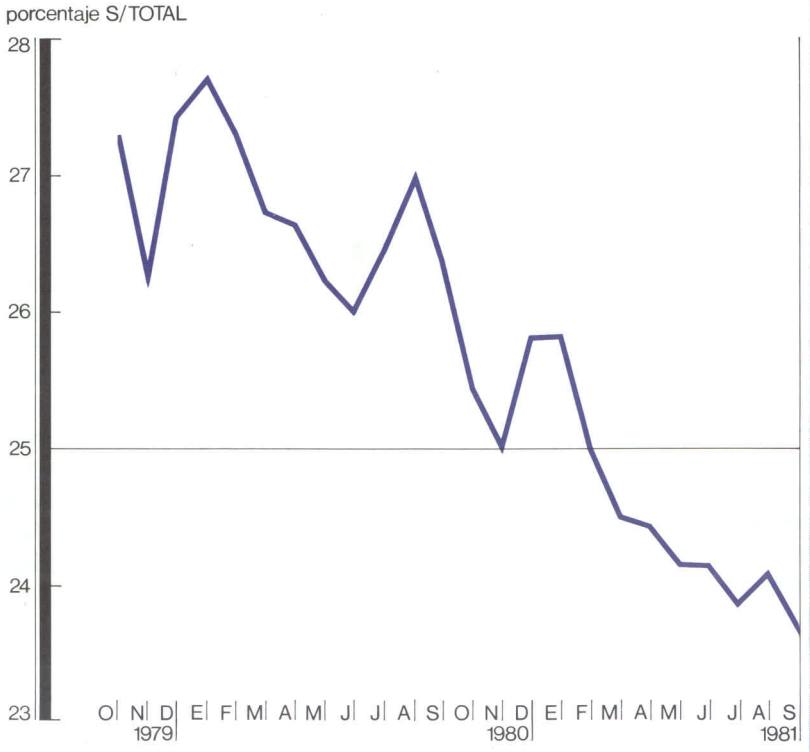
(1) Estimación sobre un área geográfica única.

(2) Provisional.

(3) La cifra entre paréntesis corresponde a la corrección efectuada deduciendo gastos de notaría, registro y varios.

Fuente: Servicio de Estudios Económicos y Financieros (Dirección General de Arquitectura y Vivienda).

GRAFICO 1.
EVOLUCION DEL DESEMPLEO REGISTRADO EN CONSTRUCCION (miles de personas)



La segunda característica fundamental de la crisis económica que vivimos desde el año 1973 es la de que junto a la inflación, ya comentada, se ha producido una recesión económica acompañada del consiguiente aumento del desempleo. *El desempleo influye en el sector vivienda bajo dos aspectos diferentes, pero ambos importantes.* En primer lugar *el desempleo específico en el subsector vivienda es a nivel sectorial el más grave de todos ellos.* En el gráfico 1 se relaciona el desempleo registrado en construcción y se puede comprobar que el tanto por ciento que supone sobre el total es mucho mayor que lo que supone el sector construcción sobre el total de producción de todos los sectores económicos. Esta mayor tasa de desempleo en el sector construcción es lógica, dado que la mano de obra desplazada del campo al sector secundario comienza por lo general a trabajar en la construcción, al ser los niveles de conocimiento y de preparación técnica exigidos aquí menores que en otros sectores productivos.

Por otra parte, cabe destacar los efectos que produce en el subsector de la vivienda la existencia de un desempleo generalizado en todo el país. Así la existencia de este desempleo disminuye notablemente la demanda de vivienda. Se debe tener en cuenta además que la vivienda social es adquirida, en muchos casos, por los ingresos que obtienen los hijos. Al afectar de forma especialmente notable el desempleo a los más jóvenes, la fuente tradicional de financiación familiar de la vivienda social se ha visto notablemente perjudicada.

El desempleo provoca también una situación psicológica en el trabajador que le crea unas expectativas a medio y largo plazo muy negativas. Existe en muchas familias un gran temor a la pérdida del empleo, o al menos una expectativa de inseguridad evidente, en cuanto al mantenimiento del puesto de trabajo. *La vivienda por su propia naturaleza requiere financiación a medio o largo plazo y si los demandantes potenciales de la misma no tienen expectativas a estos plazos no se convertirán en demandantes reales.*

La inflación y la recesión, repercutiendo en el desempleo, han provocado una disminución de la productividad con el consiguiente aumento de costes. Las dificultades financieras coincidentes con toda crisis económica profunda y de larga duración han afectado también de forma especial a la vivienda bajo dos aspectos: *a)* como ya se ha comentado, el sistema financiero español no proporciona una óptima financiación a coste razonable y a largo plazo; *b)* las dificultades financieras y la situación de crisis profunda de numerosas empresas, en todos los sectores de la economía, ha hecho que los empresarios tuviesen que buscar, en muchos casos, financiación y liquidez por vías extraordinarias, siendo una de ellas la de recurrir a *la venta de su patrimonio inmobiliario,* constituido durante los años sesenta y primeros del setenta a cargo de los brillantes beneficios obtenidos durante esos años. La liquidación de este patrimonio inmobiliario, compuesto por viviendas en buen estado y de algunos años de antigüedad en la mayoría de los casos, ha contribuido a dificultar más la venta de viviendas de nueva construcción. Los poseedores de viviendas usadas han debido, en ocasiones, malvenderlas para obtener una liquidez absolutamente necesaria a sus empresas. Este hecho ha modificado notablemente las expectativas de mercado que muchos promotores tenían al iniciar sus nuevos programas de vivienda.

Finalmente, debemos señalar que, como es lógico, la crisis en el subsector de la vivienda ha supuesto una disminución de las inversiones y del crecimiento industrial. Esto, a su vez, ha provocado *una caída en la tasa de emigración de las zonas rurales a las urbanas* y consiguientemente la disminución de la demanda potencial de vivienda, que tan altos niveles llegó a alcanzar en los años sesenta y en los primeros setenta. Esa demanda de viviendas evitó que los promotores de las mismas tuvieran que montar estructuras comerciales para su venta. Los demandantes acudían a los promotores a comprar la vivienda antes de que se iniciase la construcción, y el promotor no necesitó pensar en uno de los aspectos fundamentales de la empresa, el de la comercialización de sus productos. En la situación actual el panorama es muy diferente: el promotor de viviendas se encuentra ante el hecho de que ya no viene el demandante a comprarle la vivienda; el promotor necesita salir a buscar al adquirente y, por tanto, *montar de nueva planta una estructura comercial de la que carecía,* con las consiguientes dificultades y aumentos de costos que se reflejan o en aumentos de precios o en disminución de beneficios.

El segundo aspecto fundamental que define el contexto general en el que se presenta

la crisis actual de la vivienda es el relativo a la transformación política acaecida en España a partir del año 1976. Desde un sistema autoritario clásico se ha pasado a un sistema democrático occidental asimilable al que hoy tienen los países más desarrollados de Occidente. El cambio de un sistema a otro ha provocado grandes dificultades de adaptación en los empresarios, en los trabajadores y en los políticos. Unos y otros se han visto obligados a tener que reajustar su comportamiento. Esta necesidad de reajuste, así como el cambio psicológico producido por la nueva situación, han incidido notablemente en la crisis del subsector vivienda. Es decir, hay que añadir a la crisis económica generalizada las consecuencias provocadas por el cambio político para poder comprender realmente las causas de la actual crisis del subsector vivienda en España.

Los empresarios promotores de vivienda, ante la nueva situación, han comprendido que los tiempos en que se podía obtener un 30 ó 40 por 100 de beneficio neto han pasado a la historia y que *en el momento actual es necesario acostumbrarse a un beneficio neto del 7 u 8 por 100.* Los promotores que se han adaptado a estas nuevas tasas de beneficio no han tenido dificultades importantes; los que han pretendido seguir obteniendo las tasas de beneficio de los años sesenta se han encontrado con problemas de todo tipo y al final de la gestión de sus promociones, por unas u otras razones, el beneficio obtenido no alcanzaba las expectativas esperadas.

El cambio político ha supuesto también la incorporación a las instituciones europeas y la construcción de un modelo económico similar al de los países de la Europa Occidental; lo cual implica, lógicamente, *la liberalización del sistema financiero y la disminución del intervencionismo estatal al que estaba acostumbrado el empresario en la anterior situación.* En la nueva, el empresario ha sentido la necesidad de aumentar su profesionalización en un sector que estaba más necesitado de ello que ningún otro si realmente quería seguir obteniendo rentabilidad en la promoción y construir viviendas.

Las huelgas numerosas, sobre todo en los primeros años de la transición política, y las reivindicaciones, muchas veces justas y otras demagógicas, efectuadas por adquirentes de viviendas sociales han provocado también un fuerte impacto en el empresario, el cual ha debido reajustar sus pautas de conducta a esta nueva situación. Asimismo *la reforma fiscal* iniciada en 1977 ha provocado la desaparición del paraíso fiscal en el que el promotor estaba acostumbrado a desenvolverse anteriormente.

Ahora bien, como ya hemos señalado, no sólo ha afectado al empresario el cambio político acaecido sino también a los ciudadanos, tanto en su faceta de consumidores como en su faceta de trabajadores. En muchos casos el público ha considerado que la democracia únicamente suponía la existencia de derechos pero no la de deberes. En la nueva etapa, el trabajador, en algunos casos y sobre todo en el inico de la transición, consideró que la huelga y los aumentos salariales eran algo consustancial con la democracia pero no pensó que el aumento de productividad tendría que ser la contraprestación necesaria a la huelga y al mejor nivel retributivo.

La democracia también ha traído unos cambios importantes en las pautas de conducta del ciudadano como consumidor que han provocado graves problemas al subsector vivienda. Este comportamiento, en muchos casos anecdótico y sin importancia cuantitativa, ha incidido, sin embargo, de forma muy notable en el subsector haciendo que tanto los empresarios promotores como las entidades de crédito adoptasen medidas preventivas importantes. Se han dado casos de considerar que *el préstamo hipotecario para financiar una vivienda era un derecho indiscutible del adquirente y, a la hora de efectuar los pagos, no se consideraba que éstos constituyeran un deber de la misma categoría.* Las entidades de crédito, lógicamente, han visto con preocupación estos hechos que, como ya se ha señalado, no han tenido tanta importancia cuantitativa como psicológica. Como consecuencia, ha surgido la cuestión de si el Estado, a través de sus Administraciones públicas, debería ser el responsable subsidiario de los impagos de las amortizaciones de los préstamos hipotecarios. Las entidades de crédito consideraban ya, en muchos casos, insuficiente la garantía hipotecaria dado que la ejecución era, en ocasiones, prácticamente inviable.

Temas asimismo anecdóticos como el asalto a viviendas desocupadas han provocado efectos negativos en el subsector vivienda. El ciudadano con po-

der reivindicativo fuerte ha aprovechado también la nueva situación para *exigir del Estado, en algunos casos, prestaciones desmesuradas* que suponían, la mayoría de las veces, situaciones de claro privilegio respecto de lo que la Administración podía conceder a otros ciudadanos con mucha peor situación objetiva en cuanto a su vivienda se refiere. El caso concreto de las remodelaciones de barrios de Madrid será un tema que merecerá un estudio detallado y monográfico, para comprender el trato discriminado que se ha dado a favor de los vecinos de Madrid respecto a vecinos de otras partes del país y en especial de las zonas rurales.

En el contexto del cambio político, también las autoridades públicas se han visto notablemente afectadas, y han debido irse acostumbrando a las pautas que exige el nuevo sistema político. En los años de la transición, por lo que al subsector vivienda se refiere, *las rectificaciones legislativas, las órdenes interiores comunicadas y los cambios de opinión por presiones empresariales o vecinales han sido frecuentes.* En la nueva situación, la asunción del coste político que supone muchas veces la adopción de medidas necesarias provoca el que dichas medidas no se adopten.

No obstante lo anteriormente señalado, se ha notado claramente un cambio importante en los dos últimos años y la situación descrita se va serenando y matizando; el ruido general que provocó la transición política en los primeros tiempos, y que alcanzó su máximo en el año 1979, se ha moderado muy notablemente.

El tercer aspecto importante que hay que tener en cuenta para delimitar el contexto en el que se desenvuelve actualmente el subsector vivienda, es el de la *nueva estructura del Estado.* La estructura autonómica se ha dibujado con imprecisión, y se ha ido construyendo en una transición desordenada sin que el modelo final estuviese claramente definido. La Ley Orgánica para la Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) está contribuyendo a aclarar, en parte, el panorama en forma positiva. *Muchas de las disposiciones legales vigentes en materia de vivienda, o en relación con ella, tienen una concepción centralista* y su aplicación en el nuevo contexto autonómico produce inevitables roces.

No obstante, debemos señalar, como conclusión fundamental relativa al contexto que hemos definido, que nos encontramos ante unas expectativas optimistas. La situación económica mundial va mejorando y consiguientemente mejorará la situación económica española. Los empresarios, los políticos y, en general, los ciudadanos están adaptándose bien a la nueva situación, contribuyendo así a su consolidación.

Hasta ahora hemos visto el contexto de crisis económica, de cambio político y de creación de la nueva estructura del Estado; también hemos apuntado las incidencias que esto ha ocasionado en el subsector vivienda. Ahora bien, quisiéramos en este momento hacer una breve digresión sobre la crisis del subsector vivienda más en concreto. En primer lugar, deberemos plantearnos si la crisis económica generalizada implica la existencia de una crisis de vivienda y, en caso de que así sea, cuál es la naturaleza de esta crisis. Es evidente que no se construyen 11 viviendas por 1.000 habitantes y año como ocurría en el año 1973, por ejemplo, sino que en los años 1980 y 1981 se han terminado del orden de siete viviendas por 1.000 habitantes y año. Esto podría, a primera vista, señalar que, evidentemente, hay una crisis grave en el subsector vivienda, al igual que existe una crisis económica grave de carácter general. Ahora bien, hay que señalar que en los años sesenta y primeros del setenta en los países más desarrollados de Europa Occidental se construían de siete a ocho viviendas por cada 1.000 habitantes y año y no se podía inferir de ello una crisis del sector de la vivienda.

Es decir, aunque exista una crisis de vivienda, hay que matizar cuando se quiere profundizar en sus rasgos y factores para establecer una política. Y, asimismo, hay que tener en cuenta que la finalización de la crisis no nos va a conducir, seguramente, a las tasas de construcción del año 1973. El enorme déficit cuantitativo de vivienda existente en España en los años sesenta ha disminuido notablemente como consecuencia del gran número de viviendas construidas en dichos años. Por lo tanto, el volver a esas tasas sería artificial, posiblemente innecesario, y en caso de intentarlo se detraerían recursos de otros sectores más necesitados.

Admitida la existencia de una crisis con el matiz señalado, hay que dejar constancia clara de que estamos ante una crisis de demanda y no de oferta. Por las razones, ya apuntadas, la demanda de vivienda se encuentra retraída. No se trata tanto de que no haya condi-

ciones de financiación aceptables, o de que no haya financiación cuantitativamente suficiente a nivel global; en estos aspectos los esfuerzos realizados por la Administración han resuelto, al menos parcialmente, el problema que existía hace años. La causa fundamental de que estemos ante un retraimiento importante de la demanda de vivienda social es que los sectores sociales que lógicamente la conforman no tienen expectativas a medio y largo plazo. El trabajador con empleo, haciendo un esfuerzo notable es cierto, podría, detrayendo entre un 10 y un 30 por 100 de su salario, adquirir una vivienda de protección oficial, pero no se atreve. El crecimiento continuo del desempleo y el cierre de las empresas le condicionan psicológicamente de forma importante y le impiden tomar la decisión de adquirir una vivienda.

II. MARCO ACTUAL ESPECIFICO DEL SUBSECTOR VIVIENDA ANTE LA CRISIS

En primer lugar, hay que proceder a considerar el marco legal del subsector vivienda. Existen una serie de normas con diferente rango que regulan de forma directa o indirecta las actividades concernientes a la vivienda que puntualmente se analizarán. Las más importantes son las siguientes:

1.ª El Real Decreto-ley 31/1978 y las normas de desarrollo del mismo. Este Decreto-ley regula y define jurídicamente todo lo relativo a lo que en términos no jurídicos podríamos denominar vivienda social. En estas disposiciones este tipo de viviendas se denomina Viviendas de Protección Oficial. Frente a lo que establecían las disposiciones anteriores relativas a viviendas de esta naturaleza, en las que se hacía diferencia entre las viviendas considerando a éstas como objeto (Grupo I Vivienda Subvencionada, etc.) y se fomentaba a la vivienda protegida ayudando básicamente a la piedra y no a la persona; en el sistema actualmente vigente que regula las Viviendas de Protección Oficial, las viviendas no presentan diferencias por lo que al objeto se refiere, pero sí las presentan en lo relativo al sujeto potencial que utilizará dichas viviendas. En este sentido se podrían distinguir las Viviendas de Protección Oficial propiamente dichas, las Viviendas de Protección Oficial con Ayuda Económica Personal y las Viviendas de Protección Oficial Promovidas Públicamente. Las condiciones de financiación de las mismas y el precio varían; y el destinatario potencial de cada una de ellas presenta diferentes perfiles. Las Viviendas de Protección Oficial pueden ser adquiridas por cualquier ciudadano, las de Protección Oficial con Ayuda Económica Personal pueden serlo por aquellos ciudadanos con ingresos familiares inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional y las viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública pueden ser adquiridas exclusivamente por ciudadanos con ingresos familiares inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional.

Las condiciones objetivas que deben cumplir todas las viviendas de Protección Oficial, tienen su exponente de mayor importancia en la limitación de la superficie útil que deben tener las viviendas. Como máximo esta superficie útil puede ser de hasta 90 m^2. Además de esta limitación de superficie, todas las viviendas de protección oficial deben, asimismo, cumplir unas condiciones de calidad y diseño claramente tasadas en la legislación vigente. Respecto a la limitación de la superficie, hay que resaltar que ha supuesto un notable avance desde el punto de vista social, ya que se garantiza, en principio, el que las viviendas protegidas no serán ocupadas por familias con rentas altas. En las anteriores disposiciones sobre viviendas de protección oficial no había prácticamente limitación en cuanto a superficie, y esto dio lugar a que los destinatarios de muchas viviendas de Protección Oficial, tuviesen niveles de renta más adecuados para adquirir su vivienda en el mercado libre que en el de las viviendas protegidas. Por lo que se refiera a las *normas de calidad,* hay que señalar que el nivel de las mismas parece, en principio, el adecuado, pero en contraposición a esto, las normas de diseño tienen unos niveles inadecuados para la actual situación del país.

La limitación de precio es otro de los condicionantes fundamentales que deben satisfacer las viviendas de Protección Oficial para que puedan merecer la calificación de tales. El precio de las viviendas de Protección Oficial tiene en la actual legislación como referencia fundamental *el denominado módulo cuya real significación es el precio al que se puede vender el metro cuadrado útil de vivienda obteniendo unos beneficios razonables.* El precio máximo en el caso general puede llegar a ser de 1,2 veces el módulo; ahora bien, en el caso de

las viviendas de protección oficial con Ayuda Económica Personal o de Protección Pública el precio máximo coincide con el módulo. La normativa legal prevé diferentes módulos según distintas áreas geográficas homogéneas en cuanto a costes de promoción de viviendas; y prevé, asimismo, la revisión de ese módulo anualmente para adecuarlo a los incrementos de los costes de construcción.

En este momento, la fijación de precios a través del módulo mencionado presenta una serie de problemas dignos de tener en cuenta. En primer lugar, al venir dado el precio de la vivienda como función linealmente proporcional del módulo y de la superficie de la vivienda y representar aquél una cantidad relativa al metro cuadrado útil, no se tiene en cuenta para nada en la fijación del precio un hecho importante como es el que produzcan una mayor rentabilidad económica las viviendas de mayor superficie por el hecho de que necesitan unas instalaciones (cocina, cuartos de baño) prácticamente iguales a las de las viviendas pequeñas y constituye el componente de coste más importante en la construcción de una vivienda. Es decir, el precio de una vivienda debería ser linealmente proporcional al módulo y en proporción decreciente a la dimensión de la vivienda.

Otro problema que se plantea en la fijación del módulo es la revisión del mismo. En la actualidad se viene haciendo a través de una fórmula polinómica, que convendría ajustar y corregir, sobre todo en el sentido de que no se considerase en la revisión aquella parte de la vivienda ya construida sino exclusivamente la parte de la vivienda que quedase por construir, y que sería por lo tanto a la única que le afectaría un eventual crecimiento de los costes de materiales y mano de obra. Hoy día, sin embargo, el planteamiento está hecho de tal forma que al producirse la revisión del módulo se incrementa el precio de toda la vivienda, aunque sólo quedase ya una pequeña parte de ella por construir.

La fijación del módulo por áreas geográficas homogéneas presenta dificultades, ya que la estructura de los costes a nivel territorial desagregado no es conocida con precisión suficiente para poder matizar bien los distintos módulos. Esto provoca el que en algunos lugares se puedan promover viviendas de protección oficial holgadamente al módulo establecido y, sin embargo, en determinadas zonas, con problemas de suelo por ejemplo, no se puedan construir viviendas de protección oficial ni a 1,2 del módulo vigente. La experiencia demuestra también, en este sentido, que los empresarios presionan fuertemente a la Administración para provocar la introducción de determinadas localidades dentro de algún área geográfico homogénea, cuyo módulo sea superior al de aquella en la que se encuentra ubicada. En el caso límite se llegaría a que habría que introducir a todas las localidades en el área homogénea de módulo mayor; y se está caminando aceleradamente en este sentido.

Analizadas, brevemente, las limitaciones y condiciones que deben cumplir las viviendas de Protección Oficial, nos referiremos a continuación, también muy brevemente, a las ventajas que la legislación vigente otorga a dichas viviendas. Estas ventajas son básicamente de carácter financiero y de carácter fiscal. Las de carácter fiscal las comentaremos más adelante al hablar de las disposiciones legales relativas a esta materia y de su incidencia en el subsector vivienda.

Por lo que a la *financiación* se refiere hay que distinguir dos aspectos fundamentales. El primero de ellos es el relativo a *la financiación global* que el sistema proporciona al subsector vivienda y más concretamente a la vivienda de protección oficial. Este tema se abordará al hablar del programa trienal de viviendas de protección oficial 1981-83.

El segundo aspecto importante relativo a la financiación, es el *de la calidad de esa financiación.* En este sentido, debemos señalar que los niveles cualitativos de financiación que contempla hoy día la legislación vigente, si bien no son los óptimos, sí son lo suficientemente aceptables como para que, fuera de otras circunstancias ya comentadas, pudiese existir una demanda de vivienda importante.

Las viviendas de Protección Oficial en general pueden obtener una financiación de hasta el 70 por 100 del módulo, con un plazo de amortización de doce años más tres de carencia a un tipo de interés del 11 por 100. Las viviendas de Protección Oficial con Ayuda Económica Personal pueden obtener un préstamo de hasta el 85 por 100 del módulo, a un tipo de interés del 11 por 100 y con un período de amortización que puede variar de 15 a 19 años en función de que las viviendas hayan sido promovidas con o sin ánimo de lucro. Finalmente las

viviendas de Protección Oficial de promoción pública pueden conseguir una financiación del 95 por 100 del módulo, a 25 años y a un tipo de interés del 5 por 100. Con estas condiciones de financiación el resultado que se obtiene es que para adquirir una vivienda de Protección Oficial una familia tiene que pagar como máximo el 30 por 100 de su renta familiar. Si la vivienda es con ayuda econónica personal tendrá que pagar un 20 por 100 de su renta; si la vivienda es de promoción pública tendrá que pagar entre un 10 y un 15 por 100 de su renta.

Tal vez el problema más grave para los adquirentes de viviendas de Protección Oficial es el de la aportación inicial, que podría llegar a ser, en algunos casos, excesivamente alta para que el preahorro antes de la adquisición de la vivienda pudiese llegar a cubrir dicha entrada inicial. En este sentido el desarrollar al máximo y modificar, impulsándolo, el tema del ahorro vivienda podría dar resultados muy positivos.

2.ª Dentro del marco legal, conviene, en segundo lugar, hacer consideraciones de la *Ley del Suelo* por su gran incidencia en la promoción y construcción de viviendas. *Esa Ley, técnicamente muy avanzada, es una Ley concebida para una estructura del Estado con carácter centralizado* y por lo tanto necesita ser revisada con urgencia ante la nueva organización del Estado. *Es, además, una Ley excesivamente compleja* en la que, por ejemplo, el tema del aprovechamiento medio es de difícil instrumentación práctica en la mayoría de las localidades españolas que no disponen de aparato funcionarial suficiente para desarrollar temas como éste.

Asimismo, hay que señalar que la normativa vigente en materia de suelo *tiende a introducir un gran intervencionismo* en el planeamiento, sin intervenir en la misma medida en solucionar los problemas que la gestión del suelo implica. Las Administraciones públicas deberían intervenir mucho más en la gestión del suelo; poner en el mercado selectivamente, para reconducir la oferta y la demanda cuando fuese necesario, suelo con licencia o con posibilidad inmediata de obtenerla; subastar dicho suelo entre promotores privados, adjudicándolo en función de las características del producto a promover en dicho suelo, teniendo en cuenta especialmente el precio de las viviendas y los destinatarios potenciales de las mismas.

Hay que señalar, además, que, en el momento actual, nos encontramos en un *proceso de revisión de la mayor parte de los Planes Generales Municipales de adecuación urbanística* aprobados hasta la actualidad en España, aun cuando en parte de ellos —en especial en los aprobados durante los cinco primeros años de la década de los años setenta (hasta el 2 de mayo de 1975 en que se aprobó la nueva y vigente Ley del Suelo)—, se trata de una mera adaptación a las calificaciones y requisitos exigidos por la nueva Ley del Suelo y los reglamentos vigentes que la desarrollan. Esta adaptación se da sólo en un número reducido de municipios, estando, en la actualidad la mayoría de ellos, en un proceso de revisión y no de adaptación del planeamiento. Esto origina una gran inseguridad en cuanto a las calificaciones del suelo y sus aprovechamientos urbanísticos futuros, junto con un amplio proceso de suspensión de licencias de construcción; todo ello provoca incertidumbre desde el lado de la oferta de viviendas (promotores) respecto al precio y disponibilidad del suelo, influyendo sobre las expectativas, a corto y medio plazo, del volumen ofertable de viviendas y, en definitiva, del precio final de venta de las viviendas.

En aquellos municipios que se hallan en proceso de revisión de planeamiento, los terrenos adquiridos en su día, como reserva futura de suelo para construcción de viviendas, por las empresas promotoras y constructoras, se enfrentan hoy día a un aumento de las cesiones gratuitas de suelo y a mayores dotaciones de suelo para equipamientos exigidas a raíz de la aprobación del Reglamento de Planeamiento de 1978; ambas exigencias, en el contexto de un mercado de suelo en el que se da una fuerte resistencia a la baja de los precios, no sólo en términos reales sino también en términos monetarios, hacen que el suelo tenga una importancia decisiva en la determinación del precio final de venta de las viviendas. Así algunos autores apoyan la teoría de la existencia de una relación de causalidad entre los precios del suelo y los precios finales de venta de viviendas. Este aspecto es sustantivo, ya que una adecuada política económica de la vivienda no debe soslayar el problema de la formación del precio en una de sus componentes principales: el precio del suelo, de gran importancia en la estructura de los costes financieros de la vivienda.

3.ª Dentro del marco jurídi-

co en el que se tiene que desenvolver la vivienda social, se debe prestar especial consideración a las disposiciones fiscales aprobadas dentro del marco de la reforma fiscal.

Con carácter general, y, al menos por lo que a la imposición estatal se refiere, se puede decir que *la fiscalidad de la vivienda ha conseguido, al menos desde un punto de vista estrictamente jurídico e independientemente del complejo tema de la evasión fiscal, mejorar notablemente su situación respecto de la situación anterior.* Aspectos tan importantes como la sustitución del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, cuando se trata de transmisiones empresariales, por el de Tráfico de Empresas supone el reconocimiento de una aspiración largamente mantenida por el subsector. El tratamiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas introduce también un aspecto muy importante, consistente en la posibilidad de desgravar la cuota en una cuantía de un 15 por 100 de los pagos efectuados para la adquisición de una vivienda destinada a uso habitual o del ahorro destinado a ella siempre y cuando dichas cantidades procedan de la renta del ejercicio. En este sentido hay que señalar además, que esta desgravación es la única que no tiene ningún tope de todas las que se contemplan en la legislación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, lo cual no es adecuado, ya que debería existir un tope, suficientemente alto, para que no incentivase, como ocurre en este momento, el que las familias procedan a cambiar de vivienda, mejorando cada vez en dicho cambio, una vez que finalizan el pago de aquella que ocupan. A esto contribuye también la regulación que sobre este tema viene contemplando la Ley de Presupuestos con carácter anual, que consiste en dejar exenta de tributación para el IRPF la plusvalía obtenida por la venta de una vivienda siempre y cuando se destine a la adquisición de otra vivienda habitual. Esta regulación, no obstante, es positiva y convendría establecerla en una ley ordinaria y no con el carácter coyuntural que lógicamente proporciona una Ley de Presupuestos.

Problema diferente presenta el Impuesto sobre el Patrimonio, el cual puede incidir, de forma notable, en la disminución de la demanda de vivienda: el inversor tradicional en vivienda encauzará sus inversiones hacia otros sectores, para evitar que su renta se pueda ver incrementada en el 10 por 100 del valor de su patrimonio inmobiliario a partir de la tercera vivienda. Una reconsideración del Impuesto sobre el Patrimonio podría ser conveniente vista desde el ángulo del subsector vivienda.

Si la imposición de carácter estatal presenta como conjunto aspectos positivos para el subsector vivienda, *la imposición de carácter local ha tenido modificaciones con repercusiones negativas* para dicho subsector.

Analizada la panorámica de la fiscalidad de la vivienda en general, habría que resaltar que las viviendas de protección oficial tienen un trato muy preferente, consistente en la exención del Impuesto del Tráfico de Empresas en la transmisión empresarial de solares para construir viviendas, en la construcción de las viviendas y en la primera transmisión de la vivienda. Por lo que a imposición local se refiere, las viviendas de Protección Oficial están exentas del 90 por 100 de las tasas por licencias y exentas del 50 por 100 de la contribución urbana durante tres años. Esta exención es más desfavorable que la existente anteriormente que era del 90 por 100 durante veinte años.

4.ª La Ley 2/1981, de 25 de marzo, de *regulación del mercado hipotecario,* tiene una importancia excepcional en cuanto a que puede introducir nuevas perspectivas financieras en el subsector. Es indudable que a corto plazo no podrá tener una significación cuantitativamente importante, pero estabilizada la inflación en niveles más bajos y desarrollado el sistema convenientemente podrá cubrir un sector intermedio de la demanda, en cuanto a nivel de renta se refiere, que hoy día no puede encontrar financiación por la línea de la protección oficial.

5.ª *El Acuerdo Marco de Vivienda y Urbanismo* puede jugar dentro del marco legal un papel importante, ya que pretende como objetivo fundamental a corto plazo el cumplimiento del plan trienal de viviendas. Por la propia naturaleza del Acuerdo, se puede concluir que corresponde a las Administraciones públicas el compromiso más grave, ya que su responsabilidad es directa mientras que la de las patronales se limita a la recomendación de lo acordado a los miembros pertenecientes a las mismas. La Administración del Estado llega al extremo de ceder parte de su competencia en el tema de decisiones. El compromiso de los Ayuntamientos es asimismo importante por constituir el primer marco de referencia en la reso-

lución de los problemas de la vivienda que en los países más desarrollados tiene carácter local.

Las posibilidades de cumplimiento del AMVU dependerán de la voluntad política de cumplirlo por las diferentes partes implicadas y la capacidad técnica de instrumentarlo. No obstante, en principio este acuerdo representa un aspecto positivo, al menos, como precedente hacia el futuro.

Examinadas las principales disposiciones de carácter normativo hay que hacer una breve consideración a dos aspectos importantes dentro del marco legal. El primero de ellos el relativo a la situación de la Ley de Protección Pública a la Vivienda, que se encuentra pendiente de tramitación desde el año 1979 en el Congreso de los Diputados. En el Proyecto de Ley de Protección Pública a la Vivienda se regulaban aspectos que, hoy día, se encuentran sin ningún marco legal de referencia, como es el de rehabilitación de los inmuebles antiguos. Este tema requeriría una urgente solución que desde el punto de vista legal podría, con las modificaciones oportunas, encontrar su respuesta en la Ley de Protección Pública a la Vivienda.

Finalmente, el otro tema importante, a destacar dentro del marco legal, es llamar la atención sobre la enorme proliferación de disposiciones legales que constantemente se están publicando sobre vivienda. No se trata de un problema específico de este sector, ya que la proliferación de disposiciones legales afecta a todos los sectores; sin embargo, hay que hacer una consideración sobre él, puesto que es enormemente perjudicial para el funcionamiento del sistema el modificar constantemente disposiciones que sin haber empezado ni siquiera a rodar quedan derogadas. La solución legal al problema de la vivienda debe pasar por pocas disposiciones claras y duraderas. No se puede estar constantemente modificando la legislación a impulsos de las presiones que desde los distintos estamentos sociales llegan al poder público. Como ejemplo concreto, se puede señalar que en el período comprendido entre el 13 de noviembre de 1980 y el 2 de septiembre de 1981, es decir, en menos de diez meses se han publicado en el *Boletín Oficial del Estado,* en relación con la vivienda, una Ley, un Decreto-ley, 13 Decretos, 10 Ordenes Ministeriales y dos Resoluciones circulares. La situación es, por tanto, alarmante.

Una vez comentado el marco legal en el que se sitúa el subsector vivienda, pasaremos a continuación a analizar el marco económico actual de dicho subsector. El programa de viviendas de protección oficial de 1981-83 (ver cuadro n.º 2) requiere unos recursos financieros y presupuestarios que alcanzan 1 billón 375.000 millones de pesetas. Con esta financiación se podrán construir las 571.000 viviendas previstas para el trienio mencionado.

Según los distintos agentes financieros, la financiación del programa se distribuye de acuerdo con lo que figura en el cuadro n.º 3. Para poder alcanzar la financiación de las viviendas del programa, el Estado ha introducido una fórmula interesante, que es la de subsidiar el tipo de interés en tres puntos, para rebajarlo desde el 14 al 11 por 100. Si en el transcurso del tiempo se hace efectiva la disponibilidad de los créditos señalados, se puede asegurar que el programa de viviendas se podrá cumplir perfectamente. Más adelante veremos cuál ha sido el grado de cumplimiento de dicho programa a 30 de septiembre de 1981.

El marco institucional es también un aspecto fundamental a tener en cuenta para comprender la totalidad del sistema en el que está inmersa la vivienda. Por una parte, se puede señalar en primer lugar que la Administración del Estado prácticamente carece de competencias en materia de vivienda. Recientemente, con la creación del Instituto para la Promoción Pú-

CUADRO N.º 2

VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL A INICIAR POR AÑO

(Miles)

AÑOS	*De promoción pública*	*De promoción privada*	*Total*
1981	30	151	181
1982	30	165	195
1983	30	165	195
TOTAL TRIENIO	90	481	571

CUADRO N.° 3

FINANCIACION DEL PROGRAMA DE VPO

(Miles de viviendas y miles de millones de pesetas corrientes)

	1981	*1982*	*1983*
Promoción directa IPPV:			
Viviendas	30	30	30
Créditos	59	66	74
Crédito oficial:			
Viviendas	48	48	48
Créditos	90,3	101,1	113,3
Cajas de Ahorros:			
Viviendas	11	13	15
Créditos	20,7	27,4	35,4
Préstamos con interés subsidiario:			
Viviendas	54	61	60
Créditos	101,6	128,6	141,6
Banca privada:			
Viviendas	38	43	42
Créditos	71,5	90,6	99,1

blica de Viviendas, las competencias que en materia de vivienda correspondían a la Administración del Estado, han sido transferidas a dicho Instituto y, por lo tanto, han pasado al ámbito de la Administración institucional. A lo largo de muchos años ha habido siempre una serie de alternancias en la adjudicación de las competencias relativas a vivienda, pasando éstas desde la Administración institucional a la central y viceversa. A partir de 1978 y hasta la creación del Instituto para la Promoción Pública de Viviendas, se había llegado a establecer un modelo que, desde el punto de vista de racionalidad administrativa, sería el que debería funcionar en la forma más apropiada. Con dicho modelo las competencias de ordenación, política y programación de vivienda, correspondían a la Administración del Estado, y la ejecución de suelo y viviendas de promoción pública correspondían a la Administración institucional, a través del Instituto Nacional de la Vivienda y del Instituto Nacional de Urbanización.

Con la transferencia de todas las competencias al Instituto para la Promoción Pública de Viviendas, se corre el riesgo de ver desde la perspectiva de la promoción pública también la promoción privada. Puede, en consecuencia, haber una tendencia difícil de evitar hacia un intervencionismo excesivo, lo cual no sería en absoluto deseable para la promoción privada de viviendas. No parece razonable el que las competencias de programación y de ejecución se encuentren ubicadas en el mismo órgano, ya que habrá una tendencia inevitable a dar una mucha mayor importancia a la ejecución que a la política y a la programación. Está claramente demostrado que los órganos con una gestión importante dedican sus mayores esfuerzos a esta gestión y a la realización del presupuesto anual que les corresponda, en detrimento de aspectos como la ordenación, la política y la programación. Asimismo es competencia del Instituto para la Promoción Pública de Viviendas, el reconocimiento de la protección oficial para una vivienda, es decir, la calificación provisional y definitiva de las viviendas como viviendas de protección oficial. A nivel institucional las Comunidades Autónomas están ejerciendo en algunos casos las competencias que hemos descrito para el Instituto para la Promoción Pública de Viviendas.

La Administración local tiene también un importante papel institucional en relación con el subsector vivienda, ya que tiene como competencias fundamentales la aprobación del planeamiento urbanístico y la concesión de licencias de construcción.

Finalmente, merece destacarse la importancia institucional de las entidades de crédito, tanto oficiales como privadas, en la promoción de viviendas, ya que la adopción de políticas de vivienda que planteen dificultades instrumentales —por ejemplo, del tipo de escrituración de préstamos hipotecarios— puede hacer inviable su aplicación, aunque desde un punto de vista teórico pueden ser positivas. La implantación, por ejemplo, de la Ayuda Económica Personal

está teniendo enormes dificultades de instrumentación, por los problemas de carácter notarial, registral y escritural que plantean los préstamos establecidos por la misma.

El marco institucional que acabamos de definir tiene un papel primordial, ya que la tramitación administrativa de la política de vivienda de protección oficial se desarrolló en el mismo.

Aunque la Administración pública ha tomado medidas importantes para simplificar la tramitación de los expedientes de viviendas de protección oficial, no hay duda de que aún existen graves razonamientos de carácter administrativo, que dificultan notablemente la gestión administrativa de los expedientes de vivienda. Es muy difícil llegar a mentalizar al funcionario público de que el retraso de un expediente puede suponer unos costes financieros importantes para un promotor; y en este sentido, todas las medidas tendentes a mentalizar al funcionario para que sea capaz de comprender las dificultades de la promoción de viviendas pueden ser enormemente positivas.

III. LA COYUNTURA ACTUAL DEL SUBSECTOR VIVIENDA

Hemos analizado hasta ahora el contexto general en que se sitúa el problema del subsector vivienda y el marco legal, económico e institucional en que se desenvuelve. Vamos a continuación a ver, en términos reales, qué es lo que ha propiciado ese contexto general y ese marco específico. En el cuadro n.º 4 se contiene la evolución de las viviendas de protección oficial privadas y de las viviendas libres, tanto iniciadas como terminadas, partiendo del tercer trimestre de 1980 para llegar al tercer trimestre de 1981.

Como se puede ver, la coyuntura parece presentar una tendencia favorable o, al menos, estable. Las viviendas iniciadas, que son las que nos dan auténticamente el carácter coyuntural de la vivienda, se mantienen durante los cinco trimestres contemplados en unos niveles estables, aunque bajos. Al menos ha desaparecido la clara tendencia decreciente que se había mantenido durante bastantes años.

En el cuadro n.º 5 figura el grado de cumplimiento, desde el punto de vista financiero, del programa de viviendas de protección oficial a 30 de septiembre de 1981, y en el mismo se puede comprobar que, para ser el primer año de iniciación del plan, el grado de cumplimiento es bastante bueno, incluso a nivel de concesiones de crédito. La promoción directa que contempla el programa se ha cumplido en un 69 por 100. La concesión de préstamos a viviendas a financiar por el crédito oficial, se ha cumplido en más de un 100 por 100. La concesión de préstamos a viviendas a financiar por las Cajas de Ahorros, se ha cumplido en un 50 por 100. La concesión de préstamos a viviendas a financiar por la Banca privada, se ha cumplido en más de un 100 por 100 y, considerando el total, se puede decir que se ha cumplido el programa, en cuanto a concesiones de crédito se refiere, en un 80 por 100. Esto nos sitúa en un panorama bastante optimista para el desarrollo del programa de viviendas y mayormente

CUADRO N.º 4

VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS

	3.er trimestre 1980	*4.º trimestre 1980*	*1.er trimestre 1981*	*2.º trimestre 1981*	*3.er trimestre 1981*
Viviendas de Protección Oficial privadas:					
Iniciadas	23.537	24.643	25.301	27.203	23.736
Terminadas	28.127	29.307	28.183	29.756	25.882
Viviendas libres:					
Iniciadas	27.132	33.201	29.439	26.416	25.221
Terminadas	34.233	37.118	26.657	26.291	35.559

CUADRO N.° 5

SITUACION FINANCIERA DEL PROGRAMA DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL 1981/83

A 30 DE SEPTIEMBRE	*OBJETIVO DEL PLAN*		*CON FIRMA DE ACUERDO O AUTORIZACION ADMINISTRATIVA*		*CONCESIONES DE CREDITO*	
	Miles de viviendas	*Miles de millones de pesetas*	*Miles de viviendas*	*Miles de millones de pesetas*	*Miles de viviendas*	*Miles de millones de pesetas*
1. PROMOCION DIRECTA	30	66,189	30	66,189	15,7	34,582
2. CREDITO OFICIAL	48	90,317	48	90,000	37,4	68,950
3. CAJAS DE AHORROS	65	122,304	51,2	96,417	24,6	37,959
— Coeficiente de regulación especial.	11	20,698	11	20,698	11,0	13,396
— Subsidiación de intereses	54	101,606	40,2	75,719	13,6	24,563
4. BANCA PRIVADA	38	71,500	38	71,500	30,9	55,833
— Directos	11,5	21,836	8,5	16,136	3,2	6,192
— A través del Crédito Oficial	26,5	49,664	29,5	55,364	27,7	49,641
TOTALES	181	350,310	167,2	324,106	108,6	197,324

Fuente: Servicio de Estudios Económicos y Financieros (Dirección General de Arquitectura y Vivienda).

si tenemos en cuenta la entrada en vigor del Acuerdo Marco de Viviendas y Urbanismo.

IV. ALGUNOS ASPECTOS DE CARACTER PUNTUAL DE ESPECIAL INTERES EN EL SUBSECTOR VIVIENDA

1. Necesidades de vivienda

En primer lugar, habría que hacer una llamada de atención sobre un tema tan importante como es el de la determinación de las necesidades de vivienda. Esta cuestión carece del tratamiento adecuado que merece. La Administración pública ha realizado estudios esporádicos, el último de los cuales se inició en el año 1979 por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y aún no se han obtenido resultados; pero no existe una auténtica sistemática en cuanto a la determinación de necesidades de vivienda se refiere. Esta determinación de necesidades pasa por conocer las mismas, no sólo a nivel nacional y regional, sino también a nivel local; lo cual implica el que las Administraciones locales, tal vez con una metodología común, procedan a determinar dichas necesidades.

La determinación de las necesidades de vivienda conlleva un aspecto subjetivo y, tal vez, de carácter estrictamente político, que es el de determinar cuáles son los niveles mínimos aceptables para que una vivienda pueda ser definida como tal, tanto desde el punto de vista de la calidad como del diseño. Esta definición de niveles debe considerar la variable regional y local y, asimismo, la antigüedad de la vivienda. Un nivel de aislamiento, por ejemplo, que puede ser perfectamente aceptable para una vivienda de cierta antigüedad, puede ser inaceptable para una vivienda de nueva construcción.

La definición de los niveles de calidad y diseño puede hacer variar totalmente las necesidades de vivienda de un país y de ahí la importancia de su clara delimitación. En el caso límite, si se considera que únicamente con que exista un techo para cubrir la vida familiar se cumplen las exigencias de calidad y diseño, entonces nos encontraríamos con que las necesidades de vivienda son nulas. En el otro extremo, si los niveles de calidad y diseño se situaran en cotas muy elevadas, las necesidades de vivienda podrían consistir casi en tener que sustituir todo el patrimonio inmobiliario.

Es, pues, un tema estrictamente político el definir cuáles deben ser esos niveles de calidad y diseño, y no cabe duda que dichos niveles tienen que ser adecuados al nivel social y económico del país en cada momento. Es decir, tienen que ser niveles móviles.

Definidos dichos niveles, se deberá proceder a efectuar un análisis para determinar la situación del patrimonio inmobiliario, en relación a dichos niveles. También habrá que proceder a hacer las correspondientes previsiones de movimiento poblacional y de necesidades de sustitución. La consideración de todos los temas señalados permitirá determinar las necesidades de vivienda de un país; esta determinación de necesidades deberá ser, como ya se ha señalado, periódica y a nivel estatal, regional y local. Sólo partiendo de un conocimiento real y actualizado de las necesidades, se podrá estar en condiciones de llevar a cabo una política coherente de vivienda.

2. La promoción pública de viviendas

La promoción pública de viviendas de protección oficial es otro tema que requiere una atención especial. Habría que tener en cuenta en este sentido una serie de alternativas, tales como la posibilidad de que la promoción pública incidiese más en la promoción de viviendas o en la promoción de suelo para viviendas; si es adecuada una política de ceder las viviendas en unas condiciones de financiación que hacen que nos encontremos ante, prácticamente, un servicio público o si, por el contrario, aunque sean viviendas de promoción pública, hay que venderlas a unos precios razonables; si es conveniente promover las viviendas por la Administración pública o si, por el contrario, es mejor comprar las promovidas por la iniciativa privada; si es conveniente el que la Administración pública alquile o venda las viviendas promovidas públicamente; si es conveniente el que exista un organismo que promueva viviendas públicas a nivel nacional o si, por el contrario, es más conveniente que sean institutos locales los que desarrollen esta función.

En una situación como la actual, tal vez sería más positivo el que la iniciativa pública se encaminase a gestionar suelo y a promover suelo para que en ese suelo pudiese la iniciativa privada, que en general es más eficaz que la pública, dedicarse a promover viviendas.

Una política adecuada consistiría en utilizar los recursos públicos como factor multiplicador para conseguir un número mucho mayor de viviendas, aunque fuese a costa de no cederlas a precios excesivamente bajos, sino vendiéndolas a un precio razonable. Por lo que se refiere al tema de la promoción pública o a la alternativa de comprar viviendas promovidas por la iniciativa privada, podría llegarse a la consideración en la situación actual de que es mucho más interesante el adquirir las viviendas ya promovidas por la iniciativa privada. Es una vía iniciada recientemente por la Administración pública y con el nivel de precios a que se han adquirido las viviendas —del orden del 80 por 100 del módulo— se podría señalar la existencia de un ahorro de un 30 por 100 como mínimo, en el caso de comprarlas, frente a la alternativa de promoverlas directamente. Evidentemente, la compra de viviendas promovidas privadamente exige: 1.° que se controle perfectamente la calidad de las viviendas a adquirir, y 2.° que dicha adquisición se efectúe mediante procedimientos objetivos y claros que aseguren una transparencia de mercado y permitan participar en los eventuales concursos a todos los promotores. En este sentido, el poner como condición para la adquisición de viviendas un número elevado de unidades, supone el excluir a una parte muy importante de la oferta. El convocar concursos con plazos ajustados y en épocas determinadas implica también restar transparencia a los procesos.

Por lo que hace referencia a la alternativa de alquilar o vender las viviendas promovidas públicamente, la tendencia, hasta ahora, ha sido la de vender las viviendas, pero tal vez sería conveniente ir cambiando dicha tendencia hasta lograr que la mayoría de las viviendas promovidas públicamente se cediesen en régimen de alquiler. Las viviendas de promoción pública deben tener como objetivo fundamental el resolver los problemas de vivienda más acuciantes. Si una vivienda se vende, el adquirente de la misma, independientemente de su posterior evolución económica, podrá disponer de dicha vivienda para siempre en unas condiciones excepcionales. Si la vivienda fuese alquilada no ocurriría esto, ya que dicha vivienda volvería a la Administración, la cual, con la misma, podría resolver un nuevo problema de vivienda. Es decir, el constituir un patrimonio público de viviendas, so-

bre todo a nivel local, sería una política deseable y conveniente.

Finalmente, entre optar por la empresa promotora a nivel nacional o por las empresas regionales o locales, parece que, dada la nueva estructura del Estado, se debería tender a la segunda alternativa y sobre todo, en los casos en que fuera viable, se debería constituir empresas de carácter local, las cuales serían más eficaces.

En relación también con la promoción pública, cabría señalar que este tipo de promoción no debería interferir con las expectativas de la promoción privada, y únicamente debería llevarse a cabo cuando la iniciativa privada no pudiese resolver los problemas de vivienda que se planteasen en algún lugar determinado. La falta de una programación adecuada de la promoción pública, entre otras cosas por el desconocimiento de las auténticas necesidades de vivienda, ha ocasionado el que en determinadas localidades la construcción de viviendas por el Estado afectase muy negativamente a la promoción privada existente también en la misma localidad.

3. La productividad en la construcción

La mano de obra es factor fundamental en la determinación del coste de construcción de viviendas; y es de destacar su baja productividad en el subsector, motivada por dos razones fundamentales: el bajo grado de tecnificación en el proceso constructivo de viviendas y la fluctuación y heterogeneidad de su proceso productivo.

Existe una gran dificultad en la empresa constructora para planificar y programar su futuro de una forma coherente. Esta dificultad se deriva de una serie de circunstancias inherentes a la construcción de viviendas, como es la dificultad de trasladar la «fábrica» hasta el punto preciso donde existe demanda de viviendas. Por otra parte, el hecho de que la construcción de viviendas se presente en series cortas y muy heterogéneas, exige del constructor que tenga que ofertar, planificar y efectuar procesos de construcción en muy breve plazo, organizar la construcción de viviendas a unos costes competitivos y quedar sujeto a las fluctuaciones futuras del mercado, derivadas del cambio de demanda e incluso de dificultades financieras de los promotores. Todo ello conduce a que los costes de ejecución de obra sean muy elevados y la productividad en el sector de construcción de viviendas muy reducida.

Un artículo de Fuentes Quintana, Lagares, Alcaide y Valle aparecido en *El País* en 1979, citado por Luis Carreras, determinaba las siguientes productividades dentro del sector secundario:

Años	60-65	65-70	70-75	75-78
Industria	9,31	7,10	6,57	3,90
Construcción	7,92	6,65	0,44	— 0,69

De las cifras mencionadas se deducen dos observaciones importantes:

La primera es el descenso general de la productividad en el sector secundario, progresivo desde 1960 a 1975 y acelerado en los últimos años. En segundo lugar, la productividad del subsector de la construcción no sólo ha sido cuantitativamente inferior al sector de la industria, en el período del tiempo indicado, sino que su caída ha sido más fuerte, presentando incluso tasas negativas a partir de 1975; como resultado, con el transcurso del tiempo, la construcción del mismo número de viviendas tiene un coste superior, aun cuando no hubiera revisiones salariales positivas ni inflación.

4. Los arrendamientos urbanos

La situación de los arrendamientos urbanos y su incidencia en el panorama que presentan las viviendas antiguas en régimen de alquiler, constituye otro tema puntual de especial interés. No se puede mantener un sistema de arrendamientos que ha hecho que en estos momentos menos del 15 por 100 de las viviendas estén ocupadas en régimen de alquiler, lo cual sitúa a España en el país europeo occidental que relativamente menos viviendas tiene en alquiler. Por razones de flexibilidad, de cambio de trabajo, etc., es positivo el que en un país haya un porcentaje elevado de viviendas en alquiler. En Suiza, por ejemplo, ese porcentaje supera el 50 por 100. La situación existente en España se ha producido como consecuencia de una Ley de Arrendamientos Urbanos, que con anterioridad a las modificaciones introducidas

en 1964, ha ocasionado la existencia de rentas totalmente congeladas. Esto, a su vez, ha ocasionado un deterioro total del patrimonio inmobiliario, el cual se encuentra en una situación de deterioro tal que sin unas urgentes medidas llegará a una situación irremediable en muy pocos años. No se quiere señalar con esto que sea conveniente el mantener por principio todo el patrimonio inmobiliario antiguo; pero tampoco se puede permitir que por una Ley de Arrendamientos Urbanos inadecuada, se esté deteriorando un patrimonio que en muchos casos podría haberse mantenido en excelentes condiciones.

La solución no debería pasar por actualizar las rentas sin una contrapartida adecuada, que debería ser la rehabilitación conveniente de las viviendas que lo requirieran. El tema es de una enorme complejidad y para recuperar el tiempo perdido se requiere un esfuerzo notable por parte de las Administraciones públicas, de los inquilinos y de los propietarios. Fomentar líneas que requieran acuerdos entre propietarios e inquilinos para compaginar actualizaciones de renta con reparaciones de los inmuebles, sería lo más conveniente para evitar conflictos que podrían llegar a ser graves.

5. Empleo y vivienda

La relación entre empleo y vivienda es un aspecto importante a considerar y, en este sentido, cabría indicar que no debería utilizarse el subsector vivienda como un subsector destinado a crear empleo o, al menos, no debería ser ese su destino prioritario como en algunos casos parece serlo. Muchas veces se ha promovido la construcción de viviendas para crear empleo, sin pararse a pensar si se estaban construyendo viviendas donde realmente se necesitaban. En general, se ha ido a construir viviendas donde había paro; esto ha resuelto el problema de forma coyuntural, pero, a medio y largo plazo, lo que ha hecho es agravar la situación, puesto que se han promovido una serie de viviendas para las que luego no ha habido demanda, ya que, al estar terminadas, el paro volvía a aparecer y, consiguientemente, la incapacidad para adquirir las viviendas.

6. La promoción sin ánimo de lucro

Especial atención debe prestar la política de vivienda al tema de la promoción sin ánimo de lucro, el cual, en nuestro país, está sólo incipientemente desarrollado, a pesar de que la legislación vigente concede una serie de ventajas importantes a esta promoción. El no excesivo éxito de la promoción sin ánimo de lucro se debe fundamentalmente a la inexistencia de profesionales y gerentes especializados en este tipo de promoción. La Administración podría desarrollar unas líneas de fomento en este sentido, para capacitar profesionalmente a gerentes capaces de llevar a cabo con eficacia promociones de viviendas de protección oficial sin ánimo de lucro.

7. Nuevas líneas de financiación de viviendas

Finalmente, entre los temas puntuales que hemos señalado cabría hacer también una mención a las nuevas formas de financiación, que contribuirían a mejorar un panorama todavía no demasiado satisfactorio. La renovación de todo el tema de las cuentas de ahorro-vivienda, la implantación de intereses variables ligados, por ejemplo, al índice de precios al consumo, y la adopción de fórmulas de pago con amortizaciones crecientes, deberían ser líneas también a estudiar y a desarrollar.

NOTA

(1) JOHN K. GALBRAITH, *La Era de la incertidumbre.*

LA REACTIVACION DE LA CONSTRUCCION EN UN MUNDO INFLACIONARIO

En el contexto de la crisis mundial de *estanflación* que padecemos, la reactivación de la construcción ofrece enormes posibilidades de recuperación económica, pero también riesgos de agravar la inflación.

El análisis de la estructura y características del sector, que realiza en este artículo **Francisco Javier Santiago de Pablo,** indica que la construcción es de por sí deflacionaria, pero que sus efectos deflacionistas no se dejan sentir sino a medio y largo plazo, cuando las obras acometidas están ya en servicio. A corto plazo la construcción no puede absorber los incrementos de precios, y sufre los efectos de la inflación aún a costa de sus propios beneficios.

De ahí, que la política aplicable a este sector, según el autor, sea la de un crecimiento estable para asegurar su influjo deflacionista a largo plazo, incrementando la capacidad del aparato productivo del que es pieza fundamental, y para amortiguar las tensiones inflacionistas que a corto le afectan.

1. INTRODUCCION

EN la presente década, la aparición conjunta de inflación y estancamiento ha sorprendido a la ciencia de la economía, que no ha podido todavía elaborar una doctrina coherente para hacer frente a los problemas de la *estanflación.* Por ello, los responsables de la política económica se han visto en el compromiso de tener que combatir a la vez la inflación y el paro con medidas que resultaban ser necesariamente contradictorias. Los paquetes de medidas que se anunciaban, unas veces eran expansionistas, teniendo como meta principal combatir el paro, y otras restrictivas, buscando ante todo frenar la inflación. El resultado ha sido una política zigzagueante, de *stop and go,* de frenazo y aceleración, que no ha sido demasiado eficaz para combatir el paro ni para frenar la inflación.

Ha sido precisamente en este contexto donde ha surgido el debate acerca de los pros y los contras que el sector de la construcción presenta a la hora de estimular las economías nacionales. Por un lado, la construcción ofrece ventajas innegables de reactivación económica, al constituir una fuerza motriz que arrastra muchos sectores y actividades, y al absorber directamente gran cantidad de mano de obra. Por otro lado, sin embargo, la construcción ofrece aspectos aparentemente inflacionarios que pueden incidir negativamente sobre la evolución general de la economía.

Merece la pena, pues, analizar brevemente cuáles son los aspectos deflacionistas e inflacionistas del sector de la construcción.

2. LA CONSTRUCCION ES ESENCIALMENTE DEFLACIONISTA

1. Desde el punto de vista conceptual, la construcción tiene por su misma esencia efectos deflacionistas sobre toda la economía, por cuanto mejora la productividad de todos los sectores. El fin específico de la actividad constructora no es otro que el incremento de la dotación de infraestructura, para facilitar el trabajo y reducir los costes operativos de todas las actividades económicas. Los efectos deflacionistas de la construcción tienen sin embargo tres connotaciones peculiares:

a) El efecto deflacionario no surte efecto hasta que la obra ejecutada entra en servicio. Es decir, el efecto deflacionario de la construcción surge con el *producto acabado.*

b) El efecto deflacionario del producto acabado entra en vigor entonces tras prolongados períodos de ejecución. Lo que significa un largo *desfase temporal* entre las inversiones realizadas en la construcción y el efecto deflacionario que dichas inversiones producen.

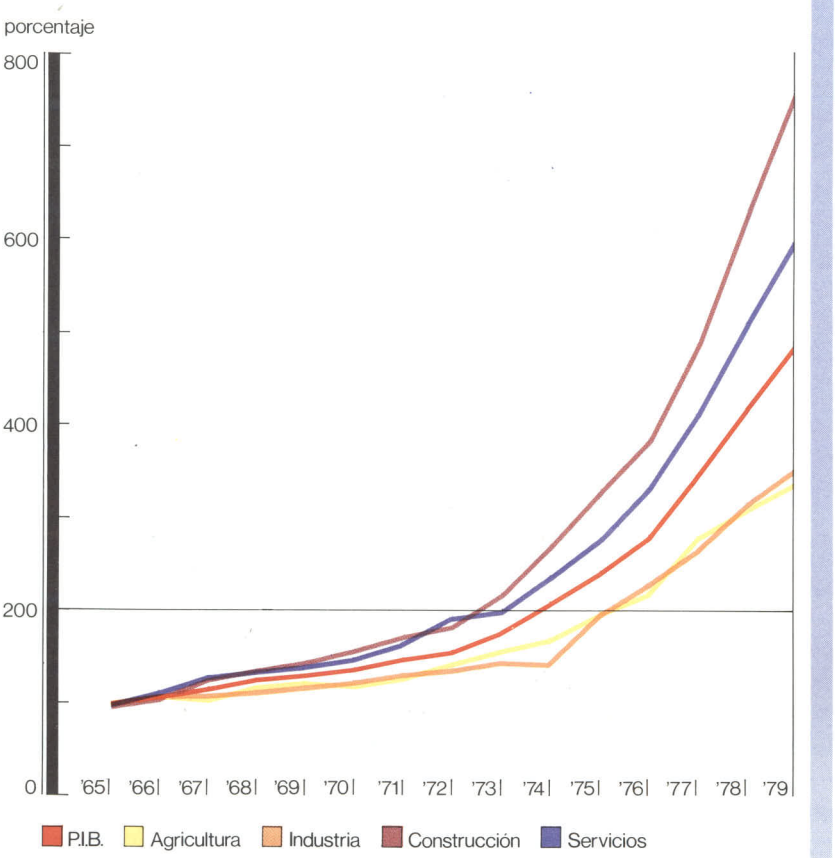
c) El efecto deflacionario de la construcción *no es fácilmente cuantificable.* Los efectos deflacionarios se reparten y diluyen por todos los sectores y actividades del sistema eco-

nómico. De ahí que en la práctica resulte imposible estimar con valores numéricos los efectos deflacionistas (aumento de productividad) que las obras construidas han originado en el resto de la economía nacional.

2. La posición en el mercado de la actividad constructora es de competencia perfecta, ya que un elevado número de empresas grandes, medianas y pequeñas compiten en todo el territorio nacional, y la entrada y salida de empresas en el sector es grande. En estas condiciones no es posible ejercer ningún tipo de presión monopolista, ni siquiera llegar a acuerdos sobre fijación de precios.

3. La construcción no incide sobre la balanza de pagos, ya que compra cantidades mínimas de suministros importados. Su efecto, pues, sobre el sector externo de la economía es ínfimo, y sus posibilidades de originar inflación vía presiones o desequilibrios en la balanza comercial son nulas.

GRAFICO 1.
PRECIOS IMPLICITOS DEL PIB Y DEL VAB DE LAS RAMAS ECONOMICAS 1965-1979 INDICES ANUALES 1965 = 100



Fuentes: INE, «Contabilidad Nacional de España. Base 1970», Madrid, 1980.
Indices de elaboración propia.
Nota: 1978: datos provisionales. 1979: avance de estimación.

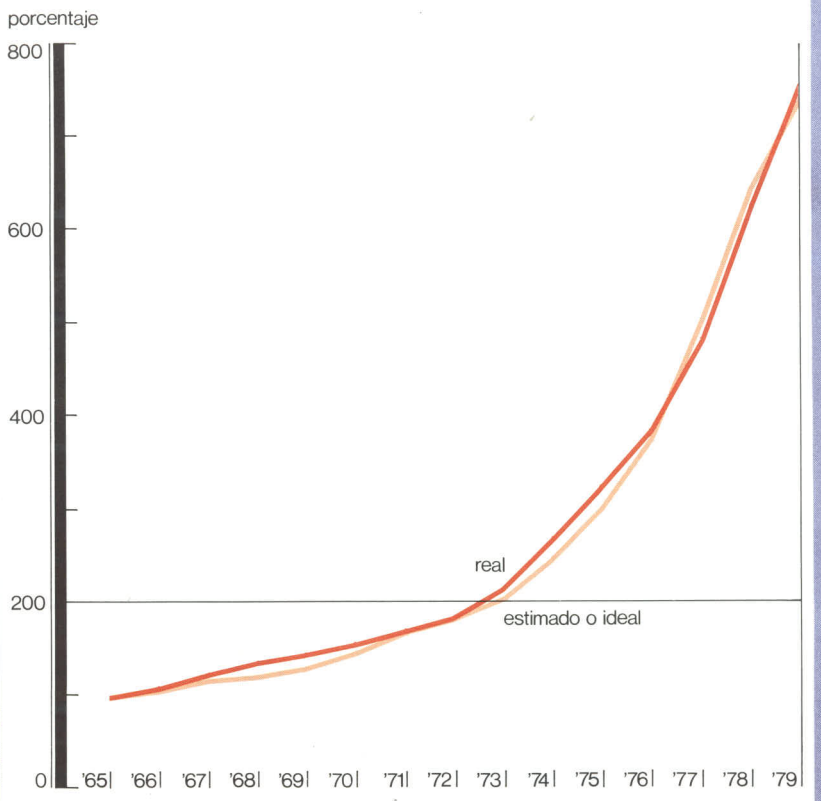
3. LA EVIDENCIA ESTADISTICA REVELA TENDENCIAS INFLACIONARIAS

Las estadísticas de la Contabilidad Nacional reflejan la realidad cuantitativa del sector de la construcción desde el punto de vista de la actividad productiva, es decir como sector industrial que elabora unos determinados productos. La estadística de la Contabilidad Nacional no considera ni mide los efectos que los productos acabados del sector de la construcción tienen en todo el sistema económico.

Por lo tanto, los resultados del análisis estadístico no son comparables con los resultados del análisis conceptual lógico realizado más arriba, ya que contemplan la misma realidad desde ópticas totalmente distintas. En la óptica del análisis conceptual la construcción es considerada como obra terminada de infraestructura (producto acabado) y con un horizonte a medio y largo plazo. En la óptica del análisis estadístico, la construcción es un mero proceso de elaboración industrial, que se engloba y compara con la producción de todos los demás bienes y servicios de la economía nacional, en las mediciones anuales de la Contabilidad Nacional.

1. El crecimiento de los precios implícitos del Valor Añadido Bruto de la construcción

GRAFICO 2.
PRECIOS DEL VAB EN CONSTRUCCION (1965 = 100)



Fuente: Datos cuadro n.º 1.

es alto. Tomando como indicador el VAB de la construcción, y comparando el sector con el resto de la economía para el período 1965-79, se observa que el crecimiento de los precios implícitos ha sido mucho más elevado en la construcción que en los demás sectores.

Mientras los precios implícitos del PIB alcanzaban al final del período un índice de crecimiento de 481,2, la construcción alcanzaba 752,6, superando ampliamente al sector de Servicios (591,7) y duplicando con creces los índices de la Agricultura (334,3) y de la Industria, excluida la construcción (352,5).

En el período 1970-79, el incremento medio interanual de los precios implícitos del VAB de la construcción ha sido de 17,3 por 100: el más alto de todos los sectores. Durante este período los precios implícitos del PIB registraron un incremento medio interanual de 13,8 por 100, mientras que los de los servicios lo registraban del 15,1 por 100, los de la agricultura del 10,9 por 100 y los de la industria del 12,1 por 100.

Así pues, la evolución de los precios implícitos indica que *la construcción ha resultado, en igualdad de condiciones, más inflacionista que ningún otro sector de la economía.* (Ver gráficos 1 y 2.)

2. Esta imagen se podría reforzar si tuviéramos en cuenta el factor de la productividad. El incremento de la productividad en la construcción (VAB por persona ocupada) ha sido sumamente bajo en el conjunto del sistema económico durante el período 1965-79, alcanzando tan sólo un índice de 129,5, mientras que la productividad del conjunto económico (PIB por persona ocupada) alcanzó un índice de 198,9 (ver cuadro número 1).

3. El *modelo de Aukrust* sirve para medir el crecimiento de los precios implícitos de un sector en función de los incrementos relativos de la productividad (PIB/sector) y de los incrementos generales de precios implícitos registrados en el conjunto de la economía nacional (1).

Los resultados de la aplicación de este modelo a la construcción muestran que los precios implícitos reales de la construcción durante el período 1965-1979 evolucionaron por encima de sus precios implícitos estimados. En los tres lustros transcurridos se registró una desviación media de 3,7 por 100, y todos los años menos tres, el índice real fue superior al índice estimado o ideal (ver cuadro número 1).

De todo lo dicho en este apartado, parece deducirse: *a)* que el sector de la construcción no absorbe las tensiones inflacionarias que se generan en el conjunto de la economía; *b)* que parece ser que repercute o incorpora estas tensiones inflacionistas en sus precios implícitos, y *c)* que al hacerlo *supera a lo largo del período analizado los límites considerados normales.*

CUADRO N.° 1

MODELO DE AUKRUST: EVOLUCION DE LOS PRECIOS IMPLICITOS Y DE LA PRODUCTIVIDAD DEL PIB Y DEL VAB DEL SECTOR CONSTRUCCION

Números Indice, 1965 = 100

	A *Precios implícitos del PIB*	*B* *Productividad del PIB (1)*	*C* *Productividad del sector construcción (1)*	*D* *Precios implícitos estimados del VAB del sector construcción (2)*	*E* *Precios implícitos reales del VAB del sector construcción*	*F* *Coeficiente de Aukrust E/D (3)*
1965	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1966	107,3	106,3	107,1	106,5	107,3	100,8
1967	114,9	110,8	106,8	119,2	124,7	104,6
1968	121,8	117,2	118,4	120,6	134,0	111,1
1969	126,5	126,8	123,8	129,6	142,5	110,0
1970	134,2	133,0	121,7	146,7	157,1	107,1
1971	144,9	139,3	119,2	169,3	170,0	100,4
1972	156,6	148,6	127,6	182,4	181,5	99,5
1973	174,1	157,7	136,5	201,1	214,8	106,8
1974	204,9	165,0	138,0	245,0	270,1	110,2
1975	239,7	170,0	135,6	300,5	325,8	108,4
1976	279,7	178,8	132,1	378,4	384,1	101,5
1977	344,4	184,4	126,7	501,2	482,0	96,2
1978 (p)	417,5	192,2	125,2	640,9	625,6	97,6
1979 (a)	481,2	198,9	129,5	739,1	752,6	101,8

(1) PIB y VAB por persona ocupada. Para 1979 se ha hecho una extrapolación en base a la variación porcentual de la serie de la encuesta de población activa que publica el INE.

(2) Aplicación del modelo de Aukrust: Precios implícitos estimados construcción = precios implícitos PIB × productividad $\frac{\text{PIB}}{\text{const.}}$.

(3) Coeficiente de Aukrust = precios implícitos reales construcción ÷ precios estimados construcción.

(p) Datos provisionales.

(a) Avance de estimación.

Fuente: INE, «Contabilidad Nacional de España. Base 1970», Madrid, 1980; Ministerio de Economía, «Población, Actividad y Ocupación en España» (reconstrucción de las series históricas 1960-1978), Madrid, 1979.

Como ya se dijo antes, los resultados del análisis conceptual y del análisis estadístico no son estrictamente comparables por usar ambos dos ópticas distintas. La discrepancia observada, sin embargo, obliga a estudiar otros aspectos del sector de la construcción, con el fin de echar más luz sobre los resultados hasta aquí encontrados.

4. LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCION

Se incluye normalmente a la construcción entre las industrias de transformación. Pero hay que tener en cuenta que la construcción constituye una industria muy especial, situada a medias entre la industria manufacturera y la actividad de servicios. De ahí que generalmente se desagreguen las cifras de construcción de las del resto del sector industrial, no tanto por su importancia numérica (que es grande en todos los países) cuanto por su carácter peculiar.

A) En efecto, la construcción participa en líneas generales de todas las características propias de la actividad industrial, pero se diferencia al mismo tiempo en muchos aspectos fundamentales que a continuación brevemente se describen:

1. Trabajo a pie de obra, con todo lo que implica de carácter artesanal, de confección «a medida».

2. Uso intensivo de mano de obra. A pesar de las innova-

ciones tecnológicas introducidas, la construcción sigue siendo la actividad industrial que más mano de obra absorbe.

3. Alto grado de competitividad. En el sector participan multitud de empresas de todo tamaño y condición, y se registra entre ellas también un movimiento continuado e importante de altas y bajas. Esto hace que la fijación de precios de oferta sea prácticamente imposible.

4. Fuerte dependencia del sector público. Siendo como es una actividad eminentemente privada, la construcción depende en gran parte del sector público, bien sea directamente (a través de la licitación oficial), bien indirectamente (vivienda protegida, equipamiento social, etcétera), por lo que sus precios en la práctica se hallan sometidos frecuentemente a un rígido control gubernamental.

Hay otras características menos conocidas que pueden resultar novedosas y son asimismo muy importantes:

5. Ciclo de producción largo. El período de fabricación industrial es largo, ocupando meses o años para la elaboración de un solo producto. Esto implica costes altos para financiar la producción y riesgos serios en la previsión de costes, sobre todo en épocas de inflación.

6. Unidades de producción muy grandes. Al contrario de lo que sucede en la mayoría de las industrias, donde cada unidad producida representa una parte muy pequeña e incluso ínfima de la producción total, en la construcción la unidad producida puede ser muy grande en relación al total de la producción. Esto hace que en la práctica sea imposible estimar la productividad marginal (el coste-beneficio de la «última unidad añadida» nunca puede ser considerado «marginal») ni tampoco llegar a establecer el tamaño industrial adecuado.

7. Carencia de *stocks* de bienes producidos. La construcción no puede, como sucede en otras ramas industriales, mantener *stocks* que regulen su ritmo de producción, que sirvan de amortiguadores entre la oferta y la demanda, que permitan la actualización de precios antes de vender el producto. La carencia de *stocks* hace que el precio del producto se fije de antemano, cuando su coste real rara vez puede ser previsto con márgenes de fiabilidad razonablemente seguros.

8. Comprador neto de productos industriales. La construcción no elabora sus propios materiales, sino que los incorpora casi tal y como llegan de los otros sectores de la industria. Es más, las empresas constructoras no han llegado, ni es probable que lleguen nunca, a la integración vertical que en otras ramas de la industria es frecuente encontrar. La integración vertical lleva consigo la absorción de costes al englobar en una misma actividad productora, por cadenas de empresas integradas, desde las materias primas hasta la comercialización del producto acabado.

B) Todas estas características, con ligeras variantes, son comunes a la actividad constructora en todos los países del mundo, y, desde el punto de vista de la estructura económica, se traducen en una serie de limitaciones o *hándicaps* que colocan a la construcción en una posición de clara desventaja respecto a otras ramas de actividad económica:

1. El sector de la construcción tiene que soportar unos costes relativamente más altos que otras industrias. Estos sobrecostes emanan principalmente de la financiación de su largo ciclo de producción, de la dispersión territorial de la actividad y del trabajo al aire libre.

2. La construcción adolece de una ineficiencia industrial intrínseca, al no poder programar líneas de producción continua, adecuar a medio y largo plazo el binomio producción-ventas, y conseguir un tamaño empresarial estable. Todo ello redunda en una insuficiente optimización de recursos.

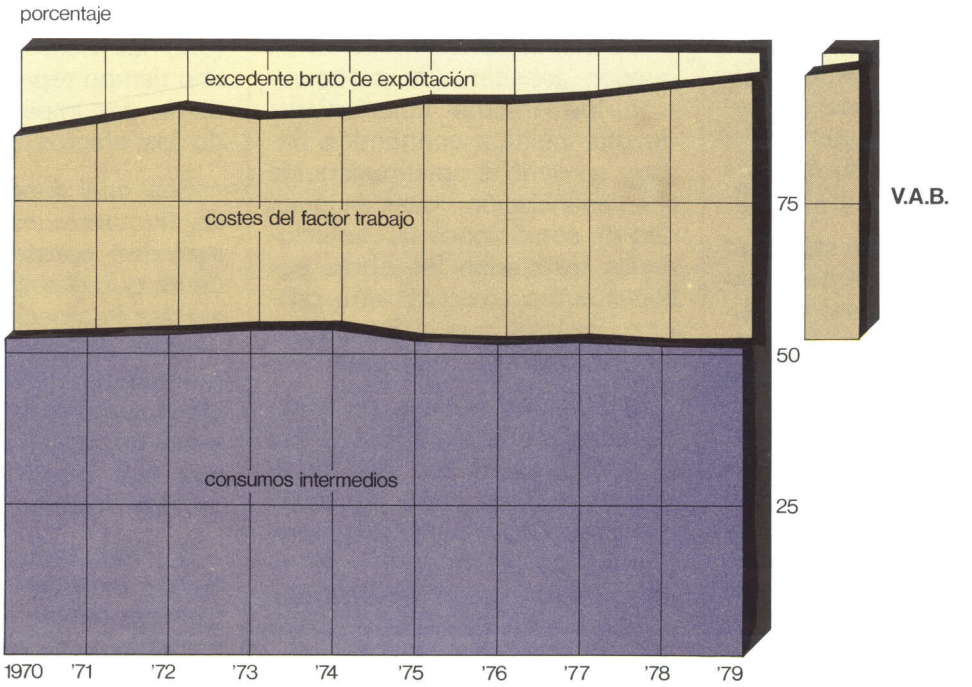
3. La construcción no puede evitar el uso intensivo de mano de obra, por lo que arroja unos índices relativamente bajos de mecanización y automatismo. De ahí que su tasa de productividad sea forzosamente mucho más baja que la de otros sectores y ramas económicas.

4. La construcción es uno de los mayores compradores de productos intermedios, pero no puede influir, y mucho menos controlar, los precios de los suministros que adquiere.

5. COMPORTAMIENTO DE LA CONSTRUCCION EN LAS CRISIS ECONOMICAS

Todo lo analizado en el apartado anterior apunta hacia una faceta de la construcción que tiene capital importancia a la hora de establecer los efectos y relaciones causales existentes entre la inflación y la actividad constructora. Se trata, pues, de la *indefensión o incapacidad que*

GRAFICO 3.
EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DE COSTES EN CONSTRUCCION (PORCENTAJE SOBRE EL VALOR DE LA OBRA EJECUTADA A PRECIOS DEL CONSTRUCTOR)



Fuente: Banco de Bilbao, «Informe económico 1979».

el sector presenta para asimilar o absorber los incrementos de costes que el proceso inflacionario genera por todo el sistema económico.

En efecto, el calentamiento de la economía y las subidas de precios, sea cual fuere el origen de la inflación, repercuten en todas las ramas de actividad, y provocan reajustes en cadena de precios relativos. Las diferentes ramas de actividad económica tratan de adaptarse a la nueva estructura de costes reales mediante alguna de las siguientes vías: *a)* por absorción de los incrementos de costes aumentando la productividad; *b)* por repercusión directa de los incrementos de costes en los precios finales de sus productos, y *c)* por una combinación de las dos vías anteriores.

1. Ante una situación inflacionaria, la construcción, como ya hemos visto, no cuenta apenas con recursos que le permitan absorber costes aumentando la productividad, máxime en las obras ya programadas y en curso de ejecución. Lo único que realmente puede intentar es trasladar al precio final del producto que elabora tales incrementos, que le vienen impuestos por la inflación. De esta manera, el sector de la construcción actúa como un catalizador donde se reflejan y recogen las tensiones inflacionarias del resto del sistema económico.

2. Cuando el proceso inflacionario se une al estancamiento económico y la demanda y la producción del sector decaen, la construcción se encuentra en situación difícil, los incrementos de precios que la inflación origine ya no pueden ser repercutidos íntegramente en los precios finales de la construcción. Su posición en el mercado, en régimen de perfecta competencia, y la práctica generalizada de licitaciones a la baja (sobre todo en el sector público), hacen que la actividad constructora se desarrolle con costes más altos y precios rela-

tivamente más bajos, con resultados negativos sobre la rentabilidad y capitalización del sector.

La evidencia estadística en este caso corrobora que en los últimos años (a partir de 1975) el excedente bruto de explotación del sector ha experimentado un continuo descenso, según datos suministrados por el Banco de Bilbao en su *Informe Económico 1979* (ver gráfico 3).

3. Las políticas de *stop and go,* que tan comunes han sido en casi todos los países durante estos últimos años, han resultado particularmente nocivas para el sector de la construcción, sobre todo en lo concerniente a los efectos inflacionistas que dichas políticas han provocado. El sector de la construcción ofrece ventajas incuestionables como instrumento de reactivación económica, por ser un sector que absorbe grandes cantidades de mano de obra, que no consume *inputs* importados y no grava por tanto la balanza de pagos, y que genera flujos de demanda muy fuertes para el resto de los sectores económicos. Por ello, los responsables de la economía suelen recurrir a grandes y rápidos programas de inversiones públicas en construcción cada vez que desean estimular la economía y reactivar el tono de operatividad de todo el sistema. Estos fines, loables y plenamente justificados, tienen sin embargo efectos adversos tanto para el sector, que en principio parece ser el mayor beneficiario de tales medidas, como para el resto de la economía.

a) En primer lugar, los paquetes de medidas reactivadoras suelen instrumentarse a través de importantes déficits presupuestarios. Estos déficits pueden por sí mismos resultar inflacionarios y, dado que la construcción suele ser el principal destinatario de tales excesos presupuestarios, da la impresión de que las inversiones en construcción tienden *per se* a ser inflacionarias. Obviamente no se pueden achacar a la construcción los efectos inflacionistas de una política económica basada en déficits presupuestarios (y su financiación), pues en igualdad de condiciones tan inflacionarias resultarían las obras públicas como cualquier otro gasto o inversión que el Estado decidiera financiar por esta vía.

b) Lo que sí tiene un efecto inflacionario en el sector de la construcción son los incrementos súbitos de la demanda que suelen acompañar a los programas de reactivación que se instrumentan con inversiones públicas en construcción. Dado que la construcción representa un volumen de actividad enormemente grande comparado con el conjunto de la economía nacional, cualquier oscilación relativamente pequeña de su actividad puede provocar volúmenes de demanda muy fuertes en todos los sectores industriales relacionados con ella. Por ello, cuando se producen reactivaciones bruscas y la demanda de suministros aumenta rápidamente, los precios de los *inputs* de la construcción se incrementan de forma desproporcionada. No se puede achacar al sector ser la causa de estos fenómenos inflacionistas. Ante una demanda impetuosa, la construcción no tiene más remedio que reaccionar adquiriendo sus *inputs* a los precios relativamente más altos que el mercado le ofrece.

Este fenómeno de inflación de costes suele ser el «compañero casi obligado» de las medidas drásticas de reactivación que caracterizan a la política de *stop and go.* Pero este mismo fenómeno puede presentarse también cuando, tras largos períodos de inactividad constructora, las necesidades por mucho tiempo reprimidas provocan demandas impetuosas, causando los efectos antes descritos.

Sea cual fuere el origen de las fluctuaciones bruscas de la actividad constructora, es evidente que el sector se acomoda a estas fluctuaciones con incrementos de precios que él mismo origina ineludiblemente en otros sectores de la economía, y que no tiene más remedio que repercutir posteriormente a sus precios finales.

4. Por todo lo hasta aquí dicho, se infiere que la construcción muestra tres tipos fundamentales de reacción cuando se ve afectada por procesos inflacionarios:

a) En procesos meramente inflacionarios, se puede decir que la construcción actúa como catalizador de la inflación, transmitiendo a sus precios finales los incrementos de precios registrados en el resto del sistema económico. Puede decirse que es una reacción de tipo *inerte.*

b) Cuando la construcción se ve sometida a tirones de demanda súbitos, ya sean motivados por políticas reactivadoras o por tensiones larvadas de demanda que erupcionan de forma tempestuosa, las compras del sector provocan subidas de precios en muchos sectores industriales relacionados con él, y posteriormente incorpora estos incrementos de precios a sus precios finales. La reacción en este caso puede ser considera-

da como *activa,* puesto que repercute una elevación de precios que el propio sector ha originado en cierto modo.

c) En circunstancias de *estanflación,* el sector sufre los efectos de la inflación al verse obligado a reducir sus beneficios y/o su capitalización, ya que no puede repercutir en su totalidad los incrementos de precios que el sistema ha originado. La reacción de la construcción en este caso es *paciente,* por cuanto pasa a ser víctima del proceso inflacionario.

6. EL COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS DE CONSTRUCCION CALCULADOS Y REALES

1. Tres conclusiones se deducen del análisis que se está efectuando:

a) Los precios calculados (o límites) de la construcción (PI_s^*) tienen que ser ordinariamente superiores a los de los restantes sectores.

Esta conclusión se basa fundamentalmente en la relación:

$$\frac{PR_{pib}}{PR_s} > 1$$

Las causas antes analizadas determinan también que la evolución del PR_s sea más lenta que la de PR_{pib}.

b) Los precios reales de la construcción sobrepasan ordinariamente a los calculados:

$$PI_s > PI_s^*$$

Efectivamente, el coeficiente de Aukrust es negativo (menor que 100) sólo en tres años (cuadro n.º 1).

c) Los precios de la construcción, por tanto, tienden a aumentar más rápidamente que los del conjunto de la economía. Esto, por razones estructurales.

Pero los precios reales tienden además a devolver al sistema económico una inflación superior a la recibida del mismo y/o a la originada por las condiciones estructurales. Esto puede deberse a razones coyunturales, pero en España muestra bastante permanencia.

2. La causa de este último fenómeno puede ser la siguiente. El VAB, en grandes líneas, es la suma de los salarios y beneficios brutos. Los salarios alcanzan un 78 por 100 del VAB en el período 1970-79, como promedio. Esta proporción muestra tendencia creciente (72 por 100 en 1970-73, 83 por 100 en 1976-79) (gráfico 3).

El margen de beneficio bruto desciende entonces. Pero en 1973-74 muestra una pequeña recuperación (gráfico 3).

a) La variación de salarios en construcción explicará entonces la mayor parte de las variaciones de los precios del VAB. La estadística demuestra que estos salarios aumentan más deprisa que los de los restantes sectores económicos (ver cuadro n.º 2).

b) La fuerte aceleración de los salarios en la construcción en España (probablemente común a todos los países, según ONUDI) contrasta con la decreciente evolución de la proporción del beneficio bruto sobre el VAB. La influencia de las variaciones de precios de este segundo componente sobre la evolución del IP_s (precios implícitos reales del VAB de la construcción) será en consecuencia muy pequeña.

c) Esta influencia puede tal vez aumentar en los períodos de crecimiento acelerado de la demanda (y por tanto de la actividad constructora).

La evidencia estadística en España es insuficiente para deducir esta afirmación. Pero el cua-

CUADRO N.º 2

VARIACION DE LOS SALARIOS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS

	1965	*1970*	*1979*	*70/79 (%)*
Construcción	100	192	1.664	867
Industria y Servicios	100	188	1.329	707
Agricultura	100	174	924	531

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

La monografía *La Industria de la Construcción,* de Onudi, menciona sobre esto que se aprecia «una tendencia probablemente universal: la gradual reducción de la diferencia existente entre los salarios de la construcción y los de la industria manufacturera. Hasta en los países que tienen un ingreso nacional *per cápita* elevado... tienden a ser más elevados...» (cita de la edición en español. Nueva York, 1969).

dro n.° 3 (que comprende un período muy breve y estadísticas procedentes de fuentes heterogéneas) muestra que el margen de beneficio bruto aumenta, y el coeficiente de Aukrust también, cuando la tasa de incremento del VAB se acelera. Esta posible relación tiene un desfase de un año (t + 1).

3. El comportamiento de IP_s^* obedece a causas estructurales profundas. La política económica debe removerlas.

El comportamiento $IP_s > IP_s^*$ aunque muy permanente, puede ser coyuntural y deberse al creciente (podemos decir que inevitable y necesario) acercamiento de los salarios de la construcción a los industriales. En períodos de gran actividad, de reactivaciones bruscas, el comportamiento de los beneficios brutos puede tener también alguna influencia. Esta se unirá en su caso a los efectos negativos de las reactivaciones bruscas sobre el sistema económico, que ya se han analizado.

7. LA POLITICA ECONOMICA QUE DEBE APLICARSE AL SECTOR DE LA CONSTRUCCION

1. A la luz de todo lo que anteriormente se ha expuesto, el sector de la construcción aparece definido por los siguientes rasgos:

- Es un sector muy grande, en relación con el conjunto de la economía nacional.
- Con efectos deflacionarios a largo plazo.
- Rígido e inflexible para absorber incrementos de costes.
- Con crecimiento de productividad muy bajo.
- Es catalizador de las tensiones inflacionistas que se originan por todo el sistema económico.
- Es sensible a incrementos bruscos de demanda, causando efectos amplificados sobre los precios de los sectores industriales que de él dependen.

a) Su descripción gráfica más adecuada quizá sea la de un inmenso volante regulador en la economía nacional. Y por ello es por lo que el sector de la construcción requiere una política económica basada fundamentalmente en la estabilidad: Un volante regulador no puede ser sometido nunca a variaciones importantes y bruscas sin que el funcionamiento de todo el mecanismo se resienta; la estabilidad de la velocidad asegurará que a largo plazo predominen los efectos deflacionistas por encima de las tendencias inflacionarias que los cambios de ritmo tienden ineludiblemente a provocar.

b) La construcción muestra además una rigidez estructural muy grande para amortiguar (vía absorción de incrementos de costes) las presiones inflacionarias que se originan en el resto del sistema económico. Por ello, todo cuanto contribuya a mejorar la productividad del sector debe recibir atención prioritaria en el diseño y ejecución de políticas económicas dirigidas al sector.

c) Por último, y como factor coyuntural y ajeno inicialmente al sector, hay que tener en cuenta el proceso inflacionario que afecta a la economía mundial y a la española. Todo indica que la inflación no va a ser un fenómeno pasajero, que va a continuar por muchos años, y que no queda más remedio

CUADRO N.° 3

EVOLUCION DEL VAB, BENEFICIO BRUTO Y COEFICIENTE DE AUKRUST EN 1970-79

	Variación anual del VAB de construcción, a precios constantes (%)	*% del beneficio bruto en construcción sobre VAB*	*Coeficientes de Aukrust. Diferencia (+) (−) sobre 100*
1969	6,6	s.d.	10,0
1970	− 0,1	32,1	7,1
1971	− 1,1	27,3	0,4
1972	9,2	24,3	− 0,5
1973	8,5	27,9	6,8
1974	4,5	25,9	10,2
1975	− 4,0	20,3	8,4
1976	− 3,9	19,9	1,5
1977	− 2,0	18,5	− 3,8
1978 (p)	− 4,0	15,0	− 2,4
1979 (a)	− 2,5	13,1	1,8

(p) Provisional.

(a) Datos de avance.

Fuentes: INE, «Contabilidad Nacional de España. Base 1970», Madrid, 1980; Ministerio de Economía, «Población, Actividad y Ocupación en España» (reconstrucción de las series históricas 1960-1978), Madrid, 1979.

que acostumbrarse a vivir con ella. El proceso de desarrollo económico, sin embargo, no puede detenerse y requiere que la construcción siga creciendo y contribuyendo a la formación bruta de capital fijo.

2. Es de sumo interés, por tanto, prever las medidas económicas y las políticas de acción que se han de tomar para la reactivación del sector, en tal contexto inflacionario. En líneas generales, estas políticas de acción han de estar orientadas a dos fines principales: *a)* conseguir un aumento continuado y sin fluctuaciones de la actividad constructora para incrementar la formación bruta de capital fijo, y *b)* ayudar al sector, en cuanto sea posible, para amortiguar el incremento de costes que le aqueja.

De acuerdo con estas directrices, cabe formular las siguientes líneas de acción para la reactivación del sector:

- Programación de las inversiones a largo plazo.
- Regionalización de las inversiones programadas.
- Reducción del período de ejecución de obras.
- Incremento moderado de las inversiones.

Analicemos a continuación cada una de estas medidas:

a) *Programa de inversiones a largo plazo.* Programar las inversiones para un horizonte amplio constituye el punto fundamental de la reactivación del sector, ya que proporcionará, entre otras, las siguientes ventajas:

1) Rectificar la política de *stop and go* que tan desastrosas consecuencias tiene, como se demostró en el pasado.

2) Clarificar las expectativas garantizando una evolución estable de la demanda.

3) Hacer posible que la dimensión del sector se adecúe mejor a las necesidades reales del país en materia de construcción.

4) Facilitar la capitalización permitiendo que las inversiones en equipo y maquinaria cuenten con horizontes de rentabilidad razonablemente previsibles.

b) *Regionalización de tales programas.* El programa a largo plazo ha de presentar el desglose regional de las inversiones con el mayor detalle posible. Dada la magnitud de recursos de toda índole que el sector moviliza, es sumamente importante conocer de antemano la localización geográfica de los proyectos que las inversiones representan. Los beneficios principales de la regionalización de inversiones son:

1) Prever la mejor manera de canalizar los flujos financieros necesarios hacia las obras que se acometen.

2) Planificar con tiempo el acopio de suministros, los transportes y la disponibilidad de los equipos y de la mano de obra.

3) Facilitar una distribución más equilibrada de las inversiones, evitando desequilibrios regionales o violentas fluctuaciones temporales en una misma región, desestabilizando toda su vida económica y social.

c) *Reducción del período de ejecución.* Este es quizás el factor más importante con que la construcción cuenta para mejorar sus niveles de productividad, porque sólo de esta manera puede conseguir el sector bajar los costes inherentes a su largo ciclo de producción, y aminorar la trascendencia de los costes laborales. La aceleración de las obras depende fundamentalmente de los siguientes factores:

1) Mecanización más intensa de las operaciones, incrementando el uso de maquinaria. Es decir, incrementando en último término la capitalización del sector.

2) Proyectos técnicos más perfectos que permitan realizar las obras con menos dilaciones, por causa de modificaciones e imponderables de toda índole.

3) Mayor investigación acerca de sistemas más rápidos y eficaces de construcción.

4) Perfeccionamiento de las técnicas de planificación y dirección de las obras.

Sobre el punto 3 cabe añadir algunas reflexiones. En primer lugar, el volumen de actividad que la construcción desarrolla es tal que reducciones relativamente pequeñas en los períodos de ejecución pueden significar ahorros sustanciales en términos monetarios. En segundo lugar, los esfuerzos de investigación hasta ahora realizados no parecen guardar proporción con las magnitudes de inversión que la construcción representa (prácticamente billón y medio de pesetas en 1979). Con sólo dedicar un 1 por 1.000 de sus cifras anuales se podría destinar a la investigación mucho más de lo que actualmente se destina a tal fin, y ahorrar miles y miles de millones en el futuro, próximo y lejano.

d) *Incremento moderado de las inversiones.* El incremento moderado (pero sostenido) de la inversión constituye igualmente un factor de máxima importancia en la reactivación del sector. Efectivamente, como se ha

visto antes, la construcción genera un volumen de demanda muy fuerte dentro del sistema económico. Una alteración relativamente pequeña en el incremento de la actividad constructora origina entonces variaciones grandes en los volúmenes de demanda a las industrias que de ella dependen, pudiendo provocar aumentos de precios considerables. La experiencia así lo ha demostrado (período 1972-1974) y, dado que el sector no cuenta con medios para absorber los aumentos de costes que se producen en su entorno, hay que evitar en todo lo posible los efectos inflacionarios que un tirón de la demanda en el sector de la construcción pueda originar.

Es difícil en este punto llegar a una cuantificación precisa de cuál deba ser la tasa de crecimiento óptima para la construcción. A título orientativo, se puede estimar que en la actualidad un incremento acumulativo interanual del orden del 3-4 por 100 reactivaría al sector de forma adecuada a medio plazo (dos o tres años) sin producir alzas desproporcionadas en los costes.

e) Las medidas que se acaban de sugerir están íntimamente relacionadas entre sí, constituyendo un todo homogéneo e interdependiente. Su aplicación conjunta produciría la reactivación de la construcción, soslayando las posibilidades de incrementos de costes perjudiciales.

Cabe tan solo añadir un último comentario. El incremento anual de las inversiones en el sector requiere un esfuerzo financiero nada desdeñable, y difícil de asumir en las circunstancias de crisis económica por las que atraviesa el país. Sin embargo, la canalización de recursos hacia la construcción será sin duda uno de los aportes más decisivos que se hagan para relanzar la actividad económica, y salir así del estancamiento en que nos hallamos sumidos.

Si se tienen en cuenta, por otra parte, las grandes sumas que el sector público destina a financiar la reestructuración de sectores en crisis, con el fin primordial de conservar puestos de trabajo, o las que se destinan a planes de urgencia, subvenciones de desempleo, etc., no parece que la asignación de recursos en inversiones de construcción deba ser un tema demasiado problemático. Por el contrario, la creación directa e indirecta de puestos de trabajo por medio de inversiones en el sector de la construcción, respalda ampliamente la canalización de recursos a este área, e incluso justificaría, si fuera necesario, la detracción de asignaciones a otros programas de mantenimiento de empleo.

8. CONCLUSION

De todo lo expuesto se desprende que el sector de la construcción no es todo lo inflacionista que la evidencia estadística parecía indicar en un principio: El análisis de los costes del sector, y el de la naturaleza y estructura de la actividad constructora, ponen de relieve, por el contrario, que el sector no puede absorber los incrementos de costes generados por la inflación en el sistema económico; y que, a causa de esto, la construcción se ve obligada a trasladar los incrementos de costes que recibe a los precios finales de sus productos. Pero al intentarlo, el sector, debido asimismo a su estructura y a su posición en el mercado (y a los descensos de producción que la crisis origina), se ve obligado también a reducir los márgenes brutos de explotación y a descapitalizarse. Por ello, porque no puede absorber sus incrementos de costes (de materiales y de trabajo), ni tampoco trasladarlos adecuadamente a sus precios finales, *la construcción aparece realmente como víctima, y no como causa, de la estanflación que padecemos.*

En estas condiciones, la única salida que se ofrece al sector es la reactivación de su actividad dentro de ciertas coordenadas: *a)* incremento mesurado pero sostenido del volumen real de inversión a medio plazo, y *b)* eliminación, en cuanto sea posible, de todos aquellos factores que impiden al sector absorber incrementos de costes causados por la inflación en los otros segmentos de la actividad económica.

De acuerdo con estas coordenadas, se recomienda un paquete de medidas económicas cuyos puntos fundamentales consisten en: *a)* programar las inversiones en construcción a largo plazo; *b)* regionalizar lo más posible las inversiones programadas; *c)* dedicar muchos más esfuerzos y recursos a todo lo que genere reducción en los períodos de ejecución de las obras y modernización de los procesos y técnicas, y *d)* incrementar las inversiones en el próximo futuro a un ritmo moderado pero sostenido.

NOTA

(1) El modelo de Aukrust parte de la base de una situación «ideal» en la que:

$$PI_s \cdot PR_s = PI_{pib} \cdot PR_{pib} \qquad [I]$$

Siendo PI el índice de precios implícitos, PR el índice de productividad, s el sector de referencia y pib el conjunto de la economía.

La igualdad de más arriba sirve para detectar cuál debería ser el índice de precios implícitos del sector estudiado, si este índice tuviera que guardar una proporción estricta con el resto del sistema económico.

La igualdad [I] se puede transformar en:

$$\frac{P \cdot I_s}{PI_{pib}} \cdot \frac{PR_s}{PR_{pib}} = 1 \qquad [II]$$

Dada la relación de productividad entre el conjunto de la economía (PIB) y el sector analizado, los precios implícitos del sector deberían evolucionar de forma que registraran: *a)* la variación de dicha relación de productividad (coeficiente) entre el PIB y el sector, y *b)* el incremento general de precios que ha experimentado el sistema económico (PIB). El índice de precios implícitos del sector estimado de esta forma refleja entonces la acción conjunta de dos factores: *a)* por un lado, los incrementos de precios que ha sido capaz de absorber por medio de aumentos de productividad en relación al conjunto de la economía, y que viene dado por la relación de productividad entre el sector y el PIB, y *b)* las variaciones de precios originadas en el conjunto de la economía, y que el sector repercute o incorpora a sus precios implícitos: la relación de Precios Implícitos entre el Sector y el PIB.

Así pues, el índice de precios implícitos estimado o «ideal» (*) del sector viene representado por la siguiente igualdad *(índice de Aukrust):*

$$PI_s^* = PI_{pib} \cdot \frac{PR_{pib}}{PR_s} \qquad [III]$$

La comparación entre el índice de precios implícitos estimado o ideal (PI*) y el índice real registrado dará la medida (coeficiente de Aukrust) de lo que el sector estudiado ha añadido o detraído a la evolución general de precios implícitos del sistema económico. *Lo que exceda de este índice ideal o límite* $\left(\frac{PI_s \text{ real}}{PI_s^*}\right)$ *es simplemente lo que el sector ha añadido por encima de la inflación general y más allá de lo que su productividad relativa requería.*

ANALISIS DEL SUBSECTOR VIVIENDA EN EL PERIODO 1970-79

En este artículo, **Joaquín Sisó Cruellas** analiza la evolución del subsector vivienda durante el período comprendido entre 1970 y 1979, poniendo de manifiesto cómo existe un importante desfase entre el número de viviendas construidas contabilizadas por el MOPU y las realmente construidas; cifrándose el mismo en más de 700.000 viviendas.

Asimismo ha cuantificado en términos monetarios el desarrollo del subsector, mediante la aplicación y deducción de una fórmula matemática que da la inversión en vivienda de cada año, en función de las viviendas iniciadas del año estudiado y las terminadas en el mismo y siguiente año.

El fin último de este análisis es el de que estas cifras se critiquen y sean sometidas a discusión, y llegar a conclusiones válidas que ayuden en la tan necesaria tarea de planificar coherentemente el subsector vivienda. De lo contrario, se seguirán produciendo importantes costes sociales, puesto que los efectos multiplicadores que dicho subsector tiene en el discurrir global de la economía son muy importantes y directos.

INTRODUCCION

ES una realidad conocida por todos los que se mueven dentro del sector de la construcción, el que las coordenadas por las que circula el mismo son de una gran opacidad, como consecuencia, por una parte, de su múltiple dispersión y sus acusadas fluctuaciones; y por otra, de su fuerte heterogeneidad, tanto en lo que concierne al tipo de obra como al importe de la misma. Como resultado de ello, determinar, con exactitud, las cifras que nos aclaren la producción del sector se convierte en una labor harto difícil.

Debido a ello, y a pesar de los esfuerzos que se han hecho por conocer la evolución de la construcción de viviendas, hay que decir que se continúa teniendo grandes dudas a la hora de cuantificar la producción total, y en el momento de tener que distribuir el peso específico de los distintos subsectores demandantes que lo componen: edificación residencial, industrial y de servicios, obras de infraestructura...

Por ello, este estudio sobre la construcción de viviendas, que abarca el período comprendido entre 1970 y 1979, únicamente pretende alertar sobre varias posibles causas de error en la apreciación de la situación de este subsector y, en primer lugar, señalar una seria duda sobre las cifras oficiales. No se pretende que se acepten como buenas las nuevas cifras que más adelante se pondrán de manifiesto, sino llamar la atención con la finalidad de que, dados los efectos multiplicadores y las repercusiones que el subsector vivienda tiene en el discurrir global de la economía, dichas cifras se conozcan, se critiquen y sean sometidas a discusión. En definitiva, que sean cotejadas con los guarismos manejados hasta ahora y poder llegar a unas conclusiones válidas y esclarecedoras que sirvan de firme pilar para realizar unas previsiones que se ajusten exactamente a lo que, en este subsector, la realidad demande.

En el presente trabajo se comenta, muy escuetamente, la evolución de las viviendas iniciadas y terminadas sujetas a protección oficial, y se intenta desbrozar cuál es la verdadera situación de las viviendas iniciadas y terminadas de régimen libre, por la incidencia que pueda tener en los actuales y futuros programas de edificación residencial y, como consecuencia, en el sector de la construcción.

Número de viviendas de protección oficial iniciadas y terminadas

Las series facilitadas por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, que comprenden las viviendas de protección oficial iniciadas y terminadas, tanto las correspondientes a la promoción pública como a la privada, son fiables, puesto que cada proyecto era estudiado y controlado antes por las respectivas Delegaciones del Ministerio de la Vivienda, al igual que lo es ahora por las Delegaciones del MOPU; ya que es de su competencia el conceder, siempre que proceda, una califica-

GRAFICO 1.
VIVIENDAS INICIADAS DE PROTECCION OFICIAL
(miles de viviendas)

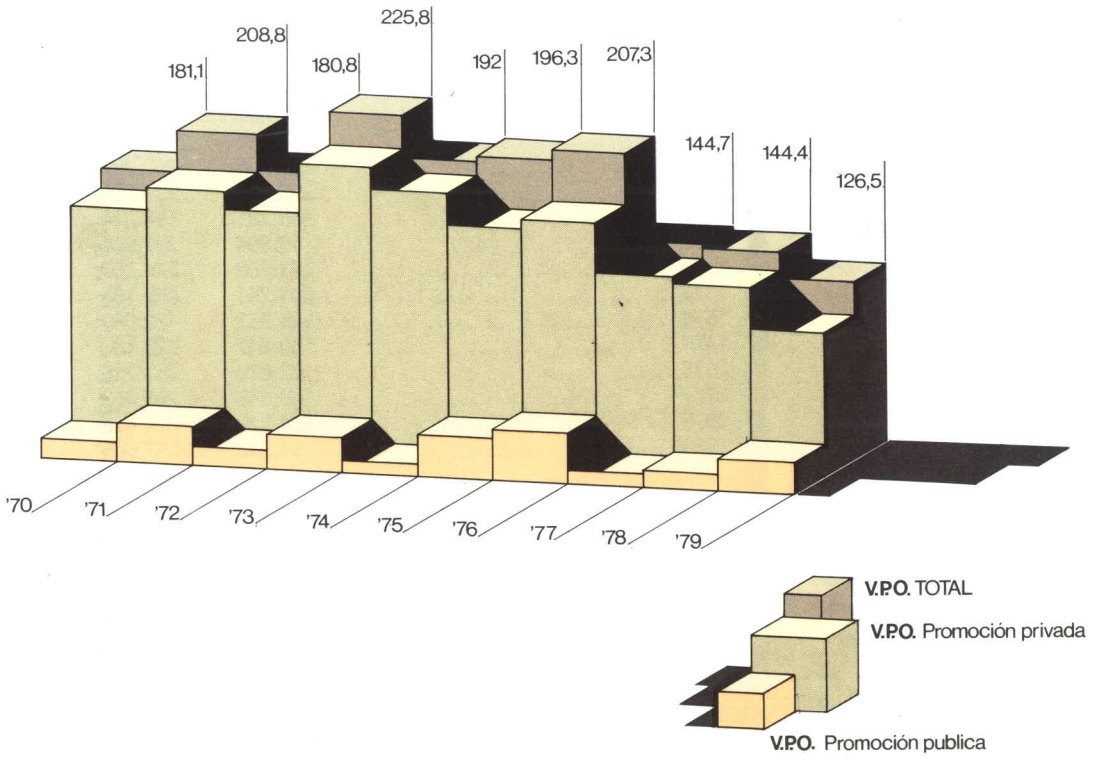
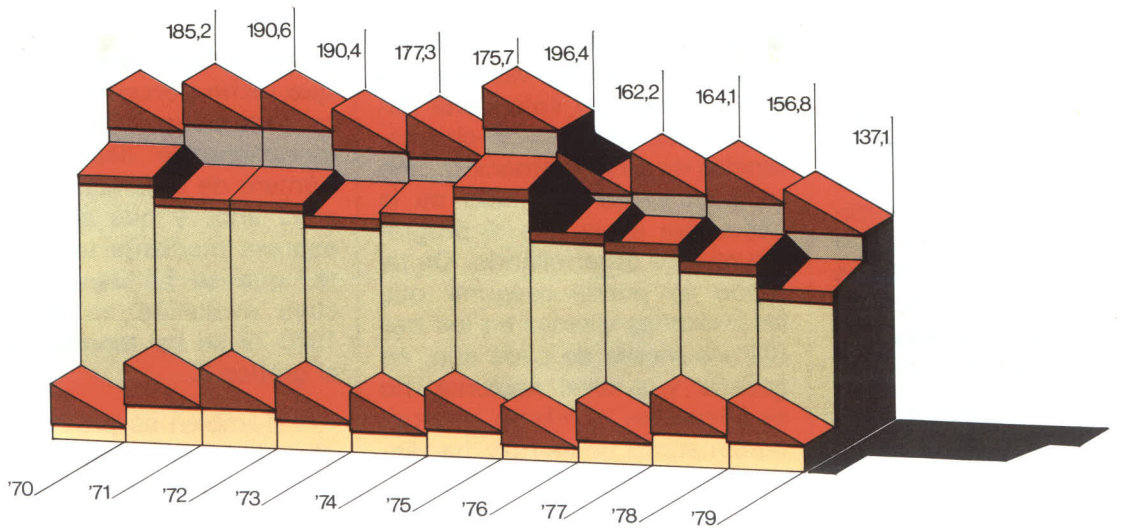


GRAFICO 2.
VIVIENDAS TERMINADAS DE PROTECCION OFICIAL
(miles de viviendas)



Fuente: Dirección General de Arquitectura y Vivienda.

ción provisional primero y otra definitiva después, para cada uno de los proyectos presentados que soliciten acogerse a lo estipulado en la normativa vigente en lo concerniente a la protección oficial.

Resumiendo, estas series quedan recogidas en los gráficos 1 y 2, y pienso que no necesitan de ninguna aclaración. Esas cifras son perfectamente conocidas por todos los profesionales del subsector, y detectan las viviendas construidas bajo el régimen de protección oficial durante el período 1970-79.

El volumen de viviendas libres iniciadas y terminadas

La fiabilidad de las cifras estadísticas de viviendas libres, correspondientes a idéntico período que el contemplado en el apartado anterior, es escasa, y las cifras oficiales de las mismas deben ser consideradas por debajo de la realidad, debido a que se aprecia un gran incumplimiento a la hora de formalizar los cuestionarios en las correspondientes Delegaciones provinciales, sobre las edificaciones proyectadas y terminadas.

Por lo tanto, al no poder considerar como fiables dichos datos, se ha optado por estimar las viviendas iniciadas y terminadas, en cada año del período considerado, partiendo de las viviendas libres visadas por los distintos Colegios Oficiales de Arquitectos (cuadro n.º 1).

El primer escollo que ha habido que resolver ha sido el de encontrar una función que relacionase de alguna manera, y con generalidad para todo el tramo estudiado, las viviendas iniciadas en cada año con las visadas en ese mismo año y en los inmediatamente anteriores; en definitiva, una distribución en el tiempo.

Para deducir esta función, entre otras cosas, se han tenido en cuenta las siguientes:

- Desde el momento que se visa el proyecto hasta la iniciación de las obras, transcurre un período de tiempo variable, según el caso, no solamente debido a las particulares circunstancias de cada promoción, sino también como resultado de la coyuntura en la que el programa se esté desarrollando. De tal modo se puede asegurar que las viviendas visadas en los tres últimos meses de cada año, en general y a nivel nacional, no se inician en el mismo año por falta material de tiempo, haciéndolo en el siguiente y sucesivos. Efectivamente, un porcentaje de las viviendas visadas se verá proyectado hacia los próximos años, puesto que se necesita de un cierto tiempo para resolver favorablemente todos los trámites y estudios que es imprescindible realizar: licencias municipales, contratación de las obras con la empresa constructora que las va a ejecutar, concesiones de crédito..., antes de llevar a cabo la iniciación de las obras.

Ahora bien, hay que señalar que dicho porcentaje está sujeto a variaciones, en función del incremento o decremento del número de viviendas visadas en cada año, y que el mismo se expresa mediante un coeficiente, que se ha denominado λ, cuya evolución en el período 1970-79 se ha representado en el gráfico 3.

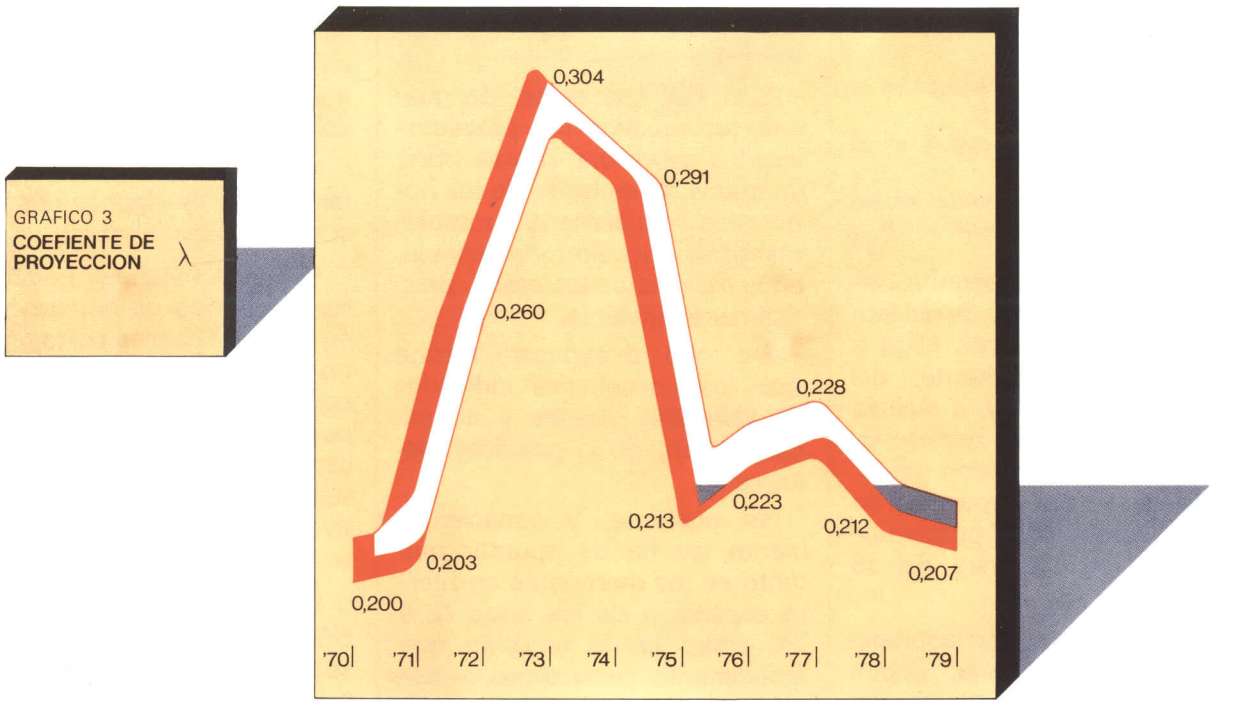
- También se produce el hecho de visar un proyecto que luego se construye por fases, con lo cual las viviendas que lo componen se inician en años distintos.

CUADRO N.º 1

VIVIENDAS VISADAS POR LOS COLEGIOS OFICIALES DE ARQUITECTOS

AÑOS	Protección oficial	Libres	Total
1965	197.728	161.479	359.207
1966	76.287	282.668	358.955
1967	156.317	286.095	442.412
1968	225.996	260.391	486.387
1969	255.083	237.001	492.084
1970	155.781	194.214	349.995
1971	155.994	201.664	357.658
1972	253.808	344.257	598.065
1973	241.251	455.195	696.446
1974	145.953	422.881	568.834
1975	160.647	228.132	388.779
1976	122.819	253.219	376.038
1977	140.618	265.453	406.071
1978	124.220	224.425	348.645
1979	154.518	212.565	367.083

Fuente: Dirección General de Arquitectura y Vivienda.



Fuente: Elaboración propia.

• Por otra parte, hay que considerar que un porcentaje de las viviendas visadas no llega a construirse jamás. Las razones de este fenómeno son de distinta índole: dificultades a la hora de obtener una adecuada financiación; malas perspectivas de venta como consecuencia de una retracción de la demanda; cese forzoso en la actividad del promotor; cambio de proyecto por razones económicas o arquitectónicas...; hasta el hecho de encargar un proyecto, visarlo y solicitar licencia de obras para consolidar una situación urbanística y, como no había intención de iniciar por el momento las obras, dejarlo para más adelante. Es más, en determinados casos, el fin perseguido consistía en vender el solar con la correspondiente licencia municipal, y la consiguiente revalorización de los terrenos, y en algunos de estos casos se ha desestimado el proyecto inicial y se ha redactado y visado otro, con lo que se han duplicado las viviendas visadas para iniciar en aquel terreno. Sin embargo, dicha circunstancia no tiene una excesiva repercusión en las cifras nacionales. Hay que señalar que este porcentaje al que se viene aludiendo es función de λ.

• Por último, se ha supuesto que las viviendas iniciadas en un año *n* son función de las visadas en ese año y en los cinco anteriores; y tienen una incidencia que es inversamente proporcional al número de años que separan al año *n* del de procedencia; siendo el de mayor peso el *n — 1.*

Tras estudiar y conjugar lo anterior con la opinión de varios expertos y de diversos organismos sobre el comportamiento del subsector en la década de los setenta, y contrastando los resultados obtenidos al aplicar una serie de funciones a las que se ha ido llegando en la elaboración de este análisis, la expresión matemática final a la que se llega, y con la que se obtienen las viviendas iniciadas en cada año en función de las visadas, es la siguiente:

$$VI_n = (1-\lambda_n)\ (1{,}05-\lambda_n)\ (VV_n - VP_n) + \\ + 0{,}70\ (1{,}05-\lambda_{n-1}) \\ [VP_{n-1} + \lambda_{n-1}\ (VV_{n-1} - VP_{n-1})] + \\ + \frac{1}{100} \sum_{m=n-5}^{m=n-2} 2^{m-(n-6)}\ (1{,}05-\lambda_m) \\ [VP_m + \lambda_m\ (VV_m - VP_m)],$$

en la que:

$$\lambda_n = \frac{VV_n - VV_{n-1}}{25 \times 10^5} + \lambda_{n-1}$$

VI_n = viviendas libres iniciadas en el año *n*.

VV_n = viviendas libres visadas en el año *n*.

VP_n = viviendas libres visadas en los tres últimos meses del año *n*.

Esta fórmula nos permite calcular que el número de viviendas visadas que jamás llega a ejecutarse es importante; del orden del 25 por 100, e incluso más, en los años en que las viviendas visadas alcanzan mayores cotas, y, por supuesto, en ningún caso dicho porcentaje es inferior a la barrera del 15 por 100.

Estas cifras parecen sobreestimadas. No obstante, deben mantenerse so pena de caer en la imprudencia, sobre todo cuando no se dispone de datos concretos y objetivos más ajustados a la realidad.

Todo lo que gira respecto a este tema se basa en los siguientes puntos:

1.° Que se han construido y se siguen construyendo viviendas que no han sido visadas.

2.° Que durante la ejecución de proyectos ya visados se redacta uno reformado que incrementa el número de viviendas a construir y que no queda computado en la suma total de viviendas visadas.

3.° Que no todos los proyectos visados han sido contabilizados estadísticamente.

4.° Que no debe confundirse el hecho de redactar varios proyectos, para dar distintas soluciones a un mismo problema, con el proyecto que en definitiva ha sido visado; puesto que, por ejemplo, a la convocatoria de un concurso acuden diversidad de proyectos, pero solamente uno es el que finalmente se visa.

5.° Por otra parte, no pueden ser muchos los proyectos visados sobre una misma obra, ya que la repercusión de los honorarios encarecería notablemente su ejecución, haciéndola, en la mayoría de los casos, prácticamente inviable.

De todo lo expuesto resulta que los porcentajes indicados de viviendas visadas y no iniciadas son, en la práctica, menores.

No obstante, y conscientemente, se ha de apuntar que tanto en los momentos de fuerte expansión de los años 72 a 74, como en la recesión que actualmente padecemos —por causas bien distintas—, se ha desistido de llevar a cabo promociones con proyectos redactados y visados. Es más, es sabido que algunas promociones importantes, que estaban programadas, no han llegado a iniciar las obras. Y también que, como consecuencia de la revisión o redacción del Plan General en determinados municipios, se ha distorsionado la puesta en marcha de proyectos ya visados.

En suma, se piensa que todos estos sucesos quedan incluidos en esos porcentajes que reducen el número de viviendas iniciadas respecto a las visadas, y que forman parte de la función expresada.

Tras estimar las viviendas iniciadas (gráfico 4), hay que tener en cuenta que:

- El período de maduración en la construcción de viviendas es generalmente de dos años, que van desde el replanteo de la obra hasta la entrega de llaves al promotor o al propietario de las viviendas.
- El porcentaje de viviendas en construcción que no llegan a acabarse es muy pequeño (se calcula en torno al 1 por 100).
- Se producen paralizaciones temporales de algunas obras por circunstancias diversas.
- En las viviendas unifamiliares el período de construcción, en general, es más corto; si bien no se debe olvidar que se da con frecuencia el caso de dar por terminada una vivienda de este tipo, pasando a ser habitada, cuando todavía, con motivo de todas las obras anejas, se prolonga la inversión.

Como resultado de la conjunción de todos estos factores, se llegó a una primera expresión que arrojaba las viviendas terminadas en el año *n*, en función de las viviendas iniciadas en los últimos cuatro años. Expresión en la que la mayoría de las viviendas, ajustándose al período de maduración, proceden de las iniciadas en el año *n* — 2.

Aplicando esta primera fórmula, y después de irla corrigiendo sucesivamente, adaptándola a los resultados obtenidos, se llegó a la siguiente expresión, que es la que se ha utilizado para calcular la serie de viviendas libres terminadas (gráficos 5 y 6):

$$VT_n = 0{,}99\,(0{,}02\,VI_{n-1} + 0{,}83\,VI_{n-2} + 0{,}13\,VI_{n-3} + 0{,}02\,VI_{n-4})$$

Del gráfico 6 lo primero que hay que resaltar, por su trascendencia, es que, durante la década de los setenta, se han terminado 714.500 viviendas más de las contabilizadas. Si bien, hay que puntualizar que esta cifra ha sido ampliamente superada, sobrepasando la cota del

GRAFICO 6
VIVIENDAS INICIADAS
Y TERMINADAS LIBRES
Correlación con período de maduración (2 años)

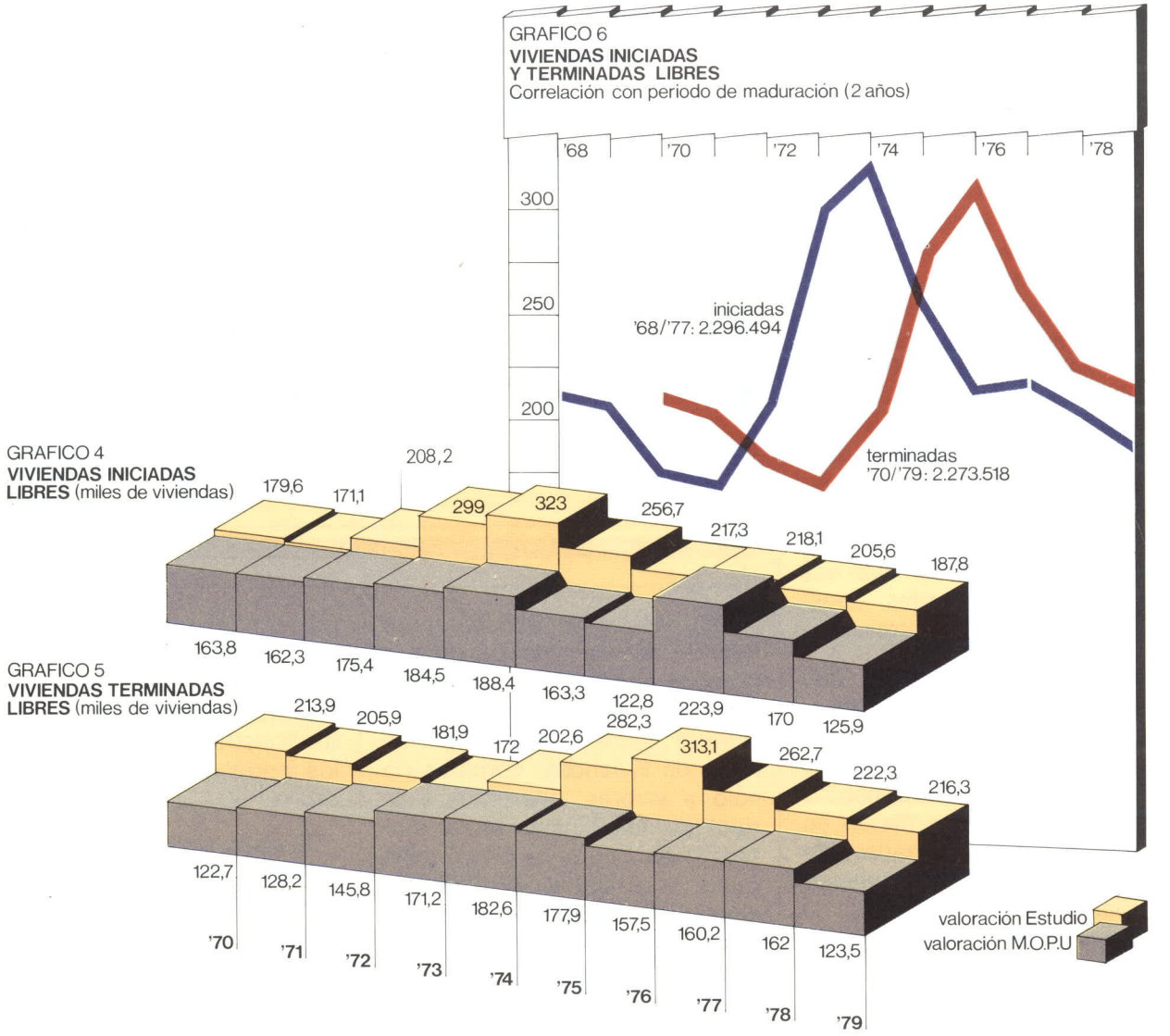


GRAFICO 4
VIVIENDAS INICIADAS
LIBRES (miles de viviendas)

GRAFICO 5
VIVIENDAS TERMINADAS
LIBRES (miles de viviendas)

El gráfico 4 pone de manifiesto, cómo las viviendas iniciadas estimadas están por encima de las llamadas proyectadas por el MOPU. Pero en el año 1977 se produce el fenómeno contrario. Este hecho es importante, porque es precisamente el año en que la Dirección General de Arquitectura y Vivienda toma medidas para revitalizar las estadísticas, y consigue que las Delegaciones provinciales detecten y cumplimenten los correspondientes formularios con mayor eficacia. Se puede pensar, por tanto, que los datos de este año son más fiables, lo que demostraría, como ya se ha dicho, que las cifras estimadas en este estudio sobre viviendas iniciadas y terminadas libres lo están por defecto. A pesar de esas 714.500 viviendas terminadas de más.

Fuentes: Dirección General de Arquitectura y Vivienda y elaboración propia.

millón. Pero, como se ha indicado anteriormente, en este estudio se aplicó un «coeficiente de prudencia» a la hora de determinar el porcentaje de viviendas visadas que llegan a iniciarse. Este fenómeno no es nuevo, puesto que, al confeccionar el Censo de la Vivienda en España de 1970, se produjo idéntica sorpresa para la década de los años sesenta. Ahora bien, no porque este hecho se repita pierde importancia, ya que las repercusiones que dicho suceso puede tener, tanto, ahora como en el futuro, en la política de vivienda como en el sector de la construcción, pueden ser importantes en caso de que esa diferencia de viviendas construidas de más se confirmase.

Importa señalar también que en las cifras globales de viviendas terminadas están incluidas, como en las series manejadas hasta ahora, los apartamentos turísticos; pero si se tienen en cuenta las cifras estimadas, de construcción de apartamentos turísticos, por el Ministerio de Comercio y Turismo en los años setenta, el porcentaje sobre la total edificación residencial no cambia en absoluto el fenómeno aludido anteriormente.

La inversión en el subsector de la construcción de viviendas

A la hora de cuantificar el desarrollo del subsector vivienda en términos monetarios, hubiese sido muy útil conocer los metros cuadrados construidos en cada año, puesto que resulta mucho más sencillo averiguar cómo ha evolucionado el coste y el precio de venta por metro cuadrado que por vivienda, aun dentro de la misma tipología.

CUADRO N.º 2

PRECIOS DE LAS VIVIENDAS TIPO

(Miles de pesetas)

AÑOS	VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL		VIVIENDAS LIBRES
	Promoción pública	Promoción privada	
1970	384	489	656
1971	442	552	718
1972	568	710	778
1973	642	710	961
1974	805	983	1.310
1975	907	1.108	1.439
1976	1.125	1.374	1.666
1977	1.309	1.599	2.123
1978	1.554	1.899	2.627
1979	1.800	2.200	3.100

Este hecho se debería tener muy en cuenta en el futuro a la hora de confeccionar los datos sobre la edificación residencial, porque hacerlo según el número de viviendas, conduce no sólo a errores inherentes a la tipología establecida en el momento de valorar la producción o las necesidades de financiación de un programa, sino que también se llega a conclusiones erróneas, al querer interpretar y comparar la política de vivienda de los distintos países, debido a las grandes diferencias que puede haber, en superficie y calidad, entre las viviendas de unos y otros.

Al no disponer de estos datos, se ha hallado el precio de venta más representativo por vivienda, y según los distintos regímenes: protección oficial (promoción pública y privada) y libres.

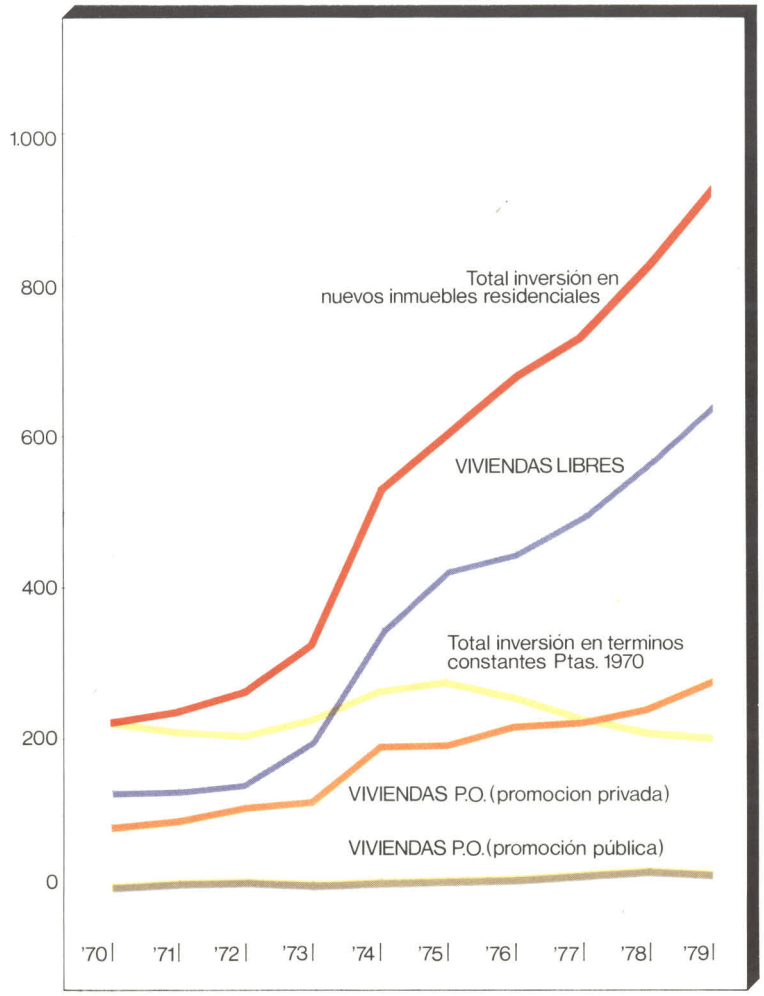
Las series históricas de dichos precios se han estimado de la siguiente forma: para las viviendas de protección oficial, en base a los módulos y coeficientes de reparto establecidos por el Ministerio de la Vivienda y por el MOPU durante los años setenta; y para las libres, según los movimientos de los costes de construcción y del resto de los *inputs* de la promoción (cuadro n.º 2).

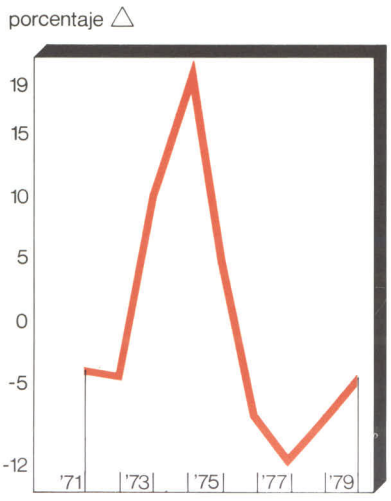
El paso siguiente a la estimación del precio de venta por vivienda, ha sido el deducir una fórmula matemática, que diera la inversión de cada año en función de dicho precio y de las viviendas iniciadas y terminadas; puesto que éstos eran los datos de que se disponía. En principio se pensó en utilizar la siguiente fórmula, muy sencilla, expuesta por el francés M. C. Liebermann, el cual adelantaba que daba mejores resultados en períodos de crecimiento económico:

$$\text{Inversión} = \frac{VI_n + VT_n}{2} \times P_n$$

en la que:

VI_n = viviendas iniciadas en el año *n*.
VT_n = viviendas terminadas en el año *n*.
P_n = precio de la vivienda más representativa.





Fuente: Elaboración propia.

GRAFICO 7.
INVERSION EN NUEVOS INMUEBLES RESIDENCIALES (miles de millones)

De este gráfico se desprende que existe un desfase —partiendo de los datos de las series históricas publicadas— entre los comienzos de la reactivación y recesión de la producción del sector construcción, y los de la inversión en nuevos inmuebles residenciales.

En efecto, en el año 72 el volumen total de construcción se estimó como positivo respecto al año anterior; producción que en el 75 se cifró como negativa. Ambos criterios están en contradicción con la evolución del subsector vivienda, teniendo en cuenta el peso específico de dicho subsector dentro del sector de la construcción; ya que, precisamente en el 72, la inversión en nuevos inmuebles residenciales decreció respecto al año anterior y, por el contrario, en 1975 fue de signo claramente positivo, según lo demuestra la función de la inversión, deducida y explicada en este artículo.

Probablemente la cifra histórica del 75 —aceptada como buena por los expertos— es errónea debido a que los indicadores utilizados (consumo de cemento, empleo, opiniones empresariales...) pudieron ser mal interpretados, por las razones siguientes:

- En la construcción de viviendas la gran mayoría del consumo de cemento (cimientos, estructura...) se produce en la primera mitad de la obra.
- En el segundo estadio, como consecuencia de la ejecución de las instalaciones, disminuye el empleo en el sector de la construcción propiamente dicho, y aumenta el de otros sectores: fontanería, ascensores, electricidad...

Además en este segundo período se produce una mayor inversión, como así lo demuestra la curva de producción representada en el gráfico 9. (Anexo.)

- Por otra parte, las opiniones empresariales deberían ser negativas, como consecuencia de que las obras en marcha se estaban terminando y las expectativas de la demanda de construcción eran negativas.

La conclusión que se extrae de este fenómeno es que los efectos inversores se retrasan un año con respecto a su período de maduración (normalmente computado como dos años), tanto en fases de recesión como de expansión, al margen de la ya conocida lentitud de adaptación del subsector, por otra parte justificada, a cualquier cambio en la política de vivienda.

Partiendo de la misma, se hicieron diversos cálculos según distintas hipótesis de salida, no considerándose como satisfactorios los resultados obtenidos.

A la vista de ello, se emprendió la tarea de hallar no sólo otra función más representativa, sino además, imperativo muy importante, conseguir que su bondad no dependiese de situaciones coyunturales. Dicha expresión —en el anexo se describe su deducción y las hipótesis de partida— quedó de la siguiente forma:

$$I_n = \frac{P_n}{4} (0{,}6106\ VI_n + 1{,}0914\ VT_n + 2{,}2975\ VT_{n+1}),$$

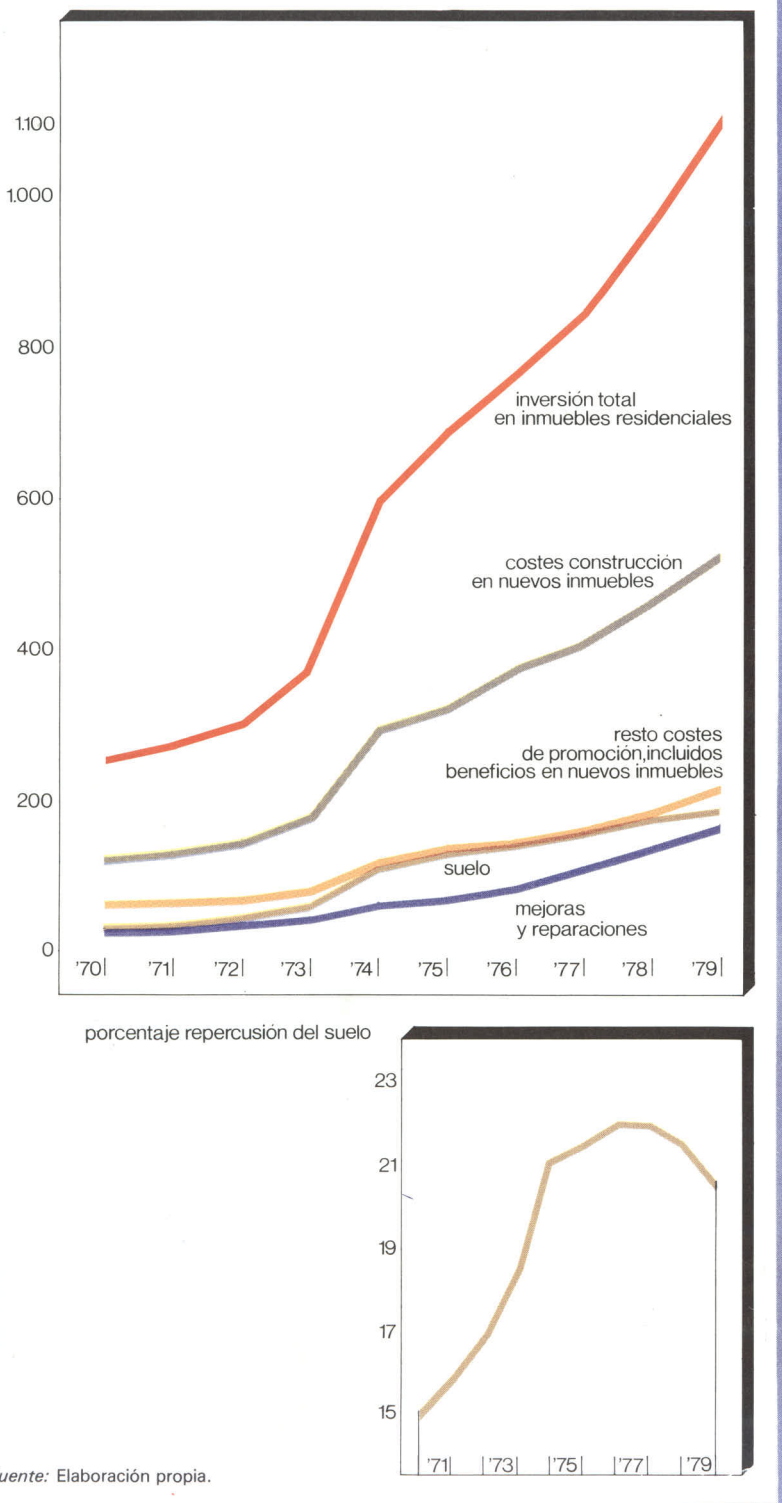
en la que:

I_n = inversión en el año *n*.
P_n = precio de la vivienda tipo en el año *n*.
VI_n = viviendas iniciadas en el año *n*.
VT_n = viviendas terminadas en el año *n*.
VT_{n+1} = viviendas terminadas en el año *n* + 1.

Aplicándola a las viviendas de protección oficial (promoción pública y privada) y a las libres, se obtiene la inversión de cada año en pesetas corrientes, en nuevos inmuebles residenciales (gráfico 7). También se ofrecen los mismos datos en pesetas constantes (pesetas 1970).

Las cifras de estos gráficos demuestran el gran peso del subsector vivienda dentro del conjunto de la economía, por lo que merece, como se está insistiendo a lo largo del trabajo, un especial tratamiento a la hora de tomar decisiones sobre cualquier aspecto que le concierna. Y en todos los casos, no tomarlas antes de analizar las distintas alternativas posibles y los posibles efectos sobre el

GRAFICO 8. **INVERSION TOTAL EN EDIFICACION RESIDENCIAL Y SUS COMPONENTES MAS IMPORTANTES (miles de millones)**



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 3

RESUMEN EN CIFRAS DE LA EVOLUCION DEL SUBSECTOR VIVIENDA EN EL PERIODO 1970-1979

(Pesetas corrientes)

	1970	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*
VIVIENDAS VISADAS					
Viviendas visadas de protección oficial	155.781	155.994	253.808	241.251	145.953
Viviendas visadas libres	194.214	201.664	344.257	455.195	422.881
TOTAL VIVIENDAS VISADAS	349.995	357.658	598.065	696.446	568.834
NUMERO DE VIVIENDAS					
VPO (promoción pública):					
Iniciadas	12.309	25.253	12.095	22.411	4.538
Terminadas	10.624	25.827	26.519	21.174	14.932
VPO (promoción privada):					
Iniciadas	168.810	183.629	168.782	203.418	187.538
Terminadas	174.670	164.867	163.895	156.149	160.851
Viviendas libres:					
Iniciadas	179.699	171.189	208.251	299.098	323.040
Terminadas	213.918	205.964	181.977	172.017	202.632
PRECIOS UNITARIOS					
VPO (promoción pública). Precios corrientes (miles de pesetas)	384	442	568	642	805
VPO (promoción privada). Precios corrientes (miles de pesetas)	489	552	710	710	983
Viviendas libres. Precios corrientes (miles de pesetas)	656	718	778	961	1.310
VALORACION					
VPO (promoción pública) (millones de pesetas)	7.531,0	11.551,0	12.066,5	11.411,5	12.034,8
VPO (promoción privada) (millones de pesetas)	82.212,2	92.268,0	113.721,9	117.892,5	172.199,9
Viviendas libres (millones de pesetas)	133.889,0	134.160,0	140.230,0	200.828,7	349.479,8
TOTAL					
Inversión en nuevos inmuebles residenciales (millones de pesetas) (1)	223.632,2	237.979,0	266.018,4	330.132,7	533.714,5
OTRAS MAGNITUDES					
Repercusión suelo (millones de pesetas) (2)	33.544,8	38.076,6	45.223,1	61.074,5	112.080,0
FBCF (millones de pesetas) (1) — (2)	190.087,4	199.902,4	220.795,3	269.058,2	421.634,5
Aportación de la industria de la construcción a la edificación de nuevos inmuebles residenciales (millones de pesetas) $\frac{56}{100}$ (1)	125.234,0	133,268,2	148.970,3	184.874,3	298.880,1
Mejoras y reparaciones (millones de pesetas) (3)	32.500	35.710	38.814	48.045	66.566
Inversión total en inmuebles residenciales (millones de pesetas) (1) + (3)	256.132,2	273.689,0	304.832,4	378.177,7	600.280,5
FBCF si se incluyen las mejoras y reparaciones (millones de pesetas) (1) + (3) — (2)	222.587,4	235.612,4	259.609,3	317.103,2	488.200,5
Aportación total de la industria de la construcción en inmuebles residenciales (millones de pesetas) $\frac{56}{100}$ (1) + (3)	157.734,0	168.978,2	187.784,3	232.919;3	365.446,1

CUADRO N.º 3 (continuación)

RESUMEN EN CIFRAS DE LA EVOLUCION DEL SUBSECTOR VIVIENDA EN EL PERIODO 1970-1979

(Pesetas corrientes)

	1975	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*
VIVIENDAS VISADAS:					
Viviendas visadas de protección oficial	160.647	122.819	140.618	124.220	154.518
Viviendas visadas libres	228.132	253.219	265.453	224.425	212.565
TOTAL VIVIENDAS VISADAS	388.779	376.038	406.071	348.645	367.083
NUMERO DE VIVIENDAS:					
VPO (promoción pública):					
Iniciadas	28.580	33.912	4.770	8.507	18.933
Terminadas	17.729	11.649	15.894	21.624	17.221
VPO (promoción privada):					
Iniciadas	167.725	173.400	140.000	135.909	107.662
Terminadas	178.737	150.645	148.266	135.195	119.949
Viviendas libres:					
Iniciadas	256.740	217.378	218.132	205.655	187.870
Terminadas	282.356	313.142	262.764	222.377	216.371
PRECIOS UNITARIOS					
VPO (promoción pública). Precios corrientes (miles de pesetas)	907	1.125	1.309	1.554	1.800
VPO (promoción privada). Precios corrientes (miles de pesetas)	1.108	1.374	1.599	1.899	2.200
Viviendas libres. Precios corrientes (miles de pesetas)	1.439	1.666	2.123	2.627	3.100
VALORACION					
VPO (promoción pública) (millones de pesetas)	14.413,1	16.669,7	22.888,0	26.557,9	22.279,4
VPO (promoción privada) (millones de pesetas)	178.275,3	209.855,5	223.025,3	240.280,8	276.461,4
Viviendas libres (millones de pesetas)	426.078,0	449.068,0	494.066,2	568.343,2	637.081,9
TOTAL					
Inversión en nuevos inmuebles residenciales (millones de pesetas) (1)	618.766,4	675.593,2	739.979,5	835.181,9	935.822,7
OTRAS MAGNITUDES					
Repercusión suelo (millones de pesetas) (2)	133.034,8	148.630,5	162.795,5	179.564,1	191.843,7
FBCF (millones de pesetas) (1) — (2)	485.731,6	526.962,7	577,184,0	655.617,8	743.979,0
Aportación de la industria de la construcción a la edificación de nuevos inmuebles residenciales (millones de pesetas) $\frac{56}{100}$ (1)	346.509,2	378.332,2	414.388,5	467.701,9	524.060,7
Mejoras y reparaciones (millones de pesetas) (3)	73.179	86.694	112.655	141.434	168.608
Inversión total en inmuebles residenciales (millones de pesetas) (1) + (3)	691.945,4	762.287,2	852.634,5	976.615,9	1.104.430,7
FBCF si se incluyen las mejoras y reparaciones (millones de pesetas) (1) + (3) — (2)	558.910,6	613.656,7	689.839,0	797.051,8	912.587,0
Aportación total de la industria de la construcción en inmuebles residenciales (millones de pesetas) $\frac{56}{100}$ (1) + (3)	419.688,2	465.026,2	527.043,5	609.135,9	692.668,7

propio subsector, sobre el sector construcción, y las repercusiones finales en el conjunto de nuestra economía; ya que los resultados positivos o negativos serán proporcionales a su gran volumen de producción, puesto de manifiesto en este cuadro.

Con las Tablas *Input-Output* del 75 se cuenta con un instrumento muy eficaz para detectar, *a priori,* las repercusiones en el conjunto de la economía, para cada alternativa propugnada.

Con el fin de interpretar mejor los datos, en el cuadro n.º 3 se ha estimado la repercusión del suelo, obteniéndose, como consecuencia, la FBCF (Formación Bruta de Capital Fijo).

También en el mismo cuadro n.º 3 se ha calculado la aportación de la industria de la construcción a la edificación de nuevos inmuebles residenciales.

Para llegar a la cifra total de inversión en este subsector, hay que tener en cuenta las mejoras y reparaciones que se llevan a cabo en el patrimonio residencial; ya que, si bien en nuestro país no alcanza los porcentajes sobre el total de la inversión en edificación residencial de otros países (Francia un 50 por 100 e Italia un 45 por 100, según datos facilitados por estos países en la reunión de marzo del 80, del Grupo de Expertos Economistas del Comité Permanente para el Mercado Común Europeo de la Federación Europea de Construcción), sí empieza a ser importante. Como es obvio, estos porcentajes dependen más de la nueva obra que se ejecute cada año que de las obras de mejora y reparación; por lo tanto, las comparaciones de rehabilitación entre países deben hacerse también conociendo las cifras de nueva obra.

En torno a este tema, conviene señalar que se está detectando un aumento en el número de obras de mejoras y reparaciones, por otra parte lógico, puesto que muchas familias con vivienda propia, y que pensaban cambiarla en el futuro, se están dando cuenta de que, debido a la subida de los precios y a la prolongación de la crisis, el acceso a una nueva vivienda les sometería a unos sacrificios excesivos; por lo que deciden mejorar y acondicionar la vivienda actual, desistiendo de adquirir otra nueva. A falta de elementos más concretos, y basándose también en la opinión de varios administradores de fincas consultados, se ha estimado el valor global de las mejoras y reparaciones ejecutadas. Para dicho cometido se ha tenido en cuenta el coste promedio por vivienda y año, que varía desde 2.500 pesetas en el año 1970 a algo más de las 10.000 pesetas en el año 1979.

* * *

Un resumen de las cifras comentadas a lo largo de este trabajo, que abarca el período 1970-79, se expresa en el cuadro n.º 3 y gráficos 7 y 8, en los que queda reflejado:

- El número de viviendas visadas, de protección oficial y libres, facilitadas por los Colegios Oficiales de Arquitectos.
- El total de viviendas iniciadas y terminadas de protección oficial (tanto de promoción pública como privada) y libres.
- El precio de dichas viviendas, en miles de pesetas.
- La valoración de las mismas, en millones de pesetas.
- La inversión, en millones de pesetas, en nuevos inmuebles residenciales.
- La repercusión del suelo, en millones de pesetas, y los coeficientes que la representan.
- La FBCF, en millones de pesetas.
- Y la participación de la industria de construcción en la edificación de nuevos inmuebles residenciales, también en millones de pesetas.

En el cuadro n.º 3 y el gráfico 8 se contempla la valoración de las mejoras y reparaciones; la inversión total del subsector; la FBCF, incluyendo las mejoras y reparaciones, y la aportación total de la industria de la construcción en inmuebles residenciales.

ANEXO

Para hallar la inversión que cada año se realizó en la construcción de viviendas, como ya se indicó en el texto, en principio se utilizó la fórmula:

$$\text{Inversión} = \frac{VI_n + VT_n}{2} \times Pn,$$ pero los resultados obtenidos no fueron satisfactorios por producirse distorsiones según la coyuntura.

Debido a ello, se ha intentado encontrar una función en la que la bondad de sus resultados dependiera lo menos posible de la coyuntura.

Para lo cual, se ha procedido del modo siguiente:

Teniendo en cuenta que el período de maduración de una obra de construcción de viviendas es generalmente dos años, dicho intervalo se ha dividido en ocho trimestres.

Ahora bien, para hallar la valoración de la obra ejecutada en cada trimestre, y dentro del período de maduración considerado, es necesario conocer la distribución de la curva de producción. Dicha curva es la que viene representada en el gráfico 9, la cual se ha obtenido en base a una serie de *planings* prototipos de ritmos de tiempo y de inversión en las obras. Estos *planings* se desarrollaron en 48 Unidades de Obra, y el valor de cada unidad, en porcentaje del presupuesto, se ha obtenido del costo promedio de 40 obras. Obtenidos los porcentajes trimestrales de producción, se procede a calcular la inversión realizada en el año *n* al construir las viviendas que se inician en dicho año, repartidas uniformemente por trimestres, igualmente se hace con las terminadas.

Ahora bien, como no conocemos cuál es su distribución en el tiempo dentro de cada trimestre, se considera, por una parte, que se inician o terminan al principio del trimestre (expresiones en redonda), y, por la otra, que se inician o terminan al final (expresiones en negrita), que es el que está, generalmente, más cerca de la realidad.

La inversión, así calculada, representa solamente una parte de la total realizada, puesto que se han estado construyendo también, simultáneamente, las viviendas que se iniciaron en el año $n - 1$ y se terminarán en el $n+1$, y que por lo tanto no están contabilizadas en las anteriores.

Para contabilizar la inversión realizada por estas viviendas en el año *n*, hay que tener en cuenta en qué fase de ejecución se encuentran en el momento en que comienza el año *n*, puesto que cada trimestre, según se desprende de la curva de producción del gráfico 9, la inversión es distinta.

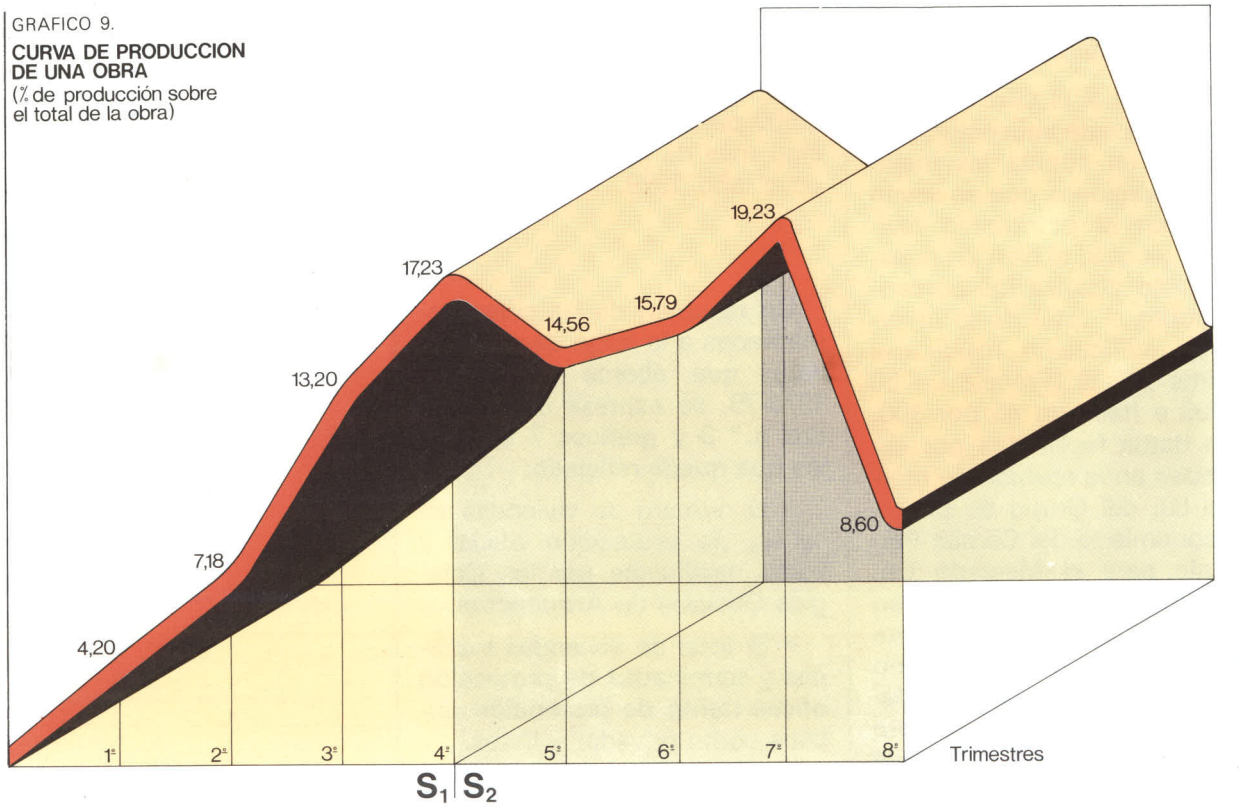
También en este caso se promedian las dos alternativas, de iniciarse el principio o final de cada trimestre, pero, en este caso, del año $n - 1$.

Aclarado esto, se pasa a continuación a expresarlo matemáticamente.

GRAFICO 9.

CURVA DE PRODUCCION DE UNA OBRA

(% de producción sobre el total de la obra)



Fuente: Elaboración propia.

PRODUCCION
V. INICIADAS AÑO *n*

1.er trimestre

$$Pn \frac{VIn}{4} \times \begin{matrix} \mathbf{0} \\ 0{,}0420 \end{matrix}$$

2.º trimestre

$$Pn \frac{VIn}{4} \times \begin{matrix} \mathbf{(0{,}0420 + 0)} \\ (0{,}0718 + 0{,}0420) \end{matrix}$$

3.er trimestre

$$Pn \frac{VIn}{4} \times \begin{matrix} \mathbf{(0{,}0718 + 0{,}0420 + 0)} \\ (0{,}1320 + 0{,}0718 + 0{,}0420) \end{matrix}$$

4.º trimestre

$$Pn \frac{VIn}{4} \times \begin{matrix} \mathbf{(0{,}1320 + 0{,}0718 + 0{,}0420 + 0)} \\ (0{,}1723 + 0{,}1320 + 0{,}0718 + 0{,}0420) \end{matrix}$$

Total inversión en el año *n* de las viviendas iniciadas en el año *n*

$$Pn \frac{VIn}{4} \times \begin{matrix} \mathbf{(0{,}0420 + 0{,}0718 + 0{,}0420 + 0{,}1320 + 0{,}0718 + 0{,}0420)} = Pn \frac{VIn}{4} \times \mathbf{0{,}4016} \\ (0{,}0420 + 0{,}0718 + 0{,}0420 + 0{,}1320 + 0{,}0718 + 0{,}0420 + 0{,}1723 + 0{,}1320 + 0{,}0718 + 0{,}0420) = Pn \frac{VIn}{4} \times 0{,}8197 \end{matrix}$$

PRODUCCION
V. TERMINADAS AÑO *n*

1.er trimestre

$$Pn \frac{VTn}{4} \times \begin{matrix} \mathbf{0} \\ 0{,}0860 \end{matrix}$$

2.º trimestre

$$Pn \frac{VTn}{4} \times \begin{matrix} \mathbf{(0 + 0{,}0860)} \\ (0{,}1923 + 0{,}0860) \end{matrix}$$

3.er trimestre

$$Pn \frac{VTn}{4} \times \begin{matrix} \mathbf{(0 + 0{,}1923 + 0{,}0860)} \\ (0{,}1579 + 0{,}1923 + 0{,}0860) \end{matrix}$$

4.º trimestre

$$Pn \frac{VTn}{4} \times \begin{matrix} \mathbf{(0 + 0{,}1579 + 0{,}1923 + 0{,}0860)} \\ (0{,}1456 + 0{,}1579 + 0{,}1923 + 0{,}0860) \end{matrix}$$

Total inversión en el año *n* de las viviendas terminadas en el año *n*

$$Pn \frac{VTn}{4} \times \begin{matrix} \mathbf{(0{,}0860 + 0{,}1923 + 0{,}0860 + 0{,}1579 + 0{,}1923 + 0{,}0860)} = Pn \frac{VTn}{4} \times \mathbf{0{,}8005} \\ (0{,}0860 + 0{,}1923 + 0{,}0860 + 0{,}1579 + 0{,}1923 + 0{,}0860 + 0{,}1456 + 0{,}1579 + 0{,}1923 + 0{,}0860) = Pn \frac{VTn}{4} \times 1{,}3823 \end{matrix}$$

PRODUCCION
V. TERMINADAS AÑO *n + 1*

1.er trimestre

$$Pn \frac{VTn+1}{4} \times \begin{matrix} \mathbf{(0{,}0860 + 0{,}1923 + 0{,}1579 + 0{,}1456)} \\ (0{,}1923 + 0{,}1579 + 0{,}1456 + 0{,}1723) \end{matrix}$$

2.º trimestre

$$Pn \frac{VTn+1}{4} \times \begin{matrix} \mathbf{(0{,}1923 + 0{,}1579 + 0{,}1456 + 0{,}1723)} \\ (0{,}1579 + 0{,}1456 + 0{,}1723 + 0{,}1320) \end{matrix}$$

3.er trimestre

$$Pn \frac{VTn+1}{4} \times \begin{matrix} \mathbf{(0{,}1579 + 0{,}1456 + 0{,}1723 + 0{,}1320)} \\ (0{,}1456 + 0{,}1723 + 0{,}1320 + 0{,}0718) \end{matrix}$$

4.º trimestre

$$Pn \frac{VTn+1}{4} \times \begin{matrix} \mathbf{(0{,}1456 + 0{,}1723 + 0{,}1320 + 0{,}0718)} \\ (0{,}1723 + 0{,}1320 + 0{,}0718 + 0{,}0420) \end{matrix}$$

Total inversión en el año *n* de las viviendas terminadas en el año *n + 1*

$$Pn \frac{VTn+1}{4} \times \begin{matrix} \mathbf{(0{,}0860 + 2 \times 0{,}1923 + 3 \times 0{,}1579 + 4 \times 0{,}1456 + 3 \times 0{,}1723 + 2 \times 0{,}1320 + 0{,}0718)} = Pn \frac{VTn+1}{4} \times \mathbf{2{,}3794} \\ (0{,}1923 + 2 \times 0{,}1579 + 3 \times 0{,}1456 + 4 \times 0{,}1723 + 3 \times 0{,}1320 + 2 \times 0{,}0718 + 0{,}0420) = Pn \frac{VTn+1}{4} \times 2{,}2157 \end{matrix}$$

Inversión año *n* = $\frac{Pn}{4}$ (0,4016 VTn + 0,8005 VTn + 2,3794 VTn+1)

Inversión año *n* = $\frac{Pn}{4}$ (0,8197 VIn + 1,3823 VTn + 2,2157 VTn+1)

PROMEDIANDO LAS 2 ALTERNATIVAS OBTENEMOS:

$$In = \frac{Pn}{4} (0{,}6106\ VIn + 1{,}0914\ VTn + 2{,}2975\ VTn+1)$$

LA VIVIENDA: UN SECTOR EN CRISIS. UNA ENCUESTA

Desde un enfoque económico, un volumen suficiente de construcción de nuevas viviendas y, complementariamente, de obras de equipamiento urbanístico constituye un factor esencial para conseguir un adecuado crecimiento de la actividad económica, pues es bien sabido la influencia de este sector sobre el empleo y su capacidad de arrastre de los sectores industriales (productos siderúrgicos, cemento, madera, vidrio, transportes...). La evolución del mercado de la vivienda resulta, así, un buen indicador de cómo marcha la economía de un país.

Pero los objetivos de naturaleza económica no agotan, en absoluto, todos los aspectos y la importancia de la vivienda en la vida social. La vivienda presenta un interés humano fundamental, porque, al ser albergue de la familia, ejerce un influjo notable en el tipo de relaciones entre sus miembros, en su salud física y psíquica, en su sentimiento de seguridad personal y, en definitiva, la oferta urbanística es también un buen indicador del modelo de vida comunitaria que una sociedad elige.

Este hecho de que, por sus diferentes objetivos, la vivienda se contemple necesariamente desde muchos campos: económico, social, político y legal..., puede comportar un peligro de superficialidad para el análisis de los problemas del sector, o, por el contrario, suscitar unos trabajos parciales si sólo se contempla desde una de esas ciencias. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, al tratar de la vivienda, ha querido evitar esta dificultad dando entrada a las opiniones de un seleccionado grupo de profesionales en distintos campos relacionados con la vivienda. Sus respuestas a un amplio cuestionario constituyen un subjetivo material

I. EL MARCO DEL SECTOR DE LA VIVIENDA

DOS hechos configuran el marco del sector: el elevado ritmo de construcción de viviendas desde 1964 a 1974 y la crisis económica actual. Ambos aparecen, implícitamente, en la mayoría de las respuestas como explicación última de por qué ha cambiado radicalmente el mercado de la vivienda española, pasando de un signo claramente vendedor, con provechosos beneficios para el promotor y constructor, a una atonía general.

> «El proceso de construcción de viviendas en la década 65/75 ha sido muy fuerte, con índices de 9-10 viviendas terminadas por 1.000 habitantes y año, llegando a un parque superior a 350 viviendas por 1.000 habitantes. Estas cifras tienen una traducción clara: ha disminuido la necesidad cuantitativa de viviendas.» **(Santiago Arauz de Robles.)**

> «Hay que señalar, inicialmente, que en el subsector inciden *la problemática de la coyuntura económica general* y las peculiares del sector de la construcción y que de un modo general afectan al suelo, a la financiación y a la promoción. Pero, todos ellos no son problemas aislados, sino uno que puede ser contemplado desde distintos ángulos.» **(Rafael Rebollo García.)**

Dos circunstancias: las diferencias regionales y la escasez de datos dificultan los trabajos sobre el subsector. La posibilidad de analizar los problemas de la vivienda y plantear vías de solución se presenta singularmente difícil por las particularidades de cada región española, o según se trate de zonas urbanas o rurales, e, incluso, según el *status* social o tamaño de la familia española.

> «No obstante, la incidencia de estos problemas en el subsector, no se produce con igual intensidad en todo el territorio nacional.» **(Antonio Caraballo Catalán.)**

Como es lógico, la problemática de la vivienda en España ha cambiado, sustancialmente, desde los años cincuenta, en que el objetivo era cubrir el déficit entre el número de viviendas y el de familias, y la construcción sobrepasó incluso las previsiones de los Planes de Desarrollo; pero las circunstancias de los sesenta han pasado. Una política preocupada básicamente por el número de viviendas cons-

de sugerencias sobre el sector, que **José García López** analiza y ordena en torno a los temas que más parecen hoy preocupar al público. Para el autor de este trabajo ha sido difícil la labor obligada de síntesis, debido a la riqueza de matices implícita en los resultados de la encuesta. No obstante, destaca las siguientes conclusiones: existe un acuerdo general sobre la naturaleza de la crisis del sector, así como la necesidad de un cambio en los supuestos de partida de la problemática de la vivienda social, porque los que han predominado en el pasado pueden, incluso, ser contradictorios con las necesidades reales de la población española.

La caída de la demanda solvente, a causa de la creciente diferencia entre los ingresos de la familia y los precios de la vivienda, y el aumento del *stock* de las mismas, es la causa inmediata de la caída de las cifras de construcción. En torno a ella, los encuestados señalan los motivos que, desde el lado de la demanda y de la oferta, han conducido a esa debilidad del mercado. Pero en la encuesta se subraya que la evolución del sector de la vivienda, entre 1964-1974, ha cambiado radicalmente por motivos estructurales. En consecuencia, cualquier tipo de política coherente sobre la vivienda debe partir de los nuevos datos —particularmente escasos en muchos campos— y proceder al desarrollo de una oferta cualitativa, discriminada según regiones y necesidades de la población.

También en la encuesta se juzga el marco legal que ha condicionado al sector durante bastantes años, y también hay un consenso total sobre la necesidad de modificar algunas normas como la Ley de Arrendamientos Urbanos.

En resumen, en los distintos apartados de este trabajo, el lector encontrará sugerentes temas de reflexión avalados por la experiencia de los profesionales que han cumplimentado la encuesta de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

truidas debe dejar paso a una política de oferta discriminada, según las necesidades específicas de cada segmento de población, y de investigación para descubrir dónde existe esa potencial demanda. Pero para ese tipo de oferta es ineludible disponer de datos estadísticos relevantes que suministren una información adecuada sobre aspectos cualitativos: equipamiento, años de construcción de los edificios, características socioeconómicas y demográficas de las familias que utilizan las viviendas del actual parque nacional, grado de hacinamiento, densidad de población en las zonas urbanas. La falta de datos fiables en muchos casos, o la antigüedad de los existentes, frenan la labor de los expertos cuando pretenden señalar las líneas de una posible y detallada política de la vivienda. Un amplio trabajo de investigación del mercado y una previa tarea de acopio de datos veraces y detallados son, pues, las premisas de donde debe arrancar la política de vivienda de 1982.

> «Debe señalarse aquí que el escaso nivel profesional que se registra en la actividad promotora ha contribuido a agravar todavía más esta inadecuación entre oferta y demanda, pero que la responsabilidad de la Administración es también grave, ya que todavía hoy, ya en 1982, *no se dispone de la mínima base estadística* —por ejemplo, algo tan simple como número de viviendas iniciadas y terminadas anualmente a nivel municipal— imprescindible para que los promotores privados (y públicos) puedan tomar sus decisiones más racionalmente.» **(Joan Rafols i Esteve.)**

II. LOS PROBLEMAS DEL SECTOR

Dentro de este marco, que se ha configurado como resultado del proceso seguido por el subsector en los años anteriores a la crisis y de sus efectos sobre el mercado, *el principal problema es la caída de la demanda solvente.*

> «Desde mi punto de vista, los problemas que afectan al subsector de la vivienda no son múltiples, sino sólo uno: *el desajuste existente entre la oferta y la demanda.*» **(Francisco Bernabeu Alberola.)**

Pero hay otros factores con entidad que los encuestados señalan como causas importantes de la actual situación, aunque pudieran subsumirse en las

CUESTIONARIO

1 ¿Cuáles son, en su opinión, los principales problemas que el subsector de la vivienda tiene planteados?

(Por favor, al señalarlos, ordénelos de más a menos importantes.)

2 ¿Cuáles son los factores que más han influido en la aparición de esos problemas? (Enunciados en la respuesta anterior.)

3 ¿Cómo valora, globalmente, la actuación de la Administración Pública sobre la vivienda social en los últimos cinco o seis años?

4 ¿Cree Vd. que la Administración Pública debe intensificar cuanto pueda, y los presupuestos lo permitan, la promoción pública de las viviendas; o cree, por el contrario, que sería mejor que la Administración proporcionara suelo urbano? ¿Qué argumentos pueden esgrimirse a favor de una u otra opción? ¿Qué obstáculos ve en la expansión de la oferta de suelo urbano?

5 ¿Qué opinión le merece el Acuerdo Marco sobre Vivienda y Urbanismo, en cuanto a su contenido y posibilidades de cumplirse? ¿Cuáles son sus obstáculos?

6 ¿Qué tipos de obstáculos en la tramitación administrativa inciden sobre la actual crisis del subsector vivienda? ¿Cuáles serían las soluciones?

7 ¿En qué medida las condiciones actuales de la financiación de la vivienda social son asumibles por la posible demanda de las mismas? ¿Cuáles serían las fórmulas más adecuadas para atenuar este problema?

8 Y las medidas fiscales de desgravación, ¿cómo las valora? ¿Podrían mejorarse?

9 ¿Cree Vd. que se dan, o a corto plazo pueden plantearse, situaciones públicamente conflictivas entre entidades que financian y los particulares, cuando haya que ejecutar una hipoteca sobre viviendas «sociales»? ¿El Estado debe intervenir y, en caso afirmativo, cómo debería hacerlo?

10 ¿La política de subsidiariación de interés para viviendas de protección oficial es adecuada?

causas de la inadecuación entre oferta y demanda. *La escasez y especulación del suelo urbano, los frecuentes cambios legales e, incluso, de actuación administrativa de los organismos centrales y ayuntamientos, son ejemplo de estas causas secundarias.* Sin embargo, se reconoce que estos obstáculos legales y burocráticos se superarían por el subsector, con mayor o menor dificultad, si la demanda se mostrara activa.

1. Suelo

«La falta de planeamiento y la anarquía que caracterizaba la situación urbanística de la mayor parte de las ciudades españolas ha dejado paso, al menos en los ayuntamientos dominados por las izquierdas, a una actitud de retraso y obstrucción sistemáticos. La escasez, en gran parte artificial, ha hecho que el precio del suelo no reaccione a la baja ante la disminución de la demanda.» **(Eduardo Merigó.)**

2. Obstáculos legales

La desorientación creada en los últimos años por la compleja, variada y cambiante regulación administrativa, sobre suelo, vivienda y todo lo relacionado con ello.» **(Florentino Garicano Azpiazu.)**

3. Descoordinación burocrática

«La vivienda es objeto de acusadas presiones sociales y legales, y de un creciente intervencionismo por parte de las administraciones públicas, bastante perturbador para el desenvolvimiento empresarial. Esta interferencia burocráfica se produce a un triple nivel: central, municicipal y, a partir de ahora, autonómico, a través de múltiples competencias que con frecuencia se superponen sin la debida coordinación.» **(Francisco García Valdecasas.)**

4. La recesión del mercado

La falta de ventas —como se ha sugerido— es el factor fundamental de la crisis del subsector; sobre este punto no hay duda entre los encuestados, por lo que ha merecido un tratamiento más amplio por parte de los mismos.

«Sin duda el problema para la promoción es el de una demanda, persistentemente débil, que se concreta en la *contratación de las ventas* y un *volumen relativamente importante de viviendas* invendidas en poder de los promotores. Si bien este fenómeno no se da con igual intensidad en todas las regiones, sí puede decirse que constituye la tónica dominante.» **(Francisco García Valdecasas.)**

La caída de la demanda solvente

El siguiente paso consiste en investigar los factores que han llevado al presente estancamiento del sector. Tampoco hay grandes diferencias, entre los entrevistados, cuando hablan de las causas de esta crisis desde el lado de la demanda, y cuan-

do advierten la distinción entre demanda *solvente* o *insolvente.* La primera, obviamente, es la que ha descendido.

> «La presencia de una baja demanda no significa que no existan necesidades potenciales de alojamiento, las cuales se manifiestan, particularmente, en las familias de ingresos situados en niveles medios y bajos.» **(Julio Rodríguez López.)**

En cualquier país de economía de libre mercado hay siempre una parte de su población que no alcanza a tener una capacidad económica suficiente para pagar una vivienda, con las condiciones consideradas mínimas por la sociedad de su época. Este grupo, en una etapa económica normal, es pequeño y está constituido, fundamentalmente, por los marginados de la actividad productiva de esa sociedad. Entre las funciones exigidas al Estado del Bienestar figura proporcionar una vivienda, a un precio político inferior al de mercado, a estas personas insolventes, mediante subvenciones a las que contribuyen de un modo u otro todos los ciudadanos.

Un problema, cualitativamente distinto, se presenta cuando el precio de mercado para los distintos segmentos de población se sitúa muy por encima de las posibilidades racionales de pagarlo, y ello implica el trasvase de los potenciales demandantes de vivienda desde una posición solvente a la de insolvente.

> «El problema de fondo radica en que la cantidad que una familia puede destinar mensualmente para disponer de vivienda (30.000 pesetas en el caso de una renta anual de 1.000.000), es insuficiente para adquirir tal bien, en la forma en que le es ofertado por el mercado (en compra se supone una carga mensual de 50.000 pesetas y en alquiler la oferta es muy escasa). Enunciado el problema de fondo como "un distanciamiento excesivo entre las posibilidades de los demandantes potenciales y las condiciones impuestas por los ofertantes", hemos de concluir que la actuación de la Administración Pública, sólo en una pequeña parte (la subvención de intereses dentro del plan trienal), ha ido claramente orientada a reducir el *gap* existente entre las posibilidades de la demanda potencial y los requerimientos de la oferta.» **(José Ramón Fernández Cuevas.)**

Desde 1975, dos factores han contribuido de forma destacada al aumento de los «insolventes» en España: 1.°) *la reducción de los ingresos familiares* en pesetas constantes, no sólo por la contención de los aumentos salariales, sino por la reducción de personas empleadas en la familia, y 2.°) *la incertidumbre* que el paro actual y las malas expectativas de empleo ha creado en el sentimiento económico de las familias, que ven con temor la necesidad de endeudarse fuertemente para la compra de la vivienda.

> «La coyuntura económica mundial, muy acentuada en España, que nos está llevando a alcanzar unas cotas de paro que afectan, tremendamente, los niveles de ingresos familiares, y como consecuencia, *la disminución del poder adquisitivo familiar.* Esto se ve agravado con la inseguridad en los empleos actuales, que conlleva el retraimiento familiar para efectuar inversiones que los tendrían "hipotecados" a más largo plazo.» **(José Torronteras Rojas.)**

> «La falta de capacidad de pago por los adquirentes del precio de la vivienda o las cuotas resultantes de los préstamos, unido a una psicosis de *inseguridad* en el puesto de trabajo y dificultad de que otros miembros de la familia, próximos a alcanzar la edad laboral, contribuyan con sus ingresos a la economía familiar y poder cumplir los compromisos adquiridos.» **(Manuel Solá y Sánchez Rojas.)**

Cambio en los movimientos demográficos

La crisis de los 70 ha sido básicamente industrial, y el paro ha afectado con fuerza a las provincias más industrializadas de España, al mismo tiempo que los países europeos, receptores de la mayor parte de la emigración española en los sesenta, cerraban sus fronteras e, incluso, devolvían buena parte de los trabajadores españoles. La consecuencia directa de estos hechos ha sido *un fuerte freno al trasvase de la población activa agrícola* desde las áreas más deprimidas a las grandes poblaciones industriales y, por tanto, desaparece o, al menos, desciende la demanda de vivienda procedente de este sector de la población.

Simultáneamente, los trabajos demográficos sobre el censo, y los comportamientos de las parejas españolas menores de cuarenta años, señalan un descenso de la tasa de natalidad y un futuro freno al crecimiento de nuestra población a medio plazo. Sin duda, según estas previsiones se vayan cumpliendo, el componente de la demanda de vivienda que procede del aumento de población disminuirá.

«Disminución de las necesidades reales de nuevas viviendas, debido esencialmente a la reducción del ritmo de crecimiento de la población de las áreas urbanas, como consecuencia de la reducción de las migraciones interiores.

Las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona, por ejemplo, registraron un saldo migratorio nulo o negativo en el período 1976/1980. *El crecimiento poblacional se ha reducido exclusivamente al crecimiento vegetativo,* si bien el ritmo del mismo, así como el de formación de nuevos núcleos familiares, también se reduce a partir de 1975. Las necesidades reales de nuevas viviendas se han reducido, pues, cuantitativamente a las derivadas de la formación de nuevos núcleos familiares. Ahora bien, es preciso señalar que las mismas son, evidentemente, menores que en el pasado, pero, debido a la estructura de la pirámide de edades —con numerosos grupos de población con menos de veinte años—, más elevadas de las que se desprendería de un simple análisis de las predicciones existentes sobre el crecimiento poblacional.» **(Joan Rafols i Esteve.)**

Caída de la demanda con fines especulativos o de inversión

Otro factor de contención se encuentra en la drástica caída de este tipo de demanda. Durante muchos años la oferta de activos financieros ha sido reducida y poco conocida por los ahorradores, quienes han preferido las inversiones en valores inmobiliarios por la seguridad que los mismos les ofrecían, y por la plusvalía que esperaban alcanzar al venderlos. A favor de estas esperanzas jugaban también unos intereses de los créditos facilitados para la compra, o en su caso, de sus depósitos en efectivo muy inferiores a la tasa de inflación en la vivienda, además de la plusvalía por la simple expansión de las áreas urbanas.

Cuando los intereses del activo y del pasivo se sitúan en torno a la tasa de inflación, surgen nuevos activos financieros en el mercado (por ejemplo, los depósitos a plazo), y cuando la liquidez del bien —la vivienda— es problemática, no sólo disminuye este tipo de demanda, sino que la oferta de viviendas propiedad de particulares resta mercado a las nuevas construcciones:

> *«Cese de movimiento migratorio interior y de adquisiciones especulativas,* por menores expectativas de plusvalía.» **(Florentino Garicano Azpiazu.)**
>
> «Un caso especial viene constituido por la *reducción de la demanda de viviendas como bien de inversión,* factor que en el pasado había constituido un componente importante de la demanda. Tipos de interés similares o más elevados que la tasa de inflación, el gravamen de las plusvalías en viviendas no destinadas a residencia permanente en el IRPF, las dificultades de realización de la inversión, dada la atonía del mercado, el espectacular crecimiento de los costes de funcionamiento y mantenimiento de las viviendas, están produciendo ya una reversión al mercado de las unidades adquiridas en el pasado como bien de inversión.» **(Joan Rafols i Esteve.)**

La Ley de arrendamientos urbanos

Por último, la demanda española de vivienda aparece amputada de un componente muy importante de la misma: la compra de vivienda para arrendar. La Ley de arrendamientos urbanos es totalmente inadecuada en las actuales condiciones del mercado. Esta proposición la suscriben unánimemente representantes de la Administración, promotores y directores de las Cajas de Ahorros.

> *«La Ley de arrendamientos urbanos,* inadecuada a la situación del mercado, que provoca la paradójica situación de un elevado *stock* de viviendas desocupadas, junto a una insuficiente oferta de viviendas en alquiler.» **(Francisco Luis de Vera.)**

Los objetivos de la Ley de arrendamientos urbanos podrán valorarse como más o menos justos; pero nadie niega en la encuesta que ha tenido consecuencias indeseables: el deterioro de las zonas antiguas de las ciudades, la especulación del suelo dentro del casco urbano, la desigualdad entre quienes necesitan acceder al mercado de la vivienda, en compra o alquiler, y quienes disfrutan de viviendas de renta antigua y, en lugar destacado, la inflexibilidad del mercado que, incluso, produce efectos tan indeseables como la baja movilidad espacial de la población activa española, a causa de la dificultad de acceder a una vivienda de nueva utilización en condiciones económicas. En una etapa de paro, discriminado por zonas geográficas, esta resistencia social a cambiar de trabajo, porque supone un traslado, trasciende de la problemática estric-

ta del subsector para integrarse entre los obstáculos para la resolución de los problemas de la reconversión industrial y salida de la crisis.

> «*La Ley de arrendamientos carece de fórmulas flexibles* que se adapten a las necesidades y conveniencias de los arrendatarios, la ausencia de ellas provoca el retraimiento de la oferta, el desinterés de inversionistas en esta opción de colocación del capital. La congelación de alquileres, junto a otros efectos económicos, viene produciendo una transferencia de renta, no siempre justificada por razones de justicia social, en favor de los arrendatarios y con cargo a los arrendadores que, cuando supera los límites admisibles, se financia con cargo a la degradación del patrimonio urbano, lo que no es más que un fenómeno de descapitalización.» **(Francisco Luis de Vera Santana.)**

Sin embargo, la modificación de la Ley de arrendamientos urbanos tropieza con serios obstáculos. Por una parte, están las resistencias de los partidos políticos, a fin de no enfrentarse a unos posibles electores para quienes el cambio supondría siempre un grave quebranto económico. Además, los pocos datos fiables señalan claramente que un porcentaje notable de inquilinos con contratos de renta antigua son jubilados o viudas, cuyas pensiones apenas les proporcionan recursos para subsistir en las actuales condiciones. La Administración deberá buscar la fórmula adecuada para salvar los intereses de estos grupos en un plan que obviamente no puede ser maximalista, en uno ni en otro sentido.

CUADRO N.° 1

PRECIOS MAXIMOS DE VENTA DE LAS VIVIENDAS SOCIALES PARA EL 1.er TRIMESTRE DE 1982

Programa familiar	*Superficie útil*	*Grupo A*	*Grupo B*	*Grupo C*
N - 3	46	1.975.817	1.766.958	1.627.274
N - 4	56	2.369.441	2.118.975	1.952.254
N - 5	66	2.750.247	2.459.525	2.265.103
N - 6	76	3.118.229	2.788.276	2.568.170
N - 7	86	3.473.391	3.106.230	2.860.682
N - 8	96	3.815.726	3.412.377	3.142.631

Fuente: «B.O.E.» del 2 de febrero de 1982.

Factores que afectan a la oferta

Desde el lado de la oferta, el principal factor ha sido el encarecimiento de todos los componentes del precio final de la vivienda.

> «Se pueden encontrar diversos factores que justifican el problema antes señalado, y entre ellos son de destacar los dos siguientes: el elevado precio de las viviendas y el descenso de la capacidad de compra del consumidor. Las causas de que las viviendas sean caras son múltiples, mereciendo destacarse, en este sentido, la escasez y elevado precio del suelo edificable, la tecnología desfasada y la lentitud en la elaboración del producto, ya que en muchos casos pueden pasar más de cuatro años desde la adquisición del solar hasta la terminación de la obra.» **(Juan de la Rosa Mateos.)**

Los precios máximos de venta de las viviendas sociales, para los meses de enero, febrero y marzo de 1982, fijados por la Orden de 26 de enero de este año, son un buen índice de esta inflación e, indirectamente, de la distancia entre la oferta y la capacidad de compra de la mayor parte de la población española (ver cuadro n.° 1).

La inflación de los costes ha sido un mal general para todos los sectores de la economía española; pero el aumento de los precios en los factores productivos de la vivienda ha sido superior a los de la mayoría de los otros sectores, y la consecuencia ha sido una tasa de inflación superior al IPC e, incluso, a los aumentos salariales del conjunto de los trabajadores españoles. Como resultado de esta evolución, buen número de familias no pueden ni siquiera plantearse la posibilidad de adquirir una nueva vivienda.

¿Por qué el precio del m^2 de vivienda social se sitúa entre 32.735 pesetas en las mejores circunstancias (programa n.° 8, grupo C) y 42.957 pesetas durante el primer trimestre de este año?

Según los entrevistados, la contestación es compleja.

> «La dinámica de los costos de promoción obedece a múltiples causas: la evolución de los costos del suelo, más

contenida en los últimos años, la incidencia de los costos salariales totales, la insuficiente productividad de la mano de obra, el crecimiento de los costos de los materiales, la elevación continuada de los requerimientos de calidad en la vivienda, unida a la ausencia de una política coordinada de mejora tecnológica del sector, la fuerte repercusión de los "costos externos" (fiscales, honorarios, etcétera) el comportamiento de los gastos generales y comerciales y finalmente, aunque como uno de los factores de mayor peso, dada la larga maduración del producto inmobiliario, el alza de los costos de financiación.» **(Francisco García Valdecasas.)**

La incidencia de los costes salariales

El valor de la mano de obra es un componente destacado del valor añadido del subsector de la vivienda, y los aumentos de salarios y cargas sociales han sido muy fuertes en los últimos años, porque la retribución al trabajador del sector partía de un escalón muy bajo, de una situación que colocaba al obrero de la construcción en una posición intermedia entre las retribuciones del peón agrícola y las del obrero industrial; pero al amparo de la expansión del mercado, de la peligrosidad y dureza del trabajo, de la competencia de otros sectores, como el de turismo, y de la actitud duramente reivindicativa de las Centrales Sindicales, los salarios de la construcción tendieron a igualarse con los del sector industrial, aunque con la siguiente e importante diferencia: el bajo grado de incorporación de tecnología nueva al proceso productivo.

«*Construcción.*—Su coste se debe básicamente al cambio que se ha producido en estos últimos años en la estructura de las rentas en España, con aumentos importantes de los salarios más bajos. *Esta evolución era inevitable* y ha ocurrido en toda Europa, pero en cambio la productividad en el sector sigue siendo muy inferior a la de otros países. Es imprescindible hacer esfuerzos de prefabricación que la Administración debería incentivar.» **Eduardo Merigó.)**

Mientras en la mayoría de los sectores productivos —incluido la agricultura— los métodos de fabricación y la maquinaria empleada han cambiado radicalmente durante los últimos quince años, la construcción de viviendas ha seguido igual, pero con unas retribuciones salariales, como si el cambio tecnológico se hubiera producido. La consecuencia ha sido la caída de la productividad del factor trabajo y el encarecimiento del producto: la vivienda.

«*La tecnología constructiva no se ha modificado sensiblemente en estos últimos años,* con lo que no se ha conseguido un incremento de la productividad que rebajara los costes de la construcción.» **(Carlos Llaris de Sangenis Seix.)**

Mayores exigencias de calidad

La calidad de la vivienda y el equipamiento físico y social de su zona son otro factor de aumento del precio final.

«*Las preocupaciones urbanísticas son,* en cierta medida, otra de las causas del elevado coste.» **(Jaime Requeijo González.)**

Durante los últimos años hubo, en general, sólo una preocupación: «hacer casas». Ni la calidad de la construcción, ni los problemas urbanísticos que se podían plantear, ni el equipamiento de las nuevas zonas urbanas tenían importancia para parte de los empresarios del sector, que en buen número accedían al mercado esporádicamente buscando los beneficios de la especulación más que la continuidad de la empresa. De salvaje —con razón— se ha calificado el crecimiento de las ciudades-dormitorio en las áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona, Vizcaya...

«La insuficiencia de los equipamientos e infraestructuras básicas en los polígonos de nueva construcción son producto del urbanismo salvaje practicado y tolerado durante los años del *boom* especulativo vivido por nuestras ciudades.» **(Francisco L. de Vera Santana.)**

Este proceso histórico, además de los problemas reales de urbanismo que exigirán fuertes inversiones en infraestructura para paliarlos, ha creado una imagen muy negativa del promotor y del constructor en el público y generado una corriente de opinión a favor de exigir unas condiciones muy duras y costosas para construir, con el consiguiente aumento de los costes.

«*El coste de la vivienda es un saco sin fondo* donde cabe un urbanismo utópico, unas exigencias tecnológicas de muy dudosa necesidad, un espectacular crecimiento de los costes de construcción y financieros de promoción.» **(José Antonio Durán López-Jamar.)**

El elevado coste de la infraestructura urbana

Por otra parte, la falta de una política urbanística y/o el que prevalecieran los intereses especulativos de los particulares sobre los generales de los vecinos, condujo a una elevada densidad de población y, por tanto, a un encarecimiento de los servicios (transportes) o a la necesidad de unos equipamientos que pudieran, en otras circunstancias, considerarse de lujo. La «literatura» del *BOE* ofrece ejemplos como la incoherencia que supone —al menos aparentemente— regular simultáneamente la adquisición de plazas de garaje con la fijación de los precios de las viviendas sociales correspondientes. Exigir una plaza de garaje con un coste superior al 17 por 100 del precio de una vivienda social (programa N-3 Grupo A) en la España de 1982 parece exagerado, próximo al «urbanismo utópico» del que antes se hablaba, si no fuera porque la densidad de los nuevos barrios requiere un espacio privado donde guardar los automóviles bajo la amenaza de un colapso circulatorio.

La repercusión de las alzas de precios de los inputs industriales

Por último, el aumento de los costes de los materiales de construcción. La brutal alza de los precios de la energía y de las primeras materias metálicas se ha trasladado a los precios de los materiales con mayor peso en la construcción: cemento, hierro, contribuyendo de forma destacada a que existan varios puntos de diferencia entre la tasa de inflación del subsector y el IPC.

III. VALORACION GLOBAL DE LA POLITICA SOBRE VIVIENDA SOCIAL EN LOS ULTIMOS AÑOS

Aunque la legislación y la actuación de las Administraciones Públicas sobre viviendas de protección oficial datan del período 1954-57, las opiniones de la encuesta se limitan a valorar las normas y políticas de los últimos años, concretamente: *a)* el marco legal creado por el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, que define y regula la vivienda de protección oficial, el Real Decreto 3.148/1978, el Programa Trienal de Vivienda 1981-1983 y el Acuerdo Marco de Vivienda y Urbanismo (AMVU). El lector encontrará una amplia explicación de las características de esta normativa, de los distintos tipos y regímenes de las viviendas de protección oficial, en el artículo de Pedro Maestre Yenes que se publica en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, por lo que, sin otros comentarios, se pasa a exponer las valoraciones que ese marco legal y la acción de la Administración (Central y Local) merecen a los encuestados.

El análisis de las respuestas muestra los siguientes puntos de interés: un número notable de respuestas distinguen entre la política seguida por la Administración Pública hasta 1981 y la que surge a partir de esta fecha con la firma de la AMVU.

1. La política económica hasta el año 1981

Respecto a la actuación de las Administraciones Públicas (Estado, Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas) hasta 1981, las respuestas revelan una diversidad de opiniones que pueden agruparse en:

Positivas: El esfuerzo económico ha sido importante y creciente en los últimos años. La preocupación del Gobierno se ha reflejado en las numerosas disposiciones que han cambiado la antigua filosofía de subvencionar «la piedra» por ayudar a las familias necesitadas. Este sector de opiniones admite la grave situación, pero subraya el papel de las viviendas de protección oficial para sostener una actividad que la vivienda libre era incapaz de mantener.

> «El esfuerzo de la Administración del Estado ha sido manifiesto, importante y creciente. Entre 1976 y 1980 se han terminado en el país 1.489.152 viviendas, de las que el 45 por 100 son de protección oficial de promoción privada y el 5 por 100 de promoción pública. A partir de 1980 se ha conseguido la iniciación efectiva de 30.000 viviendas/año de promoción pública, destinadas a familias de menores niveles de renta, en unas condiciones de cesión especialmente favorables (95 por 100 del valor aplazado a 25 años al 5 por 100). Pero no basta con analizar los datos finales del subsector de la vivienda, sino que habría que hacer un esfuerzo de simulación para imaginar lo que habría sido sin el apoyo directo que ha recibido de la Administración del Estado. Según el informe trimestral de situación económica publicado por la CEOE, correspondiente al mes de diciembre de 1981, el ritmo de actividad en viviendas libres es notoriamente decreciente, en tanto que en las viviendas sociales, o mejor viviendas de

protección oficial, el ritmo se mantiene y, lo que es más importante, las expectativas son claramente favorables, como lo revela el dato de que las solicitudes de calificación provisional, al mes de septiembre de 1981, habían aumentado en un 42 por 100 respecto del mismo período del año anterior. Si se tiene en cuenta que en los primeros meses del año, primer período de implantación del Plan Trienal 1981-1983, el ritmo decreció, dadas las dificultades naturales de adaptación y maduración de cualquier nuevo sistema, hay que concluir que la línea de tendencia se ha invertido. Y, dada la situación general del mercado, es obligado reconocer que ello es imputable al esfuerzo directo de la Administración del Estado, debidamente interpretado y asumido por la iniciativa privada.» **(Santiago Arauz de Robles.)**

Negativas: La política iniciada por el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, no difiere sustancialmente de la anterior, y tiene efectos parecidos. El sistema legal entonces establecido trató de promover nuevas viviendas sin considerar primero las necesidades de los potenciales adquirientes; no existió coordinación entre la política de liberalización del sistema financiero y la política de viviendas y, en consecuencia, el sistema no dispuso de recursos financieros suficientes.

«La política de vivienda seguida en los últimos años ha tratado, en general, de hacer frente a la evidente crisis del sector con medidas más bien aptas para tiempos en los cuales existía un amplio déficit. El sistema de viviendas sociales de 1976, aunque suponía un cambio importante respecto del primitivo esquema que funcionó en el período de fuerte expansión económica general (1961-1974), fracasó en gran parte por el no aseguramiento de unos flujos estables de financiación. La política de liberalización del sistema financiero iniciada en 1977, con independencia de la bondad general de la misma, resultó negativa para la vivienda al reducir los canales de financiación privilegiados y favorecer el que las Cajas de Ahorros, principales financiadores del sistema vigente en los años de expansión, encontrasen atractivo el destinar sus recursos hacia objetivos diferentes al de la vivienda. El Plan de Viviendas de Protección Oficial de 1978 mantuvo el sistema vigente de financiación privilegiada al promotor, no favoreció la construcción destinada a la rehabilitación del parque de viviendas existente (el déficit «cualitativo»), no estimuló la construcción de viviendas para alquiler y no abrió posibilidades para la financiación de viviendas que no fuesen de nueva construcción.» **(Julio Rodríguez López.)**

2. La política económica desde el año 1981

A partir de 1981, al asegurarse unos canales de financiación para el subsector de la vivienda, las opiniones cambian favorablemente y confían en que se consigan unos objetivos importantes, pues se cuenta con el compromiso de las distintas fuerzas económicas que participaron en el Acuerdo. Además se juzga muy positivo el Real Decreto 1.609/1981, de 5 de junio, que concedió las ventajas financieras del Programa 1981-1983 a las viviendas libres, bajo ciertas condiciones.

«El Programa trienal 1981-1983 *ha cerrado, momentáneamente, el aspecto de financiación hasta entonces no asegurado* del remozado sistema de viviendas de protección oficial, por lo que ha dado mayor coherencia al sistema vigente, aunque deja sin resolver bastantes de los problemas del sector y no impide el que la compra de una vivienda continúe exigiendo, en la primera fase, un fuerte sacrificio para las familias españolas.» **(Julio Rodríguez López.)**

«Hay que añadir, como dato positivo, *la ampliación del ámbito de financiación* ofrecido por el Programa a la vivienda libre que cumpla determinados requisitos (Real Decreto 1.609/1981, de 5 de junio). De esta forma, queda cubierto un abanico de estratos socio-económicos más amplio que el abarcado por la simple normativa de Viviendas de Protección Oficial. El Programa Especial de Viviendas de 1975 ya contemplaba la posibilidad de financiación de la vivienda libre en determinadas condiciones. En resumen, la actuación de la Administración en el subsector vivienda, en este período, ha sido de ensayo y de renovación, como hay que considerar que lo ha sido toda la actuación pública en general, en el mismo período.» **(Carlos Llaris de Sangenis.)**

Pero dentro de las respuestas, generalmente favorables al AMVU, se exponen observaciones que importa recoger porque matizan la opinión general y señalan posibles motivos de error en los cálculos de la Administración. Las siguientes preocupaciones son las más numerosas en la encuesta:

a) No tener suficientemente en cuenta la caída de los ingresos familiares:

> «La Administración, quizás movida por las demandas de los promotores, ha puesto excesivo énfasis en la financiación al comprador; pero esta solución, válida cuando los sueldos crecían muy por encima del interés de financiación, es hoy *insuficiente* porque el comprador no puede hacer frente a los pagos anuales.» **(José R. Fernández Cuevas.)**

b) Los frecuentes cambios en la normativa y los distintos entes u organismos que intervienen pueden crear un cierto grado de inseguridad jurídica en el público o de descoordinación en las actuaciones públicas.

> *«La acelerada modificación de los sistemas de protección oficial* (Grupo I, Viviendas Sociales, VPO, etc...) en tan corto lapso de tiempo, debió ir acompañada desde el principio de soluciones puente, que enlazaran perfectamente unos y otros sistemas de protección, para no producir rupturas y sobre todo sobresaltos en los constructores, que en algún momento se encontraron con que sus obras en curso habían quedado fuera de la financiación privilegiada. Los cambios deben hacerse con mucha cautela y el panorama presentarse muy despejado, si no se quiere correr el riesgo de desanimar a las empresas. Se ha echado en falta también *una política global, que contemple la problemática de las VPO en su conjunto.* Así, se ha tenido la impresión de que las normas del Ministerio de Obras Públicas, tendentes a relanzar el sector, contradecían las emanadas del Ministerio de Hacienda, que en no pocos casos vino a recortar beneficios fiscales que tenían reconocidos las viviendas protegidas.» **(Juan de la Rosa Mateo.)**

IV. VALORACION DEL ACUERDO MARCO SOBRE VIVIENDA Y URBANISMO

El Acuerdo Marco sobre Vivienda y Urbanismo ha sido bien recibido por la mayoría de los encuestados. Desde distintas posiciones, y representando diferentes intereses, las respuestas más numerosas son favorables al AMVU:

> *Promotores y Constructores:*
>
> «El Acuerdo Marco ha supuesto, ante todo, un cambio importante de actitudes que ha permitido instituir cauces de diálogo y negociación entre los empresarios y las corporaciones locales.» **(Francisco García Valdecasas.)**
>
> *Banca Oficial:*
>
> «El Acuerdo Marco sobre Vivienda y Urbanismo constituye un paso importante y ambicioso en la tarea de impulsar la construcción de viviendas dentro del Plan Trienal 1981-1983.» **(Jaime Requeijo González.)**
>
> *Cajas de Ahorros:*
>
> «El simple hecho de reunirse representantes del MOPU, de la Federación Española de Municipios y Provincias y de las Asociaciones Patronales, debe considerarse como muy importante, ya que implica, cuando menos, una toma de conciencia de los problemas que tiene planteados el subsector de la vivienda y que tienen su origen muchas veces en la propia conducta de las partes firmantes del Acuerdo.» **(Juan de la Rosa Mateos.)**
>
> *Administración:*
>
> «El AMVU no pretende soluciones utópicas ni taumatúrgicas. Parte de una reflexión en común sobre los problemas existentes, que cada parte expuso con la mayor libertad, y procura soluciones realistas que rehuyen la espectacularidad.» **(Santiago Araúz de Robles.)**
>
> *Ayuntamientos:*
>
> «Quizás el aspecto más importante sea la declaración explícita de la voluntad de colaborar en la solución del problema de la vivienda por las partes firmantes, el entendimiento y la labor conjunta que se pretende realizar.» **(Francisco L. de Vera Santana.)**

De la lectura de estas opiniones se deduce un punto común: *el AMVU ha sido elaborado con intervención de los distintos grupos que participan de una u otra forma en la construcción de viviendas sociales,* y este hecho se valora muy positivamente.

Además, el AMVU tiene logros importantes. Según sus defensores, la complejidad de los problemas del subsector encuentra respuesta apropiada en el Acuerdo por las siguientes razones:

> *«• Dar seguridad jurídica al subsector.* En este sentido, el Decreto-Ley de octubre pasado sobre adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana viene a fijar y clarificar gran parte de los problemas que habían tenido respuesta parcial o no homogénea, incluso en vía jurisdiccional.
>
> *Abrir una pluralidad de vías de actuación,* porque, al no ser único el problema, las

soluciones deben articularse como un mosaico:

- *Vivienda rural,* ampliación de las viviendas protegibles, rehabilitación, protección a la creación del suelo, estudios de mejora de los esquemas financieros y de movilización del mercado hipotecario, etc...
- Procurar, por un acuerdo ceñido al terreno, es decir con *colaboración de las Corporaciones Locales,* definir la demanda realmente existente.
- Crear instrumentos permanentes y eficaces que aseguren por la vía de hecho la *agilidad en la tramitación urbanística* y en *la concesión de licencias de edificación.»* **(Santiago Araúz de Robles.)**

A pesar de que, en principio, el AMVU ha sido bien recibido y de que se le reconocen valores importantes, un sector de los entrevistados prevén serias dificultades para que se cumplan razonablemente sus objetivos.

«El Acuerdo Marco es *loable* en cuanto a sus objetivos, pero posiblemente demasiado voluntarista, y *es poco probable que se cumpla* si no se atacan los problemas de fondo.» **(Eduardo Merigó.)**

Las respuestas de este segundo grupo van desgranando los obstáculos al cumplimiento de los objetivos del Acuerdo, aunque consideren positivas sus intenciones.

1.°) Falta de suelo urbano y *stocks* de viviendas sin vender:

«Imposible de cumplir en una serie de provincias, entre otras cosas, por falta de suelo y/o falta de intención por parte de promotores, que no ven salida a sus *stocks* de viviendas libres promovidas anteriormente.» **(Jośe Antonio Marcos Blanco.)**

2.°) Falta de demanda solvente:

«El Acuerdo Marco sobre Vivienda y Urbanismo me parece que es un paso importante en la vía de crear mercado, pero totalmente insuficiente, ya que en las condiciones actuales no existirá demanda suficiente para las viviendas que se pretende construir.» **(José R. Fernández Cuevas.)**

3.°) Falta de recursos económicos de las Corporaciones Locales y dificultades de acceso al crédito oficial:

«... parece dudoso que los Ayuntamientos *dispongan de la capacidad de ahorro precisa* como para ejercer una actuación importante en la promoción, y no parece que vaya a resultar fácil abrirles un hueco en el marco de financiación establecido en el programa trienal. Esta financiación no tiene un carácter definitivo, salvo para 1981-1983, y concede un papel decisivo al *crédito oficial, el cual no tiene, por otra parte, implantación en todo el territorio español,* sino que se caracteriza por una concentración fuerte de sus oficinas, lo que dificulta un fácil acceso al mismo por los Ayuntamientos rurales.» **(Julio Rodríguez López.)**

4.°) Posible reserva de algunos Ayuntamientos por motivos políticos:

«El principal obstáculo al AMVU es probablemente que no cuenta con el respaldo del PCE, cuyo peso es decisivo en el área urbanística de un amplio número de Ayuntamientos.» **(Francisco García Valdecasas.)**

A pesar de estos obstáculos y de considerar excesivamente amplios los objetivos del Acuerdo, una opinión mayoritaria lo valora favorablemente y cree que ha sido un paso positivo.

«Pero, a mi entender, no deben existir obstáculos insoslayables para cumplirlo y, en todo caso, solucionar algunas de las cuestiones más urgentes. La creación de suelo, por ejemplo, constituiría, por sí sola, un impulso básico para la revitalización del sector.» **(Jaime Requeijo González.)**

V. LOS OBSTACULOS ADMINISTRATIVOS

Los trámites administrativos coadyuvan —según la mayoría de los encuestados— a la crisis y a que no se alcancen todos los objetivos del AMVU. Por tanto, las Administraciones Públicas deben eliminarlos, aunque no sean la causa principal de la recesión del sector.

«Sinceramente considero que la tramitación administrativa no supone un freno serio al desarrollo del subsector vivienda.» **(Carlos Llaris de Sangenis.)**

Los factores que más contribuyen a estos problemas deben buscarse en: 1.°) la descoordinación —por otra parte no exclusiva de esta materia— entre las distintas esferas de la Administración; 2.°) los cambios en la normativa. Los funcionarios y los particulares necesitan cierto tiempo para adaptarse a una normativa y cambios excesivamente rápidos producen inseguridad; 3.°) la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y la precaria infraestructura administrativa de

las mismas ha generado más confusión.

«Por el lado de la Administración, en sus distintas esferas, Central y Local, existe *una falta de coordinación* que motiva una lentitud en la gestión administrativa y que incide sobremanera en una visión integral de la política de vivienda y suelo; especialmente relevantes han sido hasta ahora los obstáculos que se han apreciado en las distintas fases del planteamiento urbanístico y que han dado lugar a la no concesión de licencias de edificación o a la suspensión de las mismas. En lo que respecta a la Administración Central, *las sucesivas modificaciones legislativas* en la regulación del subsector de la vivienda de protección oficial, han motivado también una actuación titubeante de la esfera burocrática, lo que, unido a los factores socioeconómicos concurrentes en la vida del país, ha provocado la situación de crisis en el sector de la construcción, aun cuando ya en el año 1981 se han podido apreciar síntomas sensibles de recuperación, especialmente a raíz de la puesta en marcha del Plan Trienal 1981-1983.» **(Rafael Rebollo García.)**

«A otro nivel, la transferencia de competencias en materia de urbanismo a las Comunidades Autónomas, en fase de constitución, dotadas de *una precaria infraestructura administrativa* y con escasos recursos presupuestarios, ha causado una grave paralización a no pocos proyectos, que previsiblemente se corregirá cuando se subsanen las comprensibles causas que hemos apuntado.» **(Juan de la Rosa Mateos.)**

La solución a estos problemas vendrá desde dos direcciones: por una parte, la maduración de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas resolverá muchos problemas y conflictos diarios.

«Los problemas administrativos son, en gran parte, problemas de maduración de los mecanismos de actuación por parte de las Corporaciones Locales, e incluso algunos de los problemas de hecho, derivados de la falta de un control inmediato y fáctico sobre la actuación de dichas Corporaciones Locales. El primer aspecto se va subsanando por sí solo, a medida que van adquiriendo experiencia los nuevos Ayuntamientos; y tanto en ese aspecto como en el segundo, el control que van a ejercer las Comisiones Paritarias previstas en el AMVU, va a ser esencial.» **(Santiago Araúz de Robles.)**

Por otra parte, se necesita simplificar las disposiciones legales que alargan innecesariamente los plazos y recargan las obligaciones de los empresarios del subsector:

«Se requiere una simplificación y coordinación de las normas de índole administrativo que afectan a la edificación.» **(Francisco García Valdecasas.)**

Y en este campo, el AMVU contempla cauces y procedimientos para realizar una tarea eficaz.

«Las soluciones a estos obstáculos, como decíamos en la anterior pregunta, entendemos vienen previstas en los acuerdos que se contienen en el reciente Acuerdo Marco, por cuanto cada parte interviniente asume una serie de compromisos, muchos de los cuales tienden a solucionar precisamente los obstáculos anteriormente enunciados.» **(Rafael Rebollo García.)**

VI. PROMOCION PUBLICA DE VIVIENDAS SOCIALES O DE SUELO URBANO

De la lectura de las respuestas sobre esta alternativa se deducen aparentemente dos posturas:

1. El sector público no debe competir con la iniciativa privada

Un grupo cree que las Administraciones Públicas deben dejar la promoción de viviendas a la iniciativa privada porque, como la historia muestra, la promoción pública es más costosa. La actuación de la Administración debería limitarse a proporcionar suelo urbano y reducir así la especulación y su elevado peso en el precio final de la vivienda:

«Por su parte, *la promoción de viviendas debe de confiarse fundamentalmente a la iniciativa privada,* la cual creo que tiene más agilidad y eficacia que la Administración. La actuación de la Administración Pública debe de centrarse en la expansión de la oferta del suelo urbano, ya que posee más posibilidades y medios de actuación, en este sentido, que la iniciativa privada. Esta medida también podría llevarse a cabo potenciando la actuación de las gestoras.» **(Francisco Bernabéu Alberola.)**

2. El sector público debe entrar en ambos campos

Otro grupo de encuestados no ven la opción entre promoción pública de viviendas y promoción del suelo como alternativa. Ambas acciones entran en el campo de una política pública de vivienda.

> «No creo que haya que plantear el problema como alternativa.» **(Jaime Requeijo González.)**

> «A mi juicio, la opción que plantea la pregunta no es válida, porque la Administración Pública *debe estar presente en la creación del suelo y en la promoción de viviendas,* entendiendo tal presencia como supletoria de la actividad privada y nunca en competencia con ella.» **(Juan de la Rosa Mateos.)**

Sin embargo, los entrevistados de este grupo puntualizan su opinión a favor de una cierta participación del sector público en la construcción de viviendas con las siguientes condiciones (con lo que se acercan a la primera postura):

1.º) La promoción pública debe limitarse a satisfacer la necesidad de viviendas de las familias que no pueden acceder al mercado por falta de recursos económicos.

> «La promoción pública de las viviendas atiende a un tipo de necesidad social que no puede ignorarse: la de los *estratos de renta más baja.* El grueso del esfuerzo constructor debe seguir realizándose, a mi entender, a través de la promoción privada.» **(Jaime Requeijo González.)**

2.º) Algunos entrevistados creen que las viviendas construidas por la Administración tienen injustificadamente unos costes más altos que las del sector privado. Asegurar que se eliminen las fuentes de despilfarro es una condición previa a potenciar la promoción directa.

> «Un problema de las actividades de promoción directa del sector público, consiste en que, si se quisiera jugar seriamente esta opción, deben de ser objeto de reestructuración total en su diseño y ejecución por la Administración Central. Sólo después de dicha reestructuración, que debe garantizar *una administración más eficiente de los recursos públicos* destinados a la promoción directa de viviendas, debería acrecentarse el peso de la promoción directa de las administraciones públicas, que hasta el momento ha sido bastante reducido (hasta 1980, se movió en torno al 5 por 100 de actividad total del sector) y, sobre todo, el papel promotor, directo o indirecto, de las Corporaciones Locales.» **(Julio Rodríguez López.)**

3.º) Al señalar el ámbito de la actuación pública y la escasez de los recursos del presupuesto, algunos entrevistados subrayan la necesidad de programar bien hasta qué estrato de la sociedad deben extenderse los beneficios de unos precios o condiciones financieras subvencionadas por la sociedad.

> «Ahora bien, los límites de la actuación pública aparecen claros en el ámbito de una economía de mercado: los sectores insolventes en el mercado. El logro de este objetivo y el del requisito de equidad que debe informar toda política pública exige una programación de las actuaciones de acuerdo con las necesidades y la elaboración y cumplimiento de normas de adjudicación que *limiten el acceso* a los sectores de población solventes en el mercado.» **(Juan Rafols i Esteve.)**

4.º) Con la misma intención de limitar la ayuda a quien la necesita, otros encuestados proponen que las viviendas de promoción pública sean de alquiler. Parece evidente que la obligación de la sociedad es proporcionar vivienda, no un patrimonio —aunque sea pequeño— al beneficiario. Además, si las condiciones económicas del mismo cambian positivamente, resultaría injusta su situación respecto a otras familias sin viviendas y con menos recursos.

> «Las viviendas de promoción pública deben ofrecerse en *régimen de alquiler.*» **(Francisco García Valdecasas.)**

5.º) Por último, la planificación es indispensable para evitar despilfarros y, para planificar, previamente deben conocerse las necesidades y el parque de viviendas.

> *«Si la programación no existe,* como es el caso, no puede extrañar que se registre en algunas ciudades un exceso de oferta de vivienda pública, que sin duda repercute en la promoción privada, mientras en otras no se cubren las necesidades mínimas.» **(Joan Rafols i Esteve.)**

Una mayor participación de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos se considera por algunos como medida positiva por su proximidad a la problemática particular de su zona.

> «Debe asignársele a los Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidades Autónomas una *cuota dentro de la financiación* moderadamente pri-

vilegiada que el Programa Trienal 1981-1983 contempla, puesto que, en ausencia de dicha financiación, el paso dado por el AMVU puede servir de poco. La mayor promoción municipal de viviendas debe encaminarse a facilitar viviendas a las familias de rentas más reducidas, sobre todo de alquiler, y a conservar y ampliar el parque público de viviendas existentes.» **(Julio Rodríguez López.)**

3. La creación del suelo urbano

Respecto al papel del sector público en la creación de suelo urbano, la mayoría le reconoce un puesto destacado; pero aquí también los entrevistados hacen notables observaciones. La preparación de suelo urbano es costosa y requiere unos equipamientos, organización del medio ambiente e infraestructura física que, en pocas ocasiones, y siempre de forma limitada, el sector público está en condiciones de proporcionar. Por ello, la planificación y el aprovechamiento del suelo existente son tareas imprescindibles de una buena política de vivienda.

«Donde no exista, es evidente que el sector público debe intervenir, pero siempre *con una planificación previa* que impida la repetición de los errores del pasado creando aglomeraciones que luego queden aisladas, en la práctica, de los centros de trabajo de la población que en ellas reside. El suelo urbano debe crearse previendo la adecuada red de transportes de conexión con el núcleo principal y ésta sí creo que es misión del Estado.» **(Carlos Llaris de Sangenis.)**

«El acuerdo fundamental que debe tomar la Administración Pública, en sentido amplio, es el de *procurar aprovechar el suelo urbano ya existente.* De una parte, movilizando el que no haya sido utilizado; y de otra, procurando la recuperación funcional de las tramas antiguas de las ciudades. Para ello podrá utilizar medidas de estímulo, o medidas de coacción. Todas son válidas, y una buena política consiste en compatibilizarlas y equilibrarlas.» **(Santiago Araúz de Robles.)**

La encuesta también recoge otras observaciones interesantes respecto a necesarias acciones que la Administración debería cumplir porque facilitarían el esfuerzo del sector privado e, indirectamente, abaratarían los costes: como investigaciones sobre nuevas técnicas y materiales de construcción, programas para la recuperación de áreas urbanas deterioradas y crear el marco jurídico adecuado a las necesidades del momento.

«Igualmente debe ser misión de la Administración:

- El investigar con el fin de llegar a tipologías de viviendas y a sistemas constructivos que reduzcan costos con los que se obtengan mejores precios finales, y poder, de esta forma, proporcionar a todos los españoles, sin excepción, una vivienda digna, como así lo establece el artículo 47 de la Constitución.
- Estudiar y ejecutar programas piloto sobre rehabilitación, con el fin de estructurar unos cauces que permitan realizar amplios programas de rehabilitación de nuestro patrimonio residencial recuperable, como lo están haciendo otros países (sobre el total de la inversión en edificación residencial, las reparaciones y mejoras en Francia representan el 50 por 100 y en Italia el 45 por 100, según datos facilitados por el Grupo de Expertos Economistas de la Federación Internacional Europea de Constructores), con la seguridad de que se obtendrían grandes beneficios, tanto para los usuarios como para la economía en general.
- Completar los intrumentos jurídicos necesarios para un desenvolvimiento eficaz de la Política de Vivienda.» **(Joaquín Sisó Cruellas.)**

VII. LA FINANCIACION DE LA VIVIENDA SOCIAL

La opinión más extendida es que, a causa de la situación económica de las familias y del elevado precio de las viviendas, incluidas las de protección oficial, una amplia proporción de los potenciales compradores no pueden pagar las amortizaciones de los préstamos.

«Para amplios segmentos de la población, especialmente los jóvenes, dados los actuales precios de las viviendas, *las cargas financieras iniciales son difícilmente asumibles.*» **(Florentino Garicano Azpiazu.)**

«La indicada pérdida de la la capacidad adquisitiva de la demanda se ha traducido en una disminución del ahorro y en la necesidad de dedicar un mayor porcentaje de salario para la amortización de la vivienda. Si tenemos en cuenta que para una vivienda de 83 metros cuadrados útiles la entrada es de 1.200.000 pesetas y la amortización mensual de 22.000 pesetas, re-

sulta obvio que estas condiciones no pueden ser asumidas por la demanda potencial, y buena prueba de ello es que no se realiza.» **(Juan de la Rosa Mateos.)**

Para aumentar esta débil demanda *caben dos acciones* inmediatas: por una parte, numerosas respuestas señalan que los beneficios financieros se *deben ampliar a sectores de población* con mayor capacidad económica.

«Queda para el último lugar un problema básico: con arreglo a la normativa vigente, los posibles beneficios están sujetos a un tope de ingresos máximos cifrado en 2,5 veces el salario mínimo que es, a nuestro juicio, totalmente insuficiente. Se trata de arbitrar una ayuda del Estado que permita aligerar la carga durante los primeros años, los más gravosos para el comprador, para aquellos casos *en que éste se sitúe en la banda 2,5-4 veces el salario mínimo.* Por encima de este último umbral entendemos que sí puede hacer frente a las condiciones de financiación previstas con carácter general.» **(Francisco García Valdecasas.)**

Junto a esta ampliación de los beneficios se sitúa la *mejora de las condiciones de financiación:*

«En cuanto a soluciones para atenuar el problema: 1.º) *financiación directa* de la Administración, con plazos muy largos de amortización, y 2.º) *incrementar la subsidiación de intereses.»* **(Antonio Caraballo Catalán.)**

Pero tanto una como otra solución exigen mayores recursos públicos y no se puede olvidar que el crecimiento del gasto público viene limitado por los ingresos públicos. Esta relación no escapa a los entrevistados, que señalan otras medidas. El desarrollo del mercado hipotecario; fórmulas de ahorro-vivienda; modificar la Ley de arrendamientos urbanos y favorecer el alquiler de viviendas; establecer fórmulas de amortización con cuotas progresivas; diversificar la oferta de viviendas de protección oficial, forman el grupo de medidas que los entrevistados consideran útiles para mejorar la financiación de la vivienda, pero sin olvidar que la principal causa de la recesión está en la carestía de la vivienda.

«Si estos recursos derivan de los Presupuestos Generales del Estado —viviendas de promoción directa o subvención de interés— podría mejorarse algo, siempre cabe la posibilidad de mejoras, pero no de forma sustantiva. La solución final pasará necesariamente por la posibilidad de movilizar más recursos privados, bien a través de *un mercado hipotecario ágil,* bien a través de las *fórmulas ahorro-vivienda,* que recientemente el Gobierno ha regulado con criterios de mayor realismo y actualidad.» **(Santiago Araúz de Robles.)**

Cuotas de amortización creciente:

«... establecer una amortización creciente del crédito hipotecario que reavive la demanda al hacer menos onerosas las condiciones de pago durante los primeros años». **(Jaime Requeijo González.)**

Viviendas de alquiler:

«En otro orden de ideas, no debe olvidarse el papel que el alquiler puede y debe desempeñar como sistema de acceso a la vivienda, previas las modificaciones de su régimen legal. El arrendamiento como alternativa a la adquisición, supone un esfuerzo temporalmente mejor distribuido y por tanto menos intenso en la fase inicial.» **(Francisco García Valdecasas.)**

Diversificación de la oferta:

«Diversificar la oferta de viviendas sociales de dimensiones varias, de superficies mínimas necesarias para una pareja, superficie media y máxima. Lo que daría lugar a precios más acomodados a necesidades y posibilidades reales, y a cargas financieras correspondientes.» **(Florentino Garicano Azpiazu.)**

VIII. LAS MEDIDAS FISCALES DE DESGRAVACION

El cuadro de incentivos fiscales para la adquisición de viviendas se considera, en general, *aceptable* y tampoco puede llegar a ser la solución a los difíciles problemas del subsector.

«Las actuales medidas de desgravación fiscal admiten una *valoración positiva.* No cabe duda de que pueden mejorarse, pero por ahora no *parece que sea problema de preocupación preferente.»* **(Florentino Garicano Azpiazu.)**

Dentro de esta valoración, en general favorable y que reconoce el sacrificio recaudatorio para la Hacienda Pública, hay alguna propuesta que introduciría cambios sustanciales en la configuración actual de los incentivos. *La crítica a la regresividad* de las exenciones y desgravaciones fiscales es el fundamento de esta propuesta de reforma.

«Las medidas fiscales de apoyo a la vivienda deben

ser objeto de replanteamiento dentro de un contexto general de política de vivienda más ambicioso que el actual. Deberán establecerse medidas que contribuyan al cumplimiento del objetivo perseguido, favoreciéndose la sustitución de las exenciones por subvenciones, contemplándose la situación personal del comprador.» **(Julio Rodríguez López.)**

Sin embargo, entre los entrevistados que señalan el citado argumento en contra de los vigentes incentivos, se reconoce que la falta de información estadística impide tener una opinión razonada respecto a este tema.

«Probablemente esta crítica (a las exenciones fiscales) es trasladable al caso español, aunque sería más deseable conocer más datos sobre el tema.» **(Joan Rafols i Esteve.)**

Otras opiniones buscan ampliar el campo de los actuales incentivos. Así, la ampliación de las *desgravaciones a las viviendas destinadas a alquiler:*

«Las medidas fiscales de desgravación en el impuesto de la renta son positivas y deberían extenderse a la compra de viviendas que vayan a ser destinadas a alquiler, a fin de fomentar este mercado que es la única alternativa realista de acceso a la vivienda para un importante sector de la población.» **(José R. Fernández Cuevas.)**

Buscar fórmulas de *incentivar a los promotores* de vivienda:

«En contraste con esto, es obligado señalar que, lamentablemente, no se ha seguido el mismo camino a la hora de procurar incentivos fiscales a los promotores inmobiliarios.» **(Juan de la Rosa Mateos.)**

También es de señalar que algunos entrevistados revelan cierto grado de preocupación por el *incremento de los impuestos municipales* sobre la vivienda y piden su limitación. Otros, sin embargo, subrayan la importancia de la contribución urbana para las Haciendas Locales.

«... limitando las tasas municipales que recaen sobre las viviendas y considerando como gasto deducible tanto las tasas municipales como el importe de los alquileres satisfechos por la vivienda habitual.» **(Francisco Bernabéu Alberola.)**

«En cuanto a los tributos locales, en tanto no sea el Ayuntamiento quien decida la proporción de viviendas beneficiadas por la desgravación y su cuantía, la generalización de la medida puede plantear problemas de suficiencia financiera a aquellos municipios con un elevado número de viviendas protegidas. Recuérdese que la Contribución Urbana es el impuesto local de mayor potencia recaudatoria.» **(Francisco Luis de Vera Santana.)**

IX. LA EJECUCION DE HIPOTECAS SOBRE VIVIENDAS SOCIALES

El incumplimiento en el pago de las amortizaciones de los préstamos para viviendas ha venido siendo un riesgo aceptable por las entidades financieras —incluso en las viviendas sociales.

«El comprador de vivienda ha sido y es el mejor pagador de sus deudas de financiación de la misma.» **(Manuel Solá y Sánchez-Rojas.)**

La crisis ha traído cambios importantes en este tema. La reducción de los ingresos, porque menos personas trabajan en la familia, la pérdida de empleo del padre y el incremento de los tipos de interés respecto a operaciones de crédito anteriores alteran el marco de condiciones en que se desenvolvían los préstamos hipotecarios.

«Hasta ahora no se han dado situaciones porque las operaciones concedidas hace cinco años eran de menor cuantía e interés, teniendo una carga mensual mínima.» **(José R. Fernández Cuevas.)**

Y este cambio en la situación económica familiar puede producir situaciones conflictivas entre entidades financieras y beneficiarios de las viviendas sociales.

«La probabilidad de plantearse situaciones conflictivas entre los sectores demandantes de menores ingresos y las entidades financieras es elevada, en muchos casos es casi una seguridad que el fenómeno se dé.» **(Juan Francisco García González.)**

La cuestión no se plantea en el terreno legal. Es obvio que la falta de pago no plantea problemas jurídicos de fondo:

«En un Estado Constitucional como el nuestro, de economía de mercado, el hecho del impago debe producir la rescisión contractual, ejecutivo, etc.» **(José Antonio Marcos Blanco.)**

Desde el punto de vista social y de la imagen de las Cajas de Ahorro, sí aparece un problema importante cuando los impagos se acumulan en una zona y se justifican por el paro.

«La ejecución de una hipoteca de VPO no sólo no escapa a la regla general, sino que alcanza las cotas más elevadas de conflictividad.» **(Juan de la Rosa Mateos.)**

En estos casos, para muchos entrevistados, es razonable la intervención del Estado a través de diversas medidas que garanticen una solución pacífica a la situación de insolvencia.

«El Estado debe intervenir en aquellos casos en que las causas de la insolvencia estén perfectamente justificadas y sean producidas por una situación real de paro —más o menos transitoria.» **(Juan Torronteras Rojas.)**

X. LA SUBSIDIACION DE INTERESES PARA VIVIENDAS DE PROTECCION SOCIAL

Aunque se la considera medida positiva, de apoyo a la financiación de la vivienda, la subsidiación de intereses ofrece algunas notas desfavorables:

«Su instrumentación a largo plazo —toda la vida del préstamo— su complicado control, sus implicaciones administrativas y contables, estimamos que lo hacen caro para la Administración y no da la adecuada compensación a las entidades financieras.» **(Florentino Garicano Azpiazu.)**

En la encuesta se recogen algunas alternativas: mayores ayudas para los pagos iniciales promoción de intermediarios financieros especializados en la financiación de vivienda a largo plazo y potenciación del mercado hipotecario.

«Respecto a los beneficiarios, la experiencia nos ha demostrado que las mayores dificultades para hacer frente a las amortizaciones se producen en los primeros años. Por ello, y teniendo en cuenta que el constructor consume el período de carencia en la construcción de las viviendas, sería más aceptable que el importe total de la subsidiación se destinara a atender el pago de las primeras amortizaciones de capital.» **(Antonio Caraballo Catalán.)**

«Es absolutamente necesaria la aparición en el marco del sistema financiero de nuevos intermediarios especializados en la financiación de viviendas, a plazos dilatados que podrían llegar a superar incluso los veinte años; para el desarrollo de este tipo de intermediarios sería preciso, también, el impulsar y agilizar un mercado de títulos hipotecarios.» **(Francisco Bernabéu Alberola.)**

PROFESIONALES ENCUESTADOS

La encuesta sobre la vivienda social ha tenido como interlocutores a:

Javier Alcorta Andonegui (Director de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de San Sebastián).

Santiago Arauz de Robles (Subsecretario de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente).

Francisco Bernabeu Alberola (Director de la Caja Provincial de Alicante).

Antonio Caraballo Catalán (Director de la Caja Provincial de Cuenca).

José A. Durán López-Jamar (Vicepresidente de la Asociación de Promotores de la Construcción).

José Ramón Fernández Cuevas (Caja de Ahorros de Asturias).

Miguel Forrellad Solá (Director General de la Caja de Ahorros de Sabadell).

Juan Francisco García González (Director de la Caja Insular de Ahorros y Monte de Piedad de Gran Canaria).

Francisco García Valdecasas (Gerente de la Asociación Nacional de Promotores Constructores).

Florentino Garicano Azpiazu (Director de la Caja Municipal de Burgos).

Carlos Llaris de Sangenis Seix (Director General del Banco Hipotecario).

José Antonio Marcos Blanco (Director de la Caja de Ahorros Provincial de Orense).

Eduardo Merigó (Presidente de Visa Española).

Joan Rafols i Esteve (Director General de la Vivienda de la Generalidad de Cataluña).

Rafael Rebollo García de Vargas (Director del Gabinete del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones).

Jaime Requeijo González (Director General del Banco de Crédito a la Construcción).

Julio Rodríguez López (Economista titulado del Servicio de Estudios del Banco de España y Estadístico Facultativo del INI).

Juan de la Rosa Mateos (Director del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Ronda).

Joaquín Sisó Cruellas (Arquitecto).

Manuel Solá y Sánchez Rojas (Director de la Caja de Ahorros de la Inmaculada).

José Torronteras Rojas (Director del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba).

Francisco Luis de Vera Santana (Alcalde Presidente de Majadahonda).

El anterior trabajo de síntesis no ha podido recoger todos los matices y sugerencias contenidas en las respuestas de los profesionales citados, cuyas opiniones constituyen un material notable para entender la compleja problemática de la vivienda y establecer las premisas de una política adecuada.

LA SITUACION DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

El análisis que **Francisco Alvira Martín, José García López** y **Katherine Horter Walter** (*) hacen de los resultados de la encuesta de Necesidades de Vivienda de 1980 del MOPU pretende presentar las condiciones más destacadas del parque nacional de viviendas en ese año, examinar los deseos, necesidades y posibilidades de demanda por parte del público, para tratar de delimitar la oferta que el mercado sería capaz de absorber.

La adivinación del presente por falta, vejez o escasa fiabilidad de los datos ha sido una constante causa de queja por parte de los profesionales y de los empresarios, obligados a planear sus estudios o su producción contando casi exclusivamente con su experiencia; por ello, disponer de una fuente de información reciente como la encuesta que se analiza, avalada por la amplitud de su muestra y la seriedad de los distintos organismos intervinientes, constituye motivo para congratularse. El lector preocupado por el sector e, incluso, por el bienestar de sus conciudadanos podrá también comparar los resultados de esta investigación con los datos de encuestas similares, pero más alejadas en el tiempo, como la de «Equipamiento y condiciones de las viviendas familiares» del INE, comprobará la tendencia observada en las pautas de régimen de tenencia, de formas de financiación, de tamaño de la vivienda y de mejora del equipamiento y podrá deducir las pautas comunes con otros países y las peculiaridades de nuestro sistema de viviendas.

En la última parte del artículo, los autores exponen los resultados de un análisis de segmentación referido a las necesidades e intenciones subjetivas de cambiar de vivienda. En esta parte se detectan los grupos en que esas necesidades y esos deseos son más amplios, así como las características sociodemográficas de los mismos. Es manifiesta la importancia de conocer estos datos para configurar una oferta adecuada a cada uno de esos grupos y PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se alegraría de que su información sirviera de base para los costosos trabajos de investigación de este mercado.

I. INTRODUCCION

AL aproximarse al complejo mercado de la vivienda, el primer rasgo que se descubre en él es que existen motivos fundados para prever que el proceso de formación de grandes aglomeraciones urbanas no va a continuar en el futuro y, por tanto, no es razonable persistir en una oferta similar a la de los años 1964-75. Extrapolar las cifras del reciente pasado hacia los próximos años, conduciría con seguridad a un fracaso. El segundo factor que se aprecia es que, básicamente, el sector ha entrado en crisis por el desequilibrio entre la oferta y la demanda solvente (1). En el lado de la oferta, la causa principal está en unos precios para los cuales no existe esa demanda. Del lado de la demanda, se asocian varios factores: escasez de recursos económicos, incertidumbre, instrumentos financieros inadecuados y una disminución real de la misma que presumiblemente se irá acentuando de aquí al final del siglo.

Se ha visto que uno de los factores esenciales de la crisis del sector era el crecimiento excesivo de los precios de la vivienda. Esta inflación de precios está en relación con la falta de productividad de la industria de la construcción de viviendas y se debe, en buena parte —aunque no debe olvidarse el papel que ha jugado el aumento de los costes salariales— a la inadecuada estructura de las empresas del ramo (2): la industrialización a gran escala no ha entrado en el sector de la construcción de viviendas, o al menos no se ha generalizado, ni se ha conseguido economías de escala (3),

y el mundo de la construcción de viviendas sigue siendo eminentemente artesanal, lo que implica un largo período de maduración de la obra, más de dos años.

En el lado de la demanda, aparte de la falta de financiación a largo plazo por una desequilibrada relación entre el precio de la vivienda y la parte de ingresos disponibles para la misma, se ha señalado ya en distintas fuentes que se va atenuando poco a poco la tendencia al alza de la demanda porque las «necesidades objetivas» se reducen. Muchas son las razones aducidas para justificar este cambio en la evolución de las necesidades objetivas de vivienda, que a continuación y esquemáticamente se señalan:

- Reducción de las emigraciones del campo a la ciudad.
- Desaceleración del crecimiento de las ciudades.
- Menores tasas de crecimiento vegetativo de la población.
- Una crisis que ha significado un cambio estructural duradero de las anteriores relaciones económicas.
- Cambio de hábitos de consumo.
- El grave déficit de viviendas y las situaciones de subarriendo, y chabolismo, se han reducido sustancialmente.

Dejando para más adelante clarificar el concepto de «necesidades objetivas», tres grandes dimensiones engloban prácticamente todas las causas de la reducción presente y futura de dichas necesidades:

1. La dimensión demográfica (migraciones, crecimiento vegetativo, etc.).

2. La dimensión socio-cultural de cambio de pautas de consumo.

3. La dimensión económica (caída de la demanda solvente).

Dentro de la dimensión socio-cultural, cuatro son los aspectos más interesantes:

a) Modos de tenencia de vivienda: propiedad/alquiler.

b) Ciclo vital (hijos emancipados).

c) Renovación del patrimonio/viviendas nuevas.

d) La segunda vivienda.

España presenta, hoy en día, una estructura de tenencia de vivienda muy peculiar, pues el predominio de la vivienda en propiedad es absoluto (70 por 100) y en cambio el arrendamiento es muy bajo (25 por 100).

La congelación de los alquileres después de la guerra civil (4), por razones políticas, y la promoción masiva de la construcción de viviendas para su venta en régimen de propiedad por motivos, ante todo, especulativos, consiguió que la oferta de viviendas en alquiler prácticamente desapareciera y, algo todavía más importante, que los españoles consideraran natural que la vivienda debería de tenerse en propiedad. Por otra parte, el mercado financiero español ha sido muy estrecho y la inversión en viviendas ha constituido una de las formas más usuales de ahorro y de defensa ante la inflación. Es decir, la *vivienda en propiedad* se ha convertido en un hábito socio-cultural de consumo del español medio.

Este estado de cosas tiene que cambiar necesariamente por varias razones, pero sobre todo por motivos que tienen que ver con la idea de ciclo vital y de cambio de valores sociales. Las necesidades sociales y las pautas de consumo de vivienda dependen, en buena medida, de las fases del ciclo vital por las que atraviesa una familia. Cuando una persona se emancipa de la familia de origen, creando simultáneamente un nuevo hogar, no necesita una vivienda grande, ni posiblemente puede permitirse los pagos para amortizar su compra. Conforme el número de hijos aumenta, la dimensión del piso debe hacerlo también, cosa que no sucede, como se comprobará con los datos de la encuesta, y este hecho se traduce en un alto grado de hacinamiento en los hogares de más de cuatro hijos.

En la etapa en que estos hijos se emancipan a su vez, todavía puede ser necesaria una vivienda grande; pero cuando se produce la situación de «nido vacío» lo normal sería que la familia pasara a un piso más reducido. Tampoco esto sucede.

Si el mercado español fuera un mercado flexible de viviendas en venta o en alquiler, las diferentes etapas del ciclo vital no sólo marcarían las pautas en cuanto a tamaño de la vivienda —y probablemente la situación de la misma dentro de la ciudad—, sino también en cuanto a propiedad o alquiler.

Por otra parte, en relación con el ciclo vital, ha aparecido un cambio cualitativo importante, al irse España acercando a las costumbres de los países occidentales. Los hijos ya no se emancipan al casarse, sino cuando pueden hacerlo económicamente y buscan una vivienda para sí mismos que normalmente debe ser alquilada y relativamente pequeña.

Relacionado con este cambio de valores se encuentra la distinción entre piso antiguo (usado) y piso nuevo. La política de vivienda de los últimos años impuso la infravaloración de los pisos antiguos y la supervaloración de los nuevos. Hoy en día, existe una cierta moda en recuperar viviendas usadas o antiguas por la zona en que se encuentren ubicadas, por lo fácil que resulta resolver hoy económicamente problemas de calefacción y de agua caliente, y porque estas viviendas suelen ser más baratas. Ello debería contribuir al mantenimiento y rehabilitación del patrimonio de viviendas, por lo que, obviamente, resulta positivo en el plano urbanístico, aun cuando produzca una disminución de las necesidades de viviendas nuevas, que no de las necesidades objetivas de viviendas.

Por último, conviene destacar el tema de la segunda vivienda, muy relacionado con la cuestión de la vivienda unifamiliar. La crisis de la energía y del transporte privado, así como la crisis económica, ha llevado a una paralización de la expansión de la vivienda secundaria y, por tanto, a la reducción de las «necesidades objetivas». Esto parece cierto, pero también lo es que la vivienda unifamiliar se valora más que la vivienda en grandes edificios. También aquí ha tenido lugar un cambio de valores hacia valores liberales individualistas.

Déficit, necesidades y demanda de vivienda

La comprensión adecuada de la situación de la vivienda en España requiere una información fiable y amplia sobre los siguientes aspectos:

- La política desarrollada por el Gobierno en los últimos años y en la actualidad.
- El censo actual del parque de viviendas, su conservación y su distribución geográfica y entre las distintas categorías de familias.

Este artículo pretende avanzar en esta dirección en base a la presentación de datos empíricos recogidos en una encuesta del MOPU que se realizó en 1980 (5).

Previo a cualquier conocimiento de la realidad, conviene delimitar, de un modo exacto y preciso, las conceptualizaciones teóricas utilizadas en este trabajo, pues si no resultaría difícil no sólo la comprensión del fenómeno sino también el entendimiento entre perspectivas y autores diferentes.

En las líneas de la introducción ha aparecido ya un concepto importante: el de *«necesidades objetivas».* En éste y otros artículos aparecen otros conceptos necesarios para el análisis del problema de la vivienda. Así, el de *necesidades sentidas o subjetivas,* el de *intención de compra o demanda potencial* y el de *déficit de viviendas.*

El término aparentemente más claro es el de *déficit de vivienda,* definido como *diferencia entre* el *parque de viviendas* existente en un año determinado en un país *y el número de hogares independientes* en dicho país (realmente son núcleos familiares independientes) (6). Esta diferencia daría el déficit real de viviendas que coincidiría con el término de necesidades objetivas de vivienda si se añade una estimación de las variaciones temporales. Habría también que valorar la cuantía del incremento neto de hogares previsto para el futuro en base a las correspondientes proyecciones demográficas.

El término «objetivo» entendido como real y exacto, aplicado a las necesidades induce, en cierta manera, a error. Desde el momento en que uno de los términos de la diferencia es el *«número de hogares independientes»,* resulta problemático hablar de objetividad. ¿Qué es un hogar independiente? En la encuesta que analizamos en este artículo el concepto utilizado fue el de *núcleo familiar* y se siguió la definición utilizada por el INE (7). Un núcleo familiar independiente es, por tanto, aquel que cumple un requisito de edad del individuo y tiene autonomía económica.

Cada núcleo familiar, así definido, debería poder aspirar a una vivienda independiente; pero si aspira o no a ella dependerá de las pautas culturales existentes. En España, tradicionalmente, el hijo económicamente autónomo sólo abandonaba la vivienda familiar al fundar un nuevo hogar y, en algunos casos, ni aun entonces. Se admitía que el varón pudiera dejar la vivienda familiar aún sin casarse, pero las mujeres se quedaban en casa de los padres si no contraían matrimonio, entre otras razones, por carecer de independencia económica.

En esta situación cultural, hogar independiente era el que vivía en una vivienda y además aquellos que se formaban por nuevos matrimonios. La tasa de matrimonios era el mejor indicador del déficit de vivienda.

Las pautas socioculturales han cambiado y cambiarán aún más. La independencia de un hogar o núcleo no se produce ya exclusivamente por matrimonio, sino que cada vez más la tendencia se encamina hacia que la independencia de vivienda coincida con la independencia económica, sin discriminar en razón del sexo. Por tanto, hablar de núcleos familiares independientes es problemático y, desde luego, resulta muy difícil de delimitar.

Cuando se introduce la idea de *«vivienda adecuada»* o de «estándares de vivienda», tanto en equipamiento como en tamaño, aparece una ampliación del fenómeno del déficit o necesidades objetivas de vivienda. Pueden establecerse unos criterios objetivos uniformes de equipamiento, tamaño y estado de la construcción y simplemente analizar el parque de viviendas existentes, de modo que se pueda cuantificar la parte del parque que no cumple estos baremos y hablar de *necesidades sociales de vivienda.* La realidad que abarca este concepto será siempre más amplia que la de déficit numérico de viviendas.

Una posibilidad alternativa consiste en no establecer estándares, o criterios externos al público, sino basarse en las manifestaciones verbales de éste para estimar las *necesidades subjetivas o sentidas.* En este caso, estaremos presuponiendo que la gente sabe lo que quiere y que tiene sus propios baremos y además sabe decir lo que quiere.

Hasta aquí no se ha hablado para nada del mercado, es decir, *ni de precios, ni de oferta, ni de demanda* de vivienda, sólo del número de viviendas necesario para cubrir un déficit (un hogar = una vivienda) o para llegar a unos estándares (objetivos apriorísticos o subjetivos, sentidos por las propias familias).

Dado el tipo de oferta que se haga (cantidad, calidad, precio y tipo determinado), este número de viviendas necesario (déficit o necesidades) se cubrirá mediante el mecanismo del mercado o no se cubrirá. Por otra parte, la oferta está en función, entre otras cosas, de la demanda y sobre todo de la demanda potencial. A las empresas constructoras les interesa, ante todo, saber el número de viviendas que potencialmente se van a demandar, que es función tanto de las necesidades como de las condiciones económicas de la oferta.

La encuesta proporciona una estimación de la demanda potencial en base a los intereses de compra expresados verbalmente por el entrevistado en una escala de probabilidad. Sería posible llegar a otro indicador de la variable demanda, en función del estado de las viviendas y de las disponibilidades económicas del entrevistado, pero no parece que este segundo indicador sea mucho mejor que el primero.

En resumen:

1. Una descripción del estado actual del parque y del número de núcleos familiares puede indicarnos el *déficit* y las *necesidades objetivas* de vivienda.
2. Las necesidades *subjetivas o sentidas* vendrán medidas en función de las respuestas de los propios interesados.
3. La *demanda potencial* vendrá indicada exclusivamente por los intereses de compra manifestados.

II. CARACTERISTICAS BASICAS DE LAS VIVIENDAS Y DE LOS EDIFICIOS EN ESPAÑA

El presente capítulo pretende describir la situación del patrimonio de viviendas en el momento de realizarse la encuesta, junio/julio de 1980, y simultáneamente qué tipo de vivienda tienen los distintos grupos de la sociedad española.

Utilización de la vivienda

El primer dato importante de nuestro parque de viviendas es la existencia de un 8,5 por 100 de viviendas sin utilizar (8), porcentaje nada despreciable que se distribuye entre un 2,5 por 100 de viviendas en oferta de alquiler o venta —prácticamente en partes iguales— y un 6 por 100 en reserva. Buena parte de estas últimas corresponden a edificios rurales que se encuentran en muy malas condiciones de habitabilidad, son casas abandonadas en los pueblos por el éxodo de sus dueños a la ciudad. Por su parte, las viviendas utilizadas se distribuyen tal como se presenta en el cuadro n.° 1.

A la vista de estos porcentajes, importa señalar que, entre viviendas secundarias y sin utilizar, un 17 por 100 de viviendas del parque nacional se sustraen de su función principal: servir de ámbito físico permanente de un hogar. En los núcleos de población de menos de 20.000 habitantes ese porcentaje asciende a un 22 por 100, debido a que son las áreas turísticas y las rurales las que tienen mayor proporción de casas abandonadas.

CUADRO N.º 1

DISTRIBUCION DE LAS VIVIENDAS UTILIZADAS

	Media	*Capital de provincia*	*Población de más de 100.000 habitantes*	*Población de 20.000 a 100.000 habitantes*	*Población de menos de 20.000 habitantes*
Vivienda principal (36.321)	91	95	97	92	86
Vivienda secundaria (2.268)	8	4	3	7	12
En alquiler por temporada (366)	1	1	—	1	2

Fuente: Los datos de todos los cuadros del trabajo se basan en la encuesta de «Necesidades de vivienda».

CUADRO N.º 2

REGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA PRINCIPAL

	EN PROPIEDAD		*GRATUITA*		*ALQUILER*
	Pagada	*Pendiente*	*Por trabajo*	*Cedida*	
MEDIA	54	13	2	5	25
TAMAÑO DEL HABITAT					
Capital de provincia (20.491)	41	16	2	4	36
Más de 100.000 habitantes (3.617)	44	18	1	4	32
De 20.000 a 100.000 habitantes (5.813)	52	16	1	6	24
Menos de 20.000 habitantes (6.325)	70	6	2	7	15
INGRESOS					
Menos de 21.000 ptas/mes (6.400)	60	7	2	8	25
De 21.000 a 52.000 ptas/mes (14.323)	48	17	2	4	28
De 53.000 a 90.000 ptas/mes (4.520)	48	16	1	3	33
Más de 90.000 ptas/mes (1.918)	52	15	1	5	27
DESEA CAMBIAR					
Sí (7.326)	28	9	3	8	51
No (27.717)	60	13	2	5	20

Este dato es importante cuando se pretende establecer el déficit de vivienda como una cantidad global, obtenida por diferencia entre parque de viviendas y el número de hogares, pues obviamente al existir un 17 por 100 de familias con más de una vivienda, porque disponen de una segunda casa para sus vacaciones, para arrendar o vender, o abandonada, *un equilibrio significaría realmente un déficit de ese 17 por 100.* Desde el punto de vista de la oferta, la encuesta muestra que en el mercado está pesando un 2,5 por 100 de viviendas usadas más una reserva de parte del 6 por 100 restante que puede salir al mercado si las condiciones del mismo o las personales fueran favorables.

Régimen de tenencia de la vivienda principal

Se ha dicho en la introducción de este artículo que una característica del régimen de tenencia en España es la gran proporción de viviendas en propiedad, muy superior a la de otros países de nuestro entorno cultural. Los datos de la encuesta confirman esa opinión, según puede observarse en el cuadro número 2.

Sólo el 25 por 100 de las viviendas principales están en régimen de alquiler, frente a un 67 por 100 en propiedad; a este último porcentaje habría que añadir la parte del parque que no constituyen viviendas principales (secundarias y sin utilizar) y que no es aventurado inferir que se tienen en propiedad. El predominio de la propiedad sobre el alquiler se ha venido consolidando en los últimos años. En 1968, un 39 por 100 de las familias estaban arrendadas, en 1975 esa proporción bajaba al 29 por 100 (INE) y, como muestra el cuadro n.º 2, en 1980 vuelve a caer al 25 por 100.

La proporción en alquiler aumenta hasta un 36 por 100 en las grandes poblaciones y desciende a un 17 por 100 en los núcleos de menos de 20.000 habitantes. Esta relación entre alquiler y tamaño de población resulta lógico en cuanto en el estrato más pequeño se incluyen las áreas rurales donde la vivienda es tradicionalmente patrimonio familiar y, en buena parte, heredado. No resulta tan fácil explicar la escasa influencia de los ingresos pues, según los datos de la encuesta, el acceso a la propiedad ha sido general y muy igual en todos los estratos de renta. Las diferencias de régimen de tenencia son pequeñas en toda la pirámide de rentas y el elevado porcentaje de los de menores ingresos está, sin duda, influido por la población agrícola que forma parte de este grupo.

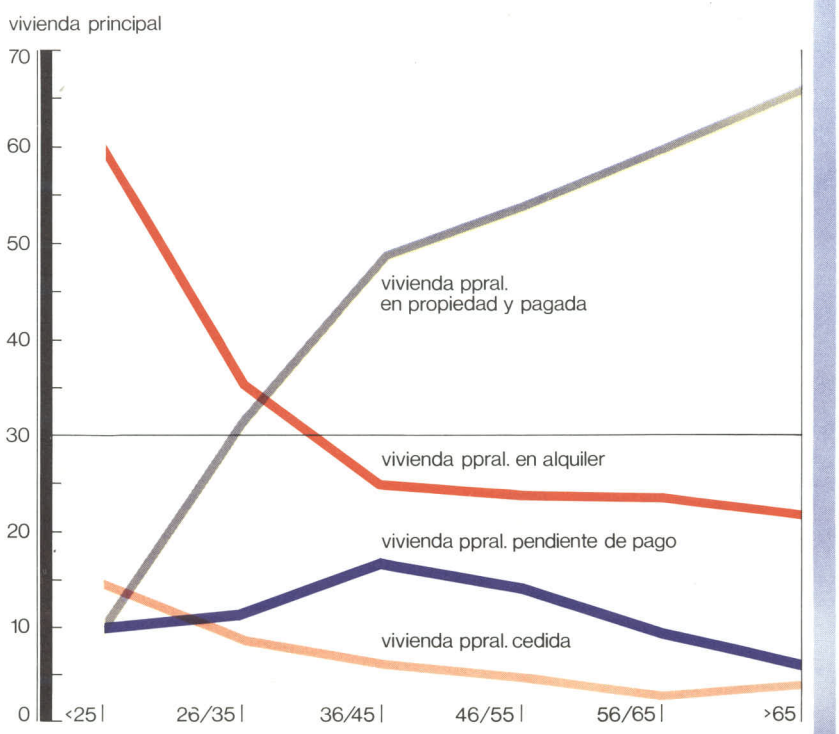
Dos notas del cuadro n.º 2 importa señalar:

1.ª El elevado número de familias españolas que están endeudadas porque están pagando su vivienda principal (13 por 100), proporción que pasa al 17 por 100 entre las familias de ingresos medios y en las grandes poblaciones; y

2.ª Las diferencias ante la necesidad *sentida* de cambio entre quienes tienen la vivienda en propiedad y quienes la tienen en alquiler; prácticamente la mitad de quienes desearían cambiar tienen la vivienda en alquiler; aunque en una distribución proporcional les correspondería la mitad de ese porcentaje.

Este dato vuelve a señalar la tendencia de los españoles a disponer de su vivienda en propiedad, ya que una mayoría no creen que hayan conseguido una estabilidad hasta ser propietarios de la misma.

GRAFICO 1.
REGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA PRINCIPAL



En el gráfico 1 se recoge la proporción de viviendas principales en alquiler y cedidas según edad del cabeza de familia.

La relación entre las etapas del «ciclo vital» y el régimen de tenencia de la vivienda es notable. Al comienzo de la vida económicamente autónoma, el español no dispone de recursos para comprar su vivienda, o no considera su situación como estable y la tiene en alquiler o cedida. Hacia los 35 años se igualan las viviendas en régimen de propiedad y alquiladas y a partir de esa edad estabiliza su situación con un neto predominio de la vivienda en propiedad y los porcentajes de vivien-

CUADRO N.° 3

FORMA DE ACCEDER A LA PROPIEDAD

	COMPRA		*Herencia o regalo*	*Auto construcción*
	Contado	*Plazos*		
MEDIA	20	48	21	11
TAMAÑO DEL HABITAT				
Capital de provincia (20.500)	22	67	6	5
Más de 100.000 habitantes (3.617)	16	65	8	11
De 20.000 a 100.000 habitantes (5.813)	17	56	15	12
Menos de 20.000 habitantes (6.325)	20	27	38	15
INGRESOS				
Menos de 20.000 ptas/mes (6.400)	22	33	30	14
De 21.000 a 52.000 ptas/mes (14.333)	17	58	14	11
De 53.000 a 90.000 ptas/mes (4.520)	21	56	12	9
Más de 90.000 ptas/mes (1.918)	28	53	13	6
EDAD				
De 21 a 25 años (908)	28	58	8	6
De 26 a 35 años (5.035)	16	65	12	7
De 36 a 45 años (6.681)	17	58	14	10
De 46 a 55 años (8.617)	18	52	19	11
De 56 a 65 años (7.093)	20	42	26	11
Más de 65 años (7.155)	25	31	31	12
SEXO				
Varón (29.712)	19	49	19	11
Mujer (5.704)	23	37	30	11

das cedidas gratuitamente se reducen a menos del 5 por 100. El endeudamiento sigue una pauta parecida; pero con el desfase de un escalón en los estratos de edad y así resulta que entre los 36 y 45 años aparece la mayor proporción de familias (17 por 100) amortizando su vivienda.

La vivienda principal en propiedad

Conocer el modo como la familia española llega a ser propietaria de su vivienda ofrece un claro interés social, y mayor aún desde el punto de vista financiero.

En el detalle del cuadro n.° 3, el predominio de la compra sobre los otros modos de acceso a la propiedad en las zonas urbanas es abrumador. En cambio, la herencia tiene un peso notable en las zonas rurales, donde, como más adelante se comprobará, la vivienda tiene unas funciones más amplias, pues forma parte importante de la empresa agrícola y, con la tierra, constituye frecuentemente la fuente de producción familiar que se transmite de generación en generación. Además, los porcentajes anteriores reflejan dos formas de vida distintas: la urbana, con un fuerte crecimiento demográfico en los últimos treinta años y que ha supuesto, por tanto, que el acceso por primera vez a la propiedad de una determinada vivienda se haya realizado por sus actuales ocupantes, no ha habido tiempo para la transmisión de la propiedad a los descendientes, y la rural, en recesión y con arraigo mucho más alto de la población que desde hace varias generaciones viven en el mismo lugar.

Las mayores diferencias por ingresos se encuentran en el primer escalón, con la influencia de la población agrícola en el mismo. Los restantes estratos de ingresos siguen pautas parecidas para la adquisición de su vivienda: pequeño peso de

la herencia y dependencia de una fuente de financiación ajena para acceder a la propiedad.

La financiación de la vivienda

Un 79 por 100 de quienes tienen vivienda principal propia la han obtenido por su esfuerzo personal, es decir, pagándola con un ahorro previo, amortizando unos créditos concedidos para adquirirla o, lo que es frecuente, por una combinación de ambos métodos.

En el cuadro n.° 4 se recogen las fórmulas más utilizadas para financiar la compra de la vivienda principal. En primer lugar figuran los recursos propios y, entre las entidades que han dado crédito o préstamos al comprador, las Cajas de Ahorros —incluida la Postal— figuran en un puesto muy destacado. Es interesante subrayar que un 21 por 100 de los españoles con vivienda principal propia mencionan a las Cajas como sus prestamistas, y sólo un 3 por 100 a la Banca privada.

La financiación por recursos propios domina en los núcleos de menor tamaño y en el grupo de menores ingresos. El alejamiento de las fórmulas más modernas de financiación en el ámbito rural tiene aquí un claro ejemplo. Por otra parte, en las zonas urbanas no hay diferencias importantes en el comportamiento financiero de los compradores, con excepción de una mayor apelación a los recursos propios en los individuos de más edad.

Prácticamente la mitad de las viviendas adquiridas en propiedad (compra, herencia...) son usadas. Como las heredadas, 21 por 100, puede estimarse con gran aproximación que todas son usadas, resulta un 27 por 100 de *compra* de viviendas usadas; en otras palabras, de cada tres viviendas compradas, dos son nuevas y una usada. Coherentemente con estos porcentajes, la mayoría (58 por 100) de las viviendas se han adquirido a empresas inmobiliarias y un 24 por 100 a particulares. Las diferencias observadas en la adquisición de viviendas nuevas o usadas son aparentemente importantes según el tamaño del há-

CUADRO N.° 4

FORMULAS DE FINANCIACION UTILIZADAS

	Financiación vendedor	*Préstamos INV*	*Banca oficial*	*Banca privada*	*Cajas de Ahorros (*)*	*Donación part.*	*Otras entidades*	*Recursos propios*
MEDIA	11	4	3	3	21	5	5	54
TAMAÑO HABITAT								
Capital de provincia (20.491)...	14	5	5	3	23	4	7	45
Más de 100.000 habitantes (3.617).	11	3	2	2	25	4	5	51
De 20.000 a 100.000 habit. (5.813).	9	4	2	3	24	5	5	54
Menos de 20.000 habit. (6.325) ...	9	2	1	2	15	6	3	65
EDAD								
De 21 a 25 años (908)	11	5	3	1	31	10	4	37
De 26 a 35 años (5.035)	11	3	3	3	36	5	4	42
De 36 a 45 años (6.681)	11	3	3	3	27	5	5	47
De 46 a 55 años (8.617)	12	4	3	3	21	5	6	52
De 56 a 65 años (7.093)	11	4	3	2	15	4	6	58
Más de 65 años (7.155)	10	4	2	1	10	5	4	67
INGRESOS								
Menos de 21.000 ptas/mes (6.400).	10	4	2	2	10	5	4	65
De 21.000 a 52.000 ptas/mes (14.333).	11	4	3	4	25	9	6	48
De 53.000 a 90.000 ptas/mes (4.520).	12	1	5	5	27	6	6	46
Más de 90.000 ptas/mes (1.918)... ...	14	4	6	5	26	10	7	53

(*) Incluye la Caja Postal de Ahorros.

CUADRO N.° 5

	TIPO DE VIVIENDA ADQUIRIDA		EN LAS VIVIENDAS COMPRADAS. LA COMPRO A:				
	Nueva	Usada	Inmobiliaria	Particular	Cooperativa	Auto construcción	Otros
MEDIA	52	48	58	24	1	7	6
TAMAÑO HABITAT							
Capital de provincia (20.500)	65	35	55	25	2	3	11
Más de 100.000 habitantes (3.617)	69	31	56	23	2	8	7
De 20.000 a 100.000 habitantes (5.813)	57	43	56	26	1	8	6
Menos de 20.000 habitantes (6.325)	37	63	62	23	1	9	4
EDAD							
Menos de 25 años (908)	44	56	36	43	1	6	12
De 26 a 35 años (5.035)	58	42	46	36	2	6	9
De 36 a 45 años (6.681)	58	42	45	33	2	9	7
De 46 a 55 años (8.617)	55	45	42	32	2	10	9
De 56 a 65 años (7.093)	51	49	43	32	2	10	9
Más de 65 años (7.155)	42	58	43	33	1	10	3
INGRESOS							
Menos de 20.000 ptas/mes (6.400)	40	60	41	35	1	12	8
De 20.000 a 32.000 ptas/mes (5.992)	49	51	40	34	1	11	9
De 33.000 a 52.000 ptas/mes (8.380)	60	40	44	32	2	8	10
De 53.000 a 70.000 ptas/mes (3.195)	62	39	45	30	3	8	8
De 71.000 a 90.000 ptas/mes (1.174)	65	35	49	32	3	6	9
De 91.000 a 110.000 ptas/mes (1.489)	63	38	47	29	4	9	9
De 111.000 a 130.000 ptas/mes (222)	73	27	35	40	2	8	4
Más 130.000 ptas/mes (207)	47	53	51	34	2	5	5

bitat; pero la causa de este hecho está en un porcentaje mucho más alto de adquisición por herencia en las zonas rurales. Si se separa esta parte, el comportamiento en la compra hacia la vivienda nueva o usada es muy parecido en todos los grupos.

Desde el lado de la construcción de viviendas, los datos comentados implican que en el mercado de viviendas la construcción nueva participa en un 66 por 100 aproximadamente y que la demanda total —si sigue el comportamiento histórico— debe ser un 33 por 100 superior al volumen de viviendas nuevas. Y los datos de la encuesta no señalan una preferencia mayor de los jóvenes hacia la compra de viviendas nuevas y, por tanto, un cambio de pauta a favor de estas últimas.

CUADRO N.° 6

ADQUISICION DE VIVIENDA

	NUEVA	USADA	
		Compra	Herencia
MEDIA	52	27	21
TAMAÑO HABITAT			
Capital de provincia (20.500)	65	29	6
Más de 100.000 habitantes (3.617)	69	23	8
De 20.000 a 100.000 habit. (5.813)	57	28	15
Menos de 20.000 habitantes (6.325)	37	25	38

La práctica coincidencia del porcentaje de adquisición de viviendas nuevas con el de compra a inmobiliarias y el de compra de usadas con el de compra

CUADRO N.° 7

AÑO DE ADQUISICION DE LA VIVIENDA

	Año medio	*Antes de 1940*	*1941-1950*	*1951-1960*	*1961-1965*	*1966-1970*	*1971-1974*	*1975-1979*
MEDIA	1962	10	9	18	16	21	24	12
TAMAÑO HABITAT								
Capital de provincia (20.500)...	1965	4	4	15	17	21	24	14
Más de 100.000 habitantes (3.617) ...	1966	4	4	12	14	21	31	13
De 20.000 100.000 habit. (5.813) ...	1964	6	6	17	13	21	25	12
Menos de 20.000 habitantes (6.325).	1954	15	12	19	12	16	17	9

a particulares, refuerzan la validez de las cifras de distribución de demanda entre viviendas nuevas y usadas.

Fecha de compra de la vivienda principal

La adquisición de la vivienda principal por sus actuales usuarios es relativamente reciente, situándose en el año 1962 como media. Esta fecha es distinta de la de construcción del edificio, justamente veinte años más antigua, pues la edad media de los mismos se establece en 1942.

Cerca de la mitad de las viviendas actualmente en propiedad de las familias españolas se adquirieron en una década, 1966-1975. En los cuatro años siguientes, 1975-79, la compra ha descendido, como consecuencia de la crisis, ya que el otro componente, la tasa de viviendas adquiridas por herencia, evoluciona lentamente; pero, incluso en estos últimos años, la tasa de adquisición por compra, 3 por 100 media anual, es sensiblemente igual a la de 1961-65.

Los datos del cuadro n.° 7 muestran una clara diferencia entre los núcleos de menos de 20.000 habitantes y el resto de España. En los primeros, las viviendas fueron adquiridas doce años antes que en las zonas urbanas, correspondiéndose también con una antigüedad mayor de los edificios (1932 de media frente a 1949 en las capitales).

Viviendas en alquiler

La Ley de Arrendamientos Urbanos, claramente favorable al inquilino, y la congelación de los alquileres, se consideran como los motivos fundamentales de la escasa oferta de viviendas principales en alquiler. Pero no todos los arrendatarios se encuentran en iguales condiciones. La interpretación legal de los contratos, la búsqueda de fórmulas para salvar el rígido planteamiento de la Ley, ha conducido a notables diferencias entre quienes disfrutan de viviendas sin actualización de renta y quienes pagan el precio de mercado.

La encuesta permite discriminar quiénes se encuentran con un alquiler económicamente favorable o desfavorable (cuadro número 8). Y revela también que los ingresos no influyen tanto como la edad —o la fecha

CUADRO N.° 8

CLASE DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO

	Renta sin actualizar	*Renta libre con actualización*
MEDIA	75	25
EDAD		
Menos de 25 años (908)	44	55
De 26 a 35 años (5.035)	56	44
De 36 a 45 años (6.681)	70	30
De 46 a 55 años (8.617)	79	21
De 56 a 65 años (7.093)	84	16
Más de 65 años (7.155)	88	12

en que se ha acudido al mercado de alquiler (tabla A).

Dos variables discriminan respecto a la actualidad de la renta: la edad y los más bajos ingresos, aunque en este último factor más que de la variable de ingresos se trata de la edad (jubilados) y población rural (agricultores). Prácticamente la mitad de cabezas de familia arrendados con menos de 35 años viven en casas de renta actualizada, porque, seguramente, han alquilado su vivienda cuando una interpretación más laxa de la normativa permite introducir cláusulas de actualización. Por otra parte, es importante señalar que una amplia mayoría de arrendatarios con más de 65 años (los jubilados) viven en casas de renta congelada según detalla la tabla B.

Esta distribución de los jubilados con alquileres congelados en la mayoría de los casos, da idea del problema social que plantearía una actualización de los alquileres y la necesidad de compatibilizar *la ineludible* necesidad de flexibilizar el alquiler de viviendas con los escasos recursos económicos de este colectivo.

Otra característica de las viviendas arrendadas, según la encuesta, es el bajo porcentaje de viviendas alquiladas por empresas (inmobiliarias o de cualquier otro tipo). El «negocio» del arrendamiento está en manos de particulares.

Las diferencias son muy pequeñas entre los distintos grupos de inquilinos, incluso según el tamaño de la población. El dominio de los particulares en este campo es total y revela el nulo interés que el alquiler ha tenido como actividad mercantil.

Además de las condiciones del alquiler contratadas, la encuesta proporciona datos respecto a otros temas: existencia o no de contrato escrito, pago del alquiler con recibo y arrendamiento con o sin muebles.

El diferente comportamiento que sigue la población en núcleos de menos de 20.000 habitantes respecto a las grandes poblaciones se repite en este apartado. Consecuencia, sin duda, de unas relaciones más informales, ya que prácticamente en la mitad de los casos no existe contrato de arrendamiento, y en una quinta parte ni siquiera recibo por el pago de alquiler en los núcleos más pe-

TABLA A

INGRESOS

Menos de 20.000 ptas/mes (6.400)	84	16
De 21.000 a 50.000 ptas/mes (14.333)	75	25
De 51.000 a 90.000 ptas/mes (4.520)	71	29
Más de 90.000 ptas/mes (1.918)	62	38

TABLA B

REGIMEN DE ALQUILER	*% de jubilados*
	(8.515)
Renta antigua	60
Renta antigua con subrogación	3
Renta antigua cesión	1
Renta limitada	14
Renta libre sin actualizar	10
Renta libre con actualización	12
TOTAL	100

CUADRO N.º 9

CLASE DE ARRENDADORES

	EMPRESA			*INV*	*Familia, amigo*	*Particular*	*Otros*
	Inmobiliaria	*Otras*	*Donde trabaja*				
Media	4	2	1	3	5	76	8

queños. La modalidad del alquiler con muebles, que permite el cobro de una renta superior, es más alta entre los jóvenes, que resultan así el grupo más perjudicado. Estos últimos tienen contratos con renta actualizada y han tenido que alquilar viviendas con muebles en mayor proporción que los de más edad.

La familia y la vivienda

La vivienda principal debe cumplir unas funciones en relación a la familia y al individuo (9) para lo cual necesita reunir unas condiciones mínimas en cuanto al tamaño, sanidad, equipamiento, conservación. El incumplimiento de unos baremos mínimos para desarrollar sus funciones constituye un factor importante de desorganización social y genera múltiples disfunciones a las que la sociedad se ve obligada a hacer frente con recursos que podían dedicarse a otros fines. Un gasto menor en sanidad o prevención de la delincuencia exige un urbanismo y una calidad de la vivienda adecuados. Por ello, interesa conocer cómo las viviendas del país responden a esas exigencias.

Hacinamiento

Por grado de hacinamiento se entiende el número de personas que viven en cada vivienda en relación a los metros cuadrados o al número de habitaciones de la misma, y es uno de los indicadores más utilizados para valorar la adecuación de la vivienda con las necesidades de la familia que la habita.

Como muestran los datos del cuadro n.º 11, aunque hay una relación directa entre el número de miembros y los metros cuadrados de la vivienda, el aumento de estos últimos es muy inferior al de los miembros. Este hecho conduce a que la media de familias de más de seis personas dispongan de un dormitorio o menos para cada dos, mientras que las de dos o menos individuos tengan más de dos habitaciones. Si se toman los metros cuadrados, se observa que el tamaño medio de la vivienda en cada estrato varía poco, de 77 m² construidos (65 metros cuadrados útiles) a 102 metros cuadrados (90 m² útiles). Una de las causas de este fenómeno posiblemente se encuentre en la rigidez del mercado. El comprador o arrendatario adquiere generalmente su vivienda principal cuando inicia su vida autónoma o cuando se casa, entonces sus necesidades de espacio son pequeñas y al aumentar éstas no puede o le resulta difícil cambiar a otra vivienda más grande. Por otra parte, la oferta se adapta a un estándar excesivamente homogéneo, el que corresponde a una familia de hasta 4 personas: tres dormitorios, salón-comedor y servicios, con una media de 20 m² útiles por persona (10).

El cuadro n.º 13, que toma como índice el número de personas por dormitorio, muestra la proporción de familias en cada

CUADRO N.º 10

MODALIDADES DE ALQUILER

	Sin contrato escrito (*)	*Pago sin recibo (*)*	*Alquiler con muebles (*)*
MEDIA	24	12	8
TAMAÑO MUNICIPIO			
Capital de provincia (20.500)	13	9	9
Más de 100.000 habitantes (3.617)	16	9	6
De 20.000 a 100.000 habit. (5.813)	29	12	9
Menos de 20.000 habitantes (6.325)	53	21	5
EDAD			
Menos de 25 años (908)	33	18	29
De 26 a 35 años (5.035)	27	17	17
De 36 a 45 años (6.681)	23	12	7
De 46 a 55 años (8.617)	21	11	4
De 56 a 65 años (7.093)	20	9	3
Más de 65 años (7.155)	25	10	9
INGRESOS			
Menos de 20.000 ptas/mes (6.400)	31	14	5
De 21.000 a 52.000 ptas/mes (14.333)	25	12	7
De 53.000 a 90.000 ptas/mes (4.520)	16	12	13
Más de 90.000 ptas/mes (1.918)	10	7	14

(*) El resto hasta 100 es con:
1) Contrato de alquiler escrito.
2) Pago con recibo.
3) Alquiler sin muebles.

CUADRO N.° 11

GRADO DE HACINAMIENTO DE LA FAMILIA SEGUN SU TAMAÑO

NUMERO DE MIEMBROS	m^2 útiles por vivienda (media)	m^2 construidos por vivienda (media)	m^2 por persona (media)	Dormitorios por vivienda (media)	Dormitorios por persona (media)
1 (2.639)	65	77	65	2,3	2,3
2 (7.498)	70	82	35	2,5	2,2
3 (6.788)	72	85	24	2,7	0,9
4 (8.051)	76	86	19	2,8	0,7
5 (5.278)	80	89	16	3,0	0,6
6/7 (4.227)	88	95	11	3,2	0,5
8/9 (1.008)	90	100	10	3,9	0,4
10 o más (236)	90	102	9	3,9	0,4

CUADRO N.° 12

VALORES MEDIOS DE HACINAMIENTO

	% viviendas		% viviendas
Menos de 16 m^2/persona	33	Menos de 3 dormitorios	34
De 16 a 20 m^2/persona	33	De 3 dormitorios	50
Más de 20 m^2/persona	34	Más de 3 dormitorios	16

CUADRO N.° 13

PROPORCION DE FAMILIAS QUE VIVEN EN HACINAMIENTO

MIEMBROS POR VIVIENDA	NUMERO DE DORMITORIOS POR VIVIENDA				
	1	2	3	4	Más de 4
1 (2.639)	17	43	32	7	1
2 (7.498)	10	40	39	8	1
3 (6.788)	3	37	49	9	1
4 (8.051)	2	28	57	11	1
5 (5.278)	1	17	61	17	2
6/7 (4.227)	1	12	55	24	5
8/9 (1.008)	—	9	42	32	12
10 o más (236)	—	14	32	23	21

estrato que puede considerarse que viven hacinadas a partir de más de dos personas por dormitorio.

El hacinamiento empieza prácticamente con las familias de 5 miembros (18 por 100), en las de 6/7 personas pasa al 68 por 100, para ser una amplia mayoría (88 y 79 por 100, respectivamente) en los dos últimos escalones. Según esta relación entre hacinamiento y tamaño de la familia, la política de vivienda poco o nada ha hecho por proteger a la familia numerosa española y abunda en los deseos repetidamente expuestos por los españoles de un número *ideal* de hijos menor de tres.

Servicios y equipamiento de la vivienda

En el cuadro n.° 14 se han recogido algunos de los servicios más usuales, pero que aún no se han extendido a todas las viviendas. Otros servicios básicos, como acometida de electricidad (96 por 100), agua corriente (98 por 100) y evacuación de aguas residuales (91 por 100) no se han considerado en el análisis porque prácticamente todas las viviendas disponen de ellos. Sólo un 12 por 100 de viviendas en municipios de menos de 20.000 habitantes carecen del servicio de evacuación de aguas residuales. Estos datos son claramente positivos y señalan un avance importante desde el in-

CUADRO N.° 14

SERVICIOS Y EQUIPAMIENTO DE LA VIVIENDA

	AGUA CALIENTE		CALEFACCION INSTALADA		GAS	ASCENSOR
	Central	Individual	Central	Individual	Ciudad	
MEDIA	5	58	7	12	8	15
TAMAÑO MUNICIPIO						
Capital de provincia (20.500)	8	66	14	19	19	30
Más de 100.000 habitantes (3.617)	3	66	5	10	6	12
De 20.000 a 100.000 habitantes (5.813)	4	61	4	10	5	13
Menos de 20.000 habitantes (6.325)	2	47	2	7	1	2
INGRESOS						
Menos de 20.000 ptas/mes (6.400)	2	47	2	7	5	6
De 21.000 a 52.000 ptas/mes (14.333)	3	64	4	14	6	11
De 53.000 a 90.000 ptas/mes (4.520)	8	75	16	23	18	30
Más de 90.000 ptas/mes (1.918)	2	70	35	27	30	52

CUADRO N.° 14 (continuación)

SERVICIOS Y EQUIPAMIENTO DE LA VIVIENDA

	TELEFONO		GARAJE	PORTERO AUTOMATICO	ANTENA COLECTIVA TV
	Acometida	En vivienda			
MEDIA	62	38	9	24	30
TAMAÑO MUNICIPIO					
Capital de provincia (20.500)	87	59	7	43	48
Más de 100.000 habitantes (3.617)	80	46	6	40	50
De 20.000 a 100.000 habitantes (5.813)	62	34	7	23	32
Menos de 20.000 habitantes (6.325)	36	20	11	5	10
INGRESOS					
Menos de 20.000 ptas/mes (6.400)	45	27	4	11	17
De 21.000 52.000 ptas/mes (14.333)	65	39	7	23	31
De 53.000 a 90.000 ptas/mes (4.520)	82	64	15	42	48
Más de 90.000 ptas/mes (1.918)	93	82	28	53	54

forme FOESSA de 1970, que establecía sólo un 62 por 100 de viviendas con agua corriente. La encuesta de «Equipamiento y condiciones de las viviendas familiares» del INE establecía un 34 por 100 de viviendas sin instalación de agua en 1968; en 1975 este porcentaje se reducía al 13 por 100; el progreso logrado es indiscutible.

Para todos los servicios se observa una peor dotación en los municipios más pequeños y en las viviendas de las familias de menos ingresos. La única excepción es el mayor porcentaje de garajes en los núcleos de menos de 20.000 habitantes; la explicación está en que el tipo de vivienda unifamiliar tiene mayor peso (70 por 100) en la zona rural y los edificios disponían tradicionalmente de espacio para cochera, caballeriza, etc.

En base a los datos del cuadro n.° 14, se han formulado unos índices de distanciamiento social (ver cuadro n.° 15) en relación al equipamiento de la vivienda entre las capitales de provincia y los municipios de menos de 20.000 habitantes y entre las familias de mayores y menores ingresos.

El gas ciudad y el ascensor son los dos servicios que más diferencian la vivienda de los pequeños núcleos respecto a los grandes, y este resultado sirve también para exponer un fallo en la propia encuesta: comparar dos productos —la vivienda en la ciudad y la vivienda rural— que no son homogéneos porque la segunda, además de la de servir de ámbito físico de la vida familiar, cumple una función en la producción agrícola que no se le exige a la vivienda de la ciudad y hablar de falta de portero automático, ascensor o gas ciudad, tiene tan poco sentido como comentar que la vivienda de la ciudad carece de corral. En definitiva, se pone de manifiesto el dualismo cultural entre ciudad y campo y la vivienda, producto importante de cada una de estas subculturas, tiene sus características propias en cada uno de sus ámbitos.

Distinta consideración merece el distinto equipamiento de las viviendas según la categoría económica de sus ocupantes. La menor distancia entre el estrato más rico y el más pobre se encuentra en los metros cuadrados de vivienda por persona, y la calefacción y agua caliente centrales son los dos servicios que más discriminan.

CUADRO N.° 15

INDICE DE DISTANCIAMIENTO SOCIAL

	SEGUN TAMAÑO DE MUNICIPIO		*SEGUN INGRESOS*	
	Valor índice	*Puesto*	*Valor índice*	*Puesto*
Agua caliente central	300	6.°	950	2.°
Agua caliente individual	40	9.°	49	10.°
Calefacción central	600	4.°	3.300	1.°
Calefacción individual	171	8.°	286	7.°
Gas ciudad	1.700	1.°	500	5.°
Ascensor	1.400	2.°	767	3.°
Teléfono	195	7.°	204	9.°
Garaje	36	10.°	600	4.°
Portero automático	760	3.°	382	6.°
Antena colectiva	380	5.°	218	8.°

$$\text{Indice} \frac{X_i - X_j}{X_j} \times 100$$

Conservación del edificio

La conservación general del edificio donde se ubica la vivienda es el tercer factor para establecer el grado en que la vivienda española cumple sus funciones. Se utilizan dos índices para este análisis. El primero es subjetivo y responde a la valoración que el entrevistador hace del edificio; el segundo índice es objetivo y se basa en estimar que existe una relación entre la vejez del edificio y su conservación.

En España, según cifras del cuadro n.° 16, hay un 23 por 100 de viviendas (4 por 100 en ruina) que necesitan profundos arreglos para que reúnan las condiciones de habitabilidad que el público exige actualmente. Por otra parte, un porcentaje parecido, 20 por 100, tiene más de 80 años. En consecuencia, no parece aventurado mantener que alrededor de una cuarta a quinta parte del parque de viviendas precisarán de inmediato fuertes gastos para repararlas o, en poco tiempo, pasarán a incrementar el 4 por 100 en ruinas.

Sin embargo, el parque, en su conjunto, es bastante moderno, cuarenta años de media. Pero este valor aclara poco la situación real, por una fuerte dispersión debida, sin duda, al ritmo tan diferente que ha seguido la construcción en España. En la primera mitad del siglo XX sólo se ha construido el 25 por 100 del parque de viviendas, algo menos que entre 1960 y 1970, 26 por 100. El segundo rasgo es la profunda diferencia en la situación de las viviendas en las grandes ciudades y la de las poblaciones de menos de 20.000 habitantes.

En las grandes poblaciones, la mitad de las viviendas tienen menos de veinticinco años; pero en los núcleos de menos de 20.000 habitantes, la mitad de las viviendas tienen más de cincuenta años. El paso de una

CUADRO N.º 16

GRADO DE CONSERVACION DEL PARQUE DE VIVIENDAS

	SITUACION DE LA VIVIENDA			*AÑO DE CONSTRUCCION DEL EDIFICIO*							
	En ruina	*Deterio-rado*	*Buen estado*	*Antes 1900*	*1901-1930*	*1931-1950*	*1951-1960*	*1961-1970*	*1971-1975*	*1975-1979*	*Media*
MEDIA	4	19	77	20	12	13	16	26	9	3	1942
TAMAÑO MUNICIPIO											
Capital de provincia (20.500)	3	15	82	9	11	13	22	33	9	3	1949
Más de 100.000 habitantes (3.617) ...	3	16	81	5	6	12	23	37	12	2	1954
De 20.000 a 100.000 habit. (5.813) ...	4	18	78	17	11	12	17	27	12	3	1945
Menos de 20.000 habitantes (6.325) ...	5	23	72	33	16	14	9	16	8	4	1932
INGRESOS											
Menos de 21.000 ptas/mes (6.400) ...	3	25	72	32	17	15	14	16	4	1	1931
De 22.000 a 50.000 ptas/mes (14.333).	2	18	80	16	11	10	17	33	10	3	1944
De 51.000 a 90.000 ptas/mes (4.520).	1	6	93	9	6	13	20	38	10	4	1951
Más de 90.000 ptas/mes (1.918)	—	4	96	7	8	15	16	36	14	4	1953

DIFERENCIA DE LA HABITABILIDAD EN LAS PEQUEÑAS Y GRANDES POBLACIONES

	Poblaciones con menos de 20.000 habitantes	*Capitales de provincia*
En mala situación	28	18
Edificadas antes de 1900	33	9

economía agrícola, con un asentamiento mayoritariamente rural de su población, a una economía industrial y de servicios —por tanto, urbana— se ha hecho en los últimos treinta años en España, y este proceso se refleja en la distinta antigüedad de las edificaciones: un área urbana con viviendas nuevas y una zona rural profundamente afectada por el paso del tiempo y el abandono de sus pueblos por olas sucesivas de emigrantes. En estas circunstancias, establecer el balance entre viviendas y hogares igualando ambas cifras a nivel global parece inadecuado, más cuando se considera que la vivienda es algo más complejo que un simple techo, por lo que se están sumando bienes heterogéneos al incluir viviendas rurales y urbanas.

Tambien existe una relación entre los ingresos familiares y la vejez de la vivienda. Un 50 por 100 de los más pobres (ingresos familiares por debajo de 20.000 pesetas al mes) viven en casas de más de cincuenta años y un 28 por 100 de ellos en casas en mal estado. Frente a este estrato, más del 50 por 100 de las viviendas de los más ricos tiene menos de veinticinco años y sólo un 4 por 100 se encuentra en mal estado (ninguna en ruina).

Densidad

Otro factor importante para conocer cómo vive la población española es encontrar algún índice de su concentración urbana. La encuesta proporciona datos para formular dos indicadores sobre la misma en relación al tipo de vivienda que compone el parque nacional. La primera clase de información hace referencia a la altura de los edificios, la segunda al número de viviendas por edificio. La combinación de ambas revela, con una buena aproximación, la densidad física de nuestra población.

Según los datos del cuadro número 17, el español medio vive en un edificio de tres plantas y nueve viviendas en el edificio, es decir, con dos vecinos en su planta. Es obvio que es-

CUADRO N.° 17

DENSIDAD DE POBLACION

	PLANTAS POR EDIFICIO				MEDIA
	1/2	3/4	5/6	Más de 7	
MEDIA	49	23	16	12	3
TAMAÑO MUNICIPIO					
Capital de provincia (20.500)	19	28	28	25	5
Más de 100.000 habitantes (3.617)	28	30	32	11	4
De 20.000 a 100.000 habitantes (5.813)	49	27	16	10	3
Menos de 20.000 habitantes (6.325)	80	16	4	1	2
EDAD					
Hasta 35 años (5.943)	32	29	22	17	4
De 36 a 45 años (6.681)	41	24	21	15	4
De 46 a 55 años (8.617)	46	25	18	12	4
De 56 a 65 años (7.093)	52	22	15	11	3
Más de 65 años (7.155)	70	20	13	8	3
INGRESOS					
Menos de 21.000 ptas/mes (6.400)	63	20	11	5	2
De 21.000 a 52.000 ptas/mes (14.333)	43	27	19	10	3
De 53.000 a 90.000 ptas/mes (4.520)	26	25	25	24	5
Más de 90.000 ptas/mes (1.918)	18	20	20	42	6

	VIVIENDAS POR EDIFICIO					MEDIA	VIVIENDAS
	1	2/4	5/10	11/20	Más de 20		Por planta
MEDIA	24	26	19	17	15	9	3,0
TAMAÑO MUNICIPIO							
Capital de provincia (20.500)	7	12	26	27	28	16	3,2
Más de 100.000 habitantes (3.617)	14	17	27	26	16	11	2,8
De 20.000 a 100.000 habitantes (5.813)	25	24	22	16	12	9	3,0
Menos de 20.000 habitantes (6.325)	42	41	10	5	1	3	1,5
EDAD							
Hasta 35 años (5.943)	13	18	24	22	23	14	3,5
De 36 a 45 años (6.681)	21	19	20	21	19	13	3,3
De 46 a 55 años (8.617)	21	24	22	18	15	10	2,5
De 56 a 65 años (7.093)	25	25	20	17	13	9	3,0
Más de 65 años (7.155)	31	28	18	14	9	7	2,3
INGRESOS							
Menos de 21.000 ptas/mes (6.400)	35	28	17	12	8	6	3,0
De 21.000 a 52.000 ptas/mes (14.333)	23	21	22	20	14	8	2,7
De 53.000 a 90.000 ptas/mes (4.520)	12	16	23	23	26	14	2,8
Más de 90.000 ptas/mes (1.918)	7	14	19	26	34	18	3,0

tos valores medios no recogen la realidad de la mayoría, porque, como en otras ocasiones de este trabajo, la dispersión de los valores es muy amplia para que ese valor medio represente una forma general de vida. España, evidentemente, es muy heterogénea también en cuanto al tipo de vivienda de su población. El tamaño del municipio donde se vive, la edad, el *status* económico de la familia, condicionan, entre otras variables, el modelo de urbanismo.

Los datos del cuadro n.º 17 son absolutamente claros respecto a la distinción entre el tipo de vivienda urbana (grandes poblaciones): más de cinco plantas y de 16 vecinos en el edificio, y la vivienda en núcleos pequeños con una media de dos plantas y tres viviendas en el edificio. Un 19 por 100 de los edificios con una o dos plantas frente a un 25 por 100 con más de siete y sólo un 7 por 100 de viviendas unifamiliares al lado de un 28 por 100 con más de 20 vecinos en el edificio, demuestran con claridad y cuantificadamente el modelo que ha seguido nuestro urbanismo en las grandes poblaciones: el crecimiento vertical.

Las cifras del cuadro n.º 17 muestran además otras pautas interesantes de la población en relación con su vivienda. Los más jóvenes y los más ricos viven en casas más altas y con más vecinos, existiendo una relación directa entre edad e ingresos y el tamaño del edificio.

Este desarrollo vertical y la elevada densidad de las grandes ciudades exige un equipamiento particular de la vivienda: ascensor, garaje, portero, antena colectiva. ¿Ha habido una respuesta adecuada a esa necesidad?

Unos porcentajes de ascensores, antena colectiva y portero automático bastante superiores a los porcentajes de viviendas en edificios de más de siete plantas apunta a que, muy probablemente, una notable proporción de los mismos disponga de esos servicios, que son mucho más necesarios en ellos que en otros más pequeños. Sin embargo, la dotación total de viviendas con garaje no cubre apenas el 28 por 100 de las viviendas en edificios de más de siete plantas en las capitales de provincia. (Cuadro n.º 18.)

Vivienda secundaria

Aunque la vivienda secundaria no tiene igual valor social que la principal, parece interesante exponer algunas conclusiones sobre esta realidad de la sociedad española, pues un porcentaje —no despreciable— de familias dispone de ella, y además sus características especiales y la función de este tipo de vivienda implica el nacimiento de un modo nuevo de vida.

El primer dato notable es el porcentaje relativamente alto, 6 por 100, de familias con vivienda secundaria, al compararlo con otros equipamientos como plazas de garaje, con un 7 por 100. Incluso el estrato con mayores ingresos (más de 130.000 pesetas al mes) de la muestra tiene más viviendas secundarias (39 por 100) que plazas de garaje (30 por 100). La posibilidad de usar la calle como cochera y no poder disfrutar privadamente de una porción de playa o campo, puede haber conducido a esta situación.

Cuatro resultados importantes recoge el cuadro n.º 19:

1.º La extensión, 6 por 100, de viviendas secundarias.

2.º La propiedad es el régimen de tenencia habitual, incluso con más intensidad que en la vivienda principal: 10 por 100 alquilada frente al 24 por

CUADRO N.º 18

	Plantas por edificio: más de 7 plantas	*SERVICIOS EN EL EDIFICIO*			
		Ascensor	*Antena colectiva*	*Portero automático*	*Garaje*
TAMAÑO HABITAT					
Capital de provincia (20.500)	25	30	48	43	7
Más de 100.000 habitantes (3.617)	11	12	50	40	6
INGRESOS					
De 52.000 a 90.000 ptas/mes (4.520)	24	28	48	42	14
Más de 90.000 ptas/mes (1.918)	42	50	56	53	25

CUADRO N.º 19

VIVIENDA SECUNDARIA

	TENENCIA 2.ª VIVIENDA				*LOCALIDAD EN R/PRINCIPAL*			
	Sí tiene	*Propiedad*	*Alquilada*	*Cedida*	*Mismo municipio*	*Misma provincia*	*Misma región*	*Distinta región*
MEDIA	6	84	10	6	30	39	8	23
TAMAÑO MUNICIPIO								
Capital de provincia (20.500)...	9	85	9	6	14	46	10	30
Más de 100.000 habitantes (3.617) ...	6	73	12	5	19	37	18	27
De 20.000 a 100.000 habit. (5.813) ...	6	88	4	8	31	43	5	21
Menos de 20.000 habitantes (6.325).	4	85	10	4	46	32	5	18
EDAD								
Hasta 35 años (5.943)	4	65	7	28	26	40	9	25
De 36 a 45 años (6.681)	7	78	12	10	28	40	9	25
De 46 a 55 años (8.617)	8	85	10	5	30	41	8	25
De 56 a 65 años (7.093)	7	87	8	3	33	38	7	24
Más de 65 años (7.155)	5	90	3	4	34	37	8	25
INGRESOS								
Menos de 21.000 ptas/mes (6.400)...	3	75	5	13	36	35	7	23
De 21/ 52.000 ptas/mes (14.333)...	6	75	8	8	23	39	9	29
De 53/ 90.000 ptas/mes (4.520)...	13	82	9	5	20	41	8	31
De 91/110.000 ptas/mes (1.489)...	19	80	12	4	16	44	9	31
De 111/130.000 ptas/mes (322)...	25	89	4	2	15	52	6	28
Más de 130.000 ptas/mes (207)... ...	39	89	5	2	14	45	8	32

100 en la principal. Sólo en los jóvenes, menores de 35 años, la vivienda cedida (28 por 100), tiene cierta importancia.

3.º La mayoría de las viviendas secundarias están a poca distancia, en la misma provincia, que la vivienda principal, lo cual plantea una pregunta: ¿No habría sido más económico una sola vivienda unifamiliar para todo el año? Parte de los motivos de la compra de una vivienda secundaria se encuentra en la excesiva densidad y hacinamiento que se ha manifestado en otros apartados; un crecimiento más horizontal habría, sin duda, desmotivado la compra de vivienda secundaria próxima a la principal.

4.º Hay una clara relación directa entre los ingresos y la tenencia de una vivienda secundaria; sólo un 3 por 100 de personas con menos de 21.000 pesetas al mes tienen una vivienda secundaria (puede ser en el pueblo de origen), frente a un 39 por 100 de las familias con más de 130.000 pesetas al mes; aunque no varían las pautas de tenencia, en propiedad, o de localización en la misma provincia donde tienen la vivienda principal.

III. NECESIDADES SUBJETIVAS E INTENCIONES DE COMPRA

La necesidad sentida de compra

Las respuestas a una pregunta directa a los entrevistados de si necesitan cambiar de vivienda sirven para una primera aproximación al problema de la demanda de vivienda. Las respuestas indicarán una necesidad *subjetiva* que no constituirá necesariamente una demanda efectiva.

¿Necesita Vd. cambiar de vivienda?

	%
Sí (7.330)	18
No (27.658)	78
NS/NC (1.263)	4
TOTAL	100

De acuerdo con estos resultados, un 18 por 100 de los cabezas de familia dicen necesitar cambiar.

Naturalmente, hay variaciones importantes en el porcentaje afirmativo según las categorías socioeconómicas de los entrevistados. Las más amplias se dan según la edad del cabeza de familia entrevistado, lo que parece confirmar la hipótesis antes enunciada sobre el cambio de pautas de consumo según el ciclo vital. La proporción de respuestas afirmativas, por edades, se recoge en el cuadro número 20, en el que vemos que cuanto más jóvenes son los entrevistados, mayor es la necesidad subjetiva de cambiar de vivienda.

El segundo factor discriminante es el régimen de tenencia de la vivienda actual. Contestan afirmativamente a la pregunta, con distintos porcentajes según vivan en:

- Vivienda propia, pagada: 10 %
- Vivienda propia, pago aplazado: 14 %
- Vivienda alquilada: 36 %

Quienes tienen vivienda *en alquiler responden 3,6 veces* más *frecuentemente que desearían*

CUADRO N.° 20

CAMBIO DE VIVIENDA

	NECESIDAD DE CAMBIO	
	Sí	*No*
MEDIA	18	78
TAMAÑO MUNICIPIO		
Capital de provincia (20.500)	22	75
Más de 100.000 habitantes (3.617)	20	76
De 20.000 a 100.000 habitantes (5.813)	20	75
Menos de 20.000 habitantes (6.325)	14	81
ACTIVIDAD ECONOMICA		
Con empleo (22.664)	21	77
Busca empleo (1.587)	30	69
Estudiante (172)	27	70
Sus labores (2.154)	14	84
Clases pasivas (8.515)	11	86
PROFESION		
Director empresa (1.057)	20	78
Funcionario (2.086)	25	73
Jefes, oficiales, sub. (395)	33	64
Vendedores, agentes (1.651)	21	77
Capataces (503)	23	76
Obreros cualificados (8.467)	24	74
Peones sin cualificar (4.876)	25	74
Jornaleros temporeros (799)	20	78
Empresario agrícola (1.239)	10	89
Empresario industrial (2.596)	18	80
No activos (11.961)	13	84
REGIMEN TENENCIA DE LA VIVIENDA PRINCIPAL		
Propia pagada (17.259)	10	88
Pago aplazado (5.291)	14	84
Alquiler (10.264)	36	61
MIEMBROS POR VIVIENDA		
1 persona (2.639)	10	87
2 personas (7.498)	12	86
3 personas (6.788)	17	81
4 personas (8.051)	21	77
5 personas (5.278)	24	75
6-7 personas (4.227)	28	70
8-10 personas (1.008)	35	62
Más de 10 personas (236)	46	52
EDAD CABEZA DE FAMILIA		
Menos de 25 años (908)	42	56
De 26 a 35 años (5.035)	30	68
De 36 a 45 años (6.681)	24	74
De 46 a 55 años (8.617)	20	78
De 56 a 65 años (7.093)	14	84
Mayor de 65 años (7.155)	9	89

cambiar que los que viven en viviendas propias.

El tercer factor importante para la necesidad sentida, lo constituye el número de miembros que viven en el hogar. Los porcentajes recogidos en el cuadro n.º 20 muestran una relación clara y directa entre el tamaño de la familia y la expresión de su deseo de cambio. Importa señalar que existe una relación inversa entre los metros cuadrados de vivienda por persona y el tamaño de la familia y, por tanto, la variable que está influyendo es el grado de hacinamiento.

Otras diferencias importantes aparecen cuando se examinan la actividad económica y la profesión de los entrevistados. La población activa, tanto los que tienen empleo como los parados, lo necesitan en mayor medida (21 y 31 por 100, respectivamente) que las clases pasivas (11 por 100) y las amas de casa (13 por 100), en buena parte viudas. En cuanto a las profesiones, los jefes y oficiales (33 por 100) y los funcionarios (25 por 100) son los que más manifiestan la necesidad de cambio, mientras que los empresarios agrícolas proporcionan el menor porcentaje (10 por 100). (Ver cuadro n.º 20.)

Por tamaño de municipio, se observa que la proporción de necesidades de vivienda crece en la medida en que lo hace el tamaño de la población. La proporción de necesidad sentida es casi el doble en capitales de provincia respecto a los municipios de menos de 20.000 habitantes.

Según estos primeros resultados, la necesidad sentida de cambio se manifiesta con mayor intensidad por los cabezas de familia jóvenes, las familias numerosas, y las personas que viven en régimen de alquiler y en grandes poblaciones.

Motivos para cambiar

A continuación, los entrevistados que deseaban cambiar fueron preguntados por los motivos de la necesidad sentida y manifestada en la encuesta, pudiendo indicar hasta tres razones en su respuesta. Entre las contestaciones, destacan las recogidas en el cuadro n.º 21, ordenadas por la frecuencia de las respuestas.

En resumen, las razones aducidas para el cambio pueden agruparse en:

1.º *Tamaño insuficiente:* más de la mitad de las contestaciones afirmativas responden a este motivo, que destaca entre todos.

2.º *Malas condiciones de habitabilidad:* la vejez del edificio puede reconducirse a la anterior condición de la vivienda.

3.º La expresión de una *pauta de utilización de la vivienda* —la propiedad— incorporada a las costumbres de la sociedad española, y que es congruente con el análisis explicativo ofrecido en el apartado IV.

Más de la mitad de quienes necesitan otra vivienda afirman que la actual es demasiado *pequeña;* se quejan de ello, en mayor medida, las familias numerosas, los cabezas de familia entre 36 y 55 años y, en general, la población activa. El problema afecta especialmente a obreros y capataces, quienes siguen pagando su vivienda a plazos; lo acusan más quienes las tienen alquiladas o en propiedad totalmente pagada. En general, se trata de un sector de la población que hace tiempo formó una familia, con hijos todavía no emancipados y con niveles de renta modestos, por lo que sólo han podido acceder a la propiedad pagándola a plazos y adquiriendo una vivienda de tamaño muy justo para el número de miembros de su familia cuando la compró; con el paso del tiempo la familia creció, la vivienda no. Según los niveles de renta e instrucción, la falta de espacio molesta especialmente a los de nivel medio y medio-alto. Obviamente,

CUADRO N.º 21

RAZONES PARA DESEAR CAMBIAR DE VIVIENDA

	%
La vivienda actual es pequeña	56
No reúne condiciones de habitabilidad	30
Es demasiado vieja	29
Prefiero una vivienda en propiedad	26
La actual vivienda está en ruina	8
El alquiler es demasiado caro	6
La vivienda es demasiado fría o calurosa	6
Está alejada del trabajo	5
Expira el contrato	5
Quiero una vivienda más lujosa	5
Hay mucho ruido o contaminación	5

las personas de renta y educación superiores han tenido mayor ocasión de procurarse una vivienda adecuada a sus necesidades. Por otro lado, la falta de espacio suficiente se observa más en las grandes ciudades que en las zonas rurales. El cuadro n.° 22 ilustra cómo el tamaño de la vivienda adaptada a las necesidades aumenta y se reduce sucesivamente con el ciclo vital.

La *falta de habitabilidad* y la *vejez* de las viviendas parecen afectar a los mismos subgrupos (ver cuadro n.° 23).

Los mismos estratos de la población aducen en mayor grado el estado de ruina de sus viviendas. Cabe concluir que el problema de mal estado de la vivienda afecta sobre todo a la población rural y a las personas mayores. Las viviendas en alquiler suelen también encontrarse en peores condiciones, como lo indica el cuadro n.° 24.

El relativo peor estado de las viviendas en alquiler, en cierta medida consecuencia de la política de congelación de alquileres, parece ser una de las causas más importantes para desear acceder a una vivienda en propiedad. Efectivamente, la cuarta parte de los entrevistados que necesitan cambiarse, indican como razón el deseo de adquirir una vivienda propia. Los grupos socio-económicos más a favor del cambio son los más jóvenes. En la medida en que aumenta la edad, disminuye la necesidad de adquirir una vivienda propia —probablemente por haber sido adquirida ya.

En segundo lugar, el número de personas que dicen tener necesidad de una vivienda propia está en relación con el régi-

CUADRO N.° 22

NECESIDAD DE CAMBIO POR TENER UNA VIVIENDA DEMASIADO PEQUEÑA, SEGUN LA EDAD

	%
Menos de 25 años	37
De 26 a 35 años	54
De 36 a 45 años	68
De 46 a 55 años	65
De 56 a 65 años	48
Mayor de 65 años	37
MEDIA	56

CUADRO N.° 23

NECESIDAD DE CAMBIARSE DE VIVIENDA POR MALAS CONDICIONES

	Falta de habitabilidad (%)	*Vejez (%)*
Hogares con 10 o más personas	47	49
Empresarios agrícolas	41	43
Jornaleros del campo	40	45
Clases pasivas	41	41
Mayores de 65 años	38	42
Hogares unipersonales	37	41
Habitantes en municipios menores de 10.000 habitantes	34	39
Viudos	34	41
MEDIA	30	29

CUADRO N.° 24

NECESIDAD DE CAMBIO DE VIVIENDA POR TIPO DE TENENCIA Y LAS SIGUIENTES RAZONES

REGIMEN DE TENENCIA	*Falta de habitabilidad*	*Vejez*	*Estado de ruina*
Propiedad pagada	26	26	8
Propiedad, pagos aplazados	18	12	6
Alquiler	34	33	9
MEDIA	30	29	8

CUADRO N.° 25

NECESIDAD DE CAMBIO DE VIVIENDA POR QUERER ADQUIRIR UNA VIVIENDA PROPIA, SEGUN LA EDAD

	%
Menos de 25 años	44
De 26 a 35 años	37
De 36 a 45 años	23
De 46 a 55 años	23
De 56 a 65 años	20
Mayores de 65 años	19
MEDIA	26

CUADRO N.° 26

NECESIDAD DE CAMBIO DE VIVIENDA POR QUERER ADQUIRIR UNA VIVIENDA PROPIA, SEGUN REGIMEN DE TENENCIA

	%
Vivienda propia pagada	6
Vivienda propia, pagada a plazos	7
Gratuita por razón de trabajo	28
Alquilada	37
Realquilada	25
Cedida gratuitamente	42
En opción de compra	17
MEDIA	26

men de tenencia de su vivienda actual.

Quizás la característica más destacable de los entrevistados que quieren cambiarse para adquirir una vivienda propia es —aparte de las características de edad y de tenencia de alquiler comentadas— la falta total de pautas diferenciales según las categorías socioeconómicas. Ni el tamaño de municipio, ni el número de miembros o núcleos que conviven en el hogar, ni actividad económica ni profesión, nivel de ingresos y/o educación, influyen de modo destacado en esta preferencia.

Las demás razones expuestas por los encuestados tienen una incidencia mucho menor. Se ha mencionado ya la necesidad de cambio por *estado de ruina* del edificio (8 por 100). El grupo afectado por este problema no puede ser más nítido. Son mayoritariamente personas que viven solas, de sexo femenino, viudas y solteras, mayores de 65 años, muchas de ellas analfabetas, con un nivel de ingresos mínimos. El problema es más frecuente en los municipios pequeños, y en las zonas rurales porque allí hay una proporción mayor de viviendas en ese estado.

De la *carestía del alquiler,* se quejan un 6 por 100, sobre todo los estudiantes y, en general, los más jóvenes, solteros, habitantes de las grandes ciudades a los que ha alcanzado el derecho de aumentar los alquileres que la reforma de 1964 reconoce a los propietarios, bajo ciertas condiciones. Otro grupo social que menciona con frecuencia este motivo son los directores de empresa y, en general, el grupo con los niveles de ingresos y estudios más altos. Cabe sospechar que se trata de un estamento con un alto grado de movilidad profesional, y por tanto, geográfica.

Otros entrevistados mencionan la incomodidad de la vivienda —un 6 por 100 dicen que es demasiado *fría o calurosa*— y la del entorno, por *ruido y contaminación.* El primer caso debe ser un problema estricto de la misma vivienda, ya que no se detectan pautas por grupos socio-económicos.

El ruido y la contaminación son problemas propios de las capitales de provincia y molestan en mayor medida a los profesionales de mayor *status,* a los universitarios y a las personas de niveles altos de ingresos para quienes la «contaminación», en sentido amplio, produce un cierto malestar, ya que han superado las necesidades mínimas.

Otra razón relativamente importante para querer cambiarse de vivienda es su *distancia del lugar de trabajo.* Lo menciona un 5 por 100 de quienes necesitan cambiarse. Los más afectados por este problema parecen ser los habitantes de las ciudades medias, y la gente joven. Por otro lado, acusan esta situación también los profesionales de mayor prestigio, ele-

vado nivel de ingresos y de educación superior. Cabe suponer que se trata aquí de quienes viven preferentemente en las llamadas urbanizaciones, alejadas de los centros urbanos.

Los estudiantes, solteros, y, en general, quienes habitan en viviendas alquiladas o realquiladas son los que más necesitan cambiarse porque les expira el contrato de alquiler. Un 5 por 100 de los que quieren cambiar de vivienda lo hacen por esta razón.

A una vivienda más lujosa aspiran sobre todo empresarios y funcionarios, en general, esta aspiración se nota más en los grupos de ingresos y niveles de educación medios, y, por tamaño de hábitat, en las áreas rurales.

No se va a comentar aquí el resto de las razones alegadas ya que no sobrepasan el 3,5 por 100, únicamente cabe aludir al bajo porcentaje de quienes quieren cambiarse por habitar una vivienda *demasiado grande:* sólo el 3 por 100 indica esta razón.

Motivos para continuar en la vivienda

También se preguntó a los entrevistados que *no querían cambiarse* de vivienda por sus razones. Las respuestas más frecuentes, por orden de importancia, han sido las consignadas en el cuadro n.º 27.

El grupo de quienes no desean cambiar está integrado por un 87 por 100 de propietarios y un 9 por 100 de alquilados. Por tanto, un 40 por 100 de estos propietarios mencionan que no quieren cambiar por tener la vivienda en propiedad y el mismo porcentaje, 40 por 100, de los alquilados porque su alquiler es barato, y así deben entenderse los porcentajes correspondientes del cuadro n.º 27.

CUADRO N.º 27

RAZONES DE NO DESEAR CAMBIAR DE VIVIENDA

	%
La vivienda es suficientemente grande	59
La vivienda reúne buenas condiciones	34
La vivienda es de mi propiedad	34
La vivienda es cómoda	20
La vivienda es nueva	11
No cambiaría de sitio	9
El alquiler es barato	8
Está cerca del trabajo	7
No necesito más lujos	6
Tengo aquí mi trabajo	6
No necesito una vivienda propia (respuesta múltiple)	6

A continuación se preguntó a los encuestados si querían la nueva vivienda en régimen de alquiler o de propiedad. El resultado fue que el régimen de tenencia preferido por la gran mayoría de los entrevistados es el de propiedad.

PREFERENCIA DE TENENCIA DE LA NUEVA VIVIENDA

	%
Alquilar	12
Comprar	67
NS/NC	21
TOTAL	100

Analizando las respuestas por categorías socio-económicas, ningún grupo —ni siquiera los estudiantes— prefiere la opción de alquiler a la de adquisición. Dentro de ser minoría quienes prefieren el arriendo en cada grupo, los que más se decantan a favor del alquiler son, por orden de importancia:

	%
Estudiantes	32
Solteros	21
Hogares con 4 o más núcleos familiares	21
Universitarios	20
Hogares unipersonales.	20
Directores de empresa.	17

Se trata evidentemente de grupos caracterizados por un alto grado de movilidad y/o por la insuficiencia de capacidad patrimonial.

La financiación de la vivienda nueva

La vivienda es un bien de alto precio y larga vida, para cuya adquisición el comprador necesita generalmente un crédito para completar sus recursos propios, en mayor o menor proporción. En consecuencia, el tema de cómo se financia la compra resulta ser central cuando se trata de configurar la demanda de vivienda, y la encuesta no

podía olvidarlo. A la pregunta de la forma de financiación que utilizaría el entrevistado para adquirir a plazos una vivienda, las respuestas se han distribuido como muestra el cuadro n.º 28.

Hay que destacar algunos aspectos de la forma preferida de financiación. En primer lugar, el porcentaje de financiación por recursos exclusivamente propios parece demasiado alto (25 por 100), aún más cuando se examina quiénes piensan financiar de este modo una nueva vivienda. Los porcentajes mayores se encuentran precisamente entre los

CUADRO N.º 28

FINANCIACION PREFERIDA PARA ADQUIRIR UNA VIVIENDA

	%
Financiación por el vendedor	6
Préstamo y/o anticipo del INV	14
Préstamo del Banco de Crédito a la Construcción	4
Préstamo del Banco Hipotecario	2
Préstamo hipotecario de la Banca privada	1
Préstamo hipotecario de las Cajas de Ahorros	20
Préstamo personal de la Banca privada	3
Préstamo personal de las Cajas de Ahorros	22
Préstamo o donación particular	3
Recursos exclusivamente propios	25
TOTAL	100

	%
Jornaleros del campo	33
Analfabetos	32
Mayores de 65 años	31
Clases pasivas	29

Cabe atribuir este resultado a la falta de información de estos entrevistados.

La segunda opción preferida es acudir al préstamo, personal (22 por 100) o hipotecario (20 por 100), de las Cajas de Ahorros, actitud que coincide con los resultados de cómo se han financiado las viviendas, según los encuestados. Debe de resaltarse aquí la notable homogeneidad de los resultados para todos los grupos sociales, aunque sí se observa una mayor incidencia en las zonas rurales, así como un mayor conocimiento por la clase obrera. Por grupos profesionales, acudirían a las Cajas de Ahorros en demanda de un préstamo de vivienda, en la proporción recogida en el cuadro n.º 29.

CUADRO N.º 29

PREFERENCIA POR LOS CREDITOS DE LAS CAJAS DE AHORROS

	Préstamo personal	*Préstamo hipotecario*
Peones, obreros sin calificar	25	23
Empresarios agrícolas	25	19
No activos	24	18
Jornaleros	23	19
Empresarios industriales	23	18
Obreros cualificados	22	21
Jefes, oficiales, suboficiales	21	17
Vendedores, agentes comerciales	19	26
Capataces	17	24
Funcionarios	16	23
Directores de empresa	15	22
MEDIA	22	20

El préstamo hipotecario parece ser menos conocido entre la población con menor *status* profesional. Lo mismo ocurre con el préstamo hipotecario de la Banca privada. A él acudirían, en primer lugar, los directores de empresa y los funcionarios.

Un préstamo del Instituto Nacional de la Vivienda es la preferencia puesta en cuarto lugar por los entrevistados. No deja de ser significativo que quienes lo mencionan en mayor proporción sean los funcionarios y los militares, aparte de los capataces.

La Banca oficial (Banco Hipotecario y Banco de Crédito a la Construcción) parecen ser las fuentes de financiación menos conocidas; acudirían a ellas, en primer lugar, los directores de empresa (17 por 100) y los funcionarios (11 por 100).

En resumen, las previsiones para financiar una vivienda vienen a coincidir con los resultados *a posteriori* y la preferencia por unas u otras instituciones con el papel histórico que las mismas han jugado en el campo del crédito para la compra de viviendas.

Condiciones de pago

Tratándose de una necesidad subjetiva y no de una demanda efectiva, las condiciones de pago preferidas por los entrevistados son, evidentemente, las más ventajosas posibles, incluso se puede decir utópicas, ya que se sitúan muy por debajo de las condiciones posibles de oferta del mercado financiero. Los valores modales se centran en las siguientes categorías:

- Entrada para una nueva vivienda: hasta 250.000 pesetas.
- Plazos de pago: los máximos posibles.
- Plazos mensuales que están dispuestos a pagar: hasta 5.000 pesetas.

En cuanto al alquiler, el valor modal se encuentra entre las 2.000 y las 5.000 pesetas. Refiriéndose a supuestos puramente hipotéticos, las disposiciones económicas para financiar la futura vivienda en caso de una demanda efectiva deberían ser bastante más realistas para que las necesidades sentidas de cambio se tradujeran en una demanda solvente y efectiva.

La demanda potencial de vivienda

Hasta ahora se han analizado las necesidades sentidas de una nueva vivienda por las respuestas de los propios interesados.

CUADRO N.º 30

CAMBIO DE VIVIENDA EN LOS PROXIMOS CINCO AÑOS

	%
Sí	5
Probablemente sí	7
Probablemente no	15
No	68
NS/NC	5
TOTAL	100

Se ha visto que un 18 por 100 de los entrevistados sienten esta necesidad subjetiva. Los motivos más frecuentes para ese cambio son la falta de espacio, el mal estado de la vivienda actual y el deseo de acceder a la propiedad de un piso. Sin embargo, estas respuestas no nos proporcionan la demanda efectiva de viviendas. Hay muchas razones económicas, familiares, profesionales, que impiden que este deseo se haga realidad.

Una forma alternativa de acercarse a la demanda efectiva es medir la demanda de viviendas por las intenciones de cambio manifestadas por los entrevistados. Las respuestas a la pre gunta: ¿Tiene Vd. intención de cambiarse de vivienda en los próximos cinco años?, miden *la demanda potencial* de la población encuestada que tiene mayores posibilidades de hacerse efectiva. El cuadro n.º 30 muestra la distribución de respuestas. Como era de esperar, la demanda potencial es más reducida que la demanda sentida. Frente a un 18 por 100 de necesidad subjetiva se encuentra un 5 por 100 de demandas ya decididas y un 7 por 100 de probables.

El cuadro n.º 31 proporciona la relación entre la necesidad sentida y la demanda potencial, según las respuestas de la encuesta, y permite su comparación.

De acuerdo con estos resultados, sólo el 54 por 100 de la

CUADRO N.º 31

DEMANDA POTENCIAL DE VIVIENDAS SEGUN LA NECESIDAD SUBJETIVA

	NECESIDAD SUBJETIVA		
	Sí (%)	*No (%)*	*NS/NC (%)*
	(Base = 100)		
Demanda potencial en los próximos cinco años:	(18)	(78)	(4)
Sí	24	1	1
Probablemente sí	30	2	3
Probablemente no	18	14	10
No	26	80	34
NS/NC	2	3	52
TOTAL	100	100	100

demanda subjetiva se transformará *probablemente* en demanda efectiva durante los próximos cinco años. No hay información sobre los motivos de esta diferencia, pero sí la hay sobre las razones de cambio de vivienda de la demanda potencial que muestran diferencias, aunque poco acusadas, con la demanda sentida (ver cuadro número 32, donde se enumeran las razones del próximo cambio, por orden de importancia, comparándolas con la necesidad sentida).

Un 9 por 100 menciona además motivos personales. La comparación entre los dos conjuntos de razones no es del todo factible, ya que la formulación de las respuestas varía en parte. Coinciden, sin embargo, las tres causas principales: falta de espacio, mal estado de la vivienda y deseo de acceder a la propiedad.

Vale la pena detenerse en algunas diferencias entre las respuestas, por una parte, y las disposiciones efectivas a realizar el cambio, por otra. Por categorías socio-económicas, la distribución de las razones para cambiar es muy parecida en cada una de ellas. Pero, para su conjunto, y globalmente, la disposición efectiva al cambio en los próximos cinco años varía significativamente en función de las razones aducidas.

En el cuadro n.º 33 se han agrupado las razones más importantes y se comparan la demanda subjetiva con la correspondiente demanda potencial en cada caso.

Es interesante constatar que, en la práctica, la demanda potencial originada por los motivos de:

CUADRO N.º 32

RAZONES PARA EL CAMBIO DE VIVIENDA EN LOS PROXIMOS CINCO AÑOS

	Demanda potencial (%)	*Necesidad sentida (%)*
La vivienda actual es pequeña	32	56
La vivienda actual está en mal estado. No reúne condiciones de higiene (vieja, en ruina, falta de habitabilidad)	30	(67)
Está alejada del trabajo	8	5
Es cara (el alquiler)	8	(6)
Quiero una vivienda más confortable o lujosa	7	(5)
La vivienda es muy grande	6	3
Me desalojan (expira el contrato)	5	(5)
Prefiero una vivienda propia	19	26

CUADRO N.º 33

PROPORCION DE LA DEMANDA POTENCIAL Y DE LA NECESIDAD SENTIDA DE CAMBIO POR LAS RAZONES MAS CITADAS

RAZON	*Necesidad sentida (%)*	*Demanda potencial (%)*
Vivienda pequeña	100	38
Vivienda en mal estado (vieja, en ruina, falta de higiene y de habitabilidad)	100	31
Vivienda en propiedad	100	50
Vivienda alejada del trabajo	100	107
Vivienda demasiado cara	100	85
Vivienda más lujosa/confortable	100	88

- estar alejada del trabajo,
- desear una vivienda más lujosa,
- la carestía del alquiler de la vivienda,

parece ser la demanda más efectiva. Pero también es cierto —por las características de los demandantes— que se trata de una demanda más solvente en los dos primeros casos. A la inversa, la carestía de la vivienda actual transforma el deseo puesto de relieve en necesidad más o menos ineludible.

Las razones principales para *no* cambiar de vivienda en los próximos cinco años, son, por orden de importancia, las que se relacionan en el cuadro número 34.

La gran importancia de los dos primeros motivos ratifica la opinión habitual según la cual la estrechez y mal funcionamiento del mercado de viviendas en alquiler constituye un impedimento mayor al cambio de vivienda y a la movilidad socio-profesional, en general. De ello ha de resultar una mala asig-

CUADRO N.º 34

RAZONES PARA NO CAMBIAR DE VIVIENDA EN LOS PROXIMOS CINCO AÑOS

	%
La vivienda es de mi propiedad	28
La vivienda es barata	25
La vivienda es suficiente	22
La vivienda está en buen estado	14
Estoy adaptado al contorno	13
La vivienda es confortable	12
La vivienda está próxima al trabajo	8
Me gusta la zona	8
Tengo demasiada edad para cambiar	8

nación del espacio habitable de que se dispone.

Sorprende que entre estas razones no figure, con peso significativo, el motivo específicamente económico, es decir, el coste excesivo del cambio de vivienda en relación con los recursos de que dispone el entrevistado, motivo que por simple sentido común habrá que considerar muy importante. Tal vez la misma obviedad de este motivo hace que no se mencione explícitamente. Por otra parte, cabe entender que en varias de las respuestas —así en las dos primeras— los encuestados están indicando de manera implícita que el coste del cambio les resulta excesivo o simplemente inabordable.

IV. LA SEGMENTACION DE LA DEMANDA

Los dos temas que centran nuestros esfuerzos en este sentido son las necesidades subjetivas y las intenciones de compra. En el apartado anterior se ha descrito *grosso modo* la situación actual a nivel nacional según revelan los resultados de la encuesta, esbozándose interpretaciones de relaciones entre variables. En este último apartado queremos ahondar en la vía explicativa utilizando las técnicas de segmentación binarias y de un modo más específico el algoritmo A.I.D. *(Automatic Interaction Detector),* elaborado en la Universidad de Michigan dentro del programa de *Economic Behavior.*

El algoritmo es simplemente la aplicación del análisis de varianza de un solo factor, llevando a cabo sucesivas particiones del universo objeto de estudio bajo el criterio de maximizar en cada partición de la suma de cuadrados explicada. Las *variables dependientes* en cada análisis son las necesidades subjetivas y las intenciones de compra, respectivamente, y las *variables independientes* utilizadas han sido las siguientes: edad del entrevistado, ingresos del hogar, ocupación, nivel de estudios, tipo de tenencia de la vivienda, metros cuadrados por persona de dicha vivienda y tamaño del municipio de residencia.

El resultado último del análisis es la división de la muestra —y, por generalización, del universo de hogares— en un número de grupos que no se solapen y queden definidos por:

1. El valor de la variable dependiente. En un caso será porcentaje de personas que componen el grupo y que tienen necesidad de cambio y en otro que tienen intención de compra.

2. El tamaño del grupo y su peso respecto al total.

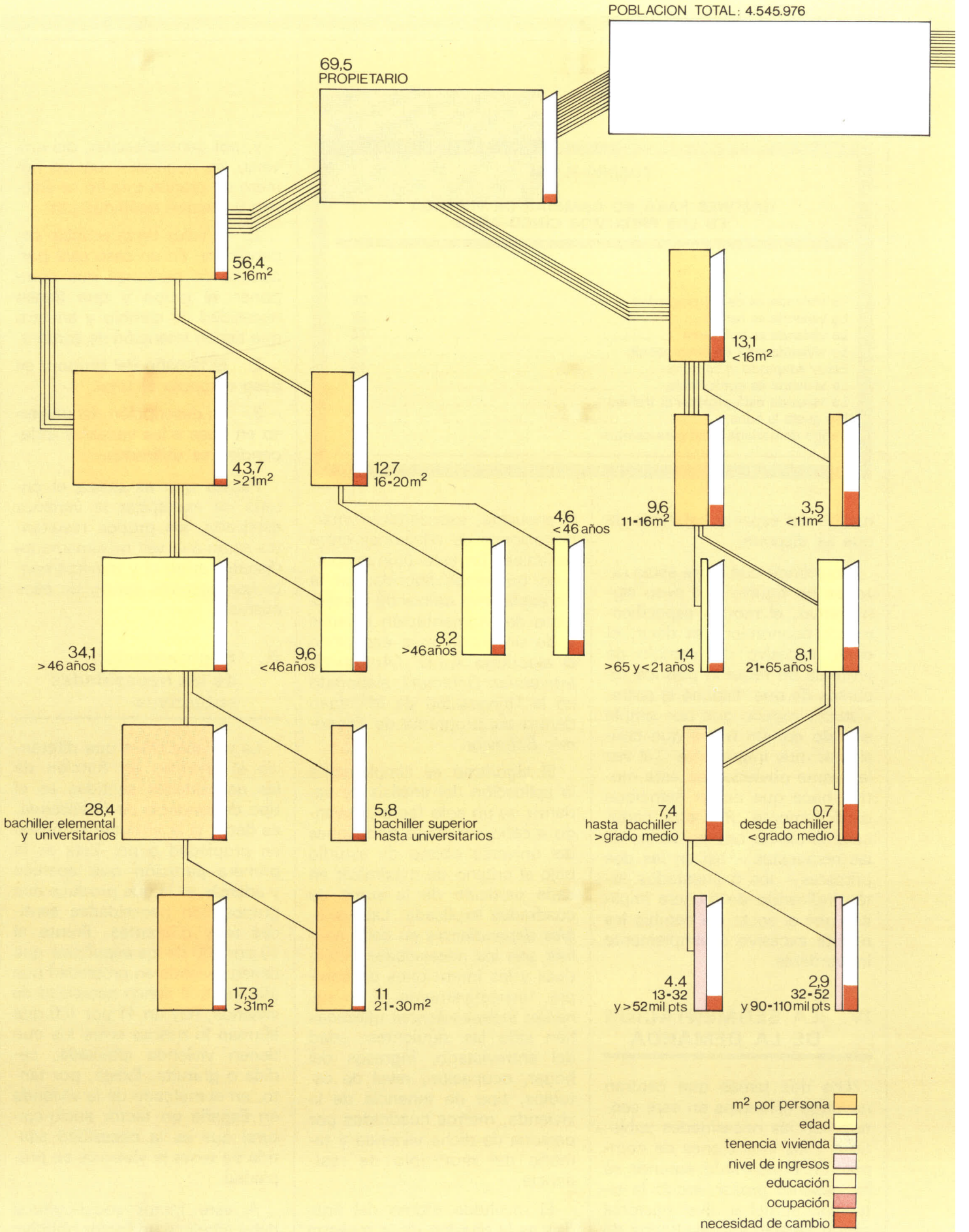
3. La descripción del universo en base a las variables independientes utilizadas.

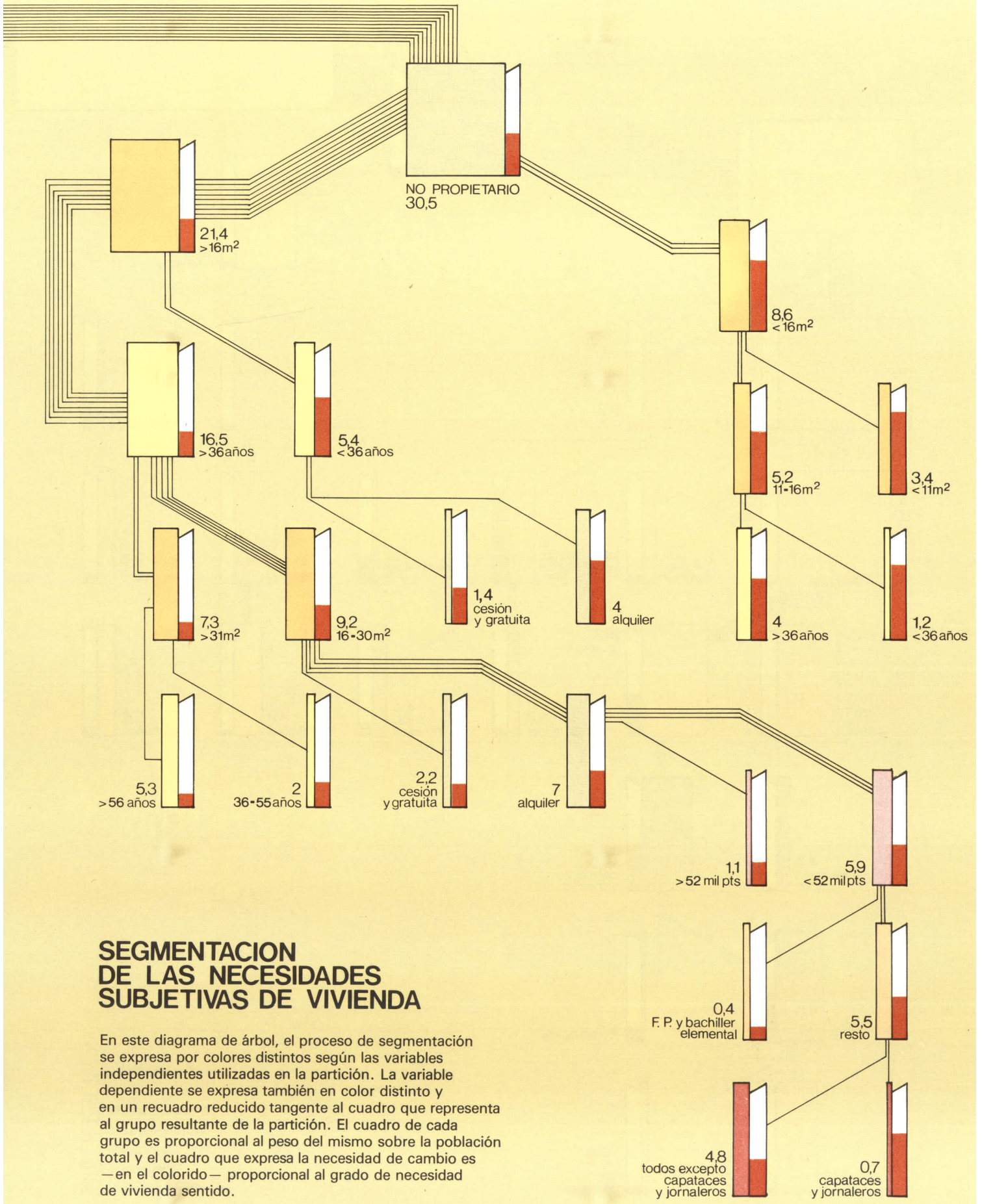
Puesto que se utiliza el criterio de maximizar la varianza explicada, los grupos resultantes serán a la vez máximamente dispares entre sí y máximamente homogéneos dentro de ellos mismos.

A. Segmentación de las necesidades subjetivas

La variable clave que diferencia el universo en función de las necesidades sentidas es el tipo de *tenencia de la vivienda,* es decir, si la vivienda se posee en propiedad o no. Esta es la primera partición que aparece y además es la que produce dos grupos con necesidades sentidas muy diferentes. Frente al 10 por 100 de los españoles que tienen vivienda en propiedad que afirman que tienen necesidad de vivienda, hay un 41 por 100 que afirman lo mismo entre los que tienen vivienda alquilada, cedida o gratuita. Existe, por tanto, en el mercado de la vivienda en España un factor socio-cultural que es la necesidad sentida de tener la vivienda en propiedad.

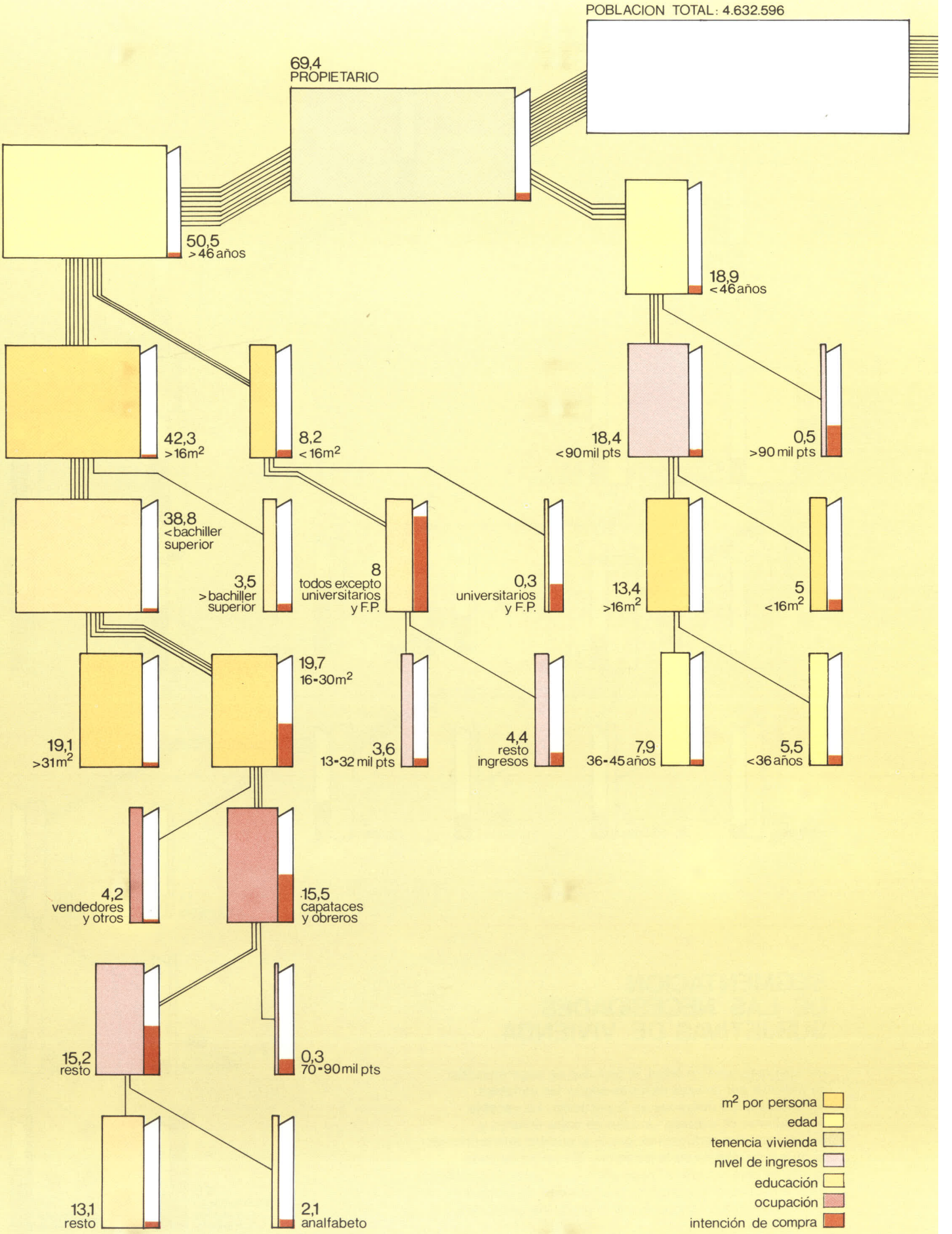
A este factor socio-cultural debe añadirse un factor objetivo

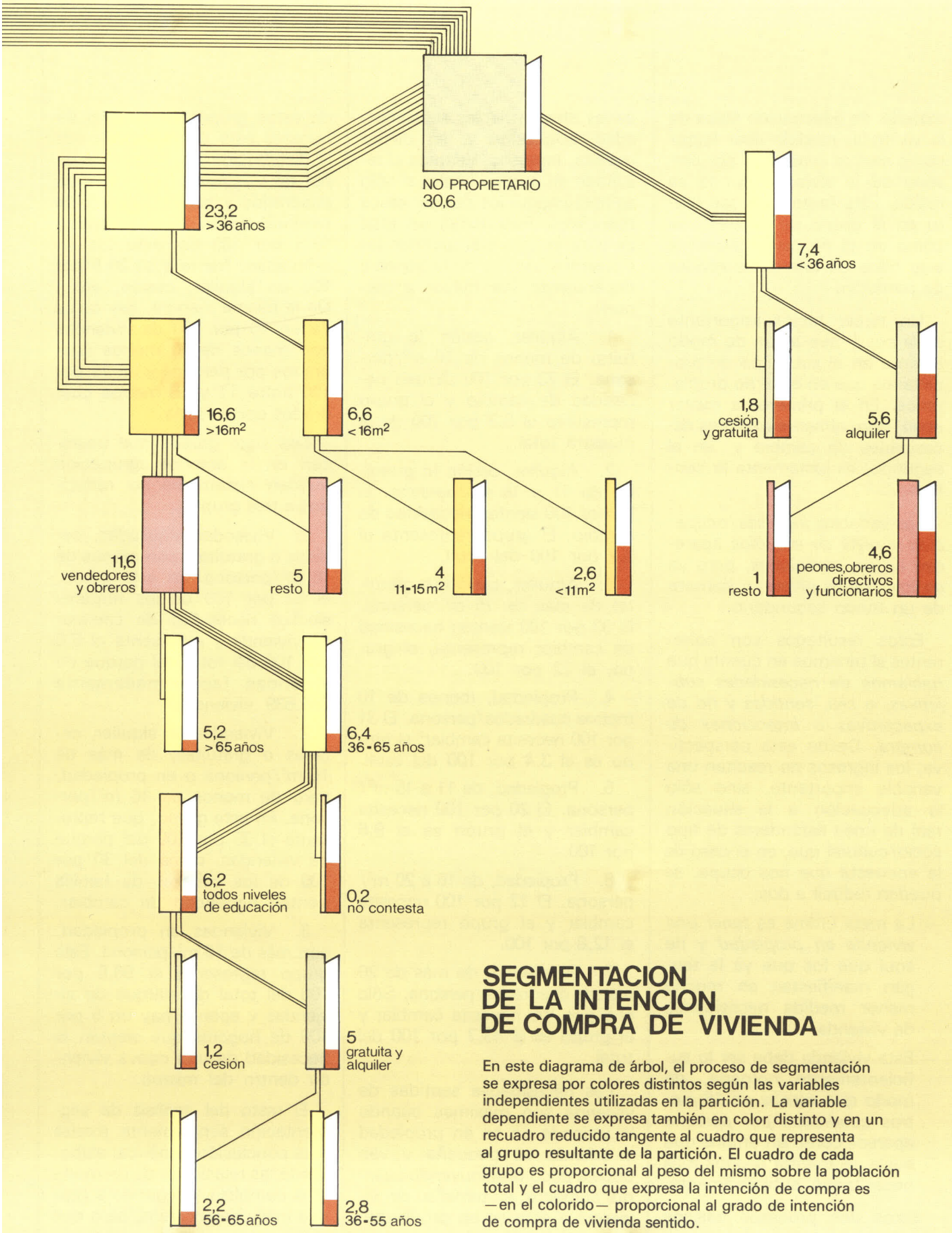

POBLACION TOTAL: 4.545.976
69,5
PROPIETARIO
56,4
>16m²
13,1
<16m²
43,7
>21m²
12,7
16-20m²
4,6
<46 años
9,6
11-16m²
3,5
<11m²
34,1
>46 años
9,6
<46años
8,2
>46años
1,4
>65 y<21años
8,1
21-65 años
28,4
bachiller elemental
y universitarios
5,8
bachiller superior
hasta universitarios
7,4
hasta bachiller
>grado medio
0,7
desde bachiller
<grado medio
17,3
>31m²
11
21-30m²
4.4
13-32
y>52mil pts
2,9
32-52
y 90-110mil pts
m² por persona
edad
tenencia vivienda
nivel de ingresos
educación
ocupación
necesidad de cambio



SEGMENTACION DE LAS NECESIDADES SUBJETIVAS DE VIVIENDA

En este diagrama de árbol, el proceso de segmentación se expresa por colores distintos según las variables independientes utilizadas en la partición. La variable dependiente se expresa también en color distinto y en un recuadro reducido tangente al cuadro que representa al grupo resultante de la partición. El cuadro de cada grupo es proporcional al peso del mismo sobre la población total y el cuadro que expresa la necesidad de cambio es —en el colorido— proporcional al grado de necesidad de vivienda sentido.


POBLACION TOTAL: 4.632.596
69,4
PROPIETARIO
50,5
>46 años
18,9
<46 años
42,3
>16m²
8,2
<16m²
18,4
<90 mil pts
0,5
>90 mil pts
38,8
<bachiller superior
3,5
>bachiller superior
8
todos excepto universitarios y F.P.
0,3
universitarios y F.P.
13,4
>16m²
5
<16m²
19,7
16-30m²
19,1
>31m²
3,6
13-32 mil pts
4,4
resto ingresos
7,9
36-45 años
5,5
<36 años
4,2
vendedores y otros
15,5
capataces y obreros
15,2
resto
0,3
70-90 mil pts
13,1
resto
2,1
analfabeto
m² por persona
edad
tenencia vivienda
nivel de ingresos
educación
ocupación
intención de compra



SEGMENTACION DE LA INTENCION DE COMPRA DE VIVIENDA

En este diagrama de árbol, el proceso de segmentación se expresa por colores distintos según las variables independientes utilizadas en la partición. La variable dependiente se expresa también en color distinto y en un recuadro reducido tangente al cuadro que representa al grupo resultante de la partición. El cuadro de cada grupo es proporcional al peso del mismo sobre la población total y el cuadro que expresa la intención de compra es —en el colorido— proporcional al grado de intención de compra de vivienda sentido.

material de adecuación física de la vivienda, medido este factor como *metros cuadrados por persona* de la vivienda donde se reside. Este factor aparece tanto en el grupo de propietarios como en el de no propietarios y lo hace en diferentes niveles de partición.

Un tercer factor importante es *la edad,* que actúa de modo distinto en el subgrupo de propietarios que en el de no propietarios. En el primero, a mayor edad, normalmente mayores necesidades de cambio y, en el segundo, es justamente lo contrario.

Las variables *ingresos/ocupación y nivel de estudios* aparecen en las particiones, pero ya en los últimos niveles y siempre de un modo secundario.

Estos resultados son coherentes si tenemos en cuenta que *hablamos de necesidades subjetivas, o sea, sentidas y no de expectativas o intenciones de compra.* Desde esta perspectiva, los ingresos no resultan una variable importante, sino sólo la adecuación a la situación real de unos estándares de tipo socio/cultural que, en el caso de la encuesta que nos ocupa, se pueden reducir a dos:

- La meta última es *tener una vivienda en propiedad* y de aquí que los que ya la tengan manifiestan en mucha menor medida necesidades de vivienda.
- Esta vivienda debe ser lo suficientemente holgada, de modo que *menos de 16 metros cuadrados por persona* aparece como un umbral que suele segmentar grupos más necesitados subjetivamente.

Estos dos procesos básicos son matizados por el impacto de las otras variables señaladas, edad, educación y, en menor medida, ingresos. Veamos el resultado en grupos finales si sólo se contemplan los dos procesos esenciales. Resultarían un total de siete grupos que tendrían las siguientes medias de la variable dependiente (de mayor a menor):

1. Alquiler, cesión (o gratuita) de menos de 10 m^2/persona. El 73 por 100 sienten necesidad de cambio y el grupo representa el 3,3 por 100 de la muestra total.

2. Alquiler, cesión (o gratuita) de 11 a 15 m^2/persona. El 56 por 100 sienten necesidad de cambio. El grupo representa el 5,2 por 100 del total.

3. Alquiler, cesión (o gratuita) de más de 16 m^2/persona. El 33 por 100 sienten necesidad de cambio; representa, el grupo, el 22 por 100.

4. Propiedad, menos de 10 metros cuadrados/persona. El 31 por 100 necesita cambiar; el grupo es el 3,4 por 100 del total.

5. Propiedad, de 11 a 15 m^2/persona. El 20 por 100 necesita cambiar y el grupo es el 9,6 por 100.

6. Propiedad, de 16 a 20 m^2/persona. El 12 por 100 necesita cambiar y el grupo representa el 12,8 por 100.

7. Propiedad, de más de 20 metros cuadrados/persona. Sólo el 5 por 100 necesita cambiar y el grupo es el 43,7 por 100 del total.

Las necesidades sentidas de vivienda son máximas cuando la vivienda no es en propiedad y además es pequeña y van poco a poco disminuyendo cuando aumenta el tamaño de vivienda o ésta es en propiedad. La participación de cada uno de estos grupos en el total de hogares está condicionada por la distribución del parque español de viviendas según metros cuadrados y según régimen de tenencia de las mismas. Hay un 69,5 por 100 de viviendas en propiedad, frente a un 30,5 por 100 en alquiler, cesión, etc... De la misma manera, hay cerca de un 70 por 100 de viviendas con menos de 10 metros cuadrados por persona y un 15 por 100 entre 11 y 15 metros cuadrados por persona.

Los siete grupos que aparecen en la anterior agrupación pueden claramente ser reducidos a tres grupos:

1. Viviendas alquiladas, cedidas o gratuitas, con menos de 16 m^2/persona. En este grupo, el 62 por 100 de los hogares sienten necesidad de cambiar de vivienda y representa el 8,5 por 100 del total del parque de viviendas (aproximadamente 386.539 viviendas).

2. Viviendas en alquiler, cedidas o gratuitas, de más de 16 m^2/persona o en propiedad, pero de menos de 16 m^2/persona. En este grupo, que representa el 35 por 100 del parque de viviendas, cerca del 30 por 100 de los cabezas de familia sienten necesidad de cambiar.

3. Viviendas en propiedad, con más de 16 m^2/persona. Este grupo representa el 56,5 por 100 del total del parque de viviendas y apenas hay un 5 por 100 de hogares que sientan la necesidad de una nueva vivienda dentro del mismo.

El resto del análisis de segmentación simplemente matiza esta conclusión genérica, elaborando las relaciones de un modo más complejo y llegando a grupos más diferenciados, pero que representan menos porcentaje

de la población total. En la tabla n.º 1 aparecen los 23 grupos finales resultantes ordenados de mayor a menor medida, es decir, de mayores necesidades sentidas a menores. En el gráfico 2 aparece todo el proceso de segmentación —el árbol resultante— y en la tabla n.º 2 la descripción de los grupos resultantes, de acuerdo con las variables independientes que realmente entran en las sucesivas particiones.

Tal y como puede verse en la tabla n.º 1, de los 13 grupos cuya media es superior a la media de la muestra total, sólo tres son grupos en los que la vivienda está en propiedad (grupos 8. 001011; 9. 0011 y 11. 0010101). Los tres parten de viviendas en propiedad de pequeño tamaño, con menos de 16 m^2/persona. En el caso del grupo 8, esta escasez de espacio viene agravada por el hecho de que los residentes son gente menor de 65 años y con un nivel de estudios superior o igual a bachiller elemental: en el grupo 9, lo determinante es la estrechez de espacio (menos de 10 m^2/persona) y en el grupo 11 es la estrechez, más la edad y la falta de dinero.

Por debajo de la media se encuentran grupos en los que el común denominador es tener la vivienda en propiedad, excepto en dos casos: el grupo 15. 010000 y el grupo 16. 01001110.

El primero lo forman aquellos que tienen la vivienda en alquiler o cedida, con más de 55 años de edad y de 31 a 100 m^2/persona; el segundo, los que tienen la vivienda en alquiler, con ingresos inferiores a 52.000 pesetas/mes o más de 90.000, de más de 46 años de edad y de 16 a 30 m^2/persona. Parece claro que, en ambos casos, lo determinante es la edad y el alquiler de la vivienda; se trata de pisos de renta antigua que, por tanto, pagan muy escaso alquiler, pero están suficientemente acondicionados (al menos tienen unas dimensiones aceptables —más de 16 m^2/persona) y, por tanto, sus residentes no sienten necesidad de nueva vivienda.

Las necesidades sentidas de vivienda dependen del tipo de tenencia y de la dimensión de la vivienda, pero además dependen de la edad (véase en el gráfico 2, el diagrama de árbol). Si el número de m^2/persona es pequeño sienten más necesidad los más jóvenes (grupo 2 frente al grupo 5); si el tamaño es mayor, pasa exactamente igual. Es evidente que los residentes de menor edad tienen a la vez expectativas de incrementar el número de miembros del núcleo familiar y además unos estándares subjetivos mayores que los de más edad.

En el lado del grupo propietario, aparte de los tres grupos desviados ya señalados, cabe señalar que también la edad juega un papel importante en todas las particiones; en todos los casos, los más jóvenes tienen mayores necesidades subjetivas, lo que apunta claramente a un cambio de estándares culturales

TABLA N.º 1

GRUPOS FINALES «NECESIDADES DE CAMBIO». MEDIAS Y PESO DE CADA GRUPO SOBRE EL TOTAL

GRUPOS (1)	*Medias (2)*	*N (3)*	*% sobre total*
1. 0111	0,73	149.134	3,3
2. 01101	0,67	53.796	1,2
3. 01011	0,57	182.528	4,0
4. 010011111	0,54	33.887	0,7
5. 01100	0,52	183.610	4,0
6. 010011110	0,37	220.768	4,9
7. 01010	0,35	62.794	1,4
8. 001011	0,33	33.810	0,7
9. 0011	0,31	156.270	3,4
10. 010001	0,27	92.814	2,0
11. 0010101	0,25	133.833	2,9
12. 010010	0,23	99.102	2,2
13. 0100110	0,23	49.855	1,1
14. 0010100	0,18	202.199	4,4
15. 010000	0,17	239.618	5,3
16. 01001110	0,17	17.554	0,4
17. 00011	0,15	208.180	4,6
18. 00010	0,098	373.629	8,2
19. 00100	0,097	66.172	1,5
20. 00001	0,08	435.063	10,0
21. 000001	0,065	262.744	5,8
22. 0000001	0,05	502.164	11,0
23. 0000000	0,034	786.655	17,3

(1) El número binario de cada grupo se corresponde con el que tiene en el árbol.

(2) Son tantos por uno de personas en cada grupo que sienten necesidad de cambiar. Así, para el primer grupo, el 73 por 100 del mismo expresa este sentimiento.

(3) Es el número total de hogares en el grupo.

TABLA N.º 2

DESCRIPCION GRUPOS FINALES «NECESIDADES DE CAMBIO» (*)

1. Alquiler + cesión + gratuita y menos de 10 m^2/persona.
2. Alquiler + cesión + gratuita de 11-15 m^2/persona y menos de 35 años.
3. Alquiler, de 16 a 100 m^2/persona y menos de 35 años.
4. Alquiler, de 16 a 30 m^2/persona + de 36 años de edad, menos de 52.000 ptas/mes de ingresos, bachiller superior o más o primarios o menos, funcionarios o directivos o empresarios o capataces o jornaleros.
5. Alquiler o cesión gratuita, de 11 a 15 m^2/persona y más de 36 años.
6. Alquiler, de 16 a 30 m^2/persona, + de 36 años de edad, menos de 52.000 ptas/mes de renta, bachiller superior o más o primarios o menos, peones u obreros cualificados; no activos y empleados.
7. Cesión o gratuita por trabajo, más de 16 m^2/persona y menos de 35 años.
8. En propiedad, 11 a 15 m^2/persona, 21 a 65 años; bachiller elemental o más.
9. En propiedad, de 5 a 10 m^2/persona.
10. Alquiler y cesión, 31-100 m^2/persona y 36-55 años de edad.
11. En propiedad, 11-15 m^2/persona, 21-65 años de edad, menos de grado medio en estudios y con ingresos de 90.000 a 110.000 ó 32.000 a 52.000 o menos de 13.000 ptas/mes.
12. Cesión, o gratuita por el trabajo, de 16 a 30 m^2/persona.
13. Alquiler, de 16 a 30 m^2/persona y con renta de 52.000 a 90.000 pesetas/mes.
14. En propiedad, de 11 a 15 m^2/persona, 21 a 65 años, nivel de educación primarios o menos, de 13.000 a 32.000 ó 52.000 a 90.000 pesetas/mes.
15. Personas de más de 56 años, de 31 a 100 m^2/persona y en alquiler, cesión o gratuita.
16. En alquiler, 16 a 30 m^2/persona, 13.000 a 52.000 o más de 90.000 pesetas/mes, bachiller elemental o formación profesional.
17. En propiedad, 16 a 20 m^2/persona, 20 a 45 años de edad.
18. En propiedad, 16 a 20 m^2/persona, más de 46 años.
19. En propiedad, 11-15 m^2/persona, más de 65 años o menos de 20 años.
20. En propiedad, 21 a 100 m^2/persona, hasta 45 años de edad.
21. En propiedad, 21 a 100 m^2/persona, más de 46 años, analfabeto o instrucción media (bachiller, formación profesional y grado medio).
22. En propiedad, 21 a 30 m^2/persona, más de 46 años, universitarios o hasta bachiller elemental.
23. En propiedad, más de 31 m^2/persona, más de 46 años de edad, universitarios o hasta bachiller elemental.

(*) El número de orden del grupo se corresponde con el de la tabla n.º 1.

o quizás a una mezcla de necesidad (deseo) con expectativas reales.

El grupo de menores necesidades es el propietario, con dimensiones espaciales adecuadas (más de 31 m^2/persona), de más de 46 años de edad, es decir, el grupo que tiene una vivienda *en propiedad* —satisfecho por tanto el hábito cultural— y además ésta tiene unas dimensiones adecuadas —más de 31 m^2/persona.

B. Segmentación de las intenciones de compra

Al igual que en el análisis de las necesidades subjetivas o sentidas de vivienda, se realizó un análisis de segmentación cuyo resultado se presenta en el diagrama de árbol (gráfico 3) y en las tablas núms. 3 y 4, que describen los grupos finales (descripción y ordenación de los grupos en función de la media y del tamaño del mismo).

Puesto que se trata de intenciones de compra en los próximos cinco años, la necesidad sentida de cambio de vivienda deberá aparecer matizada o condicionada por las posibilidades económicas. O dicho de otro modo, era de esperar, como así sucede, que la variable renta u ocupación destacasen como importantes dentro de la segmentación.

Al igual que sucede en el caso de las necesidades subjetivas, el tener o no en propiedad la vivienda es la variable clave en la formación de subgrupos: los hogares que no tienen la vivienda en propiedad manifiestan en mayor medida

la intención de comprar una vivienda en los próximos años (30 por 100 frente al 60 por 100). Las particiones sucesivas ya no dependen, al contrario que en las necesidades subjetivas, de los metros cuadrados por persona, sino que se introducen muchos otros factores dispares. De hecho, lo determinante en propietarios y no propietarios, en el segundo nivel de partición, es la edad.

En ambos casos, son los más jóvenes (menores de 35 años o de 45 años) los que manifiestan en mayor medida intención de adquirir una vivienda. Sin embargo, la fuerza de la relación entre edad e intención de compra depende de la propiedad o no propiedad de la vivienda.

1. No propietarios de menos de 35 años. El 49 por 100 de este grupo manifiestan intención de comprar una vivienda.

2. No propietarios de más de 35 años. El 24 por 100 de las personas de este grupo aseguran que comprarán una vivienda en los próximos años.

3. Propietarios de menos de 45 años. Sólo existe un 10 por 100 de demanda potencial de vivienda.

4. Propietarios de más de 45 años. El porcentaje se reduce al 4 por 100.

Es evidente que el grupo de no propietarios de menos de 35 años difiere claramente del grupo de propietarios jóvenes. Entre estos últimos realmente la demanda potencial se manifiesta en los que tienen más altos ingresos. Así se particiona en un tercer nivel por ingresos y los que ingresan más de 90.000 pesetas al mes arrojan una demanda potencial del 29 por 100.

TABLA N.º 3

GRUPOS FINALES DE «INTENCION DE COMPRA»

GRUPOS (1)	X (2)	N (3)	%
1. 01111	0,56	212.192	4,6
2. 0100011	0,47	8.135	0,2
3. 01011	0,45	114.804	2,5
4. 01110	0,42	46.085	1,0
5. 0110	0,33	83.963	1,8
6. 01010	0,32	187.103	4,0
7. 0011	0,29	24.514	0,5 (*)
8. 01001	0,27	230.432	5,0
9. 00011	0,26	11.668	0,3 (*)
10. 010001011	0,23	130.815	2,8
11. 010001010	0,17	104.051	2,2 (*)
12. 00000111	0,16	13.168	0,3
13. 00101	0,13	230.575	5,0
14. 01000100	0,12	57.583	1,2
15. 001001	0,11	254.859	5,5
16. 010000	0,11	240.721	5,2
17. 000101	0,11	200.010	4,3
18. 00001	0,08	162.611	3,5
19. 000001101	0,08	97.931	2,1
20. 001000	0,06	367.309	7,9
21. 000100	0,05	166.086	3,6
22. 000001100	0,04	609.086	13,1
23. 000000	0,02	883.085	19,1
24. 0000010	0,015	196.025	4,2

(1) El número binario de cada grupo se corresponde con el que tiene en el árbol.
(2) Son tantos por uno de personas en cada grupo que tienen intención de compra.
(3) Es el número total de hogares en el grupo.
(*) Grupos de propietarios con un porcentaje superior a la media.

En el caso de no propietarios, la variable ingresos no aparece porque se trata ante todo de lograr una vivienda en propiedad como pauta cultural generalizada, mientras que en el caso anterior es una mejora de la propiedad o reposición. Un horizonte de cinco años para comprar una vivienda en hogares con cabezas de familia menores de 35 años, parece un horizonte razonable para el 29 por 100 de miembros de este grupo, que aseguran su intención de comprar una vivienda.

En el caso del grupo no propietario de más de 36 años, lo determinante en una primera fase es la amplitud de la vivienda en que se reside. Si ésta es pequeña (menos de 16 metros cuadrados por persona), la intención de compra de vivienda se acerca a los niveles porcentuales existentes entre los no propietarios de menos de 36 años. Cuando, dentro de este mismo grupo, el tamaño de la vivienda es suficiente (más de 16 metros cuadrados por persona), las intenciones de compra bajan a sólo el 19 por 100 del grupo. Luego, este subgrupo —no propietarios de más de 35 años de edad y con más de 16 metros cuadrados por persona— se subdivide por otras variables relacionadas con la ren-

ta —ocupación y nivel de estudios— y la propia edad. De estas divisiones siempre se deduce que son los grupos de menor edad relativa —36 a 55 años— y ciertas posibilidades económicas, los que arrojan un mayor porcentaje de intención de compra.

Centrando el análisis en los propietarios, el porcentaje de personas de cada grupo formado con intención de compra es muy bajo, excepto en dos casos:

1. Los jóvenes (hasta 45 años) con nivel de ingresos alto (más de 90.000 pesetas).

2. Los mayores (más de 45 años) que viven en casas pequeñas (menos de 16 metros cuadrados por persona) y disponen de un nivel de educación elevado, o lo que es similar, tienen ingresos suficientes.

El resto de los grupos que se forman tienen un porcentaje de intención de compra muy pequeño, por debajo del 16 por 100. En la tabla n.° 3, en que aparecen los grupos finales, se aprecia perfectamente el peso del tipo de tenencia en las intenciones de compra, puesto que la línea trazada es la línea de la media total, y los asteriscos los grupos de propietarios con un porcentaje superior a la media.

Desde el punto de vista conjunto de intenciones de compra altas y peso sobre la población total también alto, los grupos que conviene destacar son:

1. El grupo formado por los que viven en pisos en alquiler, de menos de 35 años de edad, de distintas profesiones (funcionarios, obreros cualificados, jornaleros, directivos). Representan el 4,6 por 100 del total de hogares, y en este grupo el 56

TABLA N.° 4

DESCRIPCION DE LOS GRUPOS FINALES. INTENCION DE CAMBIO

1. Vivienda en alquiler, menores de 35 años, obreros cualificados, o directivos, o funcionarios, o no activos, o peones.
2. En alquiler, o cesión, o gratuita, de 36 a 75 años de edad, más de 16 m^2/persona, empleados agrícolas, u obreros cualificados, o vendedores que no especifican el nivel de estudios.
3. En alquiler, cesión o gratuita, menos de 10 m^2/persona y más de 36 años.
4. En alquiler, menos de 38 años, empleados agrícolas, empresarios industriales, capataces, vendedores y jefes y oficiales.
5. Menos de 36 años, gratuita o cedida.
6. De 11 a 15 m^2/persona, más de 36 años y alquiler, cedida o gratuita.
7. En propiedad, menos de 45 años y más de 90.000 ptas/mes.
8. Alquiler, cedida o gratuita, más de 36 años, más de 16 m^2/persona, directivos/empresarios, industriales/funcionarios, jefes y oficiales, capataces, jornaleros y peones.
9. En propiedad, más de 46 años, menos de 16 m^2/persona, universitarios, bachiller, formación profesional.
10. Alquiler o gratuita, 36 a 55 años, cualquier nivel de estudios, más de 16 m^2/persona, empleados agrícolas, vendedores, obreros cualificados.
11. Alquiler o gratuita, 56 a 65 años, cualquier nivel de estudios, más de 16 m^2/persona, empleados agrícolas, vendedores, obreros cualificados.
12. En propiedad, más de 46 años, 16 a 30 m^2/persona, de capataces para abajo, con 70.000 a 90.000 ptas/mes.
13. Propiedad, menos de 45 años, menos de 15 m^2/persona o más de 100, menos de 90.000 ptas/mes.
14. Cedida, 36 a 65 años, cualquier nivel de estudios, más de 16 m^2/persona, vendedores, obreros cualificados, empleados agrícolas.
15. Propiedad, menos de 35 años, de 16 a 100 m^2/persona, menos de 90.000 ptas/mes.
16. Alquiler, cedida o gratuita, más de 65 años, más de 16 m^2/persona, empleados agrícolas, obreros cualificados o vendedores.
17. Propiedad, más de 46 años, menos de 16 m^2/persona, hasta bachiller superior, más de 32.000 ptas. o menos de 13.000.
18. Propiedad, más de 46 años, más de 16 m^2/persona, más de bachiller superior.
19. Propiedad, analfabeto, más de 46 años, 16-20 m^2/persona, menos de 70.000 ptas/mes o más de 90.000, jornaleros, capataces, obreros cualificados.
20. Propiedad, 36 a 45 años, 16 a 100 m^2/persona, menos de 90.000 pesetas/mes.
21. Propiedad, menos de 32.000 ptas/mes, menos de 16 m^2/persona, más de 46 años, hasta bachiller superior.
22. Sabe leer, hasta bachiller elemental, propiedad, más de 46 años, más de 16 y menos de 30 m^2/persona, hasta capataces, menos de 70.000 pesetas/mes y más de 90.000.

TABLA N.º 4 (continuación)

DESCRIPCION DE LOS GRUPOS FINALES. INTENCION DE CAMBIO

23. Propiedad, más de 31 m^2/persona, más de 46 años, menos de grado medio.

24. Propiedad, más de 46 años, 16 a 30 m^2/persona, menos de grado medio, menos de capataces.

por 100 afirman su intención de adquirir una vivienda en los próximos años.

2. Los no propietarios de más de 36 años, que viven en casas de menos de 10 metros cuadrados por persona. El 45 por 100 de los miembros de este grupo tienen intención de comprar una vivienda, y el grupo representa el 2,5 por 100 del total de hogares.

3. Los no propietarios de más de 35 años de edad, y viviendas de más de 16 metros cuadrados por persona, con ocupaciones altas o bajas, pero no intermedias. Representan el 5 por 100 del total y el 27 por 100 del grupo tienen intención de comprar una vivienda.

Como grupos que claramente no tienen ninguna demanda potencial de vivienda y además son especialmente numerosos, deben destacarse:

1. Los propietarios, de más de 46 años de edad con 16 a 30 metros cuadrados por persona por vivienda, ocupaciones medias o bajas y rentas correspondientes. Representan el 13,1 por 100 del total y entre ellos sólo el 4 por 100 manifiestan intención de compra de vivienda.

2. Los propietarios de más de 45 años de edad, más de 31 metros cuadrados por persona y nivel de estudios medios y/o bajos. Representan el 19,1 por 100, y el 2 por 100 manifiestan tener intención de comprar una nueva vivienda.

De todo lo dicho se deduce que las variables claves son de nuevo el *tipo de tenencia,* la *edad,* el *tamaño de la vivienda* y la *renta* (o variables muy relacionadas con la renta, como la ocupación) y el nivel de estudios, pudiéndose resumir las relaciones halladas del modo siguiente:

1. Si una persona es propietaria, sólo si es joven *y* tiene dinero o viejo *y* con dinero *y* vivienda pequeña se tiene una cierta probabilidad de comprar vivienda.

2. Si no se es propietario, la probabilidad es mucho mayor y ésta aumenta si se es joven y si se es viejo si además el tamaño de la vivienda es pequeño.

NOTAS

(*) Han colaborado en distintas fases del presente análisis: María Socorro Baeza Ordóñez, Ludgerio Espinosa Gil, Elena Illera Díaz y Santiago Sanz-Pastor Palomeque de Céspedes.

(1) *Demanda solvente.* Demanda de la parte de población que es capaz de pagar o hacer frente a los plazos del precio de la vivienda porque se le supone una capacidad económica suficiente.

(2) «Los trazos dominantes en la construcción son los de un artesanado penetrado por juntas de industrialización, algo parecido a la agricultura y, en gran parte, por las mismas razones inherentes tanto a su naturaleza como a su historia.» Informe para las Comunidades Económicas Europeas. Bruselas, 1971.

(3) *«Heterogeneidad del producto.* A una producción así fraccionada y dispersa se une la heterogeneidad del producto acabado, en función del propio suelo, condiciones climáticas, normas urbanísticas, diseños de los proyectistas, etc. La gama de productos finales es extraordinariamente más diversa que en cualquier otro sector.» José Luis Carreras Yáñez en la revista *I.C.E.,* número 584, pág. 45.

(4) El Decreto de 29 de diciembre de 1931 extendió la congelación de alquileres a todos los contratos de arrendamiento y la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946 supuso la consagración del bloqueo de alquileres y la prórroga forzosa del contrato por parte del arrendador. La Ley de 1956 y la de 1964 no supusieron una ruptura con el anterior régimen, aunque esta última establece la libertad en la *fijación* del alquiler para los contratos que se celebrasen a partir de su entrada en vigor.

(5) Véase la nota metodológica de la encuesta al final de este artículo.

(6) La unidad de análisis es el hogar privado formado por una persona o conjunto de ellas que habitan en la misma vivienda de carácter familiar y que consumen en común alimentos y otros bienes con cargo al mismo presupuesto. La relación entre los componentes del hogar puede ser de cualquier tipo, aunque generalmente estarán unidos por lazos de carácter familiar. Metodología establecida por el INE en 1968 para la Encuesta de Equipamiento y Nivel Cultural de las Familias.

(7) Idem.

(8) Para permitir el juego normal de la oferta y de la demanda de viviendas, la práctica recomendada por la ONU (ver bibliografía) sitúa el porcentaje de viviendas sin utilizar entre un 1 y 3 por 100.

(9) «La vivienda cumple importantes funciones vitales en relación a la familia y al individuo...: 1.º) la de proporcionar defensa contra los ataques exteriores...; 2.º) la de abrigar contra los elementos y mitigar los rigores del clima...; 3.º) la de servir de ámbito a la vida familiar; 4.º) la de local de trabajo familiar, a las que se deben añadir, entre otras, las de proporcionar reposo y calor a la persona y la de dar satisfacción a su necesidad de intimidad.» R. Sierra Bravo en «Análisis sociológico, funcional

y dinámico de la vivienda en España», revista *J.S.*, n.º 116, mayo-agosto 1971.

(10) La última Orden, de 26 de enero de 1982, para fijar los precios máximos de venta de las viviendas sociales y para el programa familiar número 8 establecía una superficie de 96 m^2 útiles. Posteriormente se ha permitido ampliar la superficie de estas viviendas hasta 120 m^2, pero limita la protección a los 96 m^2 primeros y los restantes quedan libres.

BIBLIOGRAFIA

CARRERAS YÁÑEZ, José Luis, «La crisis de los 70 en el sector de la vivienda», en la revista PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, número 5, págs. 252 y ss.

Esquema de supuestos básicos y directrices de la política de vivienda. IV Plan de Desarrollo, documento n.º 1 de la Dirección General de la Vivienda, Instituto Nacional de la Vivienda, abril 1975.

Financiación de la Vivienda en España, Temas Económicos de la CECA. Madrid, marzo 1977.

INE, *Censo de viviendas 1970,* Madrid, 1972.

Información Comercial Española (ICE), número 548, abril 1979. Número monográfico dedicado a la política de la vivienda que incorpora colaboraciones de Pedro Maestre Yenes, Julio Rodríguez López, José L. Carreras Yáñez, Francisco García Valdecasas, Joan Rafols i Esteve, Rafael Romero, Jesús Gago, Eduardo Leira, Luis Sancho Mendizábal.

Informe sobre la situación de la vivienda y actuaciones realizadas por la Dirección General de la Vivienda en el período julio 1977 y abril 1978.

Informes Anuales sobre la Construcción de SEOPAN, años 1979 y 1980.

Informe Sociológico sobre la Situación Social de España 1970 (FOESSA 70) y *Estudios Sociológicos sobre la situación social de España 1975* (FOESSA 75).

NAVARRO ALVAREZ, Eduardo, «La política de la vivienda», y ROMAY BECCARIA, José Manuel, «La política urbanística», en *La España de los 70,* tomo II, págs. 757 y ss.

ONU, *La situation du longement et les perspectives á long terme des besoins de longements dans les pays européennes,* Ginebra, 1968.

RULL SABATER, Alberto, *Demanda y oferta de viviendas, industria de la construcción y planeamiento urbano y territorial,* Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1973.

SANTILLANA DEL BARRIO, Antonio, *Análisis económico del problema de la vivienda,* Barcelona, 1972.

SIERRA BRAVO, R., «Análisis sociológico y dinámico de la vivienda en España», revista *J.S.*, n.º 116, mayo-agosto 1971.

VELASCO, Enrique, *La programación de vivienda como proceso lógico. Sus leyes,* Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1975.

NOTA METODOLOGICA

LA ENCUESTA DE NECESIDADES DE VIVIENDA

El planteamiento de la encuesta de «necesidades de vivienda» se inició por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda del MOPU, bajo la dirección del entonces subdirector Pedro Maestre Yenes, y con la colaboración del CEOTMA y del INE, que intervino en la elaboración de la muestra. Posteriormente participaron en la investigación Juan Díez Nicolás, José Luis González Haba, Ignacio Gálvez Montes y Francisco Alvira Martín, a quien el Ministro de entonces, Jesús Sancho Rof, encarga la dirección del trabajo de campo en 1980 por parte del MOPU. A principios de 1981 se incorporaron Santiago Araúz de Robles y José Martín Crespo, concluyéndose la encuesta el citado año.

En diciembre de 1979, y después de un concurso entre empresas dedicadas a la obtención de datos mediante el procedimiento de encuestas, se adjudicaron los estudios encaminados a la realización de una encuesta nacional con una muestra de 44.000 elementos repartidos por zonas. Participaron en la tarea de aplicación del cuestionario facilitado por el MOPU un total de siete empresas: Obradoiro de Sociología, Gauss, Invéntica, CISE, EDIS, ICSA-GALLUP y EDEIC. Los trabajos de campo se llevaron a cabo antes del verano de 1980, después de obtener la muestra nacional de los servicios del Instituto Nacional de Estadística y construido y pretestado el cuestionario.

1. La muestra

El tamaño de la muestra, como se ha señalado, es de 44.000 elementos repartidos por todo el territorio mediante un sistema que mezcla la afijación proporcional con la afijación óptima y respetando un mínimo, de modo que los datos fueran representativos a nivel de región y, dentro de ellas, a nivel de diferentes tamaños de hábitat.

El tipo de muestra utilizado fue el nominal con secciones estadísticas como primeras unidades de muestreo. Se extrajeron, pues, secciones estadísticas al azar y luego viviendas en cada sección, de acuerdo con los listados de 1979 actualizados al 80 por 100 por el INE. Aparte del listado nominal por secciones, se proporcionó una lista de sustituciones en un porcentaje próximo al 20 por 100.

2. Cuestionario

El cuestionario aplicado consta de un total de 70 preguntas y toca sucesivamente los siguientes temas:

A. Descripción socio-demográfica de los residentes en la vivienda (sexo, estado civil, edad, actividad económica, ocupación, educación).

B. Necesidades y demanda real de vivienda (necesidades sentidas, demanda, razones, capacidad de financiación, tipo ideal de vivienda).

C. Cambios de residencia del núcleo familiar principal.

D. Características y distribución de la vivienda actual (número y tipo de habitaciones, metros cuadrados de cada una, ventilación...).

E. Aparcamiento en la vivienda o fuera.

F. Viviendas secundarias.

G. Régimen de tenencia de la vivienda (incluyendo año de ocupación, gastos, cómo la adquirió, etc...).

H. Equipamiento de servicios de la vivienda.

I. Datos y características del edificio y del entorno.

Aparte de las preguntas relacionadas con estos apartados, hay datos referidos a la localización espacial del entrevistado y al trabajo de campo para su control.

3. El proceso de los datos

La mecanización de los datos empezó en octubre de 1980, fue realizada por INFONET, y ha supuesto las siguientes etapas:

1. Recodificación y depuración de todos los cuestionarios para minimizar los errores y controlar el trabajo de las empresas consultoras que llevaron a cabo el trabajo de campo.

2. Grabación directa en cinta y verificación de la grabación.

3. Análisis de consistencia lógica de los cuestionarios y corrección de errores, incluyendo el tratamiento de la falta de información.

4. Tabulación básica y análisis multivariado al nivel de desagregación mínimo representativo.

El equipo que ha hecho el análisis de los datos de la encuesta solicitó y obtuvo el permiso correspondiente de José Martín Crespo, Director General del CEOTMA, a quien agradece, así como al Subsecretario de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, don Santiago Araúz de Robles, todas las facilidades concedidas.

OPORTUNIDAD E INOPORTUNIDAD DE LOS NUEVOS DELITOS ECONOMICOS

Los delitos económicos recogidos en el Proyecto de Código Penal de 1980, en la actualidad en el Parlamento, han provocado fuertes reacciones sociales y hondas preocupaciones en algunos sectores de la actividad económica. No ha sido ajena a esta preocupación la propia doctrina jurídica penal, hasta el punto de que no es equivocado afirmar que dentro del Proyecto el grupo de delitos que ha dado lugar a mayor número de investigaciones, congresos, seminarios y publicaciones ha sido, sin duda, el referido a los delitos económicos. **Miguel Bajo Fernández,** que ha tomado parte activa en los trabajos que dieron lugar a la elaboración del Anteproyecto de Código Penal, examina en este artículo cuáles son las razones que harían oportunos, y cuáles las que harían inoportunos, los nuevos delitos económicos preconizados en el Proyecto de Código Penal.

I. LA DELINCUENCIA ECONOMICA NO ES SOLO UN «TEMA DE MODA»

DESDE las primeras leyes antitrust, aparecidas en los Estados Unidos a finales del siglo XIX, hasta nuestros días, toda intervención estatal en el mundo de la economía, de carácter represivo o restrictivo, provoca una cierta hostilidad en algunos sectores sociales, normalmente ligados al mundo empresarial.

La aparición en nuestro país de un Proyecto de Ley Orgánica de Código penal, presentado en 1980 por el Gobierno ante el Parlamento, provocó igualmente reacciones de preocupación social debido a la inclusión de todo un título que, bajo la rúbrica de «delitos contra el orden socio-económico», agrupaba diversas figuras delictivas, muchas de ellas de nuevo cuño, relativas a la actividad económica.

En estas páginas pretendo hacer un examen sereno sobre la oportunidad o inoportunidad de la creación de nuevos delitos económicos, a la luz de las exigencias derivadas del propio sistema económico imperante y de las necesidades sociales actuales. Como orientación al lector, confieso que hago mía la conclusión final de las «Jornadas de Estudios sobre Delitos Económicos y Economía de Mercado» que, bajo el patrocinio de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, se celebraron recientemente en Madrid. Tal conclusión establecía que «los delitos económicos del Proyecto de Código Penal se mueven dentro del marco establecido en la Constitución española, no obstaculizan el desarrollo del sistema de economía de mercado, ni tampoco la actividad empresarial individual, aunque significan una forma de intervencionismo en defensa de intereses colectivos. Salvados los defectos técnicos de su redacción, la inadecuación de algunas de las penas previstas, la improcedencia de alguna de las figuras delictivas y la desmedida improvisación de alguna otra, serán factor inestimable para el logro de ese orden económico y social más justo que preconiza el Preámbulo de nuestra Constitución».

En cualquier caso, la delincuencia económica no es sólo un «tema de moda». Sus efectos dañosos adquieren categoría de alarmantes si pensamos, en primer lugar, que pueden afectar a la propia vida e integridad física de las personas, como ocurre en los fraudes alimentarios o en las manipulaciones con medicamentos o cosméticos. Pero, en segundo lugar, produce como efectos secundarios, pero también importantes, una pérdida de confianza en el tráfico mercantil, deformación del equilibrio de mercado y eliminación de la competencia. Por otra parte, los delitos económicos producen un efecto de reacción en cadena, al obligar al competidor a utilizar los mismos medios ilícitos que el infractor, y otro efecto de contagio transmitiendo las crisis, por ejemplo en un delito de quiebra fraudulenta, a todos los acreedores e involucrando a funcionarios públicos, de modo que se va produciendo un en-

sanchamiento en el área de la corrupción (pensemos en subastas públicas, licencias de urbanismo o de exportación e importación, etc.).

Por otra parte, la delincuencia económica, aunque fenómeno reciente, tiene ya una interesante historia muy vinculada al abandono del sistema económico liberal decimonónico en favor de un sistema más intervencionista. La Primera Guerra Mundial y la crisis de 1929 marcan dicho abandono de la concepción económica liberal decimonónica y el inicio de una nueva receta económica que, tratando de salvar todo lo posible del naufragio amenazante, obliga a la intervención estatal, fundamentalmente en materia de precios y en el mantenimiento de unas coordenadas razonables de libre competencia. La intervención estatal persigue la recuperación del sistema económico del mundo occidental regulando el mercado en aquellas ramas más proclives al abuso en salvaguarda de intereses colectivos, y, con estos mismos fines, el Derecho penal económico se ofrece como instrumento de intervención.

A nivel científico, la preocupación por la delincuencia económica también tiene su historia, que comienza con la alocución del sociólogo norteamericano Sutherland ante la Sociedad Americana de Sociología en 1939. Se dijo de este discurso que conmocionó la ciencia criminológica con la misma intensidad que lo hiciera la publicación de *L'Uomo delinquente* de Lombroso en 1876. En nuestro país, el desarrollo económico de los años sesenta, después del cambio de nuestro sistema económico autárquico a un sistema de apertura hacia el exterior que comienza con la convertibilidad de la peseta, provocó la aparición de fenómenos delictivos nuevos contra los que carecía de respuesta adecuada nuestro Derecho penal. Es entonces cuando la ciencia jurídica dirige sus ojos hacia la delincuencia económica, influyendo decisivamente en los nuevos delitos económicos del Proyecto de Código penal.

II. CONTENIDO IDEOLOGICO DEL DERECHO PENAL ECONOMICO

El hecho de que la utilización de los medios represivos en el ámbito de las relaciones económicas provoque reacciones hostiles en un determinado sector o capa social, obliga a meditar sobre el posible contenido ideológico del Derecho penal económico, partiendo de una primera cuestión relativa a si dificulta o allana el desarrollo del modelo económico vigente.

No es casualidad que el origen histórico del Derecho penal económico guarde cierta relación con el nacimiento de las primeras manifestaciones constitucionales de carácter económico. Si en el siglo XIX no se encontraba a nivel constitucional ninguna otra referencia económica que declaraciones de principios sobre el derecho de propiedad, en el siglo XX, sobre todo a partir de la Primera Guerra Mundial, nace un constitucionalismo preocupado por las exigencias de justicia social en el orden económico que va a establecer las bases del nuevo intervencionismo estatal en la economía.

La más significativa de las primeras manifestaciones, aparte de la Constitución mexicana de 1917, aparece en la de Weimar de 1919, que permitía la introducción en el orden económico nacional de correcciones al sistema liberal, de carácter intervencionista y planificador. La Constitución española de 1978 sigue el rumbo marcado por aquella de Weimar y las posteriores de la República española de 1931, la italiana de 1947, la Ley fundamental de Bonn de 1949 y la portuguesa de 1976. El artículo 38 de nuestra Constitución, que consagra la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, limita ésta a las exigencias de la economía general y la planificación (arts. 38 y 131.1), al principio de la subordinación de la riqueza del país al interés general (art. 128.1), al reconocimiento de la iniciativa pública bajo el principio del monopolio e intervención de empresas (artículo 128.2), a la defensa de los consumidores (art. 51), a los objetivos de un «orden económico y social justo» (Preámbulo), a la promoción de la igualdad real y efectiva del individuo y de los grupos, a la participación de todos los ciudadanos en la vida económica (art. 9.2) y, en fin, a la participación de los trabajadores en la empresa con fomento de las cooperativas (artículo 129.2).

Si este contenido constitucional quiere o no ser reflejo fiel de un determinado modelo económico es algo sumamente discutible y discutido. Se ha reconocido que la Constitución económica española es, al igual que las anteriores europeas en que se ha inspirado, fruto de una transacción entre las diversas fuerzas políticas, lo que ha

dado como resultado una especial ambigüedad en su contenido. Sin embargo, el hecho de que el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado haya sido elevado en la Constitución a rango de derecho fundamental, categoría que, por ejemplo, no ostenta el principio de iniciativa pública o de planificación, ha permitido defender la tesis de la consagración de un sistema económico neoliberal. En contra, la opinión más común entendió que el artículo 38 de la Constitución no inclina definitivamente la balanza en favor de dicho modelo económico. En este sentido se ha advertido que «libertad de empresa» puede significar tanto un derecho subjetivo a la aportación libre de recursos privados para la creación y funcionamiento de empresas, como una facultad de cada empresa para decidir sus objetivos, excluyendo sólo la llamada «economía de mando» o de planificación centralizada o imperativa (García Pelayo). Por otra parte, hoy la expresión «economía de mercado» no indica inequívocamente ningún modelo económico concreto.

Ahora bien, la Constitución española no ha nacido desvinculada de la realidad, sino dentro de un determinado contexto social, político y económico. En la medida en que no se ha modificado radicalmente dicho contexto y la Constitución no ha impedido su evolución y continuidad, es evidente que, aunque se considere neutral, nuestra Constitución económica es complaciente con un sistema que podemos caracterizar de neocapitalista, sustentado sobre la economía de mercado pero con fuertes componentes oligopolistas; con protagonismo de la empresa privada, pero con acentos intervencionistas innegables.

Esta realidad económica aparece reflejada en la Constitución, concretamente en la tensión, necesitada de constante equilibrio, entre el artículo 38, donde se reconoce la libertad de empresa como derecho fundamental, y los artículos 128 y 131, donde se consagra la intervención pública y la planificación.

Con todo, la Constitución nace con dos evidentes límites. De un lado, la imposibilidad de renunciar a aquellos intereses generales que exigen una cierta intervención estatal (pleno empleo, política fiscal, estabilidad monetaria, recursos internacionales, protección del medio ambiente, etc.) y que, por tanto, impiden retornar a un liberalismo puro. De otro lado, la imposibilidad de admitir un sistema económico de planificación total, centralizada e imperativa que ahogara cualquier iniciativa empresarial autónoma.

En este amplio marco constitucional ha de moverse el Derecho penal económico y, en este caso, resultan inoportunas las críticas de ciertos sectores empresariales. El neoliberalismo, que considera el sistema de mercado como punto de partida, acaba por reconocer que el Derecho penal económico es un instrumento no disfuncional, sino adecuado para el mantenimiento de una economía de características liberales, como lo prueban los delitos contra la libertad de competencia.

Así pues, el Derecho penal económico no constituye necesariamente un obstáculo para el desarrollo de la moderna economía de mercado, tal y como hoy se entiende en el mundo occidental. El papel del Derecho penal económico, en este sentido, es similar a las leyes mercantiles antimonopolísticas que persiguen exclusivamente evitar los abusos. Sobre la base de la imposibilidad de una competencia perfecta, cuya formulación teórica ha sido calificada de idílica, las restricciones mercantiles o penales tratan de crear el marco idóneo en que la competencia debe desenvolverse. Como ha dicho A. Sánchez Andrés, la defensa de la competencia viene a reconocer el *derecho a competir* que detentan quienes participan profesionalmente en el tráfico económico; la represión de las prácticas restrictivas establece, además, el *deber de competir;* el castigo de la competencia ilícita, el *deber de competir lealmente.*

En conclusión, la paradoja del Derecho penal económico es que introduce fuertes restricciones en el mundo económico precisamente para preservar la libertad (Delmas-Marty).

III. LOS DOS EXTREMOS DE LA BALANZA

La crítica que ciertos sectores sociales cercanos al mundo del empresariado hacen de las medidas represivas en materia económica, no significa que el Derecho penal económico en los países occidentales haya merecido el aplauso incondicional de la izquierda política. La experiencia de quienes nos hemos dedicado al estudio de este sector del Derecho penal es que la regulación jurídico-penal de las infracciones económicas no satisface a nadie porque en este terreno la discusión tiene cierta propensión a facilitar posiciones

maximalistas. Mientras unos, parapetados como pretexto en principios liberales decimonónicos, exigen la retirada del Estado del ámbito económico y la derogación, por tanto, de todas las leyes represivas; los otros, encaprichados con utopías irrealizables, se agarran a la expresividad de la frase de Sutherland («delincuentes de cuello blanco») para exigir la persecución y castigo de un nuevo tipo criminológico de autor: el bandido de corbata, con crédito bancario, coche lujoso, hermosas mujeres y chalet.

La complejidad de la realidad económica obliga al penalista a moverse con exagerado cuidado a la hora de decidir la oportunidad o inoportunidad de los delitos económicos. A estos efectos voy a hacer un par de consideraciones:

1. . Frente a la crítica que los delitos económicos del Proyecto de Código penal han tenido que soportar desde el sector empresarial, otros piensan, por el contrario, que estos mismos delitos están legitimando moralmente un sistema económico capitalista (Muñoz Conde).

De una parte, en efecto, se entiende el Derecho penal económico como parte de un programa político socialista, lo que provoca desconfianza entre los empresarios. Tal opinión, sin embargo, es equivocada. Ciertamente algunos delitos de los más característicos del Derecho penal económico caminan en el sentido del progresivo intervencionismo estatal en la economía. Así ocurre con las figuras delictivas relativas a alteraciones de precios, delitos contra la Hacienda pública, delitos monetarios y delitos de contrabando. Pero resulta de una excesiva simplificación calificar de socialista, totalitarista o marxista, toda clase de intervencionismo estatal en la economía.

Nuestro país se desenvuelve en un sistema de los que podríamos denominar de «economía mixta», en donde conviven la libertad de iniciativa privada con un sistema de planificación estatal. El carácter híbrido de este sistema traslada al ordenamiento jurídico que trata de regularlo y protegerlo, un tinte de bifrontalidad. Así, en el Derecho penal económico, la defensa del consumidor y de la libertad de competencia, la defensa de la propiedad industrial e intelectual, la de los medios de pago y crédito, la libre formación de los precios o de la publicidad veraz, no es más que la defensa de los principios elementales del libre mercado. Que estos delitos, aparte de la defensa de los intereses del empresario, el vendedor, el inventor o el librador, protejan los intereses de los consumidores y de los trabajadores, no responde a ningún programa distinto al perseguido por el principio constitucional de «libertad de empresa en el marco de la economía de mercado».

Por lo que respecta a los delitos relativos a precios fijados administrativamente, al delito fiscal y al contrabando, es tan evidente hoy la necesidad de un intervencionismo público en estos sectores que todo ataque radical puede caer en la sospecha de estar defendiendo privilegios intolerables en una sociedad moderna del mundo occidental. Podrá discutirse la oportunidad de controlar algunos precios, controlar los cambios monetarios con el exterior, imponer aranceles a ciertas mercancías o establecer determinado tipo de imposición fiscal, pero lo que no resultaría razonable sería descalificar totalmente a cualquier política económica que persiga un poco de orden en las relaciones económicas en pos de una mayor justicia social.

En conclusión, el Derecho penal económico no tiene que vincularse a ideologías de tipo socialista, es anterior a Mitterrand y tuvo enorme importancia en la Francia de De Gaulle y Pompidou, y más que legitimar moralmente un sistema económico capitalista lo que hace es cooperar a lograr un sistema económico más justo.

2. La juventud de esta rama del Derecho penal que llamamos Derecho penal económico, puede llevar a ciertas irreflexiones. Así ocurre cuando, empujados por la fácil demagogia del empresario que supuestamente se enriquece a costa de la sangre de sus obreros, se exige la máxima pena para los delitos económicos y una extensión cuantitativa a toda irregularidad de carácter económico en la actividad empresarial.

Esta forma de pensar olvida que el Derecho penal introduce en el mundo económico fuertes restricciones, avaladas por las sanciones más graves que el ordenamiento jurídico utiliza, con el fin de preservar la libertad en las relaciones económicas. Las leyes antimonopolio castigan severamente a quien restringe la competencia, para salvar, precisamente, la libertad de competencia. Pues bien, esta función que trata de cumplir el Derecho penal económico, le impone un límite de actuación a partir del cual la ley penal puede convertirse en un escollo para el desarrollo de la libertad que trata de proteger.

Por otra parte, advertía Pedrazzi la necesidad de no despreciar lo que se llama la «economía *sommersa*», que sobrevive en condiciones adversas gracias a una elusión sistemática de las obligaciones legales, sobre todo en materia de relaciones laborales, mientras demasiadas empresas respetuosas con la Ley, por vocación o por necesidad, vegetan en condición preagónica, cuando no encuentran la salvación a expensas del erario público.

A nadie conviene endurecer de tal modo la Ley que luego no pueda aplicarse, como ocurre en los países socialistas con el llamado mercado negro de divisas, severamente castigado y, sin embargo, abiertamente controlado, utilizado y manipulado desde las oficinas públicas; o como ocurriría con un control de cambios tan rígido y estrecho que traspasara el umbral a partir del cual la curva de la evasión de capital comienza a ascender utilizando los canales abiertos en las altas esferas de la Administración Pública; o como podría ocurrir con un sistema fiscal tan progresivo y poco realista que, de aplicarse en toda su amplitud, aumente las crisis de las empresas y añada nuevas cifras a la lista de parados.

Con estas observaciones sólo tratamos de recordar que en el Derecho penal económico también es de aplicación el principio de intervención mínima, porque tampoco aquí debemos renunciar a que el Derecho penal económico sea la «última *ratio*», el último argumento utilizado para conseguir un orden social y económico más justo.

IV. CRITICAS AL PROYECTO DE CODIGO PENAL

El Título VIII del Proyecto de Código Penal de 1980 incluye los delitos contra el orden socio-económico en 57 artículos (arts. 330 a 387), distinguiendo los siguientes capítulos: de la insolvencia punible, de las infracciones de la propiedad industrial y derechos que conciernen a la competencia y a los consumidores, de las infracciones de los derechos de autor, de las infracciones relativas al tráfico de medios de pago y de crédito, de los delitos cometidos con ocasión de las relaciones laborales, de los delitos financieros, de los delitos contra la Hacienda pública, de los delitos relativos al control de cambios, de los delitos de contrabando, de los delitos contra la ordenación urbanística y de los juegos ilícitos.

En este apartado voy a tratar de exponer las críticas de mayor envergadura que se han dirigido a este título del Proyecto porque creo que éste es el modo mejor de explicar cuál es su significación.

1. Acusación de demagogia

Se ha dicho que el Proyecto es demagógico en el sentido de haber querido «dar carnaza a las fieras» mediante la persecución delictiva del empresario. A mi juicio, una observación de esta índole sólo puede entenderse como consecuencia de la excesiva falta de control de la actividad empresarial en nuestro país y el consiguiente efecto psicológico que ha provocado la reciente reforma fiscal.

En contra de esta observación bastaría con demostrar que los delitos económicos del Proyecto de Código Penal no difieren en lo sustancial (conductas descritas y penas previstas) de lo que ocurre en el Derecho comparado de los países de nuestro nivel cultural y económico. De modo que, como apunta Rodríguez Mourullo, quien alerta a los empresarios contra los delitos económicos del Proyecto de Código Penal, está ofendiendo a la generalidad del empresariado español al presuponer que su actividad mercantil sólo se explica desde la falsedad y la ilegalidad.

Ciertamente, un punto de partida equivocado, intolerable y perjudicial para la ley penal sería el que pretendiera establecer la presunción de que todo empresario es un evasor de capitales o un delincuente fiscal en potencia; o que todo trabajador es, mientras no se demuestre lo contrario, un defraudador de la seguridad social; o que el consumidor oculta al enemigo político que quiere socavar los cimientos del sistema económico.

Una ley penal que partiera de estas presunciones quedaría totalmente descalificada y se presentaría como una norma demagógica e injusta, de imposible aplicación práctica. La ley penal, por el contrario, debe tratar de proteger los intereses de los tres participantes más importantes en el mundo económico, procurando colaborar con el resto del ordenamiento jurídico en el mantenimiento de unas reglas de juego adecuadas y justas.

No es la desconfianza hacia el deudor lo que debe de servir de guía para la creación del delito de quiebra o alzamiento de

bienes; ni la desconfianza hacia el competidor debe de fundamentar el delito de usurpación de patentes; ni la desconfianza hacia el empresario debe de explicar los delitos monetarios, los delitos laborales o el delito fiscal. Muy por el contrario, la única guía del legislador penal ha de ser la protección del acreedor comerciante, la del inventor, la de los intereses de los trabajadores o los intereses económicos generales. Y esto es, a mi juicio, lo que hace el Proyecto de Código Penal, al igual que ocurre en el Derecho comparado, sin las demagogias ni las concesiones de que se le acusa desde ciertos frentes.

2. Evanescencia de la expresión «orden socio-económico»

Se ha dicho que el orden socio-económico a que se refiere el Proyecto de Código Penal en la rúbrica del Título VIII es un concepto de imposible concreción y, por tanto, indebidamente utilizado como criterio sistemático de agrupación de figuras delictivas o como medio de concretar el bien jurídico protegido. Estas observaciones me obligan a hacer algunas precisiones sobre el orden económico y el bien jurídico protegido en los delitos económicos.

El «orden económico y social justo» a que se refiere el Preámbulo de la Constitución, constituye una de las expresiones a las que más enjundia se le quiere atribuir en la llamada Constitución económica (García Cotarelo, Font). El orden económico supone la intervención pública en la medida en que ya nadie cree en la regulación espontánea del mercado por el equilibrio natural de las fuerzas concurrentes y, por ello, es una de las claves para mantener que nuestra Constitución reconoce un sistema de economía mixta.

A mi juicio, el orden económico a que se refiere el Preámbulo de la Constitución no difiere del que se considera objeto de protección en el llamado Derecho penal económico, y he mantenido que ese orden económico tiene dos formas de manifestación: una estricta y otra amplia. En sentido estricto, el orden económico ha de entenderse como «regulación jurídica del intervencionismo estatal en la economía». En sentido amplio, el orden económico es la «regulación jurídica de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios».

Pues bien, aunque el orden económico, en uno u otro sentido, es decir, en sentido estricto o amplio, es objeto de protección jurídica, entiendo que en su aspecto amplio *nunca* se presenta como bien jurídico protegido, en su sentido técnico, en el ámbito penal. Esto quiere decir que nunca aparece como elemento del tipo de injusto, con las consecuencias de que no necesita ser abarcado por el dolo del autor, ni se precisa su lesión o puesta en peligro para

EL PROYECTO DE LEY ORGANICA DE REFORMA PARCIAL DEL CODIGO PENAL

Por acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de enero de 1982, se ha remitido a las Cortes Generales para su tramitación un Proyecto de Ley Orgánica de Reforma Parcial del Código Penal, del que resulta preciso dar noticia, aunque sólo sea para afirmar que no altera el planteamiento de los problemas que suscita el Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal de 17 de enero de 1980, pendiente de estudio y debate en las Cortes y sobre el que se basa la actual discusión de los delitos económicos.

Como señala su Memoria-Exposición de Motivos, «tras esta reforma no se esconde el propósito de un aplazamiento indefinido de la total renovación de nuestro ordenamiento penal, sino, muy al contrario, la decisión política de estimular esa reforma en profundidad que sólo en un clima de serenidad y reflexión, sin las urgencias que las apremiantes necesidades sociales imponen, puede llevarse a cabo».

La experiencia aplicativa del viejo Código Penal de 1848, pone de manifiesto que, pese a las sucesivas reformas que han tratado de actualizar el texto, éste ha quedado desfasado de la realidad social de nuestro tiempo y ello no sólo en cuanto a las penas que resultan aplicables a los distintos supuestos tipificados sino, incluso, en cuanto a los intereses que deben ser objeto de protección, algunos de los cuales parece que deben ser extraídos del ámbito de aplicación de la Ley penal, en tanto que otros nuevos deben incluirse en la esfera de esta última.

En estos sentidos, la modificación parcial contenida en el nuevo Proyecto reajusta el sistema primitivo, como anticipo del futuro Código (así, por ejemplo, se suprimen las referencias a la «pena de muerte», abolida por el artículo 15 de la Constitución, y a la «pena de presidio», hoy injustificada), y trata de proteger más eficazmente a los consumidores estableciendo, asimismo, medidas penales de especial trascendencia frente a los hechos delictivos cometidos por directivos en el ejercicio de la actividad en sociedades o empresas, utilizando su organización para favorecerlas o encubrirlas. En esta misma línea, la plasmación legal del delito-masa, ya conocido por la doctrina y la jurisprudencia, sigue la línea de anticipar, aunque sea en grado mínimo, la reforma, global y totalizadora, que, como se ha señalado al principio, exige discusión serena y reflexiva para acoger en el nuevo ordenamiento penal, con rigor y fidelidad, el sentir de la sociedad de nuestro tiempo.

la consumación del delito. Cuando hablamos de orden económico en sentido estricto podemos, por el contrario, mantener su condición de bien jurídico en sentido técnico siempre que se entienda de forma adecuada. Es decir, en puridad el orden económico entendido como «regulación jurídica» no suele aparecer como bien jurídico, concretándose más bien en un *Interés del Estado* susceptible de concreción en cada figura delictiva en particular. Por ejemplo, las leyes que castigan los delitos monetarios tratan de proteger el orden económico, es decir, la regulación jurídica del intervencionismo estatal en las transacciones con el exterior, pero este objeto de protección puede concretarse en el interés de la Administración Pública en el control de los medios de pago internacionales. En los delitos monetarios, por otra parte, la confusión entre el orden económico como regulación jurídica y el interés es bastante acusada, ya que la prueba de la lesión del interés consiste en la infracción de la «regulación jurídica» del control de cambios. En otros casos no se produce esa confusión sino un mayor distanciamiento. Tal es el supuesto de los delitos relativos a alteraciones de precios, en donde el bien jurídico se concreta en el interés de la Administración en el logro de una política concreta de precios, bien la que atiende al principio de la libre competencia, bien la que atiende al principio del control de precios, o el delito fiscal, en el que el bien jurídico es el erario público.

En conclusión, sólo el orden económico en sentido estricto aparece como bien jurídico protegido, si bien se concreta en un determinado interés de la Administración. La pretendida evanescencia del concepto de orden económico es, por tanto, más ilusoria que real.

Ahora bien, la crítica frente al orden económico parte, además, de una premisa falsa, consistente en creer erróneamente que el orden socio-económico a que se refiere el Proyecto constituye el objeto de protección de todos los delitos de su Título VIII. A mi juicio, no merece la pena aportar argumentos de convicción ni de autoridad para demostrar la evidencia de que las rúbricas de los apartados de un Código pueden coherentemente jugar el papel de ordenación sistemática a través de la referencia a bienes jurídicos, objetos de la acción, motivos político-criminales, etc. El orden socio-económico a que se refiere el Título VIII del Proyecto de Código Penal constituye un criterio de agrupación sistemática en atención a lo que se viene entendiendo por orden económico como objeto de protección constitucional y jurídica, sin dar a entender, por ello, que ese orden económico se convierta en bien jurídico protegido de las figuras delictivas del título (y sólo de ellas), con las consecuencias pertinentes en orden al tipo de injusto, dolo, consumación, participación, etc.

La Exposición de Motivos del Proyecto observa que «se otorga carta de naturaleza como objeto de protección penal al orden económico entendido en su sentido amplio, como equivalente a regulación de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios», refiriéndose con ello a los delitos recogidos en el repetido Título VIII. Pues bien, en relación a esta observación de la Exposición de Motivos dicen Stampa-Bacigalupo que esta definición «es tanto como hacer todavía más imprecisos los contornos de ese supuesto bien jurídico, identificado así con el propio concepto primario de la economía en general». Y comentando la misma frase hace Muñoz Conde la siguiente consideración: «Que un orden económico así entendido es incapaz de servir de bien jurídico común y de criterio rector en la interpretación de los concretos tipos penales, es algo tan evidente que apenas necesita ser señalado.»

A mi juicio, estas críticas son precipitadas y, en la medida en que la Exposición de Motivos del Proyecto parte de un concepto de orden económico semejante al mantenido por mí en anteriores ocasiones, me interesa hacer algunas precisiones. En primer lugar, es falsa la pretendida identificación entre el concepto de orden económico que recoge la Exposición de Motivos y un pretendido «concepto primario de la economía en general». Sin hacer profundizaciones innecesarias, basta con observar que cuando el Proyecto habla de orden económico lo hace como «regulación», dando por entendido que dicha regulación es una ordenación estatal o jurídica. Cualquier cosa que se defina como «regulación jurídica» nunca puede ser un «concepto primario de la *economía* en general».

En segundo lugar, creo interpretar adecuadamente la *voluntas legislatoris* si niego que en la Exposición de Motivos del Proyecto al referirse al orden económico se pretendiera definir un «bien jurídico». Ciertamente se habla de un «objeto de protección penal», pero esta expresión está utilizada más en

el sentido genérico de objetivo político criminal que en el sentido técnico de bien jurídico. En otras palabras, la Exposición de Motivos no intenta vincular al intérprete para que considere ya en todo caso el orden económico como un elemento del tipo de injusto de cada figura delictiva del Título VIII, que deba ser abarcado por el dolo para la aplicación de la pena y que necesita ser lesionado para la consumación.

En definitiva, conviene tener presente que cuando la Exposición de Motivos se refiere al orden económico en sentido amplio, simplemente está describiendo un objetivo político criminal que ha servido de criterio sistematizador para agrupar determinadas figuras delictivas bajo el común denominador de «delitos contra el orden socio-económico».

3. Los delitos económicos son coyunturales

Se ha dicho que los delitos económicos en su mayor parte son delitos cuya gravedad depende de circunstancias contingentes en el tiempo y en el espacio, de manera que cualquier eventualidad puede convertirlos en infracciones administrativas o en comportamientos lícitos. De esta observación, muy cierta en algunos casos, se deriva la necesidad de remitir gran parte de los delitos a las leyes especiales donde hoy se contemplan y tienen mejor encuadramiento. El ejemplo más comúnmente esgrimido es el de los delitos monetarios que, por ser necesariamente una ley penal en blanco, incluso de carácter excepcional, no está bien encuadrada en un Código Penal.

Efectivamente, respecto a los delitos laborales, delito fiscal, delitos monetarios y de contrabando, caben dudas sobre su inclusión en el Código o en las leyes especiales correspondientes. Ahora bien, su inclusión en el Código tiene a su favor importantes argumentos. La experiencia de cualquier abogado en ejercicio, obtenida en vigencia de la ley de delitos monetarios de 1938 o la ley de contrabando, nos excusaría de otra explicación. No se puede olvidar que la tendencia a la inclusión de ciertos delitos en leyes especiales respondió, en muchas ocasiones, al deseo de sustraer dichas infracciones a los principios vigentes en el Derecho penal tradicional. El paradigma de esta tendencia es la Ley de delitos monetarios de 1938, que atribuyó al juez libertad procesal absoluta. De esta forma, hasta la creación de la Audiencia Nacional en enero de 1977, el juez, dependiente del Ministerio de Hacienda, y bien digo *dependiente* cuando la regla hubiera sido la de la independencia judicial, operaba con un procedimiento de corte inquisitivo, no contradictorio y secreto.

La inclusión en el Código de estos delitos responde a la misma preocupación sentida en los albores de la codificación en el siglo XIX: someter a las reglas del Derecho penal liberal toda clase de delitos. Aunque se hubiera conseguido el mismo objetivo en la ley especial, no podemos desdeñar la propia dinámica de creación legislativa. Piénsese, por ejemplo, que la nueva Ley de control de cambios se elabora en el Ministerio de Comercio, y que el Código penal queda tutelado por la Comisión de Codificación. Dos mentalidades distintas, pues, cuya influencia en los resultados, al margen de las decisiones políticas del Gobierno y del Parlamento, es importante.

Pero, además, la inclusión de estos delitos en el Código responde también a una preocupación totalmente ausente de la clase política de este país. Me refiero a la necesidad de limitar el poder sancionador de la Administración Pública, particularmente importante en el mundo económico. Es necesario recordar, aunque sea cosa muy sabida, que la Administración Pública tiene poderes sancionadores muy superiores, a veces, a los que corresponderían a los jueces en materia de prensa e imprenta, de contrabando, de hidrocarburos, de orden público, de relaciones laborales o de disciplina de mercado, llegando las sanciones a cuantías que implican una auténtica confiscación de bienes, con menores garantías que las que se prevén para la expropiación forzosa, e, incluso, existen sanciones sin límite superior de cuantía como es el caso del Decreto de disciplina de mercado de 1974.

Se impone, sin duda, la creación de una Ley de Contravenciones o una Ley de Régimen Jurídico de la Administración que regule de manera definitiva los poderes normativos, jurisdiccionales y sancionadores que pudieran conservarse en manos de la Administración Pública. En todo caso, es inadmisible la situación actual que, pese a las recientes modificaciones, todavía resulta excepcional en el Derecho europeo. Pues bien, consecuentemente con el principio de división de poderes, se han dado ya algunos pasos. En efecto, se ha privado a la Adminis-

tración Pública de la posibilidad de imponer penas privativas de libertad, tanto si son penas directas como si son subsidiarias, primero con la Ley de enero de 1977 que trasladó las competencias para la persecución y castigo de los delitos monetarios del órgano administrativo que se llamaba Juzgado de delitos monetarios, al Juzgado central número 3 y Audiencia Nacional, y después mediante el artículo 25 de la Constitución que expresamente establece esta prohibición para la Administración Pública.

Y he hecho esta referencia porque, en esta misma línea de privar a la Administración Pública del desorbitado poder sancionador que esgrimía, se mueve el Título VIII del Proyecto de Código Penal. En efecto, la creación de este título traslada de manera definitiva al poder judicial la persecución y castigo de delitos como los de contrabando, los monetarios, los laborales, el delito publicitario, la regulación de mercados, prácticas restrictivas de la competencia, etcétera.

Vuelvo a repetir que algunos de estos delitos podrían quedar ubicados en leyes especiales, pero, como se apuntó expresamente en el seno de la Comisión de Codificación, su incorporación a un cuerpo codificado de la significación del Código Penal produce el interesante efecto de subrayar que tales infracciones deben quedar sometidas a las reglas procedimentales y sustantivas del Derecho penal tradicional.

4. Trivialidad de algunos delitos económicos

Se ha dicho que algunos de los delitos contenidos en el Título VIII del Proyecto de Código Penal son tan triviales, de tan escasa gravedad, que su castigo violenta el principio de intervención mínima que debe regir un Derecho penal moderno. En este sentido, se piensa que algunos de dichos delitos deben quedar en simples faltas administrativas y que otros sólo merecen sanciones de índole civil.

Comparto la preocupación de quienes quieren mantener el principio de intervención mínima resaltando el carácter de *ultima ratio legis* que debe de tener el Derecho penal. En otro caso, es cierto, queda anulada o disminuida la propia eficacia del sistema punitivo y se pierde el alto rango y dignidad atribuidos a los tribunales penales cuando éstos se ocupan de bagatelas, de asuntos baladíes.

Pero, es necesario sopesar las cosas adecuadamente. Los que esgrimen estos argumentos están pensando, sin duda, en la descripción minuciosa de los delitos contra la propiedad industrial, en el delito publicitario, en la letra de cambio vacía y cheque en descubierto, entre otros. Pues bien, aunque admito que la cuestión es opinable, lo cierto es que la inclusión de estas figuras delictivas no se ha hecho a la ligera. En lo relativo a los delitos contra la propiedad industrial no podemos olvidar que el Proyecto mejora sensiblemente la caótica regulación vigente que ha sido calificada por Quintano de «laberinto inextricable en que naufragan las mejores y más hábiles voluntades hermenéuticas». Las dificultades de interpretar la Ley de 1902 en combinación con el Estatuto de 1929 y los artículos 280, 281 y 534 del Código penal adquieren hoy categoría de efectiva logomaquia, por seguir citando a Quintano. En el Proyecto se recogen todos los supuestos en orden sistemático. Es verdad que algunos casos, como usar el nombre de «registrado» sin el certificado correspondiente, no parecen lesionar gravemente los intereses del competidor. Pero no se puede olvidar que se está pensando no sólo en los intereses económicos del competidor sino también en los intereses del consumidor, injustamente olvidado en la legislación penal, e, incluso, en el propio sistema de mercado.

Observaciones parecidas podríamos hacer en relación con el delito publicitario. Y por lo que respecta a los delitos de letra de cambio vacía y cheque en descubierto, me interesa destacar algunas observaciones. Ciertamente son delitos sin tradición. Pero esto no quiere decir que sean desconocidos en otros ordenamientos. El cheque en descubierto resulta punible en suficiente número de países como para que quede justificada su inclusión en el Proyecto. Y la letra de cambio vacía también está expresamente castigada en códigos penales como el belga y se recoge en el Proyecto Alternativo alemán. Además conviene advertir que la letra vacía es un supuesto discutido en la doctrina y jurisprudencia francesas desde mediados del siglo pasado, siendo opinión dominante que, cumplidas ciertas condiciones del hecho, debe ser considerado como delito de estafa. La sorpresa que este nue-

vo delito pudiera provocar en nuestro país procede de que los supuestos aparecen ante los tribunales no hace muchas décadas, es decir, cien años después que en Francia. Ciertamente la jurisprudencia española había ya elaborado una doctrina sobre la calificación como estafa de esta clase de comportamientos, pero las dificultades teóricas para su correcta calificación, dificultades que ha puesto de relieve la doctrina, aconsejó fueran aclaradas en un tipo penal específico. El nuevo delito, en resumen, coincide con figuras similares de otros códigos penales europeos y responde a la opinión jurisprudencial de criminalizar esta clase de conductas. (Me interesa advertir, sin embargo, que tal y como se encuentra redactado el delito de letra vacía en el Proyecto carece del menor sentido, como ya tuve ocasión de intentar demostrar en otras ocasiones.)

También se ha dicho que las medidas preventivas que evitan el abuso de estos instrumentos mercantiles deberían de adoptarse desde perspectivas jurídicas de Derecho privado. Sin embargo, los estudios realizados han llegado a la conclusión de que éstos son supuestos en los que la defensa penal es la más adecuada. En efecto, el medio jurídico-privado de defensa de la letra de cambio para evitar, por ejemplo, las letras de colusión, la cabalgata de letras, el peloteo, etc., sería hacer constar en el propio documento mercantil la existencia de provisión de fondos. Qué duda cabe que esta medida significa la propia defunción del título-valor al privarle de su carácter abstracto. Si se quiere conservar la letra con las mismas funciones que en la actualidad cumple, debe de limitarse el abuso de su utilización mediante normas penales. Los mercantilistas así lo manifiestan reclamando medidas más drásticas en la aplicación del delito de estafa; la jurisprudencia penal así lo intentó. Pero, fracasadas las figuras delictivas tradicionales, era necesario crear una figura específica de abuso de la letra que no responde a una operación mercantil real.

5. Inadecuación de penas y medidas

También se ha criticado el elenco de penas y medidas de seguridad previstas en el Proyecto para los delitos económicos, en unos casos por excesiva severidad, en otros por demasiada benevolencia. No voy a hacer aquí un estudio de las distintas penas que, con carácter general, crea el Proyecto de Código Penal, como la de arresto de fin de semana o la de días multa. Pero sí me voy a referir a las medidas expresamente previstas en el título.

El Proyecto ha tenido en cuenta el tipo criminológico de autor frente a los delitos económicos. Los estudios criminológicos sobre la delincuencia de cuello blanco han puesto de relieve que, aunque eficaces, las penas tradicionales de privación de libertad y multa necesitan ser acompañadas de otras medidas preventivas que eviten la reincidencia criminal. Esta función preventiva no debe intentarse mediante la elevación de las penas privativas de libertad porque la función de la pena es la del castigo proporcionado. Por esta razón, las penas privativas de libertad y la multa son acompañadas en el Proyecto de interesantes medidas de seguridad que han sido defendidas por los estudiosos del Derecho penal económico. Son medidas de indudable eficacia pero no lesivas de la personalidad del individuo infractor.

En esta línea se encuentran medidas tales como la clausura de establecimientos, disolución de sociedades, prohibición de realizar ciertas actividades como la construcción, la contratación con la Administración Pública, la pérdida de licencias de importación o exportación o de obtener divisas, la pérdida de beneficios fiscales y, por último, la publicación de la sentencia.

El cuidado con que se trataron estas medidas lo prueba el hecho de que se hayan preocupado de dos cuestiones básicas. En primer lugar, se tomó en cuenta la necesidad de que la medida consistente en la publicación de la sentencia abarcase los medios de difusión normales. Como esto no lo puede hacer directamente el tribunal y, por otra parte, el particular correría el riesgo de ser perseguido por calumnia o injuria si tomara personalmente la iniciativa, se ha decidido que la condena a la publicación de la sentencia fuese en los periódicos oficiales, pudiendo el tribunal permitir a la víctima la publicación en otros medios de difusión, evitando así la posibilidad de una persecución por delito contra el honor.

En segundo lugar, se ha tenido en cuenta que muchos de los delitos previstos se cometen por medio o en nombre de personas jurídicas. Se previno, entonces, que la medida de seguridad pueda imponerse no sólo al agente sino también a la persona o empresa por él repre-

sentada. En este punto el Proyecto ha recogido la más reciente doctrina europea que defiende la imposición de medidas de seguridad a las personas jurídicas y, en general, a los entes supraindividuales. No se lesiona el principio de personalidad de las penas o de la irresponsabilidad de las personas jurídicas, porque no se trata de penas que operan en función de la culpabilidad del autor sino de medidas que dependen de la peligrosidad. La peligrosidad no es la del autor sino la de la persona jurídica, entidad o empresa a través de la cual se delinque. Se trataría de un juicio de peligrosidad no dirigido al autor sino al objeto, en este caso la empresa con la que opera. Que exista una peligrosidad objetiva de las cosas con relevancia jurídico penal no debe producir extrañeza alguna. Bastaría pensar en medidas tan indiscutidas como la de decomiso de géneros alimenticios adulterados o descompuestos cuya peligrosidad en sí misma nadie puede discutir. Del mismo modo que se decomisa el género alimenticio adulterado para destruirlo, se puede disolver una sociedad dedicada exclusivamente a la comisión de delitos monetarios para conjurar la peligrosidad que encierra. Este es el sentido del artículo 132 del Proyecto de Código penal que admite la imposición de medidas de seguridad a los entes colectivos.

V. CONCLUSION. BALANCE SOBRE LA OPORTUNIDAD O INOPORTUNIDAD DE LOS NUEVOS DELITOS ECONOMICOS

Ciertamente, la inadaptación de las figuras delictivas patrimoniales al nuevo fenómeno, que se agrupa bajo la denominación de delincuencia económica, fue repetidamente denunciada por la Fiscalía del Tribunal Supremo desde 1970 en distintas memorias anuales. El Proyecto de Código Penal no hizo más que dar respuesta a esta preocupación que había aflorado en las propias instituciones del Estado y que la doctrina expuso también con claridad. No se trataba, pues, de un vago sentimiento deficientemente detectado.

En este sentido, se consideraba oportuna la creación de una tipología concreta de delitos económicos por las siguientes razones:

1) En primer lugar, era necesario agrupar las figuras delictivas de carácter económico dispersas en distintas instancias normativas. Era necesario que a nivel jurídico penal se hiciera lo que el Decreto de disciplina de mercado hizo en 1966 y en 1974 a nivel de Derecho administrativo sancionador, a saber, agrupar y sistematizar las distintas infracciones a efectos del logro de la imprescindible seguridad jurídica.

2) En aras también de dicha certeza y seguridad jurídica, resultaba necesario acabar con regulaciones confusas, especialmente intolerables en el ámbito jurídico penal, como ocurre con los delitos contra la propiedad industrial.

3) La imposibilidad de atajar convenientemente ciertas infracciones delictivas mediante las figuras vigentes, aconseja también la creación de nuevos delitos, tales como los societarios, urbanísticos y los de contrabando. Los primeros, llamados en el Proyecto «delitos financieros», tratan de completar el Derecho penal económico en una materia que ha sido abordada a nivel legislativo en todos los países desarrollados. En nuestro país esta zona venía siendo tratada a través de figuras tales como las de falsedad y estafa, cuya gravedad en ocasiones no era la apropiada. Por lo que respecta a los delitos urbanísticos, dejando aparte la necesidad de su regulación administrativa, no cabe la menor duda que versan sobre una realidad severamente dañada por continuas y graves infracciones. Por último, el tema del contrabando está necesitado de un urgente tratamiento penal desde que la Constitución en 1978 prohibió expresamente a la Administración Pública la imposición de penas privativas de libertad, aun como subsidiarias al impago de multas, resultando que, hoy por hoy, el contrabando resulta prácticamente impune en la medida en que los infractores organizados colocan a insolventes como chivos expiatorios en caso de aprehensión.

4) El tratamiento inadecuado que el Derecho penal vigente hace respecto de las personas jurídicas u otros entes colectivos que median en actividades delictivas de carácter económico, explica también la oportunidad de un nuevo Código que prevea medidas de respuesta eficaces. La regulación de la actuación en nombre de otro y otras soluciones concretas del

Título VIII del Proyecto, que no es preciso señalar, otorgarán soluciones adecuadas desde el punto de vista político criminal para estos supuestos.

5) Por último, el elenco de penas y medidas de seguridad existentes en la actualidad no resultan siempre las adecuadas contra la delincuencia económica. El Proyecto de Código Penal resulta en este campo sumamente innovador, mejorando sensiblemente la eficacia de las sanciones sin aumentar, para ello, su carácter aflictivo. Tal ocurre con la sustitución de las penas de multa de determinación fija, por el sistema de días-multa de fijación variable y proporcional. Por otra parte, las penas cortas privativas de libertad, tan abundantes en los delitos económicos, son sustituidas por sanciones, como el arresto de fin de semana, que se están aplicando con éxito en diversos países europeos. Por último, provocan una importante expectativa las medidas de seguridad que el Proyecto prevé para distintos delitos económicos y que han sido utilizadas con variable éxito en el campo del Derecho administrativo sancionador.

Estas son las diversas razones por las que puede considerarse oportuno el Proyecto de Código Penal, por lo que respecta a los delitos económicos. Hay otras razones, sin embargo, que pueden esgrimirse en defensa de la inoportunidad de una reforma tal y como se pretende:

1) No puede ignorarse que los delitos económicos del Proyecto tratan de reforzar distintos deberes jurídicos que pesan sobre el empresario en defensa de intereses de los acreedores (delitos de insolvencia o abuso de los medios de pago y crédito), de los competidores (delitos contra la propiedad industrial), de los consumidores (delito publicitario), de los trabajadores (delitos laborales), de los socios (delitos financieros) y del Estado o la comunidad (delitos monetarios, delito fiscal, delitos urbanísticos). Que estos deberes deben cumplirse es indudable. Ahora bien, que la situación del empresariado es distinta según estemos ante una situación económica de crecimiento o de recesión, también es indudable, por lo que un reforzamiento penal de estos deberes en tiempos de regresión económica es menos oportuno que en momentos de desarrollo. En este sentido, quiero volver a recordar la observación hecha con anterioridad sobre la llamada «economía *sommersa*». Es preciso tener en cuenta que en estos momentos multitud de empresas sobreviven a costa de no cumplir celosamente sus deberes laborales y fiscales. Pretender el cumplimiento estricto de todos los deberes puede conducir a la crisis y al paro. La determinación del lugar donde se encuentra el fiel de la balanza es una cuestión política a decidir.

2) Alguien ha dicho que «el capital es como una liebre que al menor sobresalto se da a la fuga». No es precisamente la ley penal la que produce el primer sobresalto de la liebre, porque ya con anterioridad la regulación administrativa (del control de cambios, del urbanismo, del mercado, etc.) la ha puesto sobre aviso. En cualquier caso, es una cuestión política a decidir cuál es el umbral de persecución de ciertas infracciones (sobre todo delitos monetarios o de contrabando, delito fiscal, delitos urbanísticos y delitos contra la regulación de mercados), a partir del cual el aumento de la represión puede provocar una subida inaceptable de la curva de evasión de capitales o retraimiento de las inversiones.

3) Las innovaciones del Proyecto de Código Penal conllevan muchas veces un costo que es preciso evaluar. La pena de arresto de fin de semana, el sistema de los días multa y las medidas de seguridad previstas en los delitos económicos, presuponen creación, aumento o modificación de instituciones carcelarias, medios procesales, personal especializado de inspección, etc., todo ello con independencia de que las características específicas de los delitos económicos exigen mayor número de jueces y fiscales y personal especializado que la Administración de Justicia no siempre podrá encontrar en el mundo funcionarial. No puede menospreciarse el costo económico que supone conseguir todos estos medios. Son criterios políticos los que deben de utilizarse para decidir si los Presupuestos generales del Estado pueden soportar esta nueva partida deudora.

4) Existen otras muchas razones técnicas, que no es el caso exponer aquí, en contra de la regulación concreta de algunas figuras delictivas. Al respecto ya se ha pronunciado la doctrina penal en diversas ocasiones, y yo mismo he apuntado en trabajos anteriores observaciones críticas que no considero oportuno repetir en este lugar.

BIBLIOGRAFIA

BAJO FERNANDEZ, M., «El Proyecto de Código Penal y el artículo 38 de la Constitución», en *La reforma penal y penitenciaria,* Santiago de Compostela, 1980, págs. 433 y ss.

— «Los delitos contra el orden socio-económico en el Proyecto de Código penal», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid,* n.º 3, 1980, págs. 17 y ss.

BARBERO SANTOS, M., «Las medidas de seguridad en el Proyecto de Ley Orgánica de Código Penal», en *La reforma penal y penitenciaria,* Santiago de Compostela, 1980, págs. 93 y ss.

CASALS COLLDECARRERA, M., «La letra vacía», en *Revista Jurídica de Cataluña,* número extra: *El Proyecto de Código Penal,* Barcelona, 1980, págs. 143 y ss.

CEREZO MIR, J., «Observaciones críticas al Proyecto de Ley Orgánica de Código Penal», en *La reforma penal y penitenciaria,* Santiago de Compostela, 1980, págs. 199 y ss.

GOMEZ BENITEZ, J. M., «Notas para una discusión sobre los delitos contra el orden socio-económico y el patrimonio en el Proyecto de 1980 de Código Penal», en *Anuario de Derecho Penal,* 1980, páginas 467 y ss.

JORNADAS de Estudios sobre Delitos Económicos y Economía de Mercado. Organizadas por la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, en Madrid. Ponencias: G. RODRIGUEZ MOURULLO, «Los delitos económicos en el Proyecto de Código Penal». H. OLIVA, «Algunas cuestiones sobre delitos monetarios». E. BACIGALUPO, «Protección penal de la competencia en España». J. BOIX REIG, «Las prácticas restrictivas de la competencia en el Proyecto de Código Penal». J. M. DESANTES y otros, «El delito previsto en el artículo 365 del Proyecto de Código Penal». J. M. STAMPA BRAUN, «Los delitos económicos y la economía de mercado». C. CONDE PUMPIDO, «Los delitos económicos como entidad criminológica». A. FERNANDEZ ALBOR, «Política criminal del delito fiscal». J. R. CASABO, «Tres cuestiones del delito fiscal: participación, prescripción y responsabilidad civil». L. RODRIGUEZ RAMOS, «La protección penal del urbanismo». F. MUÑOZ CONDE, «La ideología de los delitos contra el orden socio-económico en el Proyecto de Código Penal». A. TORIO LOPEZ, «Estafa de crédito y descuento punible de letras de cambio en el Proyecto de Código Penal». A. BERISTAIN, «Eficacia de las sanciones frente a la delincuencia económica». G. LANDROVE, «Formas periféricas de usura en el Proyecto de Código penal». G. QUINTERO, «La política criminal para el tratamiento de los llamados delitos económicos». C. PEDRAZZI, «El Derecho penal de la economía en la experiencia italiana actual». K. TIEDEMANN, «Economía de mercado y Derecho penal». E. RIGHI, «Experiencias latino-americanas sobre la función del Derecho penal económico en la economía de mercado». M. DELMAS-MARTY, «El Derecho penal económico francés y su influencia en la economía de mercado».

PIQUE VIDAL, J., «La protección penal de los accionistas», en *Revista Jurídica de Cataluña,* número extra: *El Proyecto de Código Penal,* Barcelona, 1980.

QUINTERO OLIVARES, G., «La política penal para la propiedad y el orden económico ante el futuro Código Penal español», en *Estudios penales y criminológicos,* III, Santiago de Compostela, 1979, páginas 185 y ss.

— «Economía e instrumentos represivos», en *Papers,* n.º 13, *Sociedad y delito,* Barcelona, 1980, págs. 214 y ss.

— «Observaciones sobre la Parte especial del Anteproyecto de Código Penal. Delitos contra la vida, libertad y contra el patrimonio y el orden económico», *La reforma del Derecho penal,* Barcelona, 1980, págs. 249 y ss.

RODRIGUEZ RAMOS, L., «Los delitos urbanísticos en el Proyecto de Código Penal», en *La Ley,* 21 abril 1981.

— «Medidas de seguridad aplicables a las personas jurídicas en el Proyecto de Código Penal», en *La Ley,* 31 octubre 1980.

RUIZ VADILLO, E., «Los delitos contra el orden socio-económico», en *Anuario de la Escuela Judicial,* XIII, julio 1981, páginas 201 y ss.

SANTAELLA LOPEZ, M., *El delito publicitario,* Ed. Reus, 1981.

SOTO NIETO, F., «Proyecto de Ley Orgánica de Código Penal. Conceptuación de las compañías aseguradoras como responsables civiles subsidiarios», en *Revista General de Derecho,* enero-agosto 1980, págs. 339 y ss.

STAMPA, J. M., y BACIGALUPO, E., «La reforma del Derecho penal económico español», en *Revista Jurídica de Cataluña,* número extra: *El Proyecto de Código Penal,* Barcelona, 1980, págs. 143 y ss.

— *La reforma del Derecho penal económico español,* Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, con un segundo tomo de Textos y Documentos.

LOS DELITOS ECONOMICOS Y LA ECONOMIA DE MERCADO

Tanto el concepto como el ámbito o extensión del delito económico resultan discutidos, actualmente, desde el punto de vista jurídico y desde la propia óptica política, en atención a que dependen esencialmente del modelo económico vigente en cada país y en cada momento. Por eso, el autor, **José María Stampa Braun,** opta por la acepción restrictiva del delito económico, que circunscribe a la órbita de la libre competencia en la economía de mercado, de la disciplina de mercado en sentido estricto y de la natural formación de los precios como consecuencia de ambos principios actuactivos: en definitiva, la disciplina impuesta por el Tratado de Roma de 1960, aceptada sustancialmente en la Constitución española de 1978.

LA política económica de nacionalizaciones y de fiscalidad redistribuidora que está poniendo en práctica la nueva mayoría francesa, ha suscitado, como era previsible, una confrontación apasionada entre los partidarios de la planificación, como modelo económico, y las empresas partidarias de la economía de mercado, de las leyes de la concurrencia y de las reglas del capitalismo. En la práctica, la elección de una u otra vía comporta importantes revisiones de la regulación jurídica en vigor, teniendo en cuenta que la protección del orden público económico, o del orden socio-económico si se prefiere, tendrá que partir de postulados radicalmente distintos, cuando se trate de garantizar al ciudadano sus derechos fundamentales frente a la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado o frente a la posición dominante del Estado sobre los circuitos económicos y financieros, a través del control de la casi totalidad de los depósitos bancarios y de la consiguiente distribución política del crédito, para favorecer, por ejemplo, discriminadamente, a determinadas haciendas locales.

Al transformarse el Estado en monopolista de la energía y en el práctico dueño de la siderurgia, de las industrias químicas y aeronáuticas, de equipos eléctricos, etc., liberando —se dice— a la economía de las potencias económicas que la han asfixiado, no cabe duda de que el esquema de protecciones jurídicas del ciudadano, incluida la protección penal, tendrá que sufrir una sustancial transformación.

Tal planteamiento ofrece características singulares de cara al modelo económico que sanciona nuestra Constitución. En su fundamental artículo 38 se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, se proclama que los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, y se concluye que tales garantías y protección se efectuarán «de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación». No nos compete profundizar en torno a si esa denominada economía general se refiere al modelo económico de la economía de mercado, en contraposición a la planificación, o si nos hallamos ante un supuesto claro de posible uso alternativo del texto constitucional, válido para ambas posiciones, según las ideologías dominantes. Sí nos corresponde, en cambio, poner de manifiesto que los sistemas de regulación jurídica y de protección jurídico-penal, en un supuesto y en otro, deberán ser sustancialmente distintos. Proclamada, en efecto, la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, al Derecho penal corresponderá, siempre con las limitaciones de la intervención mínima, garantizar los derechos fundamentales del consumidor frente al ejercicio de aquella libertad; en el supuesto de que se opte por el modelo de la planificación, el conflicto surgirá con la Administración, en definitiva, lo que no parece que pueda compadecerse con el ordenamiento penal hasta ahora vigente.

En otro orden de cosas, a partir de la promulgación de la Constitución española, ha surgido, por fortuna, en el ámbito que nos ocupa, la necesidad de plantearnos el gran tema de los Estados de Derecho: la regulación jurídica de las garantías para el ejercicio de los derechos fundamentales —o de las libertades fundamentales, si se prefiere— en sus posibles y naturales interferencias.

A la libertad de expresión se contrapone con frecuencia el ejercicio de otros derechos igualmente fundamentales, como el

derecho al honor o a la intimidad personal. A la libertad de empresa, se opone, de hecho, el derecho del consumidor a que los bienes o servicios que aquélla genere se adquieran o disfruten sin costos deteriorados por su ejercicio abusivo. En este punto al Derecho penal le corresponde un urgente cometido.

¿Podrá confiarse esa regulación jurídico-penal del orden público económico a las incriminaciones ya existentes en el ordenamiento vigente, sin más que acomodarlas en lo que sea menester a la finalidad referida, o se impondrá la necesidad de una regulación *ex novo* de los denominados delitos económicos? En definitiva, se trata de un planteamiento extrapolado del que viene haciéndose continuamente en orden al necesario encauzamiento de la libertad de expresión: para quienes ello puede conseguirse mediante las protecciones existentes (delitos contra el honor, desacato, etc.), huelga la elaboración específica de disposiciones sobre libelo; para quienes consideran que la protección del orden socio-económico en una economía de mercado está garantizada con los tipos penales tradicionales, completados con muy pocos más, sobra el ambicioso planteamiento del Derecho penal económico o de los delitos económicos. El dilema me parece importante.

Quizás se haya olvidado demasiado pronto que la propuesta constitucional, con independencia de la alternatividad antes expuesta, supone en cierta medida la culminación de un proceso de liberalización económica iniciado en la Ley de Ordenación Económica de 21 de julio de 1959, en la que, con indudable vocación europeísta, se incluyó, entre otros, el encargo de que se regulase el ejercicio normal de la competencia, mediante una ley que sería promulgada el 20 de julio de 1963 (Ley de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia), orientada a proteger al consumidor contra las prácticas o acuerdos de colusión o contra las prácticas abusivas de posiciones de dominio en el mercado. Años después, en 1974, la regulación por Decreto de la disciplina de mercado vendría a completar en cierta medida la urgencia de protecciones que la libertad de empresa y la libertad de mercado reclamaban: la disciplina jurídica de la competencia y la disciplina jurídica del mercado parece que remediarían suficientemente esas necesidades.

Reducido el objeto de protección a la propuesta constitucional, no creo que resulte arriesgada la postura de mantener, en principio, que los delitos económicos en sentido estricto, dentro del marco de la economía de mercado, deban limitarse a las conductas especialmente intolerables o singularmente disfuncionales en el ámbito de la libertad de empresa, para impedir que los precios de los productos o servicios no sean los que normalmente deberían resultar de la libre competencia, y a las conductas que tengan iguales características en el sector concreto del mercado, para impedir que aquí se altere, además, el derecho al libre acceso al mismo, por una parte, y el derecho del consumidor a la adquisición de productos no manipulados con propósitos de lucro. El capítulo de los delitos económicos adquiriría así proporciones mucho más reducidas que las que nos ofrece el Título VIII del Proyecto de Código Penal de 1980.

En verdad, analizando bien el referido título, quizás pueda asegurarse, con escasas reservas mentales, que todo lo demás directamente relacionado con el orden público económico o con el orden socio-económico es mera especificación de las previsiones genéricas sobre defraudaciones y falsedades o sobre el Derecho penal de sociedades y otros derechos penales especiales, difícilmente abarcables por la advocación de ese orden socio-económico.

Reducido el Derecho penal económico a límites aparentemente tan concretos, no por eso disminuirán las dificultades de su tratamiento. Esquemáticamente, estas dificultades se agudizan cuando se trata de describir las conductas dentro de las exigencias del principio de legalidad; cuando se trata de coordinar esas exigencias con la practicabilidad y eficacia de las nuevas incriminaciones y cuando se trata de establecer situaciones de excepción, en conflicto, muchas veces, con las superiores exigencias de la economía en general. De todo ello nos ocuparemos esquemáticamente, para llegar a la conclusión de que, en definitiva, la regulación de estas materias, aparte de exigir un material empírico del que se carece, debería hacerse con independencia de la reforma general del Código Penal, por necesitar la concurrencia de puntos de vista muy heterogéneos y especializados, desde el puro derecho procesal penal hasta la percepción de la selección normal de las conductas o de lo que algunos denominan «segundo Código», que es tanto como con-

cebir la vigencia de las normas penales en función de su verdadera aceptación.

ALTERACION DE PRECIOS Y PRACTICAS RESTRICTIVAS DE LA COMPETENCIA

1. El contenido del Proyecto

La alteración de precios y las prácticas restrictivas de la competencia son dos materias que indudablemente afectan al orden económico establecido por la Constitución. De la experiencia que nos ofrece el Derecho comparado se deduce, a su vez, la necesidad de recurrir a la tutela penal frente a determinados comportamientos especialmente intolerables en este ámbito. La descripción de estos comportamientos constituye, sin embargo, delicada tarea, frecuentemente discutible bajo las estrictas exigencias del principio de legalidad (art. 25, 1 de la Constitución). Esto suele ocurrir casi siempre que, en la configuración de las conductas cuya incriminación se pretende, prima la convicción de que, en la práctica, será muy difícil, si no imposible, que se pruebe la realización de todas sus características típicas, con lo que estamos haciendo referencia a la cuestión político-criminal de la *practicabilidad* (eficacia práctica) de las prescripciones penales en materia económica. El problema de compaginar practicabilidad y eficacia, sin detrimento de ésta o de aquélla, y respetando a su vez el principio de legalidad, supone preocupación primaria en este sector normativo.

En el Proyecto se incrimina, en primer lugar, la alteración de precios, distinguiéndose dos hipótesis básicas: el intento de *«alteración del precio del remate»* por medio de ciertas maquinaciones que se reputan ilícitas (art. 343) y el de *«alterar los precios que habrían de resultar de la libre concurrencia»*, también mediante determinados procedimientos reprochables (artículo 344). Para este último caso se establece una agravante en razón del objeto del ataque (artículo 345, 1) y otra referida a circunstancias del autor y de la comisión (art. 345, 2). Puede discutirse el emplazamiento sistemático, en este lugar, de la solicitud de dádivas o promesas para no tomar parte en una subasta pública (la hipótesis del artículo 343).

2. Protección del precio de subastas

La protección penal del precio de los remates o subastas, conocida ya por el artículo 539 del Código vigente como delito contra la propiedad, en principio, no tiene mucho que ver con la tutela del orden socioeconómico en sentido estricto. Se trata simplemente de hechos realizados «con ocasión» de una determinada situación comercial, respecto a la cual ni siquiera está claro que deba actuar el Derecho penal —principio de mínima intervención—, cuando parece suficiente el recurso a las normas que disciplinan la nulidad de los actos jurídicos para la protección del bien jurídico. En cualquier caso, de lo que estamos seguros es de que el momento consumativo establecido en el artículo 343 no debería identificarse con la «solicitud» de la dádiva (para abstenerse) o de la promesa de no tomar parte en una subasta pública. Si se optase, en efecto, por recurrir a la protección penal del precio del remate, el momento del merecimiento de pena debería diferirse hasta la «exigencia» de la dádiva y no al de su mera solicitud y, en tal caso, se demostraría la inutilidad de estas incriminaciones específicas, que son subsumibles en las prescripciones del artículo 190 del Proyecto, es decir en el tipo de las amenazas, y eventualmente en el de las coacciones (art. 192).

De forma incidental, también, pueden hacerse breves observaciones técnicas en orden a la segunda hipótesis del artículo 343. El delito se comete únicamente cuando se emplean ciertos medios «con el *fin* de alterar el precio del remate». Si analizamos dichos medios observaremos, en primer lugar, que las «amenazas» implican una yuxtaposición con el supuesto genérico del citado artículo 190, por lo que son una referencia superflua y contradictoria. En segundo lugar, las «dádivas» o «promesas», o sea los *beneficios* de alguien que decide alejarse del remate porque le conviene más aceptar lo ofrecido o lo prometido que pujar en él, solamente pueden perjudicar al dueño de la cosa subastada o, en su caso, a los acreedores afectados, y puede también que no sean necesariamente ilícitos merecedores de pena. Piénsese, por ejemplo, en el que paga lo que la cosa vale en realidad y aleja con dádivas o promesas a quienes por su excepcional interés emotivo en el objeto subastado hubiesen licitado y elevado su precio por encima del normal. Aquí el Proyecto vuelve a incidir en la equivocación de

ir más allá de lo recomendable por una buena política criminal, extendiendo la punibilidad hasta hechos que carecen de contenido criminal: la norma penal, en estos casos, debería circunscribirse a los supuestos en que se produzca un efectivo daño patrimonial.

En otro orden de cosas, la atenuación de la pena respecto a las amenazas reguladas en el artículo 190 es sencillamente inexplicable. Asimismo, debe hacerse notar que el «artificio» a que se alude en dicho precepto es un medio que adquiere relevancia penal, en realidad, cuando cae bajo el tipo de la estafa (o de su tentativa), por lo que también es superflua su duplicación en la figura que nos ocupa. El «concierto» para alterar el precio, por último, es otro supuesto que compromete el principio de la intervención mínima: a tales efectos deberían ser suficientes las consecuencias sancionatorias del hecho en el ámbito del Derecho privado.

Reiteramos el carácter marginal de estas observaciones, puesto que partimos de la base de que este tema no tiene nada que ver con la problemática de la protección de los precios de libre competencia, única que afecta al bien jurídico que el Proyecto denomina orden socio-económico. No hemos querido, sin embargo, omitirlas porque ponen de manifiesto, no solamente los confusos planteamientos del Proyecto, sino también su falta de respeto al principio de la *última ratio* de la política social.

3. Protección de los precios resultantes de la libre competencia

Analicemos ahora la materia específica de los tipos penales que protegen los precios resultantes de la *libre competencia* en el mercado.

a) *Aspecto político-criminal*

Llama la atención, en primer término, la clasificación adoptada por el Proyecto. En efecto, se distingue entre las *«prácticas restrictivas de la competencia»* (sección tercera del cap. II), donde se incluyen la utilización de determinados procedimientos para intentar alterar los precios que habrían de resultar de la libre concurrencia (arts. 344 y 345), y el prevalerse de la posición dominante en el mercado para impedir o limitar considerablemente la competencia (artículo 346), por un lado, y por otro, los *«delitos relativos a la regulación de mercados»* (sección cuarta del cap. II), donde se agrupan el llamado «acaparamiento» (art. 347), el ofrecimiento de productos cuya sustancia, cantidad o calidad sean de valor inferior a la expresamente manifestada al público (artículo 348) y la imposición de cláusulas abusivas en la contratación de productos o servicios (artículo 349).

La debilidad de semejante criterio clasificatorio se pone en seguida de manifiesto si se tiene en cuenta que solamente se criminalizan como delitos relativos a la regulación de mercados ciertas maniobras destinadas a alterar los precios —aunque sea de manera indirecta—. En cambio, ni siquiera se menciona la violación de prescripciones administrativas (policía de mercado) que regulan e imponen las condiciones bajo las que debe participarse en el mismo, y que en todo caso deberían haber sido la materia específica de este apartado por constituir una parcela indiscutible del Derecho penal económico y estar intensamente tratados por el Derecho administrativo vigente.

b) *La practicabilidad de las disposiciones*

El supuesto típico del artículo 349, que es considerado como delito contra la «regulación de mercados» constituye, evidentemente, una de las posibles formas de comisión del delito regulado en el artículo 346, el cual es, sin embargo, un delito «contra la libre competencia» (!). Prueba irrefutable de ello es que la «imposición directa o indirecta de precios de compra o venta u otras condiciones desproporcionadas del negocio» está expresamente mencionada en el artículo 86 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma) como forma de abuso de la posición dominante en el mercado. En otras palabras, el Proyecto ha desdoblado en dos delitos diversos e insinuado dos objetos de protección distintos, cuando la relación que existe entre las hipótesis de hecho que sirven de base a los artículos 346 y 349 es la de género a especie.

El artículo 348, en fin, incrimina como supuesto delito relativo a la *regulación del mercado* un comportamiento que, en principio, no es otra cosa que un acto preparatorio o, eventualmente, una tentativa de estafa. Como ya señalamos anteriormente, la vinculación de esa hipótesis de hecho con la prevista en el artículo 257, 1.° del

Proyecto (defraudación) se percibe tanto en la redacción como en el contexto. Dicho de otra manera, resultaría según el Proyecto que determinadas tentativas de estafa contravienen la regulación de mercados. Si esto fuera así, ¿por qué no incluir, también, la estafa consumada en esta sección del capítulo II del Título VIII? Pero, naturalmente, en ese supuesto, el artículo 348 sería tan superfluo como lo es bajo la sistemática adoptada.

Desde el punto de vista sistemático (clasificación) hay, pues, defectos graves. Lo hemos querido poner de manifiesto como prueba significativa de que las bases político-criminales supuestamente inspiradoras del Proyecto no se han analizado con serenidad y madurez suficientes como para ser llevadas a la práctica. Si se incurre en confusiones tan profundas que impiden, incluso, trazar con nitidez las categorías de hechos que se criminalizan es porque nos encontramos ante un modelo respecto al cual no cabe plantearse aceptaciones o disensos, sino el rechazo global hasta que se superen sus propias contradicciones internas, muchas veces tan elementales como las que, con propósito ilustrativo, acabamos de destacar.

4. Análisis de los supuestos que tipifican los artículos 344, 345, 346 y 347 del Proyecto

De lo expuesto se infiere que la materia específica cuyo análisis nos concierne se reduce a los delitos tipificados en los artículos 344, 345, 346 y 347 del Proyecto. Hagámoslo desde una triple perspectiva: *a)* el aspecto político-criminal; *b)* la cuestión de su practicabilidad, y *c)* la estructura de los tipos penales.

a) *Aspecto político-criminal*

Desde el punto de vista político-criminal, observamos que el modelo de la figura regulada en el artículo 344 (maquinaciones para alterar los precios) ha sido el artículo 540 del Código Penal vigente, el cual, aun cuando provenga casi literalmente de los artículos 419 y 420 del Código Penal francés, está vinculado muy estrechamente a diversos preceptos administrativos que se dictaron posteriormente, tales como el Artículo 2.° *d)* de la Ley de Órden Público (Ley número 45/1959, de 30 de julio), en el que, de modo genérico, se considera como acto contrario al orden público la alteración o el intento de alteración «de la regularidad de los abastecimientos o de los precios, prevaliéndose abusivamente de las circunstancias»; el artículo 15, 1 *c)* de la Ley 110/1963, de 20 de julio, sobre represión de prácticas restrictivas de la competencia, en el que se hace remisión a la posible responsabilidad penal prevista en los artículos 539 a 541 del Código, y los diversos preceptos definidores de infracciones que se contienen en los artículos 3 a 11 del Decreto 3.632/1974, de 20 de diciembre, sobre disciplina de mercado, que, como veremos luego, no han sido tenidos en cuenta debidamente para conseguir la precisión que tanto se echa de menos en el Proyecto.

Las diferencias entre el artículo 344 del Proyecto y el 540 del Código vigente son de matiz: donde éste se refiere a «noticias falsas o tendenciosas», aquél se limita a las «noticias falsas», sustituyendo, asimismo, la referencia a las «maquinaciones» por la de «medio malicioso». Se agrega, eso sí, entre las formas comisivas el «abuso de una situación de necesidad», que bien podría haberse remitido al delito de usura, como se hace en el artículo 302 *a)* del Código Penal alemán, por ejemplo.

Tan simples retoques no permiten augurar efectos político-criminales positivos. La protección de los precios en un sistema económico de libertad de mercado y de libre concurrencia, que es exigencia reclamada, precisamente, por la sanción constitucional de estas libertades, difícilmente habrá ganado en eficacia mediante la cosmética a que se ha sometido el artículo 540, encubridora, tal vez, de la íntima convicción de que tan complejas y delicadas cuestiones habrían requerido una colaboración ordenada de diversas especialidades y la revisión previa de la regulación administrativa de la disciplina de mercado, con saldos cuyo significado no podemos siquiera plantearnos aquí. Lo que sí aparece muy claro es que el Proyecto ha desconocido tales regulaciones y, por supuesto, cualquier dato que permitiese su homologación. Para eso no valía la pena justificar la reforma por exigencias constitucionales, cuando parece que, en la mentalidad de aquél, el modelo económico no hubiera sufrido alteración alguna. Por supuesto que la observación es válida prácticamente en relación al título VIII en su conjunto.

Peor es todavía, en este orden de cosas, que se haya desdeñado la cuestión político-criminal de la *falta de aplicación práctica* de la figura a que venimos refiriéndonos, que ha sido

constatada no sólo por la doctrina española, sino también por la experiencia de los diversos países cuyos ordenamientos penales se han inspirado, en esta materia, como el nuestro, en el modelo francés: así en la propia Francia, en Bélgica (art. 311 del *Code Pénal),* en Luxemburgo (art. 311 del Código Penal) e incluso en Italia (art. 501 del *Codice Penale,* que no difiere sustancialmente de aquel modelo) y en Holanda (art. 344 del *Weltbock van Strafecht).* En realidad, tales resultados son expresión de la escasa vigencia efectiva que suele acompañar a las disposiciones penales vinculadas a situaciones históricas muy concretas: en este caso, a la miseria producida por las guerras revolucionarias francesas, que es lo que motivó la promulgación del artículo 419 del Código Penal francés. Desde entonces nadie podrá negar que la transformación de la vida económica ha sido radical.

De todos modos, hay que tener en cuenta que, curiosamente, nuestros códigos penales se han apartado de su modelo inspirador, en un punto que ha resultado decisivo para la determinación de las actividades decisivamente influyentes en la formación de los precios, no toleradas por el Derecho moderno: la denominada *réunion* o *coalition,* es decir, los acuerdos entre empresas para regular aquéllos según su conveniencia. Como esta omisión no ha sido subsanada por el artículo 344 del Proyecto, quiere decirse que se ha olvidado la regulación penal del aspecto *más importante* de la criminalidad económica contemporánea, en esta materia, aspecto cuya sutil presentación en la realidad comercial suele producir una gran dificultad persecutoria, con notable incidencia en la cifra negra de esta delincuencia. Criminológicamente, las formas de comisión que se penalizan en el Proyecto y en el Derecho vigente, quizás *hayan dejado de existir* porque, como lo indica su origen histórico, presuponían una organización del mercado con relaciones económicas mucho más simples y elementales que las actuales, generalmente mucho más complejas y desarrolladas. En el artículo 344 del Proyecto siguen insertándose medios comisivos cuya cercanía con la estafa o la usura («empleando engaño», «abusando de una situación de necesidad», «omitiendo información que debiera proporcionarse») pone de manifiesto que la imagen inspiradora del tipo han sido las relaciones comerciales *individuales,* difícilmente concebibles como objeto de una política criminal orientada hacia la represión de la delincuencia propia de las sociedades industriales.

A esta argumentación podría objetarse que los «acuerdos» para la regulación de los precios del mercado caerían, en cualquier caso, bajo la prescripción del artículo 346 del Proyecto, donde se regula el abuso de posiciones de dominio en el mercado. Pero este punto de vista, que podría sostenerse prescindiendo totalmente de los precedentes que han determinado el desarrollo del Derecho europeo de la concurrencia, implicaría el apartamiento casi total de los conceptos hoy *dominantes* en la materia, no justificado que sepamos por ningún razonamiento decisivo: la alusión simplista a la «conveniencia», que aparece en la Exposición de Motivos (apartado IV, *e*), no es argumento suficiente.

Decimos que, adoptándose ese no razonado criterio se nadaría contra la corriente conceptual dominante, dado que los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma regulan, respectivamente, como conceptos diversos, los «acuerdos y coaliciones prohibidas» (art. 85) y el «abuso de la posición en el mercado» (art. 86), resultando muy claro que esta última forma *no* alcanza, precisamente, a los acuerdos y coaliciones. Tal diferencia conceptual, que se ha desarrollado no sólo en la teoría, sino también en la práctica del Consejo y de la Comisión de la Comunidad Económica Europea impediría, en principio, la interpretación extensiva del artículo 346 del Proyecto (de cuya dudosa compatibilidad con el principio de legalidad nos ocuparemos más tarde), en el sentido de que tal precepto subsanase la omisión que hemos advertido en el 344, abarcando la hipótesis que éste ha olvidado. El consenso científico y la práctica contrarios no permitirían augurar a esta «solución de necesidad» el menor éxito.

Resumiendo: el artículo 344 contiene un precepto cuyo fundamento político-criminal no corresponde a la evolución actual de las relaciones económicas; y los defectos técnicos de la sección tercera del capítulo II impedirán que esta deficiencia —que es también una importante deficiencia del Derecho vigente— pudiera resolverse por vía de interpretación. No es aconsejable que la reforma penal sancione conscientemente un «nuevo Derecho» que adolezca de los mismos defectos que el actual.

b) *La practicabilidad de las disposiciones*

Desde el punto de vista de su *eficacia práctica* cabe afirmar que, cualquiera que sean los presupuestos teóricos, a este modelo le esperan iguales dificultades que las ya detectadas en España y en todos los países adscritos al mismo. Evidentemente, la prueba del delito dependerá, sobre todo, de la comprobación de la dirección de la voluntad del autor en la realización de unas acciones cuyo significado jurídico-penal exterior no es unívoco. Por otra parte, la mera realización de la acción, exteriormente considerada, determinará la necesidad de que se verifique un pronóstico causal sobre la eventual incidencia del comportamiento en «los precios que habrían de resultar de la libre concurrencia», es decir, un pronóstico causal *doblemente hipotético:* cuál habría sido el precio resultante en el caso de que la acción no se hubiera ejecutado, y cuál haya podido ser la capacidad de la acción para impedir que el precio «natural» llegara a imponerse. La posibilidad de aislar este último nexo causal, por otra parte, para apoyar en él la imputación jurídico-penal del hecho, requeriría poder afirmar que el autor pudo conocer y tomar en consideración los demás factores que contribuyen a la formación del precio en el mercado, lo cual solamente resultaría posible en el micromercado de una aldea, pero no en el mercado nacional, cada vez más internacionalizado.

El legislador debería considerar siempre los inconvenientes que acarrea conferir a los Tribunales tareas prácticamente imposibles, ya que la única consecuencia que de ello se deriva es la inaplicabilidad de preceptos como el que nos ocupa.

c) *Objeciones a las estructuras típicas*

Con lo que acaba de decirse, se hacen patentes las objeciones que suscita la *estructura de estos tipos penales.*

Empieza por ser muy dudosa la compatibilidad entre los tipos penales cuya estructura se basa en un juicio causal doblemente hipotético, y la necesidad de una precisa determinación de los comportamientos amenazados con pena contenida en la Constitución.

La exigencia del doble juicio causal hipotético obligaría, si no se quiere neutralizar la aplicabilidad de esta norma, a considerar este delito como de peligro abstracto, lo que en principio no es técnicamente recomendable cuando se trata de una incriminación cuyo centro de gravedad está en el propósito que anima la actuación del autor («intentar alterar los precios»). Aquí, por lo tanto, no se incrimina la peligrosidad abstracta del medio empleado, sino que es el fin lo que determinaría, en verdad, tal peligrosidad. De esta manera, el Proyecto ha descuidado, por encima de los límites admisibles, nada menos que la determinación del aspecto exterior del hecho, que sigue siendo el fundamento del Derecho penal y el freno a peligrosos subjetivismos.

Ciertamente que no habría objeciones constitucionales para la confección de un tipo de peligro abstracto en esta materia; pero, técnicamente, si el legislador ha optado por tal solución, hubiera debido, siendo coherente, no condicionar la punibilidad a un elemento subjetivo que va más allá del dolo (!): porque esa finalidad específica del autor ni quita ni pone nada a la peligrosidad abstracta del comportamiento.

d) *La evolución comparada de los modelos en esta materia*

La evolución del Derecho penal en esta concreta parcela del Derecho penal económico es muy ilustrativa, por lo que una breve referencia a la misma nos proporcionará valiosos criterios para juzgar sobre la oportunidad del modelo del Proyecto o, dicho de otra manera, para evaluar la decisión de *no innovar* que se deduce de su texto.

El propio país creador del modelo, Francia, sirve de ejemplo para nuestros fines. Los tipos penales del viejo *Code Pénal* han sido *completados* mediante una regulación especial que tiende, en primer término, al control de la concurrencia en sentido moderno: se trata de las Ordenanzas número 45/1.483 y 45/1.484, de 30 de junio de 1945, y el Decreto de 9 de agosto de 1953, que introdujo reformas de importancia en la primera.

En su redacción actual (luego de las reformas introducidas por la Ley número 63-628, de 2 de julio de 1963, y la Ordenanza 67-835, de 28 de septiembre de 1969), se establecen, por un lado, los *acuerdos y coaliciones prohibidas en general* y, por otro, la posibilidad administrativa o legal de *excluir* ciertos convenios de esta naturaleza, cuando se demuestre que «producirán un aseguramiento del desarrollo del progreso técnico, especialmente por medio de una mayor producción» (art. 53 bis). La

autoridad administrativa de control tiene la posibilidad de ofrecer un *réglement amiable* o el envío de las actuaciones al Fiscal. La *Commission Technique des ententes et des positions dominantes* explica detalladamente su actividad en este sentido, y el sistema ha sido considerado en Francia como un estimable refuerzo preventivo general en razón del rigor de las amenazas penales.

También *Bélgica* y *Holanda* han adoptado sistemas que prevén pena criminal para las empresas que no cesan en prácticas, respecto a las cuales la autoridad del contralor les ha ordenado abstenerse.

Aquí cabe mencionar también la Ordenanza número 17 del Consejo de la Comunidad Económica Europea que, en su artículo 3.°, autoriza a la Comisión a dictar «órdenes de cesar» cuando a petición de parte (Estados miembros o personas) compruebe acciones lesivas a las prohibiciones de los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma. Asimismo se establece allí un registro de acuerdos y decisiones (arts. 4.°, según la reforma de la Ordenanza número 2.822/71 del Consejo, y 5.°). El artículo 15 de la Ordenanza 17 prevé sanciones pecuniarias *administrativas* para la violación de las «órdenes de cesar», la obligación de registrar y de informar a la Comisión.

No es posible ahora explayarse más sobre estos modelos. Tampoco se trata de recomendar que se los adopte sin más en ley española. Lo que se quiere significar con su exposición es que la naturaleza específica de los hechos que se pretenden evitar ha hecho preferible en los países europeos recurrir a un sistema que presenta muchas más facetas que las disposiciones penales clásicas: en estos sistemas se entrecruzan las órdenes administrativas y judiciales de aplicación, infracciones que comportan penas del Derecho criminal con otras que no, sistemas de registro de acuerdos sobre precios, complicados sistemas y procedimientos de autorizaciones, etc. La materia excede en mucho el reducido marco de la confección de un tipo penal normal. Dicho de otra manera: un argumento más en favor de una reforma temporalmente escalonada de la *parte especial* del Derecho penal vigente. No se olvide que la Ley 110/63, sobre prácticas restrictivas de la competencia, está confeccionada en base a un modelo de control del mercado que es sustancialmente distinto del que está por detrás de las disposiciones del Proyecto. En otras palabras, la Ley 110/63 —con todos sus defectos— se adecua a los modelos europeos comunitarios, mientras que el Proyecto permanece, como el Código vigente, en los tiempos de la Revolución Francesa. Ignoramos qué razones hayan aconsejado el paso atrás.

5. El abuso de la posición dominante en el mercado y la constitucionalidad de su fórmula en el Proyecto

Diversas son las cuestiones que plantea el artículo 346 del Proyecto, único prácticamente que es una verdadera novedad. Se trata de una disposición que introduce una figura ya contenida en el artículo 86 del Tratado de Roma y en los ordenamientos nacionales europeos y que constituye, en general, una expresión del moderno Derecho penal económico, es decir, de post-guerra. Como hemos visto, de esta manera se incrimina el «abuso de una posición de dominio en el mercado para impedir o limitar considerablemente la competencia». El merecimiento de pena, en general, de este comportamiento está fuera de discusión. Se funda en una concepción según la cual la concentración de poder económico, en sí misma, no es insoportable mientras no se abuse del poder que ella brinda en el mercado.

Ya hemos señalado la superposición de esta hipótesis con la del artículo 349 del Proyecto. Ahora queremos hacer referencia al problema *constitucional* que a nuestro juicio plantea la actual redacción de este artículo. En efecto, a diferencia del artículo 86 del Tratado de Roma, el artículo 349 no especifica hechos cuya realización pueda dar lugar a la infracción de la prohibición básica contenida en el mismo. Pero, tanto en uno como en otro caso, en el Tratado de Roma menos y en el Proyecto más, la técnica utilizada es difícilmente compatible con las exigencias del principio de legalidad. La fórmula del artículo 349 constituye una cláusula general de inmensa elasticidad, consistente en una *enunciación vacía,* a la que el Juez debe dar contenido para luego evaluar si en razón del contenido dado a la misma, el comportamiento concreto que se juzga impide o limita considerablemente la competencia. Ya a los efectos de dar un contenido a la fórmula del comportamiento abusivo, los tribunales se encontrarán ante dificultades casi insuperables para establecer si el precio fijado por el que goza

de la posición dominante es adecuado o no, y no digamos para determinar cuándo existe efectivamente esa posición dominante. Sobre la base de tan indefinidos conceptos legales, deberá pasarse luego al análisis de si la limitación es *considerable,* apreciación para la que la elaboración de criterios orientadores resulta extremamente difícil, y el grado de inseguridad jurídica que ello comporta paralelo a la amplísima posibilidad de manipulación de la fórmula legal. Si con respecto al artículo 344 hemos hablado de un «doble nexo causal hipotético», aquí se pone de manifiesto una «doble hipótesis de puras concreciones judiciales». Si esta disposición llegase a sancionarse, nos atrevemos a vaticinar que no pasará el examen a que puede verse sometida ante el Tribunal Constitucional.

6. Proposiciones alternativas

Nos proponemos sugerir las siguientes:

a) *Penalización de acuerdos prohibidos*

El problema legislativo no se resolvería por la simple amenaza penal de los comportamientos descritos en los artículos 1.° y 2.° de la Ley 110/63, porque estos textos tienen una amplitud que los hace inadecuados para las necesidades del Derecho penal e incompatibles con sus exigencias constitucionales.

En este sentido el futuro Derecho podría adoptar el siguiente texto para referirse a las violaciones punibles del artículo 1.° de la Ley 110/63:

> «Art. 343.—Los que mediante acuerdos, convenios o decisiones concertadas limiten la competencia estableciendo precios, restringiendo la producción, repartiéndose mercados o fijando zonas de influencia que sean idóneas para modificar los precios de productos o servicios, en forma perjudicial para los consumidores, serán castigados con prisión de 6 meses a 3 años.»

Se criminalizan, de esta manera, comportamientos que, fuera de toda duda, tienen capacidad para modificar, en perjuicio de los consumidores, el nivel de precios según la experiencia legislativa general (cárteles de precios, de cantidades de producción, territoriales, etc.). La descripción del comportamiento prohibido es, a nuestro juicio, clara; se trata de acuerdos cuya puesta en práctica sería capaz de modificar los precios en perjuicio de los consumidores o usuarios. En consecuencia, se trata de un delito de peligro concreto, doloso. Las prácticas excluidas y exceptuables (arts. 4.° y 5.° de la Ley 110/63) no son antijurídicas por aplicación de las reglas generales de la justificación.

b) *Penalización del abuso prohibido de posición dominante en el mercado*

El procedimiento a seguir en los casos de «abuso de una posición de dominio en la totalidad o parte del mercado» no está suficientemente claro en la Ley 110/63. El Tribunal de Defensa de la Competencia ha entendido que su competencia se funda en tales casos en el artículo 13.1.*a* de la Ley. La solución aceptable dada por el Tribunal a este problema permite que en la penalización del *«abuso de posición dominante»* se pueda lograr una regulación penal compatible con el principio de legalidad. De todos modos el fin político criminal depende fundamentalmente de la eficacia con que actúen las autoridades de vigilancia y controles (Servicio de Defensa de la Competencia, arts. 20 y siguientes de la Ley 110/63). La circunstancia de que sólo hayan llegado al Tribunal de Defensa de la Competencia *tres* casos de infracción del artículo 2.° de la Ley 110/63 no debe entenderse en principio, según dijimos, como síntoma de la poca frecuencia de la comisión del delito, sino más bien como una señal de la ineficacia de los controles primarios, dado que es de suponer una considerable cifra negra. Sirvan de datos de referencia las cifras publicadas en Alemania, donde la Oficina Federal de Cárteles *(Bundeskartellamt)* intervino hasta finales de 1975 en 811 casos, de los cuales 261 tuvieron lugar entre 1973 y 1975. Si bien sólo en cuatro casos se había llegado en esa fecha a decisión de la Oficina, es importante tener en cuenta el alto efecto disuasorio de la intervención de la misma, pues 102 casos fueron sobreseídos por la renuncia voluntaria de los imputados a continuar con la práctica considerada abusiva. La vigilancia sobre estas prácticas es completada por las investigaciones de las oficinas de los Länder (Estados federados) que, en el mismo período, iniciaron 1.095 procedimientos (637 correspondientes a los años 1973 a 1975), de los que 113 se sobreseyeron por renuncia voluntaria a la práctica abusiva por parte de los acusados.

La criminalización de los comportamientos abusivos prohibidos por el artículo 2.° de la Ley 110/63, no es en absoluto sencilla si se quiere respetar la exi-

gencia de concreción de las acciones punibles que se derivan del principio de legalidad. La oferta de mercancías por debajo del precio sostenible para otros concurrentes, el cierre del acceso para otros concurrentes a ciertos medios de propaganda, la imposición de determinadas condiciones para la compra o venta, las vías de hecho para la exclusión de empresas competidoras o el sistema de rebajas discriminatorias, son comportamientos que estarían en principio ya previstos por los artículos 2.°2 y 3.° de la Ley 110/63, a pesar de la confusa clasificación con que su texto distribuye los supuestos a que hace referencia. Pero lo cierto es que ni el artículo 2.° ni el 3.° tienen una concreción suficiente como para ser presupuesto de una pena criminal. Alguno de los casos que el artículo 3.° considera como posibles formas de comisión del abuso de la posición de dominio en el mercado tienen una redacción excesivamente amplia, como el inciso *d),* que prohíbe «desarrollar una política comercial que tienda, por competencia desleal, a la eliminación de los competidores».

Se trata, por lo tanto, de penalizar determinados comportamientos, tipificando hechos que revisten una gravedad considerable, pero cuyos elementos esenciales se sustraen a una descripción exhaustiva y precisa como impone el principio de legalidad.

Esta problemática es ya conocida en otros Derechos y es por ello por lo que numerosas leyes extranjeras han recurrido a una concreción previa del comportamiento prohibido por parte de las autoridades de control, conformando el supuesto del hecho típico sobre la base del incumplimiento de la prohibición concreta decretada por aquéllas de una práctica específica. En cierto sentido, este sistema está, de alguna manera, incluido en la Ley 110/63, artículo 15.*a),* que atribuye al Tribunal de Defensa de la Competencia la facultad de «dirigir una intimación a los autores de las prácticas para que cesen en ellas, apercibiéndoles de que, en caso de incumplimiento, incurrirán en las responsabilidades establecidas en el artículo 27, número 1» de la Ley. Pero este artículo 27 remite a la pena del artículo 237 del Código Penal, que sanciona la resistencia o desobediencia a la autoridad o a sus agentes con las penas de arresto mayor (o sea con privación de libertad de un mes y un día a seis meses, artículo 30 del Código Penal) y multa de 20.000 a 100.000 pesetas. Si se compara la amenaza penal con la del parágrafo 171 del Proyecto Alternativo alemán, se percibirá de inmediato una diferencia notable: la pena que ahí se propone es de privación de libertad de hasta 3 años (!). La pena de multa de hasta 100.000 pesetas resulta ridícula si se tiene en cuenta las magnitudes que alcanzan las ganancias que pueden producir este tipo de prácticas. La situación no es mejor si se aplica el Decreto 3.632/1974, en el que se desarrolla, a su vez, el Decreto-ley 6/1974 en materia de *Disciplina de Mercado* (muchas de cuyas disposiciones contemplan infracciones que se superponen con las de la Ley 110/63), pues la practicabilidad de los criterios para posibilitar la aplicación de tales disposiciones es en realidad nula, lo mismo que la prueba de los extremos que aquéllas requieren para comprobar la infracción o su gravedad.

Desde el punto de vista que venimos proponiendo, la penalización debe dirigirse, por lo tanto, *a impedir la repetición* o la *continuación* del comportamiento que la autoridad haya declarado abusivo de la posición en el mercado, y no a la realización de prácticas consideradas abusivas por el legislador, pero todavía no declaradas tales por la autoridad. Además, es preciso que se establezca el círculo de autores para impedir que se produzca el fenómeno de «difusión de la responsabilidad» que es característico en las empresas que tienen un alto grado de burocratización y complejo mecanismo de decisiones. Finalmente, la disposición penal debe contemplar un tipo de omisión que se fundamente en la imposición de un deber específico de impedir la continuación o reiteración de las prácticas prohibidas por la autoridad. Una cuestión que requiere asimismo ser considerada aquí es la referente a la incriminación del delito culposo, dado el sistema de *numerus clausus* que con acierto introduce el artículo 18 del Proyecto. En nuestra opinión, la eficacia político-criminal de esta especie de incriminaciones dependerá en gran medida de la penalización de la comisión u omisión infringiendo el cuidado exigido en el tráfico.

Condensando todas estas consideraciones debería sancionarse un texto como el que sigue:

> «Art. 344.—(1) Los titulares, presidentes, directores, gerentes, administradores o representantes de una empresa que continúe o reitere una práctica declarada por la autoridad correspondiente abusiva de su posición dominante en el mercado, serán sancionados con prisión de uno a tres años.

(2) En la misma pena incurrirán los titulares, presidentes, directores, gerentes, administradores o representantes de una empresa que no impidiesen la continuación o reiteración de la práctica declarada abusiva por la autoridad correspondiente.

(3) A los efectos de la punibilidad de los hechos previstos en los párrafos (1) y (2) es suficiente con que el autor hubiere actuado culposamente.»

El supuesto de hecho típico no requiere hacer mención de las consecuencias sociales y èconómicas gravosas derivadas de la práctica abusiva, que haya motivado la declaración de la autoridad, porque éstas son ya un presupuesto de tal declaración, según lo prescribe el artículo 2.º 1 de la Ley 110/63, cuando prohíbe las prácticas abusivas «injustificadamente lesivas para la economía nacional, los intereses de los consumidores o la actuación de los restantes competidores».

c) *Penalización de abusos que no requieren resolución de la autoridad*

Hay casos de abuso que, por sus características especiales exigen una tipificación diversa de la analizada en el apartado anterior. Se trata, en primer lugar, del supuesto ya contemplado en la Ley 110/63, en el artículo 3.º inc. *d),* conocido en la teoría como *boykott.* La fórmula contenida en la disposición mencionada es, de todos modos, excesivamente amplia como para servir de presupuesto a una amenaza penal.

El el caso del *boykott* económico se trata de la exclusión del mercado de un sujeto competidor, lo que puede tener lugar por medio de prácticas discriminatorias o por el empleo de medios coactivos. La teoría y la legislación han contemplado estos supuestos de abuso y recomiendan tratarlos con independencia de los casos que requieren intervención de la autoridad administrativa para declarar abusiva la práctica en cuestión.

Lo que importa, desde nuestro punto de vista, es la tipificación del *boykott* como forma económica de exclusión, pues otras formas de exclusión coactiva del mercado caerían bajo las previsiones del delito de amenazas (art. 189 del Proyecto) o coacciones (art. 192 del Proyecto). Por lo tanto el artículo 345 debería adoptar el siguiente texto:

«Art. 345.—El titular, presidente, director, gerente, administrador o representante de una empresa que, abusando de su posición en el mercado, imponga a otros que solamente compren o que vendan a determinadas empresas será sancionado con prisión de 6 meses a 2 años o multa de 6 a 24 meses.»

Otras prácticas discriminatorias diferentes del *boykott* son susceptibles de tipificación, ya que también tienden a impedir la participación en el mercado. La prohibición de *discriminación* tiene su origen en el Derecho internacional público y su contenido se polariza en el tratamiento desigual de otras empresas o personas y se halla recogido en el artículo 3.*e)* de la Ley 110/63. Asimismo, la acción de impedir el acceso al mercado a otros sujetos competidores por medios económicos reprobables, puede considerarse igualmente incluida en la prohibición del artículo 3.*e)* de la Ley 110/63. Ambos tipos de comportamiento se encuentran implícitos en las prohibiciones del artículo 3.º del Decreto 3.232/74 sobre Disciplina del mercado.

El artículo 346 del Proyecto podría quedar redactado así:

«Art. 346.—El titular, presidente, director, gerente, administrador o representante de una empresa dominante en el mercado que trate de forma manifiestamente desigual a una empresa respecto a otras de similares características, en operaciones comerciales de la misma especie, será sancionado con prisión de 6 meses a 2 años o multa de 6 a 24 meses.

En la misma pena incurrirán las personas mencionadas en el párrafo anterior cuando, para excluir a otro del mercado, mantuviesen en forma continuada precios por debajo de sus costos de produccion.»

De esta manera la penalización de las prohibiciones fundamentales de la Ley 110/63 encontrarían en el Derecho penal una forma adecuada a las exigencias de los principios constitucionales.

d) *Penalización del soborno comercial*

Sin embargo, estas prohibiciones parecen no agotar el catálogo que requiere un mercado que aspire al mayor grado de transparencia posible. El Proyecto Alternativo alemán incluye además supuestos que tienden a garantizar un trato honesto de las empresas entre sí. La sanción del soborno en el tráfico económico (parágrafo 176) resulta ser un complemento necesario de las regulaciones relativas a la libre competencia.

El soborno, que es conocido bajo el nombre de cohecho, como delito especial de los funcionarios públicos, debe encontrar en el ámbito empresarial una figura paralela que proteja frente a comportamientos deshonestos de empleados y representantes de las empresas. La perseguibilidad de estos hechos no es, sin embargo, nada fácil. En este sentido, los autores del Proyecto Alternativo reconocen que «una protección penal eficaz sólo podrá conseguirse cuando el supuesto de hecho de la ley penal sea completado por medidas adicionales». El paralelismo con el cohecho brindará a este tipo penal una estructura similar a la de aquél, ofreciendo ciertas dificultades la correcta caracterización del sujeto activo o pasivo del soborno, según los casos.

Se quiere proteger fundamentalmente la confianza que los empresarios depositan en sus propios dependientes, empleados y representantes que, debido a la complejidad de la organización empresarial moderna, gozan de un amplio margen, dentro del cual pueden hacer valer su influencia. Pero también se quiere garantizar el trato honesto por parte de las empresas dedicadas a prestar servicios de asesoramiento comercial, tales como estudios de mercado o tests de calidad, utilizados como fundamento de decisiones de singular importancia en la vida empresarial.

El texto que, desde nuestro punto de vista, resultaría adecuado es el siguiente:

> «Art. 347.—El que ofreciere, prometiere u otorgare una ventaja patrimonial al titular, empleado o representante de una empresa dedicada al asesoramiento técnico a otros comerciantes, con el fin de que emitan maliciosamente sus dictámenes o informes en su propio provecho o en el de un tercero, será sancionado con prisión de seis meses a dos años o multa de seis a veinticuatro meses.
>
> En las mismas penas incurrirá el que realizare el hecho antes descrito en relación a empleados o representantes de una empresa cualquiera, con el fin de que le procuren, a él o a un tercero, ventajas ilícitas en negociaciones sobre mercaderías o servicios.»
>
> «Art. 348.—Serán sancionados con las penas previstas en el artículo anterior los titulares, empleados o representantes de una empresa dedicada al asesoramiento técnico a otros comerciantes, que acepten o se hagan prometer ventajas patrimoniales para emitir maliciosamente dictámenes o informes en beneficio de otro. En las mismas penas incurrirá el que realizare el hecho antes descrito para procurar a otro ventajas ilícitas en negociaciones sobre mercaderías o servicios.»

e) *Penalización de comportamientos engañosos en licitaciones y concursos públicos*

Los casos en que el comportamiento engañoso carezca de la contrapartida de una disposición patrimonial lesiva del engañado, no constituyen estafa consumada y, sin embargo, como lo hemos puesto de manifiesto en reiteradas oportunidades, esa conducta debe ser merecedora de pena. En materia de licitaciones y concursos públicos suelen presentarse comportamientos desleales frente al que convoca el concurso o la licitación (sea un particular o la Administración) o a los otros sujetos competidores, de cuyo carácter penal hoy en día nadie duda. En ambos casos se trata de hechos que afectan de forma grave al principio de la libre concurrencia.

El primer supuesto es el que se ha dado en llamar *«influencia desleal en una licitación»* y que consiste en el acuerdo de varios licitadores para elevar el precio de las ofertas de forma que el precio resultante sea en realidad ficticio, lo que constituye una práctica que desnaturaliza la propia esencia de la licitación, que es conseguir un precio de competencia. La proliferación de este tipo de acuerdos prohibidos cubre el 10 por 100 de la actividad desplegada por la Oficina Federal de Cárteles alemana.

La sanción específica de tales acuerdos excluyentes de la competencia es necesaria, pues no se trata de un supuesto subsumible bajo el tipo del artículo 343, propuesto más arriba, teniendo en cuenta que aquí poco importa la capacidad de modificación de los precios del mercado respecto de los consumidores.

Por otra parte, deberíamos aceptar la propuesta del Proyecto Alternativo alemán en lo referente al engaño para alejar a un eventual competidor de una licitación o concurso público: en su parágrafo 175 prevé, además, la comisión de este hecho por otros medios que nos parecen ajenos a la cuestión.

Tampoco somos de la opinión de incriminar en forma autónoma el alejamiento de otros competidores por medio de amenazas, pues semejante conducta constituye un supuesto de

amenazas o de coacciones (artículos 189 y siguientes del Proyecto).

El texto que se propone para el artículo correspondiente es el que sigue:

> «Art. 349.—El que mediante engaño determine a otro a no tomar parte en un concurso público o licitación para el otorgamiento de contratos de suministro de mercancías, o servicios u obras o que, en caso de que éste participare, lo engañe sobre las condiciones o requisitos de la participación con el fin de inducirlo a retirarse del concurso o licitación, será sancionado con prisión de 3 meses a 2 años o multa de 6 a 24 meses.»

Se trata de una disposición que afectará principalmente, aunque no exclusivamente, a los dedicados a prestar asesoramiento a las empresas y que repercute, como se vio, sobre la libre concurrencia. En este sentido es un complemento importante del tipo que hemos propuesto para el artículo 347 del Proyecto.

7. Consideraciones finales

Cualquiera que sea el criterio legislativo que en el futuro se adopte, conviene tener muy presente que nos hallamos ante cuestiones de carácter no exclusivamente normativo o jurídico. La regulación de toda esta materia no sólo depende de que se adopte una buena técnica legislativa, sino sobre todo de determinadas circunstancias fácticas sin las cuales las leyes no tendrán la menor eficacia. Posiblemente sea éste uno de los ámbitos en que más se advierte la presencia del llamado «segundo código» *(second code)* o de los denominados «mecanismos de selección», según los cuales, de los hechos ocurridos en una determinada sociedad y que son punibles según las normas penales abstractamente consideradas, solamente se persiguen, sin embargo, aquellos que los órganos de control social seleccionan en base a criterios por lo general no escritos y muchas veces tampoco conscientes.

En principio, la tendencia a imponer penas criminales por la violación de las normas que regulan la libre competencia, es la dominante en el Derecho comparado. En este sentido, en los Estados Unidos se discute únicamente si la reacción adecuada debe lograrse mediante la imposición de penas pecuniarias (multas) o mediante la aplicación de penas cortas de privación de libertad. Asimismo, en Alemania se opina que hoy no puede ponerse seriamente en duda el carácter punible de los comportamientos especialmente graves en materia de libre concurrencia. Se señala fundamentalmente el enorme perjuicio que estas prácticas irrogan a los consumidores y usuarios de forma indiscriminada, teniendo en cuenta que los «precios concertados» son siempre superiores a los del mercado, y que en la conciencia pública tales hechos son merecedores de persecución criminal.

Sin embargo, la dificultad de circunscribir esta materia a descripciones penales cuyos supuestos de hecho contengan los elementos que realmente fundamentan el reproche social, sigue siendo muy difícil de superar. La idea general que frecuentemente se percibe en el Derecho comparado es la de procurar que se distingan los «acuerdos útiles» de los «acuerdos socialmente dañosos», excluyendo aquéllos de la reacción penal, por el denominado «principio de oportunidad» o invocando reglas de conveniencia *(rule of reason).* Se cuestiona así la propia finalidad del Derecho penal en este ámbito: ¿acaso debe conferirse a la *utilidad económica* un efecto justificante general, o se admite, por el contrario, la primacía del fin político-social de garantizar el ejercicio de la libertad? Si no se quieren admitir o tolerar consecuencias sociales dañosas por el solo hecho de su conveniencia económica, habrá entonces que orientar el rumbo hacia la tutela de la libertad individual como objeto de protección de singular importancia (*).

(*) En la redacción de este artículo he seguido fundamentalmente el Informe redactado para el Instituto de Estudios Económicos, en colaboración con el profesor Bacigalupo. Las proposiciones alternativas que ahora se formulan, que no figuran en dicho Informe, también han sido elaboradas en colaboración.

EL DERECHO PENAL ECONOMICO EN LA MODERNA EXPERIENCIA ITALIANA(*)

En el Derecho italiano se puede constatar una progresiva acentuación de la intervención penal en materia económica desde la posguerra, proceso que no ha dejado de discurrir, como lo prueba que se hayan excluido diversas infracciones económicas de la tendencia moderna a la despenalización y, sobre todo, el endurecimiento penal en materia de delitos monetarios. El Prof. **Cesare Pedrazzi** examina en el presente trabajo las consecuencias que esta actitud puede provocar en una economía en crisis donde la supervivencia depende de la elusión sistemática de las obligaciones legales, especialmente en materia de relaciones de trabajo y fiscal. La experiencia italiana cobra para los españoles importancia destacada por su valor ejemplificante a efectos de valorar los efectos que pueden producir los delitos económicos previstos en el Proyecto de Código Penal de 1980.

1. No es fácil dar una definición rigurosa del Derecho penal económico, ni trazar límites precisos. Someramente, podemos decir que es el conjunto de normas penales que atienden específicamente a la actividad empresarial y determinan la responsabilidad penal del empresario y de sus colaboradores.

Así entendido, el Derecho penal económico no representa una rama marginal del ordenamiento jurídico italiano, sino, al contrario, un sector de los de mayor actualidad y vitalidad, aún más desde el punto de vista práctico que desde el punto de vista de la elaboración doctrinal. La situación de irresponsabilidad, o al menos de privilegio, de los detentadores del poder económico, en los límites que pudo haber tenido en el pasado, es desmentida hoy casi cotidianamente en la crónica judicial.

Desde una perspectiva dinámica, el Derecho penal de la economía demuestra desde hace algunos años una tendencia expansiva.

a) En el plano legislativo hemos asistido al nacimiento de nuevas e importantes ramificaciones, seguido del descubrimiento o redescubrimiento de nuevos intereses merecedores de protección penal. Me limitaré a recordar la legislación tutelar del medio ambiente, cuyos textos principales son representados por la llamada Ley Merli para la tutela de la contaminación del agua (Ley de 10 de mayo de 1976, n.° 319) y de la Ley de 13 de julio de 1966, número 615, contra la contaminación atmosférica; así como la reintroducción con el Decreto-Ley n.° 31, de 4 de marzo de 1976, de severas penas de prisión en materia de delitos monetarios, ya eliminadas en el año 1949.

Pero aún más significativo es el gesto del legislador italiano que vuelve a someter a un tratamiento de disfavor (auténtico *privilegium odiosum)* ciertas categorías de delitos que encuentran en la actividad de la empresa su *humus* natural, si no exclusivo.

Como primera etapa, puede señalarse la Ley de 24 de diciembre de 1975, n.° 706, que despenalizaba en bloque todas las contravenciones castigadas sólo con pena de multa, degradándolas a ilícitos administrativos, pero exceptuaba, entre otras, las infracciones previstas en las leyes relativas: *a)* a las relaciones de trabajo, en lo que atañe a la contratación de trabajadores, prevención de accidentes y seguros sociales; *b)* a la disciplina de la higiene, de la composición, de la producción y comercio de bebidas y alimentos, así como a la producción y comercio de comestibles; *c)* a la tutela de la sanidad y del ambiente (art. 14).

Bajo estos mismos principios, el Decreto presidencial de 4 de agosto de 1978, n.° 413, concedió recientemente una amnistía. De este beneficio vienen excluidos nominativamente determinados delitos económicos que, en atención a la medida de la pena, hubieran sido abarcados por la amnistía: el comercio de medicinas corrompidas o de sustancias alimenticias nocivas (artículos 443 y 444 del Código Penal); las maniobras especulativas en el mercado (arts. 501 y 501 bis del Código Penal); las lesiones personales imprudentes con consecuencias graves, cometidas con violación de las normas para la prevención de

accidentes de trabajo o relativas a la higiene; las más graves infracciones urbanísticas; los delitos de contaminación de aguas y contaminación atmosférica, y los delitos monetarios.

b) Desde el plano judicial, han suscitado un enorme eco los procedimientos penales contra personalidades que ocupan primeros lugares del *stablishement* industrial y financiero, procedimientos que no raramente desembocaron en severas condenas. Pero, dejando aparte incluso los episodios más llamativos, la atención de la magistratura italiana hacia la delincuencia empresarial en sus varias manifestaciones aparece ahora generalizada. Se han redescubierto algunos tipos delictivos, por ejemplo en el campo del Derecho penal de sociedades, hasta ahora ignorados en la práctica.

A mi juicio, se ha pasado de forma rápida de una situación de carencia a una manifestación de desequilibrio de signo opuesto. Se está difundiendo entre los sujetos económicos la sensación de encontrarse frente a una actitud persecutoria del poder judicial, o de sus sectores importantes. Tales excesos represivos, si bien esporádicos, alimentan un clima de desconfianza.

Son evidentes las consecuencias negativas a que puede dar lugar una atmósfera de esta índole: un progresivo debilitamiento del espíritu de iniciativa en una coyuntura económica ya regresiva; e, incluso, la tentación de abandonar el campo, de huir de las responsabilidades empresariales, comprensiblemente advertible en los sujetos más serios y escrupulosos, más ajenos a las aventuras y a los escándalos.

Por consiguiente, se trata de la compatibilidad entre la rigurosidad del Derecho penal económico y la supervivencia de la economía de mercado. ¿Se puede someter la libre iniciativa a un control penal sin suprimirla?

2. En principio, hay que dar por supuesta dicha compatibilidad. No es admisible la libertad sin límite y sin responsabilidad. El artículo 41 de la Constitución italiana establece que la iniciativa económica «no puede desenvolverse en contraste con la utilidad social o de modo que cause daños a la seguridad, a la libertad, a la dignidad humana». Son los intereses de los trabajadores, de los consumidores, de los ahorradores, de la entera colectividad (los «intereses difusos» puestos de relieve en el pensamiento jurídico de nuestros días) los que no pueden ser sacrificados a un espíritu empresarial mal entendido y libre de prejuicios.

El propio mecanismo de la economía de mercado presupone el cumplimiento de las reglas de juego que tutela la libertad de elección de los particulares intervinientes, que impidan que la concurrencia dé lugar a una lucha sin cuartel. Una protección contra las degeneraciones de la libre iniciativa es necesaria incluso en el rango empresarial, o más aún, en el sistema económico globalmente considerado.

Frente a la relevancia de los intereses que pueden encontrarse expuestos a algún peligro, sólo una protección penal aparece válida y apropiada. Y no sólo por la mayor severidad de la pena respecto a otras sanciones jurídicas, sino también por su carácter estrictamente personal, dada la correlación inescindible entre culpabilidad y responsabilidad. Mientras las formas de responsabilidad de carácter patrimonial recaen sobre la empresa como estructura organizada, como institución trascendente, la norma penal afecta exclusivamente a la voluntad de la persona física individual de la cual provienen las decisiones buenas o malas. En una economía despersonalizada en una gran medida, en un medio dominado por organismos gigantes, a menudo con raíces transnacionales, una sanción que alcance a los efectivos procesos de decisión, en su propia realidad psicológica, representa un medio preventivo insustituible.

Al mismo tiempo, la sanción penal, precisamente en cuanto represiva, aparece menos sofocante, más respetuosa de los límites de la libertad económica, que otras formas de control administrativo, las cuales condicionan antes de su propio nacimiento la iniciativa empresarial. El Derecho penal se compendia en el nexo entre la libertad y la responsabilidad.

3. El verdadero problema es, por el contrario, aquél que se refiere a las condiciones de la compatibilidad. Es necesario encontrar el punto de equilibrio entre la necesidad de una disciplina penal de la actividad económica que sea adecuada a la cantidad y a la calidad de los intereses en juego y las motivaciones que alientan y condicionan el espíritu de iniciativa. Es necesario aprender a controlar la iniciativa económica sin anularla.

A este respecto, quisiera adelantar algunas observaciones de la experiencia italiana.

a) Aparece como primera exigencia la de señalar la mode-

ración en el recurso a las sanciones penales. Vivimos en tiempos de inflación legislativa, que tiende a manifestarse también en el sector penal del ordenamiento. Un legislador pobre de fantasía ve en la pena el único medio para imponer el cumplimiento de sus preceptos; toda ley especial, o casi todas vienen provistas de un apéndice sancionador: el *corpus* del Derecho Penal está en constante crecimiento. La norma penal, en consecuencia, pierde autoridad moral y prestigio a los ojos de la colectividad y su conocimiento es cada vez más difícil para los destinatarios.

En materia económica la inflación penal tiene como consecuencia un adelantamiento de las responsabilidades penales sobre el vértice de la empresa, con efectos obviamente paralizantes.

De algunos años a esta parte un movimiento en sentido inverso se está delineando a nivel internacional: La nueva palabra es la despenalización. Se ha visto, sin embargo, que el legislador italiano es reacio a admitir la despenalización incluso en el sector de los delitos económicos: pero un obstáculo por vía de principio sería injustificado.

La individualización de los intereses merecedores de protección penal implica una valoración de oportunidad política. Una tesis autorizadamente sostenida en la doctrina italiana quisiera reservar la protección penal a aquellos intereses que tengan relevancia constitucional. Aun cuando esta tesis estuviera fundada, su actitud selectiva sería demasiado modesta, ya que es difícil imaginar un interés, individual o colectivo, o de cualquier clase que no encuentre un agarre directo o indirecto en una constitución de tan amplio contenido como la italiana.

Pero, a mi juicio, no basta con la importancia de los intereses abstractamente considerados para justificar la criminalización de los comportamientos ofensivos. Es necesario tener en cuenta también la intensidad de la ofensa. El argumento vale en particular para los intereses «difusos», cuyo titular es la colectividad antes que sujetos determinados: tales intereses son expuestos a una gama demasiado amplia de agresiones, que pasa de las más baladíes a manifestaciones de alarmante gravedad. El legislador deberá, por consiguiente, individualizar los indicios típicos de gravedad en los que debe fundamentarse la represión penal.

El factor inflacionario está representado por la tendencia a anticipar la intervención del mecanismo punitivo a la fase previa a la agresión: a castigar, además de las verdaderas y propias lesiones de los intereses protegidos, hipótesis de mera exposición a peligro. Al lado de toda figura delictiva principal se colocan tipos satélites, en función de defensa avanzada: los llamados *delits obstacles.*

Tal procedimiento legislativo no puede ser condenado *a priori;* porque, en el campo de los intereses difusos, la distinción entre la lesión efectiva y el simple peligro es difícil en la mayor parte de los casos.

Reconozco, por otra parte, que en materia de particular relevancia social también los tipos de peligro presunto pueden responder a exigencias serias de protección. Sin embargo, debemos recomendar a la prudencia del legislador que este proceso de proliferación de ilícitos penales no se adelante más allá de los límites de la efectiva necesidad.

Quiero, sobre todo, insistir sobre los presupuestos psicológicos de la responsabilidad penal. Uno de los fenómenos característicos del Derecho penal contemporáneo está representado, como es notorio, por la multiplicación de las responsabilidades a título de imprudencia. El fenómeno es correlativo, de un lado, a la frecuencia de riesgos típicos de una civilización mecanizada, que impone crecientes deberes de autocontrol; de otro lado, a la sensibilidad solidaria que compromete a los asociados a una constante vigilancia de las demás esferas de interés.

Sin embargo, hay un límite de racionalidad que la expansión de la imprudencia punible no puede traspasar, más allá del cual la observancia de la obligación de diligencia se convierte en inexigible. Sólo los intereses de mayor importancia social merecen ser protegidos incluso contra las agresiones imprudentes. En esta perspectiva, se capta toda la irracionalidad del sistema italiano que, en materia contravencional, considera al dolo y la culpa como perfectamente equivalentes y fungibles. (Art. 42, Código Penal.)

Se advierte, sobre todo en el ámbito de la empresa, el peligro de una expansión exagerada: la multiplicación de tipos culposos que tienden a los más diversos aspectos de la gestión empresarial impone a la cabeza de la empresa deberes de diligencia, singularmente razonables, pero insostenibles en su totalidad.

b) Esta última observación reclama nuestra atención sobre

la realidad organizativa de la empresa, tanto más compleja cuanto mayores son sus dimensiones. La ramificación de los órganos que encuentra reflejo visible en los «organigramas», debe ir acompañada de una descentralización de la responsabilidad penal, sobre todo en las empresas de grandes o medianas dimensiones. La distribución de las competencias y de la responsabilidad no responde sólo a elementales exigencias de organización, sino que favorece el efectivo cumplimiento de las prescripciones que regulan los diversos momentos de la actividad mercantil, anudando estrechamente la obligación a las posibilidades prácticas.

La imagen del empresario individual, o de los administradores en la empresa societaria, como único punto de referencia del mandato legal no corresponde a la realidad del ordenamiento: las obligaciones legales son inherentes, por lo común, al ejercicio de la actividad, y por consiguiente tienen un valor funcional que varía según la organización de la empresa.

La descentralización organizativa se realiza a través de la delegación de un órgano a otro de los poderes que le son inherentes. Naturalmente, es necesario verificar que la delegación no sea ficticia: que no represente una cómoda coartada para los vértices de la empresa, sino un instrumento para asegurar, con la eficacia operativa de la empresa, el respeto de los intereses penalmente tutelados.

La jurisprudencia italiana, superando incertidumbres iniciales, ha acabado por reconocer a la delegación eficacia eximente para el delegante, subordinándola a requisitos que garantizan la seriedad: la efectiva necesidad en relación a la estructura y dimensión de la empresa, la selección de personas cualificadas, la concesión de todos los poderes necesarios para el cumplimiento de las misiones delegadas.

c) No es preciso insistir sobre la claridad que debe reinar en la normativa penal: esta referencia no es superflua, dada la oscuridad que aparece a menudo en las leyes especiales. La certeza del derecho es un valor irrenunciable en todo el ámbito penal, sin distinción de sectores.

Quisiera aún apuntar las exigencias propias del derecho penal económico que acentúan la importancia concreta de lo expuesto.

La ley penal debe entrar, con todas las cargas que ello comporta, en los cálculos del empresario, en su programación tecnológica y financiera. Su observancia no siempre ha de ser fruto de una decisión de último instante; a menudo vienen impuestas obligaciones complejas de realizar, como la adopción de técnicas de producción o la instalación de aparatos que requieren una preparación profunda y costosa. Para poder valorar anticipadamente el costo de una iniciativa, para poder actuar racionalmente evitando defectos y excesos, el empresario debe conocer con exactitud aquello que la ley penal espera de él.

La precisión de la ley penal es, al propio tiempo, indispensable para asegurar la igualdad de condiciones entre los empresarios del mismo ramo, evitando que una desigual distribución de las cargas cree distorsiones en la competencia. No es necesario advertir que la certeza del derecho es esencial también para el correcto funcionamiento de una economía de mercado.

La disciplina penal de la actividad económica representa a menudo la resultante de una delicada valoración de intereses contrapuestos: por ejemplo, la exigencia de la productividad de un lado, la seguridad del trabajo o la protección del medio ambiente del otro. El legislador no puede renunciar a fijar él mismo los puntos de convergencia que considera válidos en una situación económico-social dada y adecuados al estadio de evolución tecnológica. Si adopta criterios demasiado elásticos acaba por confiarse a la buena voluntad de los particulares operadores económicos, favoreciendo de hecho a los menos escrupulosos; y al mismo tiempo se aplaza al balance que será efectuado por el juez paso a paso, renunciando a la uniformidad de aplicación de la ley.

La exigencia de cómputo y de uniforme aplicación de la norma penal, particularmente importante en materia económica, requiere tipos de delitos construidos en términos descriptivos y analíticos.

Han de evitarse los elementos «normativos», cuya verificación en el caso concreto exige un juicio de valor por parte del juez. Un ejemplo para no seguir lo constituye el artículo 501 bis, introducido en el Código Penal italiano en 1976, que castiga las «maniobras especulativas» sobre materias primas, géneros alimenticios de amplio consumo o productos de primera necesidad: concepto de fondo emotivo, imposible de definir.

Un tipo analítico exige la descripción expresa de todos los parámetros técnicos necesarios para llenar de contenido la obligación castigada legalmente: composición de los productos, cautelas contra los accidentes, niveles contaminantes de los residuos, etc. La Corte constitucional italiana ha reconocido razonablemente que sin violar el principio de legalidad la norma legal puede ser completada, en lo que atañe a los detalles de naturaleza técnica, por actos de la autoridad administrativa. A mi juicio, mejor es admitir, cuando lo exija el tecnicismo de la materia, una integración entre la ley penal y el acto administrativo, antes que quedarse satisfechos con normas incriminativas aproximadas.

d) El Derecho penal económico no tiene vocación de estabilidad: al contrario, está caracterizado por un movimiento evolutivo hacia una protección siempre más completa de los intereses colectivos, reclamada por el afinamiento de la conciencia social y posible por el desarrollo económico y el progreso técnico.

Este progresismo tiene una contrapartida que vale la pena señalar: la aplicación diferida en el tiempo de importantes textos legislativos. Precisamente porque, como se ha apuntado, se ha obligado al empresario a complejas y costosas innovaciones en los emplazamientos y en los procedimientos productivos, la ley no puede ignorar el tiempo técnico necesario para su cumplimiento. Una aplicación inmediata sería incompatible con la continuidad de la empresa, con las obvias consecuencias de orden social.

En algunos casos se ha previsto una aplicación gradual de la nueva disciplina. En materia de protección de las aguas contra la contaminación, la Ley número 319 de 1976 ha prescrito la adecuación de los residuos industriales en actividad, primeramente, dentro de los tres años de la entrada en vigor, a los límites de aceptación fijados en la correspondiente tabla, y después, dentro de los seis años sucesivos, a los límites fijados en una tabla más restrictiva.

A veces el legislador no puede eximirse de afrontar la carga financiera que el cumplimiento de una nueva disciplina comporta para la empresa: la legislación sobre contaminación de aguas ha debido prever la concesión de recursos para la construcción de plantas de depuración.

También la legislación referente al mercado, al disciplinar la producción y el comercio de los diversos productos, debe tener en cuenta exigencias económicas: la introducción de reglamentaciones más rigurosas a menudo viene ligada a la concesión de términos adecuados para la asunción de las restricciones.

e) El proceso penal representa el banco de prueba de la eficacia del derecho penal económico y de su uniforme aplicación.

No son necesarios procedimientos especiales. Está haciendo prueba negativa de ello, desde la perspectiva de la tutela de los derechos de la defensa y de la prueba de la verdad, el proceso directísimo introducido en Italia para los delitos económicos en la legislación de 1976, siguiendo un demagógico objetivo de ejemplaridad.

La vigilancia sobre la actividad productiva y el descubrimiento de las infracciones requiere sin embargo que la actividad judicial sea ayudada por organizaciones eficaces, por hombres técnicamente preparados y por medios adecuados. La especialización de la actividad de la policía judicial, en un campo de investigación que va desde los análisis de laboratorio a los controles contables, es una necesidad reconocida en Italia desde hace tiempo, aunque la dotación de medios deja a menudo que desear.

Sería incongruente que la Magistratura encargada de aplicar la legislación penal económica, se sustrajera a la exigencia de una especialización. Hasta ahora, en Italia la creación de funcionarios judiciales especializados en la materia es sólo esporádica y encuentra fuerte resistencia.

Seguramente estamos demasiado lejos del objetivo de una aplicación generalizada y uniforme del derecho penal económico. Existe, al contrario, un fenómeno característico de la situación italiana que no se puede silenciar: la existencia de una «economía *sommersa*» que sobrevive en las condiciones más difíciles gracias a una elusión sistemática de las obligaciones legales, especialmente en materia de relaciones de trabajo; mientras demasiadas empresas que cumplen con la ley, por vocación o por necesidad, vegetan en condiciones preagónicas, cuando no encuentran la salvación a costa del erario público.

La «economía *sommersa*» es un fenómeno que el jurista no puede justificar sin renegar de sí mismo. Pero el legislador pue-

de encontrar puntos de reflexión y enseñanza: preguntándose, para comenzar, si una evasión tan masiva no es el fruto, al menos en parte, de una legislación demasiado ambiciosa y demasiado onerosa para el sistema económico.

El fenómeno de la «economía *sommersa*» demuestra, por otra parte, que la eficacia de la intimidación penal no es ilimitada.

(*) Traducción: Miguel Bajo Fernández.

ECONOMIA DE MERCADO Y DERECHO PENAL(*)

La preocupación por los delitos económicos se remonta en Alemania a muy lejanos tiempos, dando, como fruto la importante Ley económica de 1954 que ha sido sustituida en la actualidad por la Primera Ley de reformas para la lucha contra la delincuencia económica de 1976.
El Prof. **Klaus Tiedemann** ha tenido participación importante en la reforma legislativa al ser uno de los más destacados redactores del capítulo de «Delitos contra la Economía» del Proyecto Alternativo alemán. La influencia que este Proyecto ha tenido en el actual Proyecto español de Código Penal de 1980 ha sido reconocida por nuestra doctrina, lo que explica el interés que para nosotros tiene este trabajo de **Tiedemann,** en el que se examina el modo en que el Derecho penal económico opera frente al principio constitucional de la economía de mercado.

I. Accesoriedad e independencia de los tipos penales económicos y la determinación de sus reglas

1. El Derecho penal y el orden económico se encuentran —pese a la relatividad que caracteriza a ambas instituciones— básicamente en una relación de independencia relativa: a diferencia de una corriente de la vieja literatura alemana del Derecho económico, cabe afirmar en la actualidad que el Derecho penal no tiene la misión de conformar el orden económico; por el contrario, únicamente ratifica un orden extrapenal y colabora de esta manera a su efectividad. Precisamente el Derecho penal resulta ser secundario y accesorio en el ámbito de la economía. Los mandatos y las prohibiciones del orden económico están contenidos en el Derecho económico. Las reglas de Derecho económico son el punto en el que engarzan la punibilidad y la sanción. En general, el Derecho penal resulta ser, de esta manera, sólo una parte no independiente del intervencionismo estatal en el ámbito económico.

2. De todos modos, no pocas veces, este punto de partida se relativiza tanto en lo teórico como en lo práctico. Un tipo penal tan clásico como el de la estafa, o como el de la competencia desleal —reconocido por la mayoría de todos los órdenes jurídicos—, se caracteriza por agregar a los mandatos y prohibiciones del Derecho económico una protección general frente al engaño y a la orientación fraudulenta de la clientela. Que la existencia de la prohibición del engaño ya se encuentra contenida en el Derecho mercantil o en el económico, es una cuestión de la que puede dudarse, tal y como lo muestran los intentos —hasta ahora vanos— de introducir en el Derecho de la Comunidad Económica Europea un principio de honestidad con referencia a las subvenciones (1). De todas formas en la cuestión de la prohibición del engaño y de la orientación fraudulenta de la clientela se trata, como ocurre con respecto a la prohibición de la utilización de la fuerza y de la amenaza, de estándares elementales referidos a la no utilización de ciertos medios, estándares que se encuentran en el Código Penal a causa de su contenido primitivo desde el punto de vista del mínimo ético económico que los hace independientes del concreto sistema económico y del orden jurídico específico de que se trate. Aproximadamente lo mismo rige, sin embargo, también para los nuevos tipos penales como la corrupción de empleados de empresas y la revelación o espionaje de secretos económicos, y aún para el caso del Derecho penal concursal, que procura asegurar el mantenimiento del patrimonio del deudor con independencia de lo propio del Derecho concursal, conteniendo a estos fines sus propios mandatos y prohibiciones, que sólo son en parte deberes jurídico-mercantiles, como, por ejemplo, la llevanza de libros y la realización de balances.

3. Allí donde el Derecho penal excepcionalmente se refiere de forma inmediata a reglas del Derecho económico mediante sus propios tipos penales, la accesoriedad y secundariedad de éste cede en favor de una autonomía y una propia función reguladora del Derecho penal, con independencia de que esta técnica legislativa, que tiene sus raíces, por lo general, en la división de competencias de los órganos nacionales de legislación y los Ministerios, nos parezca o no digna de aprobación. En este sen-

tido podríamos citar, por ejemplo, el Código Penal de Colombia, puesto en vigor en 1981, que sanciona al conductor de un vehículo que circula sin seguro contra accidentes. Incluso aquellos que no compartan la idea clásica de Binding de distinguir entre la norma extrapenal y la ratificación penal de la misma, estarán de acuerdo en que la introducción en el Código Penal del deber de concertar un seguro para participar en el tráfico automovilístico no es precisamente ideal desde el punto de vista de la política legislativa.

4. A pesar de lo que a primera vista pudiera sugerir el sorprendente ejemplo colombiano, no se trata de una rara excepción. Por el contrario, los órdenes económicos tienden, como consecuencia de sus rasgos planificadores, a proteger claramente, mediante tipos penales que incriminan acciones de agio (por ejemplo, art. 229 del Código Penal colombiano) y de elevación de precios (por ejemplo, art. 230 del Código Penal colombiano), con el objeto de brindar a la población un abastecimiento suficiente a través de la garantía creada para la circulación de mercancías (directamente del valor del dinero). En esta función, la elevación de precios presupone, por su parte, una determinación extrapenal de los mismos que debe llevar a cabo el legislador o la autoridad —en tanto el legislador no se remita a criterios generales de desproporción o de abuso—. En una economía de mercado sin fijación estatal de los precios, por el contrario, no se dan normalmente acciones de agio, dado que en una economía de mercado funcionando no existe ninguna razón para retraer la oferta de mercancías.

5. Los códigos penales de los países latinos, sobre todo, muestran la tendencia a introducir tipos penales que, a su vez, incorporan reglas económicas, es decir, extrapenales. Para demostrarlo es suficiente recordar la prohibición de cárteles en numerosos códigos penales (2), lo que precisamente pone de manifiesto que la técnica legislativa mencionada fracasa a menudo en la práctica. Tanto en Italia como en España y Sudamérica, pero también en Bélgica y Luxemburgo, rara vez se lleva a cabo un procedimiento por infracción de un tipo penal cometida por coaliciones prohibidas de empresas o por la alteración de precios mediante estas coaliciones, aunque este hecho pudiera tener su causa en la falta de conocimientos económicos y experiencia de la misma naturaleza de que puedan adolecer los fiscales y los tribunales, o bien que pueda explicarse a través de interpretaciones extraordinariamente difíciles de tipos penales de gran amplitud o, finalmente, porque no se da la aceptación necesaria de decisiones jurídico-penales por los factores económicos. La laboriosa distinción que se ha desarrollado entre cárteles «buenos» y «malos» (es decir, dañosos) en la jurisprudencia francesa correspondiente al artículo 419, número 2 del *Code Pénal,* muestra suficientemente que el trazado de los límites entre la prohibición y la excepción, entre comportamientos socialmente dañosos y socialmente beneficiosos o bien socialmente soportables en el ámbito económico, resulta mejor y tiene más éxito a través de una legislación extrapenal, que de todos modos debe coincidir en su contenido con la eventual protección penal del Código represivo (y viceversa).

6. El punto de vista que *prima facie* parece tener una naturaleza sólo técnico formal, en virtud del cual se regula un hecho social dentro o fuera del Código Penal, sobredetermina por lo tanto la exigencia del Estado de Derecho de conformar la regla de la manera más precisa posible y, dado que la determinación en general está condicionada también por una cierta prolijidad, resultará que una regla referente a un hecho económico estará tanto más determinada cuanto más se aleje del Código Penal y ocupe lugar en el Derecho penal especial. La economía de mercado requiere una determinación óptima, dado que la calculabilidad de los riesgos jurídicos adquiere especial importancia allí donde el empresario privado debe obrar sobre la base de su propio riesgo financiero y personal. Esto se corresponde con el hecho, verificado en la experiencia, de que los órdenes económicos planificados muestran en general una determinación de los tipos penales menos estricta. De todos modos, la regulación de la protección penal en el Código Penal no significa necesariamente que el tipo penal sería más indeterminado que el correspondiente al Derecho penal especial: también en el Derecho penal especial la protección penal remite por lo general a normas más amplias, contenidas por regla general en la misma ley. En consecuencia, no cabe afirmar que el nuevo Derecho penal del medio ambiente haya sufrido mermas en su determinación al ser incorporado en 1980 al Código Penal.

II. Concepto y principios conformadores del Derecho penal económico en la República Federal Alemana

7. En la nueva configuración (parcial) del Derecho penal económico que tiene lugar mediante la primera ley de lucha contra la criminalidad económica (1976), el legislador alemán no ha adoptado reflexiones teóricas referentes al concepto de Derecho penal económico o de delito económico. Su punto de partida fue, por el contrario, la idea de alto contenido *práctico* referente a la insuficiencia del tipo general de la estafa (parágrafo 263 del Código Penal alemán) en relación a la lucha contra nuevas formas de delincuencia económica o por lo menos en referencia a su masificación.

Dado que el legislador alemán, de todos modos, al renovar el Derecho penal económico material, había introducido ya con anterioridad una especialización de las fiscalías y los tribunales provinciales, procedió ahora a su unificación, lo que era necesario en razón del principio constitucional del juez legal, por lo que, al establecer la competencia de las cámaras penales económicas en la ley, se vio obligado a fijar qué hechos punibles debían considerarse como delitos económicos. El parágrafo 74.*c),* inciso primero de la Ley de constitución de tribunales (GVG), se sirve del principio de la enumeración en conexión con una cláusula general: los cinco primeros incisos de este precepto señalan una serie de tipos penales que deben considerarse según la descripción legal como delitos económicos y sobre todo referidos a *delitos especiales,* es decir, que tienen la particularidad de fundamentar el círculo de autores de los mismos mediante una cierta coincidencia con el punto de vista criminológico sobre la criminalidad económica. Se trata de la estafa de subvenciones, la estafa de crédito, la quiebra, el favorecimiento de acreedores o de deudores; hechos punibles de la Ley contra la competencia desleal (en especial propaganda desorientadora, corrupción de empleados de empresas privadas, revelación de secretos económicos), hechos punibles de la Ley de sociedades por acciones, de la Ley de sociedades de responsabilidad limitada, de la Ley de cooperativas y de la Ley sobre exhibición de cuentas de determinadas empresas o consorcios; hechos punibles de la Ley de Bancos, depósitos bolsas y créditos, así como también de la Ley de vigilancia de seguros; hechos punibles contrarios a la Ley penal económica de 1954, a la Ley de comercio exterior, a las Leyes de divisas y al Derecho al monopolio financiero impositivo y aduanero (así como hechos punibles provenientes de otras leyes a las que se aplica el Derecho penal impositivo); hechos punibles de la Ley de vinos y del Derecho alimentario. Adicionalmente el parágrafo 74.*c),* inciso sexto (GVG), caracteriza algunos delitos patrimoniales (estafa, defraudación, usura, corrupción) como hechos punibles económicos, «en la medida en que para juzgarlos se requieran conocimientos especiales de la vida económica». Este criterio apoyado en razones de *criminalística* resulta ser extraordinariamente amplio e inseguro y, por lo tanto, objetable desde el punto de vista constitucional, pues la intervención de los tribunales sólo puede establecerse, naturalmente, después de la comisión del hecho. La practicabilidad de este criterio ha sido juzgada de forma variada y, en general, se le ha considerado dudoso. El criterio da lugar a cuestiones enojosas también en la práctica, fundamentalmente cuando los jueces carecen de los conocimientos económicos que requiere el caso particular.

8. También merece mención dentro de este contexto una definición legislativa tácita de los hechos punibles económicos: el parágrafo 30 del *Abgabenordnung* admite el levantamiento del secreto fiscal cuando se persiguen o deben perseguirse hechos punibles económicos que, por su forma de comisión o la magnitud del daño causado, son adecuados para perturbar considerablemente el orden económico o la confianza de la generalidad en la transparencia del tráfico mercantil o en el trabajo reglamentario de las autoridades o de las instituciones públicas.

9. Por lo tanto, si el legislador alemán no parte de un concepto unitario del delito económico, cabe prestar atención, en razón de que hasta ahora las reformas del Derecho penal alemán solamente han sido parciales, a la sistemática y la fundamentación del Proyecto Alternativo, ya que este Proyecto podría haber influido, por lo menos parcialmente, en el Proyecto español de 1980. Los «hechos punibles contra la economía» del Proyecto Alternativo (3), publicado al comienzo de.1977, se refieren, en primer término, a los hechos punibles contra la competencia y los consumidores (limitaciones de la competencia, inclusive el boicot y las estrategias coactivas, corrupción

de empleados, publicidad engañosa y engaños en la concertación de contratos), a los que se agregan los hechos punibles contra empresas (sabotajes, revelación de secretos económicos, difamación en el tráfico económico, lesión del derecho al nombre comercial *(Firmenrechtverletzung)* y abuso de las facultades jurídico sociales); contiene asimismo un título sobre hechos punibles contra los medios de pago y la economía crediticia (abuso de cheque, abuso de tarjeta de crédito y de tarjeta de cheque, abuso de letras de cambio, fraudes de crédito, aportación de datos incorrectos en prospectos y de consejos de asesoramiento incorrectos respecto a la inversión de capitales); también regula en particular los delitos bursátiles (utilización abusiva de información del *insider,* influencia engañosa en el curso de valores bursátiles); asimismo contiene una nueva redacción de los delitos concursales y de los delitos que se cometen en el ámbito de la presentación mercantil de cuentas (falsificación de balances, etc.), así como de los hechos punibles contra las finanzas públicas (estafa impositiva, fraudes en la obtención de subvenciones); en un apéndice, el Proyecto Alternativo (AE) contiene indicaciones referentes a zonas marginales que no pertenecen en sentido estricto al Derecho penal económico, pero que probablemente requieren regulación penal (delitos de computación, intervenciones que afectan los derechos de autor y de invención, estafa de seguro, usura y cuestiones particulares referentes a una nueva configuración de la defraudación -*Untreue*). En la fundamentación del AE (4) se expresa que éste ha partido, en coincidencia con el punto de vista mayoritario de la ciencia del Derecho penal, de que el delito económico «se caracteriza por el hecho de que no sólo atenta contra intereses individuales, sino contra bienes sociales supraindividuales del suceso económico, así como por el abuso de los instrumentos de la vida económica actual que son imprescindibles para su funcionamiento». Ejemplos referentes a la primera categoría son las infracciones del Derecho de monopolios, las infracciones fiscales, los fraudes en la obtención de subvenciones, etc., mientras que el abuso de balances, letras de cambios, cheques, etc., sirven para ejemplificar la segunda categoría».

10. En la *conformación* del Derecho penal económico que acaba de describirse, el legislador alemán ha utilizado preponderantemente —y en contra de la resistencia opuesta por la economía alemana— la figura de los *delitos de peligro abstracto.* Esto rige tanto para los tipos penales de obtención fraudulenta de crédito o de subvenciones introducidos por la primera Ley de lucha contra la criminalidad económica de 1976, como también con respecto a la incorporación al Código Penal del Derecho penal del medio ambiente. No cabe afirmar otra cosa de la nueva regulación —fuera del Código Penal— de los delitos fiscales en la *Abgabenordnung* de 1977, ni de la nueva redacción y complementación de los tipos penales de la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada de 1981. Por lo demás, los tipos penales que ofrecen desde 1976 una nueva redacción, como la usura y los delitos concursales, se basan fundamentalmente en la figura de los delitos de peligro abstractos.

La circunstancia de que esta conformación del Derecho penal económico, apoyado en los delitos de peligro abstracto, constituya una considerable restricción de la libertad del empresario, resulta indiscutible y es alegada constantemente por los opositores de la reforma, entre los cuales naturalmente no se suele hacer mención de que las leyes económicas del Derecho penal especial, concretamente del Derecho penal de sociedades, de la competencia, y fiscal, se basan desde hace décadas en los delitos de peligro abstracto y se aplican de la misma manera. También se silencia a menudo que para los delitos de peligro abstracto del Derecho penal especial es suficiente, por regla general, con la comisión culposa. En vista de la amplitud del concepto de empresa utilizado en el Derecho de la competencia, tampoco puede sostenerse seriamente que se trate aquí —en el Derecho penal especial— de una culpa específicamente profesional.

11. Con respecto a la cuestión de si la incriminación basada en el peligro abstracto choca contra el principio constitucional de la *proporcionalidad,* cabe significar que el delito de peligro abstracto abarca una acción típica de riesgo que, por regla general, conduce al resultado. La prohibición de la ejecución de ciertas acciones corresponde a la idea de que el Derecho no puede prohibir la producción de un resultado dañoso sino solamente la realización de acciones peligrosas. Por otra parte, la prohibición jurídico penal constituye, especialmente en *relación al Derecho penal administrativo,*

una intervención que a menudo resulta menos grave. La regulación jurídico administrativa —como la prohibición legal salvo autorizaciones y deber de comunicación y verificación, etc.— someten la actividad global del empresario a la fiscalización estatal, mientras que la prohibición jurídico penal —como la de engañar en la solicitud de crédito o de subvención— solamente alcanza al sector socialmente indeseable de esa actividad. Un Derecho penal limitado a controlar mediante la creación de tipos penales y la persecución de hechos punibles puede ser, por lo tanto, más liberal que una legislación administrativa aunque no disponga de penas criminales.

III. La protección jurídico penal de la economía de mercado en la República Federal alemana

12. Con respecto a las relaciones de contenido del Derecho penal con la economía de mercado, cabe partir de la afirmación según la cual la economía de mercado significa libertad de la economía y del sujeto económico con respecto a la coacción estatal. Los límites jurídico-penales de esta libertad están dados, entonces, por el abuso de ella. Si es acertado decir que una concurrencia capaz de funcionar de acuerdo con sus reglas elimina y neutraliza la concentración de poder económico, surge con claridad que el Derecho penal tiene genuinamente la función de garantizar la competencia y la lucha contra el abuso de poder. Sin embargo, el concepto de abuso es, tanto política como jurídicamente, muy indeterminado y por ese motivo no puede ser adecuado para una concreción legislativa por parte del Derecho penal. Por otra parte, los tipos penales de las coacciones y la extorsión, así como la defraudación y el hurto, resultan ser demasiado primitivos para resolver los problemas reales y los conflictos de intereses que surgen en la vida económica. El tipo general de la estafa resulta ser, además, en todos los órdenes jurídicos, extraordinariamente complicado como para tomar en cuenta todas las dificultades de prueba que tiene el Derecho penal económico. El tipo de la defraudación del Derecho penal alemán es, en verdad, adecuado para todas aquellas relaciones de confianza a las que se refiere, pero no tiene correspondencia en numerosos ordenamientos jurídicos extranjeros, e incluso está cargado de muchas dificultades en el Derecho penal alemán que exige contra el autor la prueba de la conciencia de la contrariedad al deber de su acción. Es mejor, en consecuencia —inclusive en el ámbito de la defraudación—, pensar en tipos penales especiales que valoren las situaciones de intereses más frecuentes de la vida económica, y a la vez la lesividad social, en forma independiente, los cuales no deberían dificultar de manera extraordinaria la prueba, sino por el contrario facilitarla a través de una redacción especial del tipo penal. El Proyecto Alternativo intenta llevar a la práctica estos principios, como ya hemos dicho en el punto 9, y por eso estima la existencia de delitos económicos especialmente allí donde se da el abuso de instituciones e instrumentos de la vida económica pero, por supuesto, también en el abuso de las posiciones de poder, en el ámbito de la competencia.

13. En la República Federal Alemana (como en la mayoría de los otros Estados) no hay una economía de mercado totalmente libre y limitada exclusivamente por el abuso de la libertad en el mercado. Si la economía de mercado se vincula actualmente a un marco jurídico que la ordena, la economía *«social»* de mercado que se practica en la República Federal contempla los aspectos de las partes del mercado más débiles socialmente dentro del orden jurídico económico —antes aún de llegar al concepto de abuso—. El acontecimiento económico queda de esta manera enmarcado socialmente, lo que significa que la política económica se completa mediante una política social, sobre todo en la medida en que determinados sectores de la población no llegan como consumidores al mercado o carecen de medios suficientes para poder hacerlo. Esto debería de significar una tendencia hacia la protección penal reforzada de los sectores más débiles del mercado. En la realidad de los códigos penales y de las legislaciones penales especiales resulta, sin embargo, difícil en la República Federal Alemana identificar estos elementos. Por el contrario, la protección jurídico penal del consumidor, del trabajador, del que toma un crédito, del paciente, etc., apenas si se diferenciaría en su configuración de la que existe en otros países con una distinta concepción económica. La decisión fundamental —inclusive en lo referente a las dificultades— de una valoración correcta y de la correspondiente delimitación de intereses se encuentran también fuera del Derecho penal (Derecho de la competencia, del trabajo, de los productos alimenticios, de la regu-

lación del crédito, del Derecho médico, etc.). El contenido socio-estatal del nuevo orden de la economía de mercado en el Derecho penal alemán encuentra su expresión ante todo en la protección contra la usura, mientras que el nuevo tipo penal referido al abuso en materia de subvenciones *(infra,* 16) no afecta precisamente a las subvenciones de proyección social.

14. El legislador alemán busca en particular, en la *protección del orden de la competencia,* puntos de vista que sirvan a la utilidad económica general (o sea, a la no lesividad) de un comportamiento, tratando de alcanzar la acción en sí misma contraria a la prohibición, sancionando a través de la figura jurídica de las contravenciones administrativas *(Ordnungswidrigkeiten),* especialmente las contravenciones a la prohibición de prácticas de concentración (cárteles), de discriminación económica (por ejemplo, negativa a vender, boicot), de ofertar por debajo de los costes, que son perseguidas según el principio de oportunidad —y no de legalidad— por las autoridades administrativas de la Federación y de los Ländern. De todos modos, el principio de oportunidad está sujeto, en la práctica, en no raras ocasiones, a malos entendidos y al abuso de las autoridades en la ejecución de una política industrial de cooperación, en la medida en que se llega al acuerdo con el afectado, o bien mediante la amenaza de una multa administrativa se crea una situación político-económica deseable, de la misma manera que se elimina una indeseable. En verdad, la persecución de las contravenciones de las ordenanzas antimonopolio debería de tener lugar según el «arbitrio de las autoridades de persecución» (parágrafo 47, inciso uno, de la Ley de Contravenciones Administrativas), únicamente allí donde la infracción de las reglas de la competencia de acuerdo con su duración, efecto y culpabilidad del autor resultaran de menor gravedad: cuando se trate de infracciones graves, especialmente en los casos de acuerdos de precios de larga duración y acciones concertadas para la licitación, de bloqueos de suministros o de exigencias de boicot que tengan como consecuencia la eliminación económica del sujeto, etcétera, no debe quedar espacio para el arbitrio de las autoridades ni para la cooperación de los afectados. Por lo tanto, resulta también acertado que la comisión de expertos para la lucha contra la criminalidad económica designada por el Ministerio Federal de Justicia haya recomendado elevar de la condición de contravención administrativa a la de hecho punible a las infracciones graves contra la legislación antimonopolio, excluyendo de esta manera el arbitrio de las autoridades administrativas en relación a su persecución. La preocupación del Ministerio de Economía frente a esta introducción de la Justicia penal y, sobre todo, de la influencia en la economía del urbanismo han impedido hasta ahora que se sancione con pena criminal los acuerdos que desnaturalizan una licitación pública y que se basan en engaños muy cercanos a la estafa, tal y como ocurre por ejemplo en países como Austria, Suecia e Italia, que no ven con malos ojos la formación de cárteles, y como era el caso del Derecho penal prusiano hasta los años treinta de este siglo.

15. Entre las críticas de los políticos económicos alemanes contra la criminalización parcial del Derecho de la competencia y contra la consecuencia que está en ella implícita de conversión de la competencia de la categoría de mero instrumento de orden a la de bien jurídico protegido del Derecho penal, merece señalarse aquí que el Derecho penal y el principio procesal de legalidad, es decir la obligatoriedad del Estado de perseguir todo hecho punible, podría introducir en el Derecho de la competencia y en la vigilancia estatal sobre el funcionamiento de la misma, un rigorismo que no estaría de acuerdo con la ambivalencia económica de numerosas infracciones de la competencia. Por otra parte, la Ley alemana regula las medidas contra las limitaciones de la competencia en forma expresa y detallada, estableciendo qué excepciones existen y en qué forma es posible aplicarlas para eliminar la antijuricidad de una infracción del Derecho antimonopólico. La Ley alemana sigue incluso la idea de las prohibiciones *per se* de las prácticas limitadoras de la competencia, y el peso de estas infracciones no resulta ser en la práctica, en ningún caso, menor que el de los hechos punibles sancionados fuera de las leyes económicas, según la *Abgabenordnung* o según la Ley contra la competencia desleal. Globalmente, las objeciones políticas contra una criminalización parcial del Derecho alemán de la competencia no se dirigen a una protección de la economía de mercado, sino a su reemplazo por puntos de vista difícilmente controlables basados en un pragmatismo político económico: una protección consecuente de la economía de mercado, es decir,

del acontecimiento económico dirigido por el instrumento de la competencia, requeriría, como en los Estados Unidos y Canadá y como es también el caso de Japón y Francia, de una real punición criminal, sobre todo para las limitaciones graves de la competencia. Resulta injusto y sistemáticamente injustificable, que la economía exterior y el tráfico de divisas, la legislación sobre impuestos y la lealtad de la propaganda privada sean tratadas ante la opinión pública como bienes jurídicos penalmente protegidos, mientras las limitaciones artificiales de la competencia quedan en el nivel de las meras contravenciones administrativas. La circunstancia de que los sistemas económicos, individualmente considerados, se sirvan de diversos medios para imponerse, en razón de la relatividad de los sistemas sociales y de los bienes jurídicos penalmente protegidos, no es un argumento contra la protección jurídico penal sino todo lo contrario.

16. A menudo se percibe la idea de que los tipos penales del Derecho penal económico podrían conducir a una paralización de la iniciativa privada económica, por lo que se afirma que los nuevos tipos penales en el ámbito de la economía y también fuera del Derecho de la competencia, es decir, del ámbito de protección propio de la economía de mercado, devienen un problema fundamental de política general. En este sentido, por ejemplo, hubo que constituir una comisión interministerial poco antes de sancionarse la disposición correspondiente al tipo penal de la estafa de subvenciones (parágrafo 264, StGB) en el año 1976 para discutir si este tipo penal no podría tener un efecto paralizante —y esto aunque estuviera comprobado, según las investigaciones empíricas, que las subvenciones estatales (inclusive en la forma de subsidios para la inversión) tienen efecto promotor de la inversión sólo a partir de otros muchos factores, por lo que en realidad apenas si podrían producir el efecto económico deseado. Antes de la introducción del mencionado tipo penal se sostuvo también la idea de excluir de su ámbito de aplicación a los territorios lindantes con la República Democrática alemana, considerados dignos de promoción económica, para evitar el pánico que podría producirse entre los empresarios afincados en un territorio considerado económicamente débil. Todo esto no sólo constituye una exageración grosera de la prevención general jurídico-penal, sino que ilumina también la base de estas especulaciones: según éstas, una cierta medida de engaño, un retoque «cosmético» de los balances dentro de ciertos límites no sería dañino para la economía sino, por el contrario, estimulante. Afortunadamente estas reflexiones, que en realidad sólo podrían ser acertadas en casos baladíes, han sido superadas rápidamente.

17. Mientras el tipo penal de la estafa de subvenciones que acabamos de mencionar procura en forma directa la protección de la economía social de mercado, es decir, de la actividad directriz y promotora del Estado en el ámbito político económico, lo característico para la protección de los sujetos del mercado resulta ser la usura y el Derecho penal de la quiebra. Este ámbito parcial del Derecho penal protege a los acreedores y deudores, en tanto sujetos del mercado, contra daños patrimoniales, de la misma manera que el Derecho del trabajo lo hace en relación al trabajador frente a los daños que éste pudiera sufrir en su salud. Según el punto de vista alemán de la economía (social) de mercado, la relación de rendimiento y compensación debe de ser básicamente libre, incluso en el mercado de capitales y de la vivienda. Una fijación legal de las más altas tasas de interés permitidas no se encuentra, por lo tanto, en la legislación alemana, y la última sentencia que la Corte del Tribunal Federal (BGH) (5) ha dictado en la materia ha rechazado expresamente el punto de vista sostenido por el Tribunal Superior del Estado (OLG) de Stuttgart, que pretendía introducir un límite superior objetivo para los intereses (100 por 100 sobre los intereses habituales del mercado) para contratos de crédito a plazos y contratos de pagos parciales. Esto corresponde a la situación creada por la reforma legislativa del año 1976 que eliminó la referencia a la tasa «habitual» de interés en el parágrafo 302.*a)* del StGB, con lo que se dio lugar al principio de la individualización, es decir, la consideración del total de las circunstancias del caso concreto para determinar la tasa «adecuada» de los intereses. Naturalmente que esta reforma no es más que una de las reformas que han quedado sobre el papel. Tanto la fiscalía como los tribunales se orientan en la práctica, como ocurre en otros Estados que también siguen el orden de la economía de mercado (por ejemplo, Suiza), a las tasas de intereses habituales, a los costos y a los criterios firmes similares que no coinciden necesariamente con los precios del mercado o con los precios

competitivos. Por este motivo hemos recomendado hace ya diez años en nuestro dictamen para el 49 Deutschen Juristentag (6) una concreción de los criterios de la economía de mercado respecto de las tasas habituales de interés a través de un límite superior (que podría configurarse según la técnica de la regla-ejemplo), así como una concreción mediante puntos de vista deducidos de los costos. De todas formas, los criterios decisivos de la práctica, reflejan claramente las dificultades que ya hemos mencionado al principio y las necesidades de concretar legislativa o judicialmente el concepto general de abuso o de adecuación. También en el Derecho alemán antimonopólico se recurre a una remisión a los precios de mercado extranjeros y a los precios de mercado nacional vigentes con anterioridad cuando se trata de la investigación del precio competitivo hipotético y se carece de concurrencia o bien ésta no funciona. Sobre la base de este inseguro criterio no se ha llegado todavía a una condena a multa administrativa en ningún caso particular. La circunstancia de que el problema de la regulación jurídica de la usura provoque problemas y dificultades especiales adicionales, como consecuencia de las tendencias inflacionarias de numerosos sistemas de economía de mercado que se observan en la actualidad, merece ser aquí claramente destacado.

18. Mientras el Derecho penal de la usura caracteriza los límites del abuso en el intercambio de prestaciones, el Derecho penal concursal actual toma en cuenta el hecho de que los procesos y ejecuciones coactivas de la competencia pueden llevar a la eliminación de un competidor del mercado sin que el competidor sea alcanzado por una sanción penal. Todos los órdenes jurídicos modernos parten, por lo tanto, del principio según el cual la mera producción del concurso, incapacidad de pagos o cesación de pagos como tales, no son punibles. Sin embargo, es posible que acciones culpablemente reprochables acompañen a la producción del concurso o bien sean la causa del mismo, con lo cual estas «acciones de bancarrota» resultan punibles de la misma manera que el mal desempeño de la gerencia en un sistema de economía planificada. Una característica especial del nuevo Derecho penal concursal alemán (desde 1976) consiste en que, junto a la enumeración de numerosas acciones de bancarrota (por ejemplo la sustracción de bienes de la masa), se establece una cláusula general referida a las demás acciones mediante las que el autor «de una manera que no se corresponde con las exigencias del orden económico y que lo transgreden gravemente disminuye su haber patrimonial, oculta la situación real de sus negocios o la disimula» (parágrafo 283.1, n.° 8 del StGB). Hasta ahora resulta tan poco claro el problema de la amplitud que esta cláusula general tiene en la práctica como su compatibilidad con el principio constitucional de la determinación del tipo penal. Lo único que resulta seguro es que, como criterio para determinar qué acciones son gravemente contrarias a la economía, sólo puede recurrirse al sistema actual de la economía de mercado a pesar de que éste, según la opinión dominante de la jurisprudencia alemana y de la teoría jurídica, no está garantizado por la Constitución.

19. En un sistema de economía de mercado adquiere, finalmente, significación la creación de medios financieros a partir de fuentes privadas de capital. Mientras en un orden de economía planificada sólo se tiende a la meta fijada por el plan y se crean los medios monetarios necesarios para ello, el competidor privado está constreñido a la riqueza de su imaginación para obtener créditos destinados a tomar parte en la financiación de la empresa. El que otorga un crédito tendrá a menudo —y especialmente en sistemas con tendencias inflacionarias o de poca estabilidad— interés en invertir su dinero en bienes de capital. La protección jurídico penal del mercado privado de capital y del mercado de crédito tiene una importancia decisiva, por lo tanto, en el sistema de la economía de mercado, sobre todo cuando —como ocurre en el tiempo que va desde la Segunda Guerra Mundial— las empresas sólo disponen por lo general de una suma relativamente pequeña de capital propio. En particular, la protección necesaria de este ámbito se lleva a cabo a través del Derecho penal de las sociedades comerciales, del Derecho penal bursátil y de los tipos penales contra la estafa de crédito (ver parágrafo 275.*b)* del StGB) y fraudes en las inversiones de capital (ver Proyecto de la segunda Ley de lucha contra la delincuencia económica). Las dos últimas materias se regulan fuera del Código Penal, en el Derecho penal especial, en razón de su estrecha vinculación con la fundación y los presupuestos para la autorización establecidos por el Derecho de

sociedades y por el Derecho bursátil, aunque sobre todo el deber jurídico penal que incumbe a la Administración de presentarse en tiempo en concurso (cuando se dan ciertas condiciones) es en el Derecho alemán un principio de las sociedades de responsabilidad limitada.

IV. Breve consideración del Proyecto español

20. El Título VIII del Proyecto español ha escogido —como también lo ha hecho el Código Penal colombiano que ya hemos mencionado— la denominación de «Delitos contra el orden socio-económico» y evita de una manera digna de encomio la discusión teórica sostenida desde hace décadas sobre una delimitación exacta de los ámbitos económico, financiero y social con sus correspondientes delitos. Las últimas reuniones dedicadas al capítulo sobre los delitos económicos en el Proyecto de Código Penal tipo muestran en forma penetrante lo poco fructífero que resulta discutir si el Derecho penal de la usura y el concursal, el contrabando y la estafa de crédito, son realmente partes del Derecho penal económico en sentido estricto o si se trata sólo de la protección de intereses individuales, o sea que no constituyen, según su forma de comisión, delitos propios de inteligencia en sentido criminológico.

21. También parece adecuado haber agrupado a los delitos económicos en un capítulo especial del Código Penal. En este sentido, es igualmente digno de especial encomio el haber incluido también el Derecho penal de sociedades (aunque con la designación poco feliz de delitos financieros), asimismo el orden y la división interna de este capítulo parece requerir una revisión.

22. Con las reservas naturales propias de un observador extranjero, puede sugerirse, sin embargo, una crítica particular dirigida a la estructura de los tipos penales:

— Los tipos subjetivos y los elementos del tipo contenidos en el artículo 331 y en el artículo 363, así como en los artículos 343 y 344 del Proyecto español son demasiado difíciles de probar, por lo que dichos tipos penales corren el riesgo de no ser aplicados. Especialmente en materia de Derecho antimonopólico y de la protección jurídico penal de los inversores, los tipos penales deberán ser fuertemente objetivados.

— La cantidad del perjuicio en la insolvencia (art. 330) pero, sobre todo, el precio hipotético de mercado en el artículo 344 del Proyecto, son extraordinariamente difíciles de determinar en la práctica, razón por la cual el importante y amplio artículo 344 debería ser redactado de otra manera.

— Asimismo resultan ser ampliamente indeterminados los tipos penales referidos a las empresas dominantes del mercado de los artículos 346 y 349. De todos modos, la jurisprudencia alemana y la de la Comunidad Económica Europea señalan que la «limitación relevante de la competencia» (art. 346 del Proyecto) puede ser comprobada en la práctica. Por el contrario, el concepto de abuso en el artículo 349 debería concretarse, por lo menos, mediante ejemplos legislativos.

NOTAS

(*) Traducción de Enrique Bacigalupo y Miguel Bajo Fernández.

(1) Cfr. TIEDEMANN, en *Leipziger Kommentar,* 10. Aufl., § 264 Rdnr. 90 mit Nachweisen.

(2) Cfr. artículo 419, Code pénal (Francia); artículo 501, Codice penale (Italia); artículo 540, Código penal (España); artículo 311, Code pénal (Bélgica); artículo 311, Código penal de Luxemburgo.

(3) *Alternativ-Entwurf eines Strafgesetzbuches,* Besonderer Teil: Straftaten gegen die Wirtschaft, 1977.

(4) *Loc. cit.,* pág. 19.

(5) BGH Sentencia del 12 de marzo de 1981, III ZR 92/79, publicada en *NJW,* 1981, pág. 1206, y *JZ,* 1981, pág. 344.

(6) Gutachten 49. DJT Bd. I (1972) s. C 42, 43, 61.

LA ECONOMIA OCULTA(*)

En Madrid, y durante los días 17, 18 y 19 de diciembre de 1981, se celebró un Simposio Internacional sobre Economía Oculta, organizado por la Dirección General de Estudios y Documentación de la Presidencia del Gobierno, donde se discutieron los temas más destacados de esta actividad —en modo alguno nueva; pero que en los últimos años adquiere características singulares a causa de la crisis. La misma naturaleza oculta, y en ocasiones al margen de la ley, de esta parte de la economía real de un país dificulta su conocimiento y su medida; no obstante, ciertos indicadores, como la falta de estadísticas sobre la economía oficial o las dudas sobre la fiabilidad de las cifras utilizadas, el reconocimiento de la presencia de un amplio fraude fiscal, y el peso de las pequeñas empresas en nuestra estructura productiva apuntan a que el tamaño de la economía oculta en España sea amplio, próximo al de otros países de cultura y estructura parecidos, como Italia. Y este volumen —sin precisar un porcentaje exacto— puede ser suficientemente importante como para mover a las autoridades económicas del país a promover estudios y planes para evitar un trasvase de la actividad económica desde la zona oficial, controlada y, por tanto, sujeta a todo tipo de cargas fiscales y sociales, hacia la economía oculta que escapa de esas obligaciones. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, atenta a los problemas actuales, recoge la exposición del tema que en la jornada inaugural del Simposio hizo el Ministro de la Presidencia del Gobierno, **Matías Rodríguez Inciarte,** y el resumen final de los trabajos y conclusiones del Secretario General **José María Espí Martínez.** Ambos trabajos constituyen una completa relación de las cuestiones que el crecimiento de este fenómeno implica y su lectura servirá, sin duda, para que se vaya creando un estado de opinión sobre un problema social importante de nuestra vida cotidiana.

AL proceder a la inauguración del Simposio Internacional sobre la Economía Oculta, he pronunciado, ya, la palabra *oculta* y debo confesar que con una cierta renuencia. Porque es difícil encontrar en castellano, una palabra que responda, de forma tan expresiva como la palabra «sommersa» en italiano, «underground» en inglés o «noire» en francés y me parece que refugiar bajo lo «oculto» algo, a veces, tan llamativo, como algunos de los fenómenos que esta economía incorpora, es algo así como disfrazar, de antemano, una cuestión cuyo contenido resulta sin duda más transparente. Quisiera, pues, estimular a los especialistas de habla castellana, para que, como uno de los frutos de sus trabajos, encontraran una nueva expresión con la que bautizar nuevas reuniones, pues el tema que hoy nos convoca no se agota desde luego con este primer Simposio Internacional sobre Economía Oculta aunque haya contado con la participación de destacados expertos.

Una segunda cuestión preliminar es el por qué de la participación protagonista del Ministerio de la Presidencia, y concretamente de la Dirección General de Estudios y Documentación, en el Simposio. En no pocas ocasiones, la tarea diaria que consiste en gobernar priva, a los que la ejecutan, de esa perspectiva temporal, de ese horizonte a medio plazo sin el cual los problemas no se plantean adecuadamente y sin el cual tampoco hay solución eficaz para estos problemas. La Presidencia del Gobierno, además de sus funciones coordinadoras y relativas a la gestión ordinaria de los asuntos del Gobierno y de la Administración, tiene la obligación y, por lo tanto, el propósito de dedicar una atención creciente a aquellos asuntos que, tal vez por no ser urgentes, no centran sobre ellos la atención debida del Gobierno. El Simposio Internacional sobre Economía Oculta es un ejemplo de este tipo de problemas que arrojan tenazmente su sombra sobre la acción del Gobierno pero que, quizás por su carácter esotérico, no ha recibido hasta ahora la atención debida.

Como economista, me siento vivamente interesado por los retos que nos plantea este sector de la economía real de nuestro tiempo que, por el momento, llamaremos Economía Oculta. La valoración de este fenómeno; la explicación de las causas y factores que inciden en su evolución; el estudio de su permanencia y de su posible creci-

miento; la definición de su contenido; las implicaciones que pueda tener sobre el curso futuro o el porvenir de la economía de mercado y del modelo económico que la sustenta son, todas ellas, cuestiones de suma trascendencia para el economista profesional, el profesor, el jurista, pero sin duda también para el hombre de gobierno.

Las investigaciones realizadas hasta la fecha en este campo han puesto ya de manifiesto, en una primera aproximación, la magnitud del fenómeno de la Economía Oculta, que incide sobre las principales variables de la economía. De esas variables que nos han servido, hasta ahora, como indicadores de nuestro nivel de bienestar material, de guía para la formulación de las políticas económicas y como balance de resultados de la gestión del Estado y de la marcha de la sociedad en su vertiente económica.

Por eso la Economía Oculta es una cuestión que debe preocupar al político, al hombre de gobierno que no puede desconocer las profundas ramificaciones políticas que tiene esta economía singular sobre problemas y cuestiones tan actuales, tan vivas y tan palpitantes como el empleo, la Seguridad Social, el nivel de la presión fiscal, la eficacia de la Administración Pública y la obediencia, el respeto y cumplimiento de las leyes, cuestiones todas ellas afectadas por la Economía Oculta. Cuestiones que, por otra parte, son objeto de la atención prioritaria del Gobierno.

Estas breves referencias a algunas de las materias tangenciales a la Economía Oculta ponen de manifiesto dos elementos esenciales: la importancia que tiene la valoración y el estudio de esta economía y su actualidad. Importancia, de un lado, que deriva no sólo de la magnitud de este fenómeno en relación con la economía observada u oficial, sin duda considerable, y que puede estar perturbando seriamente nuestro conocimiento de las economías nacionales y el diseño de las políticas y medidas económicas necesarias para afrontar la crisis, sino que también incide en la pervivencia y mantenimiento futuro del sistema económico por la tendencia aparente que muestra en su crecimiento.

Con respecto a la Economía Oculta se da, en cierta medida, lo que Hayek ha llamado la actitud «cientifista», derivada de la influencia de las ciencias físicas en muchos economistas. El Premio Nobel de Economía decía que «en las ciencias sociales se trata como importante únicamente lo que puede ser medido». Hayek calificaba esta actitud de totalmente arbitraria y consideraba que limitaba los hechos que pueden atribuirse como causas posibles de los acontecimientos del mundo real. Para él la aceptación de las teorías y políticas de los últimos años, que considera fundamentalmente falsas, ha estado principalmente basada en la evidencia cuantitativa, lo que ha llevado al rechazo de otras teorías alternativas que carecen de una base cuantitativa y sistemática y que podían ser más verdaderas.

No deja de ser curioso y estimulante para los economistas españoles que el economista liberal, comentando este aspecto del procedimiento científico y las limitaciones y errores a que pueden conducir los modelos económicos matemáticos o cuantitativos, nos recordase que «el punto clave lo habían visto ya aquellos notables anticipadores de la economía moderna que fueron los escolásticos españoles del siglo XVI, los cuales insistían en que lo que ellos llamaban *pretium mathematicum,* el precio matemático, depende de tantas circunstancias particulares que sólo Dios puede conocerlo».

Por otro lado, para muchos autores la Economía Oculta constituye una respuesta no programada y no prevista a las dificultades del sistema económico ante la crisis. Respuesta que tiene múltiples y diversas interpretaciones que van desde las abiertamente liberales que ven en la Economía Oculta una consecuencia inevitable de la creciente intervención estatal, hasta interpretaciones que la contemplan como una vuelta al capitalismo del siglo XIX, pasando por las visiones que la consideran un primer indicio de un proceso de transformación del sistema económico de mercado hacia un nuevo sistema, cuyos contornos están apenas definidos. Su actualidad está también vinculada a un fenómeno tan presente e inquietante como es la crisis económica y el conjunto de secuelas sociales que plantea.

Cabría, por lo tanto, decir que los trabajos sobre este tema son singularmente oportunos, pues inciden sobre cuestiones sometidas a un amplio debate en España, tanto entre los profesionales como entre los políticos, y que preocupan a todos: gobierno, partidos políticos, sindicatos y empresarios. Pero me parece que, además de oportunos, los trabajos sobre la Economía Oculta son eficaces porque pueden ofrecer, sin duda, interpretaciones originales a asuntos tales como la tasa de

¿ QUE ES LA ECONOMIA OCULTA ?

EN los últimos años, con diversos adjetivos —oculta, subterránea, irregular, sumergida, paralela, negra— se viene designando a un conjunto heterogéneo de actividades cuya faceta económica no se incorpora a las estadísticas oficiales.

Las transacciones que componen la economía oculta admiten la siguiente clasificación:

1.° Actividades que se sitúan fuera de la economía monetaria. Este apartado comprende el autoconsumo de las familias —sobre todo en el ámbito rural— y las transacciones que se realizan bajo la forma de trueque, y en el seno de unas buenas relaciones de vecindad y amistad. Este tipo de economía responde en general a etapas de bajo desarrollo, aunque en un país tan avanzado como Estados Unidos ha surgido un fenómeno nuevo: los clubs de trueque donde distintos profesionales intercambian sus prestaciones para evitar los elevados tipos marginales del impuesto sobre la renta.

2.° Operaciones ilícitas según la legislación penal. El contrabando, el tráfico de drogas, los juegos de azar, apuestas y loterías clandestinas, la prostitución, la entrada ilegal de trabajadores extranjeros constituyen las principales actividades de este apartado; pero sus límites no son precisos. Ciertas actividades pueden pasar a ser ilegales y al contrario. El comercio de bebidas alcohólicas en Estados Unidos o el juego en España son claro ejemplo de los cambios en el Código Penal, que tienen una vertiente económica importante: el paso de la economía oculta a la oficial de unas transacciones que siempre habían existido.

3.° El ocultamiento voluntario de todo o parte del tráfico mercantil de las empresas y de los ingresos de las familias para evitar, por una parte, impuestos y cuotas de la seguridad social y, además, actuar en un marco más flexible que el oficial. Los reglamentos administrativos y laborales pueden suponer una pesada carga adicional a las empresas que, en momentos de crisis, necesitan reaccionar con rapidez a los cambios de mercado o a las innovaciones tecnológicas. El trasvase de sus actividades al ámbito de la economía oculta es una tentación difícil de vencer si el coste de entrada o la posibilidad de ser descubierto no es alta.

La reciente expansión de la economía oculta en los países occidentales tiene fundamentalmente unas *causas económicas:*

1.° El aumento de la presión fiscal y el intervencionismo del Estado, que pueden frenar el crecimiento de la economía privada y/o aumentar la parte correspondiente a la economía oculta. En los países intermedios —como Italia o España—, con un gran peso de la pequeña empresa y una larga tradición de fraude u ocultación fiscal, la tentación de caer en la economía oculta es muy fuerte para el empresario, y a favor de esta alternativa juega un rápido crecimiento de las cuotas de la seguridad social y de los impuestos directos retenidos y pagados por la empresa.

2.° La existencia de un mercado laboral poco flexible, simultáneamente con un paro creciente, que puede proporcionar trabajo «negro».

Con menos fuerza que los motivos económicos, existen *causas sociológicas y psicológicas* detrás de la economía oculta. Unas responden a la estructura social, con predominio de las relaciones informales o familiares. Parientes o amigos del empresario que trabajan a tiempo parcial, u ocasionalmente en su negocio sin ser dados de alta; trabajadores del campo, de la construcción o de la hostelería indistintamente, otros que son autónomos y asalariados a la vez; en resumen, una compleja red de relaciones económicas que dificultan su inclusión en los rígidos moldes del análisis económico, y que fácilmente escapan de la observación estadística.

No puede olvidarse tampoco la gratificación del trabajador autónomo, del artesano ante la obra completa, el sentimiento de igualdad en el trato con el cliente, la posibilidad de planificación de su horario de trabajo. Son éstos rasgos de una economía que, hasta fecha reciente, se consideraban sobrepasados por una sociedad tecnocrática que ensanchaba su base a medida que iba asimilando las áreas menos urbanizadas. Pero como Marcuse señalaba: «La capacidad de la tecnocracia para proveer satisfacciones es de tal manera que a su vez genera sumisión y debilita la racionalidad de la protesta.» Cuando la crisis de los setenta ha puesto en duda —al menos a corto plazo— la funcionalidad de ese sistema, ha surgido un movimiento de indisciplina y resentimiento en las jóvenes generaciones por integrarse en esa sociedad tecnocrática y buscan otras fórmulas de trabajo para subsistir que les aleja del mercado oficial donde se sienten manipulados. De la extensión de este fenómeno, mezclado pero distinto del paro juvenil, no se tiene aún una información cierta y cuantificada, pero, sin duda, colabora el aumento de la economía oculta.

En los *países de economía de planificación central,* la economía oculta (irregular o segunda economía) cumple una función de ajuste a las rigideces del plan que no tiene en el sistema de libre mercado. Existen dos fuentes principales donde se genera la economía oculta: la especulación y las prácticas ilegales en la gestión de las empresas estatales. La especulación es una infracción relacionada con el funcionamiento de una economía dirigida, y consiste en vender a un precio superior al oficial bienes escasos en el mercado oficial. Ese mercado extraoficial o «negro» es muy amplio en tales países porque la oferta de bienes de consumo no se ajusta correctamente a la demanda, y hay épocas con un fuerte déficit de los mismos. Por otra parte, la política industrial no favorece la producción de ciertos bienes duraderos —como automóviles— y sus precios de reventa entre particulares son muy superiores a los oficiales. Una de las principales fuentes de la economía oculta en los países del Este se encuentra en las prácticas ilegales —pero frecuentes y, a veces, necesarias— a las que tienen que acudir los directivos de las empresas estatales para cumplir las cuotas de producción fijadas en el Plan; en otros casos, se rebaja la calidad de la producción a fin de obtener un excedente de unidades físicas sin contabilizar. Con estos bienes —además de un posible lucro personal— y, a través de una extensa red de relaciones informales, el director consigue de sus proveedores los recursos que necesita o unos envíos de primeras materias sin retrasos.

actividad y de ocupación, la reforma de la Seguridad Social, su cobertura y financiación y el permanente debate sobre el grado de intervención estatal en economía.

Ya de lleno sobre la cuestión nuclear que nos ocupa vemos que un análisis, siquiera simplificado, de la Economía Oculta incluye, entre otras, tres tipos de actividades:

- Actividades ilegales o delictivas, perseguidas o prohibidas por la Ley, tales como el tráfico de drogas o el contrabando.
- Actividades lícitas pero no declaradas a efectos fiscales, de Seguridad Social o de los reglamentos sobre Higiene, Sanidad y Contaminación.
- Actividades que cumplen todos los requisitos legales pero que no se incluyen en las estadísticas oficiales por errores o insuficiencias de las mismas.

Desde el punto de vista de la formulación de políticas adecuadas, es útil este tipo de clasificación, pues permite pensar en una gama de acciones diferenciadas respecto de cada una de ellas. Así, las actividades ocultas por fallos en el aparato de medición estadístico tienen una terapéutica, en principio, más fácil, cual es la mejora de la organización y los métodos estadísticos. Esta es una cuestión, sin duda, importante en toda la economía moderna, pero quizás de menor entidad relativa ante los problemas que plantean las restantes actividades reseñadas. No obstante, y puesto que la he mencionado, no quiero dejar de manifestar mi sólida convicción de que precisamos de una considerable mejora de nuestras estadísticas como base indispensable para mejorar la eficacia en la toma de decisiones.

Las restantes actividades, las ilícitas y las no declaradas, son las que plantean realmente unos dilemas más difíciles, que exigen unas respuestas y un tratamiento adecuados por parte de la sociedad y del Estado. En el caso de las ilícitas o ilegales, su carácter oculto es intrínseco a su naturaleza, pues sólo pueden ejercerse de esta forma en cuanto que son contrarias al código de valores aceptado mayoritariamente por nuestra sociedad. Ante ellas sólo cabe la represión o limitación mediante los instrumentos con que cuentan los poderes públicos; es decir, mediante una labor de policía eficaz. Sin embargo, su expansión o reducción viene determinada en su mayor parte por factores ajenos al control de los gobiernos, influyendo decisivamente en su evolución actual las actitudes sociales ante las mismas. Es más, la crisis actual que incorpora importantes cambios en los códigos de valores, las hace más tolerables socialmente, lo que favorece su incremento. También los altos niveles de desempleo y la escasez de oportunidades que suponen para la población, favorecen su expansión.

Creo que la instauración del sistema democrático en España y su progresiva instalación en nuestros comportamientos y en el tejido social, al concederle una absoluta legitimidad a las leyes, contribuirá decisivamente a ese mayor respeto a las mismas y a una minoración de estas actividades. Sin duda, a los gobiernos les compete velar por su eficacia, por su cumplimiento, lo que pasa por la mejora y reforma de los medios con que cuenta el aparato administrativo y judicial del Estado. En estos ámbitos estamos iniciando profundos y radicales cambios que habrán de favorecer un tratamiento más apropiado de aquellas situaciones.

En último término, estas actividades ilegales merecen una discusión más específica y detallada que nos alejaría del centro de la cuestión que nos ocupa: la Economía Oculta, en sentido estricto.

En cuanto a las actividades no declaradas, que son las más específicas y propias de la Economía Oculta, por su carácter de fenómeno nuevo en nuestras economías, caben, a mi juicio, dos tipos de actitudes que no son, en modo alguno, excluyentes.

Por un lado se debe reflexionar sobre la expansión de la economía irregular en el marco de la crisis económica contemporánea. Por otro, hay que enfrentarse abiertamente y combatir los aspectos ilegales enraizados en la Economía Oculta, es decir, transformarla e incorporarla a la economía normal u oficial.

No es, en modo alguno, deseable que un Estado y un gobierno consientan comportamientos que afectan a la pervivencia misma del sistema, a su raíz, al orden social y económico. La defensa de los derechos del trabajador, la salvaguardia de la salud y de la higiene en el trabajo, la protección del medio ambiente, la defensa de los derechos de la mujer, de los menores y de los grupos socialmente marginados, no pueden desvincularse de un tratamiento activo de la Economía Oculta. La competencia desleal,

frente a las empresas que cumplen sus obligaciones con el Estado y los trabajadores, y el atentado contra toda la colectividad, que comporta la defraudación en los impuestos, son cuestiones que un gobierno no debe tolerar y que tienen que ser combatidas con la energía que el interés de la sociedad, el interés del Estado y de los ciudadanos exigen.

Pero esta actitud no supone ignorar o dar la espalda a una realidad que, pese a sus aspectos negativos a los que he hecho referencia, también nos muestra la vitalidad de nuestra sociedad ante la crisis económica y nos ilustra sobre los fallos y limitaciones del propio sistema económico.

Por ese motivo, creo que el gobernante debe acercarse a esa realidad económica no sólo con un propósito combativo, sino también de recuperación para la sociedad, con el fin de aprovechar sus enseñanzas para la mejora de nuestro sistema social y de nuestras empresas e instituciones económicas. Veamos pues, ahora, cuáles son esas enseñanzas que se deducen de esa explosión de las economías sumergidas.

En una primera aproximación, y pese al estado incompleto y escasamente estructurado de nuestro conocimiento sobre estas actividades, se pueden establecer las siguientes conclusiones:

1.ª El creciente intervencionismo estatal en la economía no es una buena respuesta a la crisis económica y, posiblemente, constituya un serio obstáculo para su solución. Aun reconociendo la importancia del papel de un sector

ESTIMACIONES DEL TAMAÑO DE LA ECONOMIA OCULTA

La propia naturaleza de la economía oculta dificulta su medición. Los datos son difíciles de obtener en todos los casos, y en algunos, como en las actividades delictivas, prácticamente son imposibles de conseguir. No obstante, ha habido intentos de cuantificar su tamaño, aunque las cifras a que se llega sean muy distintas. Según se consideren como ciertos los resultados de unos u otros métodos, la apreciación de su dimensión cambia radicalmente la importancia de este fenómeno.

La economía oculta, según unos, es sólo un campo residual, marginal y de escaso interés para la política económica, o bien, según otros, se trata de una parte tan importante de la economía real (economía observada más economía oculta) que, al considerarla, debe cambiar la valoración global de la situación y las decisiones de política económica.

Los métodos de investigación seguidos para llegar a una aproximación del tamaño de la economía oculta pueden clasificarse en directos o indirectos.

Los primeros se basan fundamentalmente en datos obtenidos por encuesta o muestreo de declaraciones fiscales del Impuesto sobre la Renta, elevándose los resultados a la totalidad de la población. En este grupo el principal trabajo corresponde al Internal Revenue Service (IRS) de Estados Unidos. A una muestra aleatoria de 50.000 declaraciones del Impuesto sobre la Renta se las sometió a una sistemática y profunda comprobación respecto a los ingresos declarados, que llevó a conocer el volumen de las rentas legales no declaradas. Para los ingresos ilegales por actividades delictivas —obviamente no declarados— el estudio del IRS acudió a estimaciones de expertos. El tamaño de la economía oculta para Estados Unidos que se deduce de esta investigación se sitúa entre el 5,9 y el 7,9 por 100 del PNB en 1976.

Dentro de este tipo de mediciones se sitúa también la de G. Ofer sobre la economía de la URSS en 1976. En Israel, este investigador realizó una encuesta a 1.200 familias de emigrantes judíos procedentes de la URSS para conocer sus presupuestos familiares en el período 1972-74, ya que en aquellos años los emigrantes vivían en la URSS. A pesar de los defectos técnicos de esta encuesta, debidos a que: 1.° la muestra no puede considerarse representativa de la población de la URSS; 2.° la precisión de las respuestas es pequeña a causa del tiempo transcurrido entre los hechos y el momento de la encuesta; 3.° se trata de una población claramente sensibilizada contra el país de procedencia; las respuestas confirman un consumo doméstico superior al que correspondería a los ingresos oficiales y que tiene su explicación en la presencia de una economía oculta («segunda economía») en los países socialistas.

Otra alternativa para medir la economía oculta parte de un planteamiento macroeconómico, indirecto y basado en ciertas conjeturas que cuestionan la validez del mismo método para todos los países. En este grupo se ubican las investigaciones de M .M. Gutmann, E. Feige y V. Tanzi, basadas en estadísticas y relaciones monetarias.

El trabajo de M. M. Gutmann se apoya en las siguientes hipótesis: 1.° Todas las transacciones de la economía oculta se pagan en dinero en efectivo. 2.° Tales actividades son el resultado de una fuerte presión fiscal y de las restricciones legales que el gobierno establece para la economía. 3.° El *ratio* entre dinero en efectivo en manos del público y depósitos a la vista no está influido por cambios en las costumbres del público a causa de la fiscalidad, ni por otras medidas del gobierno o por cualquier otro factor desde 1941. 4.° La relación dinero en efectivo y demanda agregada que existía en el período 1937-1941 se toma como base de los cálculos posteriores, es decir, se considera que no existía economía oculta en aquellos años. El aumento del dinero en efectivo desde 1941 se debería, según Gutmann, al crecimiento de la economía oculta. Dicho incremento de efectivo se multiplica por el *ratio* de PNB a dinero legal (con exclusión del aumento de efectivo), y el resultado se considera una estimación aproximada de la economía oculta, que alcanzaba la tasa del 10 por 100 del PNB estadounidense en 1946.

El método de Feige parte de la conocida ecuación de I. Fisher (Teoría cuantitativa del dinero MV = PT. Las premisas que el autor considera son: 1.° El *ratio* PT/PNB nominal es constante. 2.° Si no existe economía oculta, el PNB nominal es igual al que aparece en la Contabilidad Nacional. 3.° En el año 1939 no existía economía oculta, por lo cual Feige toma como partida de su investigación el valor de la *ratio* PT/PNB de aquel año. El autor calcula el valor actual de PT y lo divide por el *ratio* PT/PNB en 1939, el resultado sería el PNB nominal actual, y la diferencia entre el PNB así medido y el PNB recogido en la Contabilidad Nacional estadounidense constituye una estimación indirecta del tamaño de la economía oculta (27 por 100 en 1979).

Vito Tanzi basa su hipótesis de trabajo en que la demanda monetaria es función de varias variables y entre ellas, de modo especial, depende de la presión fiscal, y estima, a partir de ese coeficiente, el porcentaje de dinero en efectivo que demanda el público para actividades que escapan al Fisco.

Otros trabajos e informes pretenden cuantificar la economía oculta, pero su fundamento va más por el camino de la intuición o de la experiencia de los expertos que por el de la construcción teórica. En este grupo, el informe Delorozoy llega a los siguientes resultados:

En España ha habido varios intentos de conocer la importancia de este fenómeno. Los profesores A. Lafuente y M. A. Moltó, siguiendo los métodos de V. Tanzi y Gutmann respectivamente, llegaron a cifras muy distintas. Para el primero la economía oculta española alcanza un 23 por 100 del PNB oficial, por lo que se sitúa al nivel de Italia, mientras que para Moltó sólo sería un 1 por 100 del PNB.

Otros trabajos han investigado aspectos parciales de la economía oculta, y se ha puesto de relieve su notable papel en ciertos sectores y regiones. Enrich Sanchis y Josep Picó han estudiado el trabajo a domicilio en las provincias de Levante y sus resultados no difieren esencialmente de los expuestos en el informe sobre «El trabajo de la mujer en Cataluña», o de las opiniones recogidas entre los delegados al I Congreso de CC.OO. en Cataluña: un 16 por 100 de estos delegados señalaban que sus empresas daban trabajo a domicilio y un 39 por 100 que sus empresas destacaban su producción entre autónomos o pequeñas empresas auxiliares.

TAMAÑO DE LA ECONOMIA OCULTA

PAISES	*% del PNB*	*FASE EN QUE SE ENCUENTRA*
Japón	1	Economía oculta emergente
R. Federal Alemana	2	Economía oculta emergente
Francia	6	Economía oculta emergente
Reino Unido	8	Organización de la economía oculta
Suecia	10	Organización de la economía oculta
Estados Unidos	12	Organización de la economía oculta
Italia	20	Institucionalización de la economía oculta

público considerable para el buen funcionamiento del sistema económico y de una sociedad moderna, procede, en la situación actual, plantearse los límites sociales de esa presencia y flexibilizar estos mecanismos de intervención estatal de forma que suponga las menores perturbaciones posibles al funcionamiento de la economía de mercado y de las empresas.

2.ª Los sistemas de Seguridad Social basados en amplias coberturas de prestaciones de tipo gratuito, financiados con impuestos sobre los salarios y organizados sobre bases estatales exclusivamente, son muchas veces, injustos y fomentan el desempleo, el despilfarro de los recursos, la picaresca social e impiden el nacimiento de nuevas empresas socialmente responsables y plenamente legales.

3.ª Es preciso un mayor clima de libertad de iniciativa empresarial para el mantenimiento y progreso del sistema económico y social del mundo occidental y para lograr una mayor flexibilidad en las relaciones laborales y en la organización de las empresas. Ello requiere de un cambio en las relaciones laborales, en la dirección de un mayor diálogo que propicie el clima de cooperación y minore la confrontación y la conflictividad social.

Esta es, pues, mi manera de ver el problema de la economía irregular: combatir los aspectos ilegales de la misma; recuperar

su dinamismo y actividad para la economía normal; y, por último, aprovechar sus enseñanzas para estructurar una nueva política que nos ofrezca soluciones efectivas y duraderas contra la crisis económica.

NOTA

(*) Intervención del Ministro de la Presidencia, don Matías Rodríguez Inciarte, en el acto de inauguración del Simposio Internacional sobre Economía Oculta. Madrid, 17-XII-81.

CONCLUSIONES DE UN DEBATE SOBRE LA ECONOMIA OCULTA(*)

EL Simposio Internacional sobre Economía Oculta, celebrado en Madrid, ha conseguido la aportación y participación valiosas de un plantel verdaderamente destacado de expertos nacionales y extranjeros y también ha logrado conjugar la reflexión intelectual con el análisis realista dentro de un clima de cordialidad e interés en los debates mantenidos a lo largo de unas apretadas jornadas de trabajo. Y este tratamiento en un tema tan complejo, ambiguo, controvertido y actual como es la Economía Oculta, ciertamente no resultaba sencillo.

Pero, al margen de estas consideraciones, creo que es posible sentirse satisfechos del Simposio desde una perspectiva más profunda y rigurosa, la que contempla los efectos conseguidos en relación con los objetivos perseguidos. Los responsables de la decisión de llevarlo a la práctica nunca hemos considerado su realización como un fin en sí mismo, sino como un medio al servicio de los objetivos establecidos en esta materia, dentro del enfoque interdisciplinario y de prospectiva que caracteriza el tratamiento de los programas de investigación y estudio del Ministerio de la Presidencia del Gobierno.

Es pronto para hacer un balance final de resultados cuando, además, esta iniciativa genera efectos inducidos que irán aflorando a lo largo del tiempo. Pero creo que se dispone de elementos de juicio suficientes para hacer una apreciación global, aunque no sea completa, sobre el grado de consecución de aquellos objetivos.

En esta perspectiva voy a situar las reflexiones que siguen:

En su dimensión externa, el Simposio tenía el propósito de sensibilizar a la opinión pública española sobre la trascendencia del tema para que tomara conciencia sobre su dimensión y las consecuencias que comporta para nuestra sociedad. Como recogía el editorial de un diario de Madrid: «Nos parece interesante, por razones obvias, el Simposio organizado por el Ministerio de la Presidencia en la medida en que éste ayude a concienciar a los ciudadanos de la gravedad y verdaderas dimensiones de este problema».

Pues bien, yo creo que todos los españoles estarán de acuerdo en reconocer el gran interés que ha despertado el Simposio Internacional sobre Economía Oculta e, incluso, la sorpresa que ha suscitado, más allá del ámbito estrictamente profesional, el conocimiento de algunos aspectos debatidos en el mismo. En este sentido hay que agradecer la aportación de los medios de comunicación social para lograr que el conocimiento de la Economía Oculta traspase el círculo de los estudiosos y llegue con rigor y precisión a la opinión pública. En beneficio de todos, sería deseable seguir contando con esa ayuda, pues un mayor conocimiento por parte del público de temas como el de la economía irregular, que son reflejo y manifestación de los más significativos y graves problemas sociales de España, contribuirá decisivamente a crear unos estados de opinión favorables al diálogo, la comprensión y, en consecuencia, a la resolución de los mismos; condiciones todas ellas imprescindibles, para afrontar los difíciles retos que nuestro país tiene en la hora actual.

Por otra parte, la celebración del Simposio se concebía como una oportunidad no sólo interesante, sino también útil, para que los distintos expertos nacionales y extranjeros pudieran confrontar y comparar sus distintos puntos de vista sobre las hipótesis mantenidas y el estado de sus respectivas investigaciones.

El contenido de los debates y sus conclusiones ponen de

relieve la importancia de las cuestiones examinadas y, sobre todo, han propiciado un cierto proceso de convergencia en las interpretaciones analíticas disponibles sobre algunos fenómenos de la Economía Oculta. Queda todavía mucho camino por recorrer, pero se han conseguido en el seno de este Simposio, algunos elementos muy útiles para esclarecer el panorama confuso de su tratamiento.

En una aproximación más concreta a ese contenido, hemos de recordar que el planteamiento inicial respondía al análisis de tres aspectos básicos dentro de la economía no observada: los problemas de medición de su volumen, el conocimiento de las causas que la influyen o determinan y las implicaciones que comporta para la propia organización del sistema económico.

a) *Medición de su volumen*

En cuanto al primer aspecto, aunque se ha comprobado que no se dispone de mediciones seguras de la Economía Oculta española, las aportaciones metodológicas realizadas durante estas sesiones servirán, sin duda, de instrumento y acicate y, por tanto, contribuirán a que los economistas nacionales puedan ofrecer en breve plazo unas estimaciones más ajustadas. En cualquier caso, el Simposio ha puesto de manifiesto que existe un amplio acuerdo sobre la importancia de su magnitud y, sobre todo, de su evolución en España, con valores que posiblemente no resulten muy alejados, a tenor de algunas aportaciones realizadas, de las estimaciones ofrecidas por los profesores Feige y Fuá sobre las economías estadounidense e italiana, respectivamente.

b) *Identificación de las causas explícitas*

El segundo aspecto, el de dilucidar los motivos o causas que influyen o determinan el nivel y desarrollo de la economía irregular, aparece particularmente complejo. En su presencia subyacen tanto motivaciones subjetivas como objetivas. Para avanzar en el conocimiento de las primeras será preciso realizar un esfuerzo importante en materia de análisis sociológico, con el fin de ofrecer interpretaciones suficientemente generales y rigurosas más allá de meras impresiones personales.

Entre las causas objetivas y globales que explican la existencia y la evolución de la economía irregular, parecen desempeñar un papel decisivo los aspectos económicos, laborales y fiscales. A nivel general, el comportamiento igualmente creciente de la Economía Oculta en países tan diferentes como Estados Unidos, Italia y España, entre otros, parece confirmar que ésta sigue una evolución relacionada con la aparición de la *crisis económica.* Expresado en otros términos, puede decirse que a medida que se produce el estancamiento del nivel de actividad en la economía normal u observada, aumenta el volumen de la oculta o no observada. Ello puede ser indicativo de que ante la crisis económica, hay un importante grupo de empresas y actividades que pasan del sector observado de la economía al sector oculto o sumergido.

Otra explicación sobre la que hay una amplia coincidencia de criterios entre los especialistas españoles e italianos, es la que relaciona la *presión fiscal* existente sobre la actividad económica con el crecimiento de la economía irregular. Según esta tesis, a partir de un determinado nivel, los sucesivos incrementos de la presión fiscal, incluyendo en este concepto las contribuciones de las empresas a la Seguridad Social, e incluso los costes inherentes a las intervenciones y reglamentaciones estatales sobre las empresas y el trabajo, promueven el desplazamiento de muchas actividades y empresas hacia el sector de la economía oculta; es decir, ésta crece a costa de la economía normal u observada, como consecuencia de los aumentos de la presión fiscal entendida en el sentido más amplio.

De forma adicional, y complementando esta última explicación, son especialmente sugerentes las tesis del profesor Fuá, que vinculan la presencia de altos niveles de economía irregular en los países del sur de Europa a su *retraso en la incorporación al desarrollo económico,* con respecto a los países del norte de Europa. Este retraso en la incorporación al progreso económico y a la industrialización de España, Italia, Grecia y Portugal, dificulta el que sus economías incorporen las innovaciones de los nuevos procesos tecnológicos a la actividad económica. El menor grado de tecnificación de su actividad económica se traduce así, en que la evolución de la productividad al aumentar los niveles de empleo, se reduzca, lo que produce que estas economías no sean tan competitivas, en iguales condiciones de coste y de presión fiscal, como las de los países nórdicos. De ahí que sus empresas, ante una situación de costes altos y/o de presiones fiscales elevadas, abando-

nen el sector observado de la economía para pasarse a la Economía Oculta. Se puede decir que, en el caso de los países mediterráneos, hay posiblemente un componente de *atraso tecnológico* en la explicación del crecimiento de la Economía Oculta.

Ambas explicaciones, la que pone su acento en la crisis económica y la tesis de la presión fiscal, no son contradictorias y se presentan como coincidentes, por lo que es posible que se refuercen la una a la otra. El hecho de que, al menos en España, el incremento de la presión fiscal aparezca coincidiendo en el tiempo con la crisis, hace difícil aislar ambos factores por el momento y hasta tanto no se disponga de más estudios y observaciones. En este sentido, las investigaciones de doña Carmen Vázquez, en torno al enfoque de la presión fiscal, son particularmente relevantes y vienen a demostrar una realidad que, si bien era conocida de forma parcial, se admitía con reservas como práctica generalizada en una buena parte de la actividad económica española, especialmente en el sector de las pequeñas y medianas empresas.

Dentro de la contribución de esta profesora convendría también destacar su interpretación sobre el futuro de la economía irregular y sus consecuencias para el desarrollo general de la actividad económica. A su juicio, el desplazamiento hacia la economía oculta de actividades y empresas desde el sector de la economía observada o normal se hace con pérdida de parte de la actividad global, pues la disminución en la economía observada es superior al aumento que se produce en la economía oculta. En esas condiciones, la *economía irregular* no puede ser, de ninguna manera, un *sistema de producción con futuro.*

Entre otros factores explicativos del desarrollo actual de la economía sumergida se ha mencionado también la contestación social al *intervencionismo estatal* en distintas facetas de la vida económica y laboral. Como dice Hayek, la visión que tiene una buena parte de la población europea, al ver al Estado y a los gobiernos como las instituciones responsables de todo lo negativo que sucede en la sociedad, conduce a una interpretación del proceso social que pone en entredicho y contradice la supervivencia futura del régimen de libertades propio de las sociedades occidentales. Desde esa perspectiva, el desarrollo de la economía irregular se interpreta como un ejemplo de ese fenómeno de crisis de identidad del Estado que conduce a una crisis de autoridad.

Dentro de ese enfoque, y en el caso de los países europeos de la cuenca mediterránea, se ha subrayado la *influencia ejercida por su respectiva cultura industrial.* El desarrollo de la empresa moderna y su aceptación social implica unos niveles culturales y unas instituciones o usos sociales que la hacen posible. El espíritu de empresa, de riesgo y de innovación, va ligado a sociedades y a culturas con tradición emprendedora, en ambientes donde la libertad ha sido caldo de cultivo de la iniciativa privada y de la empresa moderna durante decenas de años. Y estos factores culturales favorables para el nacimiento de nuevas empresas y el desarrollo de las mismas no existen con suficiente arraigo en las tradiciones históricas de los países

¿POR QUE PREOCUPA LA ECONOMIA OCULTA?

SIN precisar su dimensión, pero con indicios ciertos de su crecimiento, hay una opinión general entre los expertos de que la economía real es mucho más amplia que la economía contabilizada a causa de la economía oculta, y de que son graves las consecuencias de la presunta disminución relativa de la parte oficial. Las razones de esta opinión se encuentran tanto en la distorsión que produce en la asignación de recursos, como en el desenfoque al que lleva a la política económica.

Respecto de lo primero, este fenómeno se autorrefuerza, porque la economía conocida soporta obviamente la totalidad de las cargas fiscales y, al distribuirse entre un número cada vez menor de contribuyentes, aumenta la tasa del impuesto y el incentivo a pasar a la zona en sombras de la economía. Pero a medida que las tasas de los impuestos crecen, su recaudación marginal disminuye y, a partir de un determinado momento, el rendimiento del impuesto disminuye absolutamente, por lo que la amenaza del déficit se hace realidad.

En segundo lugar, si las cifras oficiales sobre el paro están supervaloradas, o si las tasas de ahorro y consumo, o de actividad productiva, están sesgadas, las medidas de política económica se toman sobre una información falsa. La distancia entre la realidad y los datos estadísticos condiciona la eficacia de la política económica, y se duda razonablemente de que con una dimensión amplia de la economía oculta las medidas de corrección sobre los desequilibrios de la economía oficial tengan algún sentido, o incluso se ha llegado a afirmar que son contraproducentes.

¿ QUE ACTITUD TOMAR ANTE LA ECONOMIA OCULTA ?

LA respuesta es difícil porque en parte la economía oculta da una respuesta eficaz —aunque insolidaria— a la crisis de los setenta. El profesor Feige recomienda:

1.° Incrementar los costes de entrada en la zona de la economía oculta; el instrumento adecuado es el control sobre las actividades económicas.

2.° Reducir los incentivos para entrar, siendo las medidas adecuadas, en este caso, bajar las tasas impositivas y liberalizar la economía.

3.° Que el gobierno gane la confianza del público mediante una actuación justa y honesta en la gestión de los recursos públicos.

Sin embargo, para muchos autores el grado de tolerancia oficial respecto de la economía oculta debe estar en función del papel que se reconozca a la misma, en cuanto se acepte que responde a una realidad que inyecta flexibilidad al sistema económico. La desaparición repentina de la economía oculta paralizaría totalmente el funcionamiento del sistema económico.

citados, lo que puede propiciar el desarrollo de actividades al margen de la economía oficial.

Además, el *crecimiento objetivo y subjetivo de los servicios sociales por parte del Estado,* con la carga financiera que ha supuesto para las empresas y la rigidez de los sistemas de contratación laboral, han influido también en la generación y desarrollo de un verdadero mercado de trabajo clandestino, donde tanto los oferentes como los demandantes aumentan su beneficio personal, lo que explica su comportamiento.

c) *Efectos sobre el funcionamiento del sistema económico*

En lo que se refiere a la forma de organización económica que implica la economía irregular y sus consecuencias para el progreso general de la sociedad, se ha puesto de relieve que las empresas adoptan un modelo descentralizado, basado en la subcontratación con pequeñas unidades productoras, generalmente familiares, a las que su dispersión les permite fácilmente situarse fuera del área observada y vigilada y soslayando impuestos, cotizaciones a la Seguridad Social, y reglamentaciones, pueden producir a menores costes.

No obstante, parece quedar claro que, si bien este sistema constituye una fórmula de supervivencia a la crisis, al basarse en muchos casos en una tecnología obsoleta, lo único que se logra es incrementar la vida física de equipos no competitivos y, en definitiva, no podrá mantenerse mucho tiempo.

Esto no implica ignorar el hecho de que este tipo de organización productiva, como recoge la ponencia del profesor Sanchiz, tiene plena vigencia en determinados sectores, donde las economías de escala no se consiguen en el proceso productivo propiamente dicho, y donde se presenta la ventaja de una gran flexibilidad y dinamismo en la adaptación de la oferta a la demanda.

Así, en el caso italiano, la organización basada en pequeñas unidades productivas se ha mostrado pujante en zonas con gran tradición artesanal, con trabajadores muy profesionalizados, en sectores muy intensivos en mano de obra, con productos de alto valor, y con una estructura caracterizada, diferencialmente respecto al caso español, por su fuerte conexión con los mercados exteriores que les permite operar con plena eficacia en los mismos.

Pero, en todo caso, podemos afirmar que la Economía Oculta, juzgada desde el ámbito estricto de las consideraciones económicas, y sin entrar en las valoraciones dictadas por el ordenamiento legal vigente y aceptado socialmente, no ofrece ningún futuro a la economía española, pues es una forma de supervivencia y, a la larga, lleva a la reducción del nivel de empleo y de actividad económica.

Pensamos que las más importantes enseñanzas que se derivan de los estudios sobre la Economía Oculta, en su situación actual, se refieren a la influencia de los mecanismos de intervención excesiva del aparato burocrático en la actividad económica y a las cargas fiscales y de Seguridad Social que recaen sobre las empresas. En países como el nuestro, estos factores pueden tener una incidencia especialmente grave al ir unidos a unas condiciones y características sociales que perjudican la obtención de los niveles de capital, técnica y organización, con que cuentan los países más avanzados del resto de Europa.

* * *

En esas condiciones, podemos plantearnos, a modo de reflexión final, la responsabilidad y la capacidad de los gobiernos para enfrentarse con este complejo problema. Su tratamiento, en el caso español, lo sintetiza el Ministro de la Presidencia en estas mismas páginas: combatir sus aspectos ilegales, recuperar su dinamismo y actividad para la economía nacional y aprovechar sus enseñanzas para estructurar una nueva política que nos ofrezca soluciones efectivas y duraderas contra la crisis económica.

Desde esa perspectiva se debe avanzar en varios frentes simultáneamente:

A) En la medición del caso español. Las limitaciones puestas de manifiesto a lo largo de estas jornadas para conocer, con un mínimo de rigor, la realidad de nuestra Economía Oculta, exigen un esfuerzo de los expertos a fin de evitar que, como dice O'Higgins, la cuantificación de esa Economía Oculta dependa de un acto de fe.

B) En la clarificación de posturas sobre este fenómeno por parte de las distintas instituciones sociales: organizaciones empresariales, sindicatos y partidos políticos. Difícilmente se podrá lograr la toma de conciencia deseada en la opinión pública sobre la trascendencia de este fenómeno y difícilmente se podrá conseguir que las acciones de la Administración alcancen toda su eficacia si no se cuenta con una actitud resuelta por parte de tales instituciones, más allá de meras declaraciones de principios, muchas veces no exentas de ambigüedad, sobre sus consecuencias globales para la sociedad.

C) En la evaluación de los efectos producidos por las medidas adoptadas hasta el momento para penalizar su existencia o desarrollo.

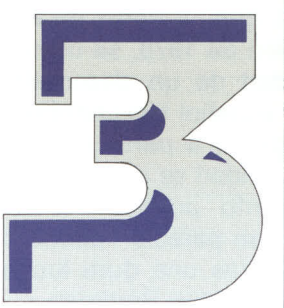
D) En el análisis y aplicación de nuevas medidas que, sobre la base de la experiencia, sirvan, por una parte, para impedir la presencia de las condiciones que favorecen el desarrollo de la Economía Oculta, y, por otra, para incorporar sus aspectos positivos para la economía observada y el progreso general de la sociedad.

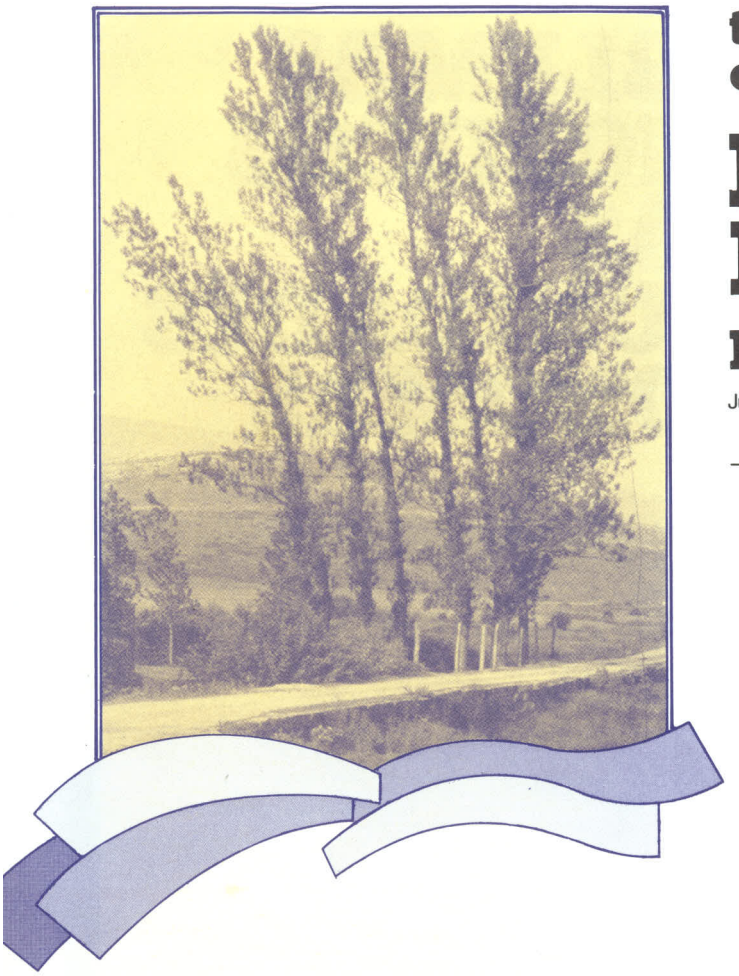
Este es el múltiple reto que se debe asumir ante este complejo tema. Desde el Ministerio de la Presidencia del Gobierno, y dentro de sus competencias, se seguirá prestando atención a este fenómeno social, propiciando el desarrollo de iniciativas fructíferas que sirvan al doble objetivo de lograr un mejor conocimiento de su realidad en nuestro país y faciliten la instrumentación de políticas más eficaces para su tratamiento.

NOTA

(*) Intervención del Secretario General de la Presidencia del Gobierno, don José María Espí Martínez, en el acto de clausura del Simposio Internacional sobre la Economía Oculta. Madrid, 19-XII-81.

PROBLEMAS ECONOMICOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS





tensión económica en

LA CUENCA DEL DUERO:

Ideas y realidades

Juan VELARDE FUERTES

Aquí uno no se puede quedar parado ni tenderse ni sentarse
no hay ni silencio en las montañas
sino seco trueno estéril sin lluvia
no hay ni soledad en las montañas
sino hoscas caras rojas que gruñen y miran con desprecio
desde puertas de casas de barro agrietado. Si hubiera agua.
Y no roca.
Si hubiera roca
y también agua
una fuente
un charco entre la roca
si hubiera ruido del agua sólo
no la chicharra
y la hierba seca cantando
sino ruido de agua sobre una roca
donde el zorzal canta en los pinos
plip plop plip plop plop plop plop
pero no hay agua.

T. S. ELIOT, *La tierra baldía,* V, 340-358.

ambito del estudio (*)

EN estos momentos españoles es absolutamente preciso que aclare el ámbito geográfico del que me voy a ocupar. Parece evidente que dispares influencias políticas originan que, a partir de la Constitución de 1978, se cierre la posibilidad de un desarrollo territorial español tan uniforme como el logrado a partir de 1833. Tal uniformidad se encontraba unida al triunfo político del liberalismo, que parecía haberla conseguido tras una dura lucha contra el Antiguo Régimen.

Edme Champion, en un excelente libro sobre la situación de Francia según la exponen los famosos *Cahiers* de 1789, asegura que la organización territorial allí del Antiguo Régimen era incoherente, absurda y extravagante (1). El académico Domínguez Ortiz titula *El mosaico español* a la parte II de su libro *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español* (2). Es evidente que sus raíces se hunden en la Edad Media, y aún a finales del siglo XX extraen de viejas instituciones vigores renovados. Las provincias vascas, Cataluña y Navarra, son ejemplo claro de esto. Pero también surgen revalorizaciones históricas más o menos curiosas. En Galicia aparece una evidente mitificación de sus estructuras feudales destruidas por los Reyes Católicos; en Andalucía se refugian en viejos reductos medievales islámicos; en Castilla se observa una presencia muy activa de lo que se pretende sea el espíritu comunero trasladado a los años 80. Esto demuestra que algo existía en los rescoldos carlistas que a través del fuerismo, afloran en los diversos nacionalismos vascos y en la especial estructura paccionada de Nava-

rra. A ellos pronto se habían unido, primero, los vientos extravagantes de un federalismo que no se sabía bien por qué se planteaba, pero que derivó en un famoso cantonalismo, y, después, las doctrinas regionalistas con fundamentos krausistas. El romanticismo alborota todo con sus contradicciones, que se manifiestan con enlaces de la Escuela Histórica de Savigny. A partir del final de la I Guerra Mundial, aparece el marxismo como un nuevo factor que procura liquidar el racional esquema del liberalismo. La II República frena, en sus comienzos, los vientos que procedían del Antiguo Régimen, e impulsa los que vienen, ya de los krausistas, ya de los marxistas. Liquidado casi todo esto en 1939, en 1976 reverdece en una serie de pactos políticos que explican, evidentemente, la entraña del título VIII de la Constitución de 1978.

A lo largo de la transición aparece así una serie de nuevas cristalizaciones territoriales. Surge de este modo una nueva realidad espacial en España, denominada Castilla-León. Su ámbito provocó muchas polémicas, culminadas a finales de noviembre con unas votaciones en el Ayuntamiento de Cuéllar, decisivas para conocer si Segovia se desgajaba o no hacia una autonomía uniprovincial. Pero parece que si se supera el actual momento histórico en el que, según el profesor García de Enterría, «nuestro país se juega literalmente su propia subsistencia» (3), es posible que surja una entidad política que abarque las nueve provincias de la Cuenca del Duero: León, Zamora, Salamanca, Valladolid, Palencia, Soria, Segovia, Avila y Burgos. Como señala el muy completo trabajo de Ignacio Olábarri Gortázar, *La cuestión regional en España, 1808-1939* (4), las viejas regiones históricas de León y Castilla la Vieja aparecen enunciadas en el R. D. de Burgos de 1833 por primera vez, pero como simple soporte de la división territorial (5). En la adaptación a efectos de mi análisis, prescindo de dos provincias que en 1833 se consideraron de Castilla la Vieja, ya que resulta claro que van a tener un desarrollo autonómico uniprovincial propio: las de Santander —que se constituye como Cantabria— y Logroño, que lo hace como La Rioja.

Aclarado esto, debo añadir otro dato más. ¿Cuál es la médula del problema de la Cuenca del Duero? Para mí es bastante clara. Con una base material muy pobre, que, al no tener la salida hacia Portugal desde la Edad Media, se empeora aún más, se alza con el control político de toda España. Esto, además, es sentido vocacionalmente desde que, probablemente en la corte de Alfonso III el Magno, se decide enlazar la resistencia contra el Islam con el restablecimiento de la estructura estatal visigótica. Un famoso párrafo de la *Crónica Profética,* que se escribe en abril del 883 quizá por Dulcidio, presbítero toledano que fue embajador de Alfonso III en Córdoba, dice (6): «... princeps noster gloriosus domnus Adefonsus proximiori tempore in omni Spanie predicetur regnaturus». Quizá fue ya en tiempos de Alfonso II el Casto (791-842) cuando, como dice Claudio Sánchez-Albornoz, «se abrió camino un vivaz neogoticismo, que soñó

(*) Cuando se reproducen textos del siglo XIX en este artículo se pasa su ortografía a la actual. Así evito un pesado juego de *sic* que no viene al caso, porque éste no es un trabajo de historia de la lengua española. La cita de T. S. Eliot la tomo de la traducción de José María Valverde, en *Poesías reunidas 1909-1962,* Alianza Editorial, Madrid, 1978. El contenido de *La tierra baldía,* como señalaba Eliot, debe analizarse teniendo en cuenta dos obras: la de Jessie L. Weston, *From ritual to romance,* sobre la leyenda del Santo Grial, y la de Frazer, *La rama dorada.* El zorzal de que habla es el *Turdus aonalaschkae pallasii;* Chapman, en el *Manual de Aves del Este de Norteamérica,* destaca como justamente famoso su «canto de goteo de agua», que no tiene igual «en su pureza, dulzura de tono y exquisita modulación».

(1) Véase en *La France d'après les cahiers de 1789,* París, 1889.

(2) Barcelona, Ariel, 1976.

(3) En *Estudio preliminar* al tomo *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española,* Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980, página 19.

(4) Publicado en el libro *La España de las autonomías. (Pasado, presente y futuro),* Madrid, Espasa-Calpe, 1981, tomo I, págs. 111-119. La bibliografía que consulta el profesor Olábarri Gortázar es muy completa.

(5) En estos momentos en que es moneda común el criticar la reforma administrativa de Javier de Burgos, he de indicar que hago mías estas palabras de Vicente Palacio Atard en *La España del siglo XIX, 1808-1898 (Introducción a la España contemporánea,* Madrid, Espasa-Calpe, 1978, pág. 250): «En verdad, una de las reformas administrativas que se había llevado a efecto con más eficacia desde 1833 había sido la nueva distribución provincial planteada por Javier de Burgos. Las 48 provincias que componían el territorio nacional no eran entidades de nueva creación absoluta, ni se siguió para establecerla el criterio geográfico del modelo francés. En general, los criterios históricos esenciales fueron respetados en la configuración de las provincias. No fue, pues, una división caprichosa y artificial... De la eficacia del sistema provincial moderno, creado por los moderados en 1833 y ratificado posteriormente por moderados y progresistas, da razón su pervivencia durante siglo y medio en las líneas esenciales de la concepción administrativa y de la distribución geográfica. En nuestros días, en que se habla mucho de región y de regionalismo, no cabe olvidar esa otra realidad histórica que es la provincia.»

(6) En la versión de Manuel Gómez-Moreno de este pseudo Ezequiel en «Las primeras crónicas de la Reconquista. El ciclo de Alfonso III», en el *Boletín de la Academia de la Historia,* 1932, tomo C, páginas 622-628; el párrafo en la 623.

con la continuidad de la historia hispano-goda» (7). Por supuesto que se precisó el impulso que va de Pelayo a Alfonso II para que surgiera esta idea que no había nacido entre los primeros alzados en Asturias y vencedores en Covadonga. Claudio Sánchez-Albornoz es tajante (8): «Nada más lejos del propósito de aquellas gentes de la montaña, en los comienzos de su levantamiento, que la idea de una restauración de la monarquía toledana... Los rebeldes empezaron por no pagar los tributos acostumbrados y por atacar a los berberiscos musulmanes establecidos en el país, más guiados acaso por ansia de venganza y por amor a su propia libertad, que por fines políticos.»

Mas al observar el neogoticismo emergente en Alfonso II el Casto, y claramente triunfante en Alfonso III el Magno, cabe plantearse el tema de las causas (9), pero no el de su existencia. Al coexistir con el establecimiento de la frontera bien entrada la cuenca del Duero, los mensajes de los eruditos de la corte asturiana de Alfonso III adquieren toda su significación. La *Crónica de Alfonso III* o *Chronica Visegothorum* y la *Crónica Albeldense* o *Epítome histórico universal* lanzan un concreto mensaje político: debe restablecerse la monarquía visigoda. El esfuerzo político pronto va a tener su capitalidad en esta cuenca: la corte de León. Así empieza una larga tensión que no voy a historiar, pero sí que voy a traer hasta estos momentos con cinco pinceladas: la medieval; la del siglo XVIII; la del prerregeneracionismo; la de los regeneracionistas y, ahora mismo, la de los neo-regeneracionistas.

el primer testimonio de una pobreza como base de un gran esfuerzo

En la Edad Media, el núcleo del valle del Duero, tanto en su proyección castellana como en la leonesa, va a trabar con fuerza y progresivamente lo que a partir del siglo XV va a constituir España (10). Es lógico que esta zona haya sido objeto de estudios históricos importantes. A mi juicio uno de los fundamentales es el publicado por Luis G. de Valdeavellano, bajo el título de *Orígenes de la burguesía en la España medieval* (11). En él, al aplicar el deslumbrador modelo que Henri Pirenne proyectó ante nosotros desde su ensayo *Les Villes du Moyen-Age. Essai d'histoire économique et sociale* (12), tiene que presentarse un cuadro de la situación económica de este núcleo esencial de España. El otro, es el de Claudio Sánchez-Albornoz expuesto en su prodigioso capítulo *Inmadurez del feudalismo español* (13).

Por supuesto que el proceso venía de más atrás. Persona tan conocedora de nuestra historia medieval como Lacarra (14) habla de la escasa importancia de ciertas ciudades de la España visigoda, con una organización mercantil cada vez más reducida. Su vinculación con la vida rural, y con un cercano mercado agrícola casi cerrado, las llevó a la ruina, preludio para que la invasión musulmana las convirtiese en desierto, como fue el caso de León, Palencia o Salamanca. En cambio, Toledo, Sevilla, Zaragoza o Mérida eran centros de actividad notable. El valle del Duero, desconectado de las grandes vías de circulación, con pobres rendimientos agrícolas, crea unos paupé-

(7) En *España, un enigma histórico,* 8.ª edición, Barcelona, EDHASA, 1981, tomo II, pág. 12.

(8) En *Orígenes de la nación española. Estudios críticos sobre la historia del Reino de Asturias,* Oviedo, Instituto de Estudios Asturianos, 1974, tomo II, pág. 20.

(9) Sobre ellas cfr. CLAUDIO SANCHEZ-ALBORNOZ en *Orígenes de la nación española, ob. cit.,* tomo II, págs. 735-739.

(10) Están detrás de mi frase las tesis de RAMON MENENDEZ PIDAL en *El Imperio hispánico y los cinco reinos. Dos épocas en la estructura política de España,* Colección Civitas, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1950.

(11) Las citas por la edición de la Colección Austral, Madrid, Espasa-Calpe, 1969. La primera versión del trabajo del profesor García de Valdeavellano, véase en Real Academia de la Historia, *Sobre los burgos y los burgueses de la España medieval. (Notas para la historia de los orígenes de la burguesía), discurso leído el día 8 de mayo de 1960 en el acto de su recepción pública por el Ilmo. Sr. D. Luis García de Valdeavellano y Arcimis y contestación por el Excmo. Sr. D. Ramón Carande y Tovar,* Madrid, 1960.

(12) La primera edición es de 1927; el trabajo se recogió después en la obra monumental, en dos volúmenes, *Les Villes et les Institutions urbaines,* París, 1939. La versión castellana que manejo se titula *Las ciudades de la Edad Media,* Madrid, Alianza Editorial, 1972.

(13) En *España, un enigma histórico, op. cit.,* tomo II, pág. 7, que procede del monumental trabajo de SANCHEZ-ALBORNOZ, *Despoblación y repoblación del valle del Duero,* Buenos Aires, 1966. El precioso ensayo del mismo autor *Los hombres libres y la pequeña propiedad en León y Castilla* es esencial para comprender cuál era el espíritu que nace en la cuenca del Duero. Por supuesto que este espíritu llega hasta hoy. Podría decirse, parodiando la frase europea famosa, que «el aire dauriense también hacía libre».

(14) Cfr. J. M. LACARRA, *Panorama de la historia urbana en la Península Ibérica desde el siglo V al X,* en Settimane di studio del Centro Italiano di Studio sull'Alto Medioevo, tomo VI, Spoleto, 1959, páginas 343-354.

rrimos centros urbanos: «escasos, de reducida población y de una actividad mercantil muy pobre». Una vez pobladas, son ciudades episcopales y agrícolas, con murallas dirigidas contra el Islam. Sus campos vuelven a tener campesinos gracias a la presura, pero no alcanzan altos rendimientos. Como dice Valdeavellano, estas ciudades del valle del Duero debieron ser «unos centros de habitación de marcado carácter militar y rural, cuyos escasos habitantes vivían de la producción agrícola de los campos cercanos y satisfacían sus necesidades económicas con los productos derivados de la agricultura y de la ganadería, como el pan, el vino, el aceite o las pieles, y con los trabajos artesanos de algunas industrias locales rudimentarias, que fabricaban utensilios domésticos, útiles de trabajo, algunas armas y arreos de cabalgar, tejidos, prendas de vestir y quizá excepcionalmente algún artículo de lujo. En algunas localidades se reunían semanalmente pequeños mercados de abastecimiento local y de intercambio de los productos agrícolas y artesanos más necesarios para la vida» (15).

Por supuesto, como destaca Sánchez-Albornoz en sus *Estampas de la vida en León durante el siglo X* (16), empieza a existir actividad mercantil en la ciudad capitalina, León. A partir del siglo XI parecería que, gracias al Camino de Santiago, va a incorporarse esta cuenca del Duero al auge económico europeo. Sin embargo, las bajas rentas previas motivan que sean, en buena parte, poblaciones judías o extranjeras las que se apoderen del comercio que por esta región se desarrolla. Digo algo más: la pobreza radical del valle del Duero impide que en él se forme no ya una densa actividad mercantil, sino una organización comercial lejanamente parecida a la de Francia o a la de Italia. Surgen los comerciantes *francos* —término que indica provenzales, borgoñones, gascones, normandos, ingleses, lombardos, flamencos, alemanes— situados a lo largo del Camino de Santiago (17). Incluso parece que el término *burgo* como raíz de zona mercantil a extramuros, de donde procede *burgués,* en España muchas veces se refiere a otra cosa, que nos explica Vegecio cuando hacia en el siglo V habla de que «... burgi sunt castelli limitum; castellum parvulum burgus vocent...». Cuando aparecen estos burgueses en el valle del Duero son, en buena parte, extranjeros que se dedican al tráfico, esto es, se origina aquello que dice tan gráficamente la *Crónica anónima de Sahagún:* «Ayuntáronse de todas las partes del uniberso burgueses de muchos e diuersos oficios... e otrosí personas de diversas e estrañas provincias e rreinos, conbiene a saver, gascones, bretones, alemanes, yngleses, borgoñones, normandos, tolosanos, prouinciales, lombardos e muchos otros negociadores de diuersas naciones y estrannas lenguas; e así pobló e fiço la villa non pequenna» (18).

Su gran centro fue Burgos, cruce del Camino de Santiago y de las salidas de la Península hacia el Cantábrico. Cuando Alfonso VI se refiere a los burgaleses, para darles un privilegio en el año 1091, señala que lo concede «etiam ut si aliquis home de Burgos, franci sive castellano...». Lo mismo sucede en Sahagún, en Carrión de los Condes o en León.

Fuera de esto, seguía una economía rural muy poco desarrollada. Tal sucede con Salamanca, Avila, Valladolid, Soria y Segovia, como destaca Torres Balbás (19), que eran en realidad fortalezas de economía rural, con una escasa actividad mercantil en manos de judíos y mudéjares. El que al pasar el valle del Tajo, con Toledo, y después en el Guadalquivir, las cosas cambiasen notablemente, indican que el centro de más dura vida económica de la España medieval estaba situado en el valle del Duero.

La tensión entre ansias de imperio, de mando, y pobreza ambiente va, desde entonces, a conformar el talante castellanoleonés que así nace en la cuenca del Duero, desde el pequeño rincón del nacimiento de Castilla a un León que queda pronto cercenado de Portugal. Por supuesto que en el siglo XV se opinó que todo iba a alterarse, pues, gracias a un conjunto de circunstancias, parecía que en Burgos o en Medina del Campo, como puntos de tráfico ha-

(15) En *ob. cit.,* págs. 78-79.

(16) 3.ª edición, Madrid, 1934, páginas 18-19.

(17) Sobre este tema creo esencial consultar el trabajo de M. DEFOURNEAUX, *Les français en Espagne aux XIe et XIIe siècles,* París, 1949. El que *franco,* con raíz alto alemana, tenga la acepción de hombre libre, y el que los comerciantes precisen de libertades, hace que aparezcan enlaces evidentes en torno al término *franquicias.*

(18) El texto procede de la recopilación de PUYOL Y ALONSO, *Crónicas anónimas de Sahagún,* según LUIS G. DE VALDEAVELLANO, *ob. cit.,* págs. 165-166.

(19) En *Las ciudades de la España cristiana,* ensayo publicado en *Resumen histórico del urbanismo en España,* Madrid, 1954.

cia los puertos del Norte, en los años sucesivos alguien podría adivinar otro panorama. Mas en el siglo XVII todo se evaporaba. La cuenca del Duero volvía a ser sede de una honda depresión económica.

la pobreza: una visión de la de esta región en el siglo XVIII

A veces interesa volver sobre descripciones que, del paisaje y del nivel de consumo en las diversas regiones españolas, han efectuado personas finas, agudos observadores que son, además, aceptables conocedores de nuestra vida material. Por eso tiene interés saber lo que sobre esta región dice algún viajero. Como complemento de otro trabajo (20) expondré aquí la visión que de un viaje por Castilla la Vieja hace el célebre aventurero Casanova. Como se dispone ya de la edición Brockhaus de sus *Memorias* (21), con lo que pueden observarse las alteraciones respecto a las otras versiones, la traducción la hago sobre este texto original casanoviano, lleno de italianismos, y con ciertas variantes respecto al de Laforgue —el autor de los primeros arreglos sobre el manuscrito comprado por la Brockhaus—, pero que a los efectos de mi pretensión es suficientemente significativo (22). Casanova se dirigía de París a Madrid. El relato lo recojo una vez que ha atravesado los Pirineos, seguramente desde San Juan de Pie de Puerto:

«En Pamplona, el arriero Andrea Capello se hizo cargo de mi persona y de mi equipaje, con lo que partimos para Madrid. Las primeras veinte leguas no me fatigaron, porque el camino eran tan bueno como en Francia. Se trataba de un monumento que honraba la memoria de M. de Gages, que después de la guerra de Italia había sido gobernador de Navarra (23). Había, se me dijo, hecho construir a sus expensas este precioso camino. Este famoso general, que cuarenta años antes me había arrestado, encontró así el auténtico medio de pasar a la inmortalidad y de merecerla. Como gran militar sólo había ganado laureles para declararse ilustre destructor del género humano; pero este bello camino lo declaraba bienhechor. Su gloria era permanente y sólida. Pero después de un camino tan estupendo, no puedo decir que lo haya encontrado malo, porque ya no encontré camino. Subidas y bajadas desiguales, pedregosas, en las que por parte alguna se veía la menor señal que pudiese indicar que por allí pasaban vehículos. Tal es toda la Castilla la Vieja. Como no se supone que los viajeros que gusten de su comodidad piensen ir a Madrid por allí, no me asombré por no encontrar más que malas posadas, hechas para albergar a los arrieros que allí tienen alojamiento común con sus mulos. El señor Andrea tenía cuidado de escogerme los

(20) Cfr. mi ensayo «Una nota sobre variantes en las "Memorias" de Casanova y la colonización de Sierra Morena», en *Agricultura y Sociedad,* n.° 18, enero-marzo 1981, págs. 245-252. He de destacar que al no habérseme enviado a corregir las pruebas de imprenta, el artículo contiene varias erratas que dificultan algo la comprensión de mis asertos.

(21) Cfr. JACQUES CASANOVA DE SEINGALT, *Histoire de ma vie,* Wiesbaden, F. A. Brockhaus, 1962, en cinco tomos. La Librairie Plon participó en esta notable edición que puso fin a un misterio que, ahora se ve, absurdamente se mantuvo desde que en 1821 el manuscrito había sido comprado por la familia Brockhaus al sobrino nieto político de Casanova, Carlo Angiolino. Este era hijo del Carlo Angiolino que asistió a Casanova en su lecho de muerte en el castillo de Dux, en 1798, y de Marianna, que a su vez era hija de María-Magdalena Casanova, hermana del aventurero, bailarina de ópera, que en Dresde se casó con el músico de la corte Peter August. El problema planteado por la edición Paulin-Busoni, conocida también como edición Rozez, afecta a varios fragmentos de la estancia de Casanova en España, como por ejemplo el episodio inverosímil del muerto que transporta al río que pasaba por la parte trasera de una casa ¡de la calle de la Cruz! La dirección que queda en los papeles de Casanova es «A l'Hotel garni du Café français, rue de la Croix». En mi nota citada me ocupo de comparar las dos ediciones. La más completa aclaración de las diversas ediciones casanovianas pueden verse en el concienzudo trabajo de ELIO ZORZI, *Introduction aux notes,* en las págs. 1073-1084 del tomo I de CASANOVA, *Mémoires,* Bibliotèque de la Pléiade, NRF, Gallimard, París, 1958.

(22) Del tema de Casanova en España, aparte de la nota ya citada que apareció en *Agricultura y Sociedad,* traté en dos ocasiones; la primera, con un diagrama sobre sus conexiones en su estancia madrileña en «L'agriculture et le developpement en Espagne», en «L'Espagne à l'heure du developpement», n.° especial de *Revue Tiers Monde,* tomo VIII, n.° 32, octubre-diciembre 1967, págs. 871-892, y la segunda en el libro *El libertino y el nacimiento del capitalismo,* Madrid, Ed. Pirámide, 1981, págs. 13-14 y 147-152. A los efectos de una traducción al castellano me parece que casi tanto da el texto de Laforgue como el original de Casanova, porque en la versión a nuestro idioma se pierde, como es lógico, su gracioso francés lleno de términos italianos que dejó, en tanto es posible, voluntariamente, en lo que sigue. El texto que incluyo procede de las páginas 311-312 del tomo V, que corresponden a las 3067-3069 del manuscrito original. Los subrayados que siguen, en español o en italiano en el texto de procedencia.

(23) Jacques Dumont de Gages nació en Mons en 1682. Entró en 1703 al servicio de Felipe V. Teniente general al comienzo de la guerra de Sucesión de Austria, fue nombrado en 1742 jefe del ejército español en Italia. Deshizo a los austríacos en Campo-Santo (1743) y después ocupó Lodi, Tortosa y Alessandria. Tras la gran victoria de Bassignano (1745), tomó Milán. Felipe V le dio el título de Conde, le condecoró con el Toisón de Oro, y le nombró Capitán General de Navarra (1749). Dejó un gran recuerdo como hombre eficaz; murió en Pamplona en 1753.

lugares más habitables, y después de haber procurado todo lo necesario para sus mulas, iba a buscarme de qué comer por el pueblo. El dueño de la miserable casa en la que nos deteníamos, no se movía; me mostraba un cuarto, y añadía que era dueño de dormir, y una chimenea en la que me decía que era dueño de hacer fuego, siempre que yo fuese a buscar la madera, y de guisar lo que desease *comer,* sin molestarse en señalarme dónde podría ir para comprar algo con mi dinero. Al marcharme por la mañana, le pagaba lo poco que me pedía por el alojamiento y una *pezzeta por el ruido* (24). El hombre fumaba el *zigaro* (25), y su pobreza la tenía por riqueza, ya que el extranjero no podría decir al irse que se había movido, ni una pizca siquiera, para servirle. Eso origina una pereza mezclada al orgullo: si se es castellano, no se debe uno rebajar para servir a un *gavacho* (26); este es el apodo con que toda la nación española designa a un extranjero (27). Esta palabra *gavacho* es mucho más insultante que la de *perro* que los turcos nos dan, y que la de *french dog* que el pueblo inglés da a todo extranjero. Por supuesto que la nobleza y las gentes refinadas por los viajes o por la educación, no piensan así. El extranjero que tiene buenas referencias y que se comporta bien, encuentra gentes razonables tanto en Inglaterra como en España o en Turquía.

«Dormí la segunda noche en Agreda. Se le da el nombre de Villa. Es un prodigio de fealdad y tristeza. Se trata de un lugar donde el hombre que no tiene una ocupación fija es capaz de volverse loco, atrabiliario, visionario. Es el lugar donde Sor María de Agreda enloqueció hasta el punto de escribir la vida de la Virgen Santísima dictada por ésta. En los *Plomos* me habían dado a leer esta obra, y el lector recordará que los ensueños de esta visionaria estuvieron a punto de hacerme perder la razón. Hacíamos diez leguas al día. Creí una mañana que me precedían diez o doce capuchinos, que iban a un paso más lento que el tiro de mulas de mi coche. Los adelantamos, los miro, y veo que no son capuchinos, sino mujeres de todas las edades.

»—¿Qué es eso?, dije al señor Andrea; ¿es que están locas esas mujeres?

»—Nada de eso; llevan el hábito capuchino por devoción, y estoy seguro de que ninguna de ellas tiene camisa.

»—Por supuesto que las camisas en España son muy raras, pero la idea de llevar el hábito de los capuchinos para agradar más al Creador me pareció de lo más singular.»

la visión de un prerregeneracionista

Pero esta pobreza castellana se recoge un siglo después por el célebre isabelino Fermín Caballero. Su figura me fascina progresivamente. El sí podía haber exhibido el famoso lema de Villamediana con las famosas moneditas de real. Aparte de eso debo destacar que fue sobrino de un predicador famoso, catedrático de Retórica de la Universidad de Alcalá, al que se acusó de jansenista —o sea de masón, en la jerga de entonces—, y de que había colaborado con José I, aunque en el año 1818 pronunció una oración por las víctimas de Zaragoza que impresionó mucho a Hartzenbusch (28): Antonio Heredero y Mayoral (29). El Dr. Heredero tenía algunas ideas de economía política, que consideraba debían basar «las leccio-

(24) El subrayado, así en el original. La peseta era ya moneda habitual, equivalente a cuatro reales. A esta descripción, Laforgue, dentro de su especial sensibilidad del siglo XIX, añadió por su cuenta y razón un «¡Miserable España!» que Casanova jamás escribió, y un comentario de hechos comparados en el espacio: «Me pedían por el alojamiento menos de lo que llevan en Francia, e incluso en Alemania, por dejar dormir en una granja», así como que la peseta —Laforgue escribe *pizetta* y *piécette*— vale unos veintiún sueldos de cobre —*sous*— en Francia.

(25) El subrayado, así en el original. Laforgue se dedica aquí a fantasear y a dictaminar por su cuenta: «El hombre fumaba indolentemente su *cigarito (sic)* de tabaco de Brasil *(sic)* en un papelito enrollado como un tubo de una pluma, y lanzaba largas columnas de humo con un aire lleno de dignidad.» Nada de eso dice Casanova, siempre menos fabulador que Laforgue. *El cigarrillo de papel,* al modo español, se difunde por Europa a partir de una fábrica de Hamburgo, creada en 1788.

(26) El subrayado, así en el original. Laforgue aquí coloca, ahora vemos que por su cuenta, otro tratado de economía rural: «En ningún sitio de Europa se conoce tan bien el arte de vivir con sobriedad como en la clase baja española. Dos onzas de pan blanco, algunas castañas, o bien algunos frutos de la encina, asados, que se llaman *bellotas (sic)* y que se pronuncian *beillotas (sic),* son suficientes para la subsistencia de un español.»

(27) Como ya se había producido en España la Guerra de la Independencia, Laforgue dice que *gabacho* es palabra que «designa a un francés y, por extensión, a todos los extranjeros».

(28) Véase JUAN EUGENIO DE HARTZENBUSCH, *Contestación al discurso de ingreso del Sr. D. Antonio Ferrer del Río en la Real Academia Española, el 29 de mayo de 1859,* Madrid, 1859, pág. 47.

(29) Véase la «Biografía del doctor Nicolás Antonio Heredero y Mayoral», que publicó NICOLÁS RAMÍREZ DE LOSADA en *El Español. Revista Literaria,* 1846, n.º 3, página 33. Una selección de sus sermones pueden encontrarse en el libro del MARQUES DE MORANTE, *Noticias del elocuente orador D. Nicolás Heredero y Mayoral, Catedrático de Elocuencia por la Universidad de Alcalá de Henares y algunos de sus escritos,* Aguado, Madrid, 1868.



Fermín Caballero

nes de economía rural» que se podrían recibir en las sociedades patrióticas (30). Era Fermín Caballero, pues, de familia de abolengo liberal. Personalmente confiesa él mismo ser de complexión «fuerte, tez trigueña, genio duro y algo desabrido... descuidado en perfiles y atenciones...» (31).

Veamos una serie de párrafos que demuestran a través de la pluma de Fermín Caballero, que la visión de Casanova y la suya propia deben contemplarse como algunos de los múltiples eslabones que constituyen la literatura de la pobreza castellana. Pertenecen éstos a una obra que causó mucho ruido. Se titulaba *Fomento de la población rural de España.* Se trata de un estudio hecho como consecuencia de un tema propuesto en 1862 desde la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, al parecer por Salustiano de Olózaga (32). Las dos primeras ediciones, no venales, se agotaron con gran rapidez —la primera apareció en noviembre de 1863—, y en 1864 se imprimió una tercera (33). La reacción de la opinión fue extraordinariamente favorable. Yo he reseñado en otro lugar hasta veintitrés referencias entusiásticas en diversos diarios y revistas (34). En ella, Fermín Caballero, tras dar el sí a lo que denomina «coto redondo acasarado», que se enlaza, por otra parte, con un cultivo intensivo de la tierra, efectúa una especie de clasificación de la España rural en siete grandes regiones, que ordena de la de mejor a la de peor estructura. Corresponde la mejor a Vascongadas, Navarra y Rioja. Siguen, por este orden, Asturias, Galicia, Cataluña, Aragón, Baleares, Valencia y Murcia, las diversas Andalucía y Extremadura. Cierra, como conjunto donde las relaciones de producción son más defectuosas, lo que el autor denomina las quince provincias «de entrambas Castillas, incluyendo lo que antes fue el reino de León» (35).

Caballero señala que en este conglomerado «las tierras cultivadas están muy divididas, aunque no tanto como en Galicia; ... los lugares agrícolas son cortos y separados, a diferencia de los crecidos del mediodía, y de los contiguos de Cataluña; (son) ... considerables (las) distancias a que van a labrar diariamente la mayoría de los cultivadores, por más que sean más largas las que recorren algunos en Extremadura; y ... escasean mucho las casas de labor, en la acepción legítima de un establecimiento agrario» (36).

(30) Todo eso, y más, se lo soltó a Fernando VII en la visita que éste hizo a la Universidad de Alcalá de Henares el 26 de agosto de 1816. Con motivo de la Jura de la Constitución arengó así: «Sí, el rey la ha jurado fidelidad, y ella le asegura la de sus hijos, su constante amor y respeto. Fernando constitucional, será la delicia de los buenos españoles, que darán la vida por su rey, por su ley. El pundonor militar, restaurador de esta ley íntima aliada del trono, está interesado en sostener la una y el otro; en su espada incurrirá el temerario rebelde a las órdenes del rey y al imperio de la patria que unánimes intiman ¡Constitución! Constitución repite Alcalá, y le jura por el nombre de Dios la más decidida adhesión y obediencia. Viva, ¡viva la Constitución!» Naturalmente, poco después el Rey lo desterró.

(31) Lo señala Fermín Caballero en su *Biografía del doctor Don Vicente Asuero y Cortázar,* Madrid, Imprenta de la viuda de Aguado e Hijo, 1873, pág. 44. En la página 10 algo refleja al decir: «Cuando publiqué la vida de mi particular adicto Don Joaquín María López, puse tan en relieve las debilidades grandes como las grandes dotes y leyendo aquel libro una dama andaluza de talento, dijo a quien se lo había franqueado, que no quería ser honrada por un amigo tan implacable.» Aparte de los libros señalados en este trabajo he manejado más de una vez un diccionario geográfico con datos interesantes que Fermín Caballero publicó con el nombre de *Manual Geográfico-administrativo de la Monarquía española,* Madrid, Imprenta de Don Antonio Yenes, 1844. Aparte de éstos tengo noticia de que es autor de las siguientes obras: *Corrección fraterna al presbítero Miñano sobre un «Diccionario geográfico de España»; El Dique crítico contra la geografía universal de Torrente; Cuadro político de las cinco partes del mundo; La Turquía, teatro de la guerra entre rusos y turcos; Nomenclatura geográfica de España; El gobierno y las Cortes del Estatuto; Noticias topográfico-estadísticas,* y *Pericia geográfica de Miguel de Cervantes, o la geografía del Quijote.*

(32) Cfr. J. Torres Mena, «La agricultura en sus relaciones con la población», en *La América,* 27 marzo 1864. Es un artículo evidentemente anticlerical, y en el que expone cómo el libro de Fermín Caballero es continuación de tesis del *Informe sobre la Ley agraria* de Jovellanos.

(33) La primera aparece impresa en el Colegio de Sordo-Mudos y Ciegos, por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en un volumen en 12.°, de 206 páginas; la segunda, ampliada con un Proyecto de Ley articulada, se publica en un volumen en 8.°, impresa en Tipografía de don Eusebio Aguado a costa del autor; la tercera, es un volumen de XII+451 páginas, considerablemente ampliado, Imprenta Nacional, Madrid, junio 1864, que es la que manejo para estas citas.

(34) En «El tema del progreso material en Castilla», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas,* curso académico 1979-80, año XXXIII, n.° 57, 1980, págs. 237-260.

(35) Cfr. *Fomento de la población rural, ob. cit.,* pág. 75.

(36) Cfr. *Fomento de la población rural, ob. cit.,* ibidem.

Todo esto origina pueblos pequeños: «La mitad de los ocho mil lugares, que cuentan las quince provincias, no excede de cincuenta casas, reduciéndose a la décima tercia parte de dicho total el número de pueblos que pasan de 250 vecinos. Hay provincias, como las de León, Burgos y Salamanca, en que las aldehuelas y lugarcillos llegan respectivamente a 800, 700 y 400... Ninguna de las provincias de León, Soria, Segovia y Avila cuenta sino de 10 a 28 pueblos que pasen de 250 hogares; y cinco de ellas se hallan presididas por capitales tan exiguas, que varios de los lugares dependientes les disputan el orden en los censos de población y de riqueza» (37).

A esta pequeñez se une la ineficacia de las explotaciones y un añadido de miseria: «Sobre ser pocas las casas de labranza, examinadas en sus bases cardinales de estar sueltas, habitadas de continuo y con terreno suficiente adjunto, son una parodia miserable de la población rural... Las tierras, lejos de estar en un pedazo, unido a la casa aldea, constan de varias suertes, separadas a veces hasta media legua, poco menos de lo que sucedería contando desde el pueblo ... (como) acontece con las mezquinas labranzas de ... comarcas de las Castillas ... Todavía son más desacomodados en capacidad, en condiciones higiénicas y en el aprovechamiento ... las *tudas* de Zamora y Valladolid, y los *sótanos* y *cuevas* que hay en otros distritos castellanos: los mejor utilizados sirven para pasar algunos días de barbechera o de simienza, yendo cargados de provisiones y utensilios; la mayor parte del año están cerrados, o valen únicamente para albergue de cazadores y ambulantes. Este remedo de caseríos equivale a reconocer la necesidad de la población rural, y hacer de ella un vano simulacro es perder mucho tiempo y trabajo, como el que gasta la pólvora en salvas y por acaso mata un pájaro» (38).

En este análisis se critica todo el talante del agricultor: «De esta manera inconveniente de cultivar y de sus eventuales resultados, procede necesariamente que al labrador le falte la conciencia de su poder industrial, que no tenga fe en sus esfuerzos, que lo fíe todo a la Providencia, que sea indolente y descuidado en las operaciones más eficaces, cuales son la escarda, el aprovechamiento de los abonos y el del riesgo. Con surcar tantos ríos las Castillas, es reducidísimo el número de tierras que se riegan. Valladolid no cuenta en todo su territorio provincial mil trescientas hectáreas de regadíos; y aunque León riega un quince por ciento del terreno que cultiva, en las demás provincias es muy inferior la proporción... ¿Y qué regadío? Apenas se halla una pieza completamente llana, que reciba y conserve la humedad con igualdad. Desconocen lo que perjudica el desnivel, por pequeño que sea, cuando les bastaba para comprenderlo esta sencilla observación: que el agua entra pura y limpia en los cuarteles y sale turbia y crasa; lo cual procede de que en el declive arrastra el *humus,* las sales y los óxidos, robando al terreno lo más beneficioso para la vegetación. Por más que parezca paradójico, se ve en algunos pueblos de vegas regables que, confiados en la estación de las lluvias, descuidan el arreglo de las presas, caceras y atajaderos, y dejan marchar el agua, dando lugar con su desidia a que los panes se endurezcan, sin llegar a completa granazón» (39). Un poco más adelante señalará (40): «La escarda no se hace bien en Castilla, así por la falta de manos para tan extensas labores, como por el mal aplicado principio de no gastar y de ahorrar tratando en hambre. Con asombro oí esta respuesta a un labrador de levita, reconvenido de que nunca escardaba sus panes: "Desde mayo empiezo yo mi cosecha, embolsándome lo que otros invierten en quitar algunas brozas."» Todo esto lo escribe en la misma página que esta afirmación rotunda: «... en una y otra parte —se refiere a La Mancha, como prototipo de Castilla la Nueva y a Avila, como prototipo del valle del Duero— se sigue el desdichado método de año y vez...».

De ahí surge una clara discrepancia con los planteamientos liberales que, en relación con este tema de la propiedad rural en España, en general, y en Castilla, en concreto, expone Mariano Carreras y González (41) en su larga recensión a esta obra de Caballero publicada en el órgano progresista

(37) Cfr. *Fomento de la población rural, ob. cit.,* págs. 75-76.

(38) Cfr. *Fomento de la población rural, ob. cit.,* págs. 76-77. De paso Fermín Caballero ataca pintoresca y radicalmente, en las págs. 77-85, al ganado mular; añádase la alusión de la pág. 88 de que la labor de las mulas «cala poco». Los regeneracionistas ya atacan a alguna especie, como sucede con los rumiantes, o a toda la ganadería, como enemiga de la agricultura.

(39) *Fomento de la población rural, ob. cit.,* pág. 86.

(40) *Fomento de la población rural, ob. cit.,* pág. 92.

(41) Para centrar esta figura puede verse mi conferencia *Estadística y economía. Historia española de una larga aproximación,* que pronuncié en el Instituto Nacional de Estadística el 6 de noviembre de



Cuarta edicion. Sábado 6 de Febrero de 1864. Año XII.—Número [illegible]

LA IBERIA

DIARIO LIBERAL

PRECIOS DE SUSCRICION. MADRID.—Edicion grande: Seis, 14 rs.—Edicion pequeña: Seis, 4 rs. PROVINCIAS. [illegible] ESTRANJERO Y ULTRAMAR. [illegible]

FUNDADOR: DON PEDRO CALVO ASENSIO.

PUNTOS DE SUSCRICION. MADRID: Librería de Cuesta, Bailly, Publicidad, Nov., 20, y oficina de LA IBERIA, calle de Preciados, número 29. PROVINCIAS Y ULTRAMAR: En las oficinas de LA IBERIA, grande directamente, y en casa de nuestros corresponsales. LISBOA: Librería española de don Diego Campos, en la Travessa á San Nicolau, números 101 á 105. Las suscriciones, reclamaciones y correspondencia de cuanto concierne al periódico, se remitirán al Director.

ELECCIONES.

DISTRITO ELECTORAL DE MARAVILLAS, PARTIDO PROGRESISTA.

La Junta directiva del mencionado distrito pone en conocimiento de los electores de su comunion, á quienes sus ocupaciones no les permiten llenar el estado que el Escmo. señor gobernador civil de esta provincia estiba en la circular que se está repartiendo á domicilio, á 4 quienes se les ofrecen algunas dudas, pueden remitirlas á la calle de la Luna, número 9, tienda de don José Rivas y Chaves, de once á una y de tres á seis de la tarde.

Madrid 4 de febrero de 1864.

El secretario,
José Cassero y Agustano.

SECCION POLITICA.

¿Qué es LA IBERIA? ¿Qué significa en el partido progresista? ¿Por qué se muestra tan intransijente? ¿Por qué no se pliega á las circunstancias ni á las conveniencias de personas que, socialmente consideradas, valen más que sus «redactores? Desde que está de moda hablar del partido progresista, desde que no se puede ocultar que se teme, desde que sus enemigos emplean contra él la sátira, en vista de que les es inútil la fuerza, esas preguntas se nos dirijen todos los dias en una ó en otra forma, por los que no pueden dejar de hacer ver, aun á pesar suyo, que los periódicos progresistas son escudos agrísimos en que se quieran todos sus dardos, y continúan avanzados que destruyen todas sus asechanzas.

¿Cuánto dieran ellos porque no existiera otro periódico! Así podrian hablar, sin temor de ser desmentidos, de marchas otra cosa que el triunfo de los principios del partido progresista, sin acordarse para nada de sus medros personales.

¿Por qué se muestra LA IBERIA tan intransijente? Porque si transijiera dejaria de ser lo que es. Porque el partido progresista, en la situacion en que se encuentra colocado, no puede menos de ser intransijente. ¿No ha olvidado la situacion en que se encuentra el partido progresista? En 1854 el partido progresista salvó al Trono, á quien ya habia salvado otras veces. Reconócese la dificultad que hubo para asegurar que en las barricadas se pusiese el retrato de la Reina, contra quien habian agrupado al pueblo muchos de los que habian organizado el movimiento revolucionario.

En pago de esto, el partido progresista fué arrojado del poder y proscrito, sobre americallado, por el ministerio O'Donnell; las Córtes constituyentes, que no podian disolverse sino por el mismo, fueron disueltas á cañonazos. No se quiere que el partido progresista invoque un atabolo en la Constitucion de 1856, y se impidió violentamente que se promulgasen sus Constituciones. El partido progresista está herido en su honra; volverse atrás de lo que entonces decia, seria aprobar aquel golpe de Estado y renegar de los que entonces se sacrificaron por él. La sangre de sus mártires cuesta sobre su cabeza y es honra infigno del porvenir, porque renegaria de la gloria de su pasado.

La Iberia no puede renegar tampoco de esa gloria, y además debe, como *Las Novedades*, no compañeros en tantos dias de infortunio, seguir sosteniendo lo que siempre ha sostenido: seguir levantando aquellos principios que si pueden ser mal comprendidos, no pueden ser calumniados.

Con gran satisfaccion nuestra, publicamos un comunicado que la administracion del *Banco de España* se ha servido, con honra suya, dirijirnos anteayer, en contestacion á un artículo de La Iberia, del mismo dia. Nos felicitamos de haber proporcionado al señor Mier ocasion para vindicarse ante la opinion pública, del ataque á los fueros de la prensa, que en su anterior comunicado habian creido ver, como creimos nosotros, nuestros colegas *La Discusion*, *La América*, *La Revista Peninsular*, *La Tribuna* y otros. No hemos de entrar más al del señor Mier, ni de la administracion del Banco. Dejamos el espíritu y la forma del anterior comunicado y el espíritu y la forma del que trasladamos á continuacion, existe toda la diferencia que pudiera existir la susceptibilidad más exagerada. Nosotros en principio siempre hemos sido enemigos, y seguimos siéndolo, del Banco, como de toda institucion privilejiada; las Córtes constituyentes, que no podian disolverse sino por el mismo, fueron disueltas á cañonazos. No se quiere que el partido progresista invoque un atabolo en la Constitucion de 1856, y se impidió violentamente que se promulgasen sus Constituciones. El partido progresista está herido en su honra; volverse atrás de lo que entonces decia, seria aprobar aquel golpe de Estado y renegar de los que entonces se sacrificaron por él. La sangre de sus mártires cuesta sobre su cabeza y es honra infigno del porvenir, porque renegaria de la gloria de su pasado.

La Iberia no puede renegar tampoco de esa gloria, y además debe, como *Las Novedades*, no compañeros en tantos dias de infortunio, seguir sosteniendo lo que siempre ha sostenido: seguir levantando aquellos principios que si pueden ser mal comprendidos, no pueden ser calumniados.

Con gran satisfaccion nuestra, publicamos un comunicado que la administracion del *Banco de España* se ha servido, con honra suya, dirijirnos anteayer, en contestacion á un artículo de La Iberia, del mismo dia. Nos felicitamos de haber proporcionado al señor Mier ocasion para vindicarse ante la opinion pública, del ataque á los fueros de la prensa, que en su anterior comunicado habian creido ver, como creimos nosotros, nuestros colegas *La Discusion*, *La América*, *La Revista Peninsular*, *La Tribuna* y otros. No hemos de entrar más al del señor Mier, ni de la administracion del Banco. Dejamos el espíritu y la forma del anterior comunicado y el espíritu y la forma del que trasladamos á continuacion, existe toda la diferencia que pudiera existir la susceptibilidad más exagerada. Nosotros en principio siempre hemos sido enemigos, y seguimos siéndolo, del Banco, como de toda institucion privilejiada; las personas que se hallan á su frente, hemos guardado y guardaremos constantemente las consideraciones que nosotros queremos que se nos tengan.

La Discusion dijo si señor Mier, que indicio de Bancos, la prensa podia darle lecciones en todas las materias. Nosotros no pensamos tanto; pero sí le advertiremos, que incluso los Códigos comerciales, todos los libros de Derecho y Economía política, están igualmente abiertos para los administradores del Banco y para los redactores de los periódicos políticos. Por consiguiente, podrán ser poco lójicas nuestras apreciaciones, equivocados nuestros datos, mal aprendidos nuestros conceptos; pero siempre estarán dentro del derecho de libre exámen que las sociedades modernas reconocen en la prensa.

Dentro, pues, por terminadas las que nos parecian ociosas llamar pequeñeces de la cuestion, felicitando sinceramente á la administracion del Banco por el nuevo giro que ha dado á las circunstancias presentes y habida comparacion con otras operaciones anteriores de igual naturaleza, que el Banco tuvo indispensables motivos para renunciarlo así y mostrar su agradecimiento al que la había hecho.

Dice el señor director, que ensanchando á cada, como le aprueba el Gobierno, la esfera de accion del Banco de España y su administracion, quedará un vacío en la que ahora establecimiento no rehuye la publicidad en lo que cree que puede convenirle, y en todo caso el ha dado más lejos de los que tienen el honor de dirijirle la palabra, que no se ocupa en absoluto de la prensa periódica.

Quedamos en que el Banco de E. B. S. M. El independiente del Banco de España, Duque de Rivas.

Madrid 4 de febrero de 1864.»

Resultado de nuestra pregunta: el digno señor secretario del Banco de España fué á París á comprar pastas de oro y plata, y no trajo del precioso metal la mitad de los 60 millones de reales en estos momentos metálicos. La administracion afirma que habia comparacion con operaciones anteriores de igual naturaleza, el Banco ha obtenido ventajas. La creemos; el sistema que se tenia era en efecto pesadísimo. Respecto de los medios con que se han adquirido los 26 millones en pastas, nada nos dice el Banco: no hemos de ser tan fisgáticos en nuestras preguntas.—por más que para apreciar la bondad de la operacion sea dato de gran importancia.—que demos lugar á que se crea que tratamos de que se nos entregue á nosotros la Memoria que dentro de breve tiempo leerá el Banco á sus socios. Tendremos paciencia hasta la publicacion de este documento para aclarar algunas dudas. Pero suplicaremos entretanto unas cuantas consideraciones de cuyo fundamento juzgará el público.

La adquisicion ha debido ser en uno de estos dos conceptos: ó medio de una operacion de crédito, ó llevando á realizar á Paris valores que el Banco tenia en cartera y que no negociaba en la plaza por el mal estado de los giros, y en todo caso haciendo uso de una y otra forma.

Estado en nuestra economía rural, y ciertamente no puede menos de extrañarnos que apele a medios tan extremados un hombre de Gobierno. Cambiar gubernativamente en un país la constitución de la propiedad es punto menos que imposible, porque depende de una porción de causas antiguas, sociales, y que no se destruyen a voluntad. Atribuir, por otra parte, a la mediana propiedad un papel exclusivo; hacer de ella la condición indispensable del progreso agrícola, es suponer que éste no puede verificarse sino por una revolución social, de seguro innecesaria, y quizá, quizá, perjudicialísima.»

Debajo, pues, de está tesis está el panorama británico presentado por Louis-Gabriel Leonce de Lavergne, en sus *Estudios sobre la economía rural del Reino Unido.* Por eso Carreras y González entona loas sin límites a la Campiña inglesa que, dice, «es la que ha producido las costumbres enérgicas y altivas de donde ha salido la constitución inglesa, y la que después, por esas mismas costumbres, ha preservado a la libertad de todo exceso». Frente a esto el prerregeneracionista Caballero es claro. Cree que la desidia, la ignorancia, que existen por las tierras castellanas, son «uno de tantos ejemplos elocuentes contra los que todo quieren dejarlo al interés individual, aunque las individualidades sean ignorantes, flojas y ciegas, y estén obrando en su propio daño» (43).

Naturalmente que el casi presocialista Fermín Caballero, siguiendo por este camino, se coloca frente a los elogios que el liberal Carreras y González hace del arrendamiento con gran libertad de mercado cuando éste habla (44) de que «en Inglaterra, a cuyo ejemplo hay que acudir siempre que se trata de agricultura, esos arriendos son casi desconocidos; las tres cuartas partes de los colonos tienen la tierra lo que se llama a voluntad —*atwill*—, es decir, que tanto ellos como los propietarios pueden romper el contrato cuando les plazca, avisándose con seis meses de anticipación. Y es que lo más importante en el cultivo, no es precisamente la forma del arriendo, sino el capital con que cuenta el cultivador y el espíritu de empresa que le lleva a emplearlo confiadamente en la tierra». Caballero, por el contrario, se muestra contrario al sistema de arrendamiento que, destaca, es común en Castilla (45): «Há-

---

1981, en la clausura del CXXV aniversario de la Estadística Oficial, en curso de publicación por el Instituto Nacional de Estadística. Carreras y González era entonces catedrático del Instituto provincial de segunda clase de Zaragoza en la asignatura *Geografía y estadística comercial, economía política y legislación mercantil e industrial, aplicadas a la agricultura, industria y comercio.*

(42) En el número 6 de febrero de 1864; se reprodujo en *El Diario de Zaragoza* y en *El Correo de Navarra.*

(43) Cfr. *Fomento de la población rural, ob. cit.*, págs. 86-87.

(44) Trabajo citado aparecido en *La Iberia.*

(45) *Fomento de la población rural, ob. cit.*, págs. 87-88. En su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, *El hombre es perfectible, pero no infinitamente perfectible,* correspondiente al día 15 de marzo de 1864, critica abiertamente a los individuos «que tanto se afanan por el libre tráfico y por emancipar al individuo de la tutela del Gobierno, si bien en este último punto suelen saltar la valla, destrozando más de una vez la naturaleza humana, su precisa condición sociable y la necesidad de quien dirima los conflictos y refrene los extravíos de la codicia». Condiciones antiliberales que adoba a continuación con una serie de refranes castellanos castizos.



Año V.—2.ª época. Domingo 11 de Enero de 1863. Núm. 1510.

EL DIARIO DE ZARAGOZA.

PERIÓDICO POLÍTICO DE NOTICIAS GENERALES Y DE AVISOS.

EDICION ILUSTRADA SEMANAL.

Precio de suscricion A LA EDICION ILUSTRADA.

EN ZARAGOZA.
POR TRES MESES 12 REALES.
NUMEROS SUELTOS 12 CUARTOS.
FUERA DE LA CAPITAL.
POR TRES MESES 16 REALES.

Precio de suscricion A LA EDICION DIARIA.

EN ZARAGOZA.
UN MES 6 REALES. — TRES MESES 16.
NUMEROS SUELTOS 6 CUARTOS.
FUERA DE LA CAPITAL.
TRES MESES 26 REALES.

SE SUSCRIBE EN CASA DE LOS SEÑORES D. RAMON LEON, VIUDA DE HEREDIA, CASAÑET Y EN LA ADMINISTRACION DE ESTE PERIÓDICO.—FUERA, REMITIENDO SU IMPORTE EN LIBRANZA Ó SELLOS DE CORREO.

Pues señor, está visto; el general conde de Reus ha llegado á ser el coco, la pesadilla, no solamente de los hombres que constituyen la situacion actual, sino tambien, y mucho mas, de aquellos que la hostilizan por que no pueden soportar, siquiera sea en broma, cuanto intente llamarse *liberal*.

bado la conducta del general Prim en la cuestion de Méjico, y el general Prim ha dejado adivinar que torna, obeja descarriada, al primitivo redil; si, no obstante las esplicaciones del señor presidente del Consejo de ministros, y la indirecta aquella de *El que se vá no hace falta*, lanzada al conde de Reus, manzana hoy

cense arrendamientos cortos, perjudicialísimos al arrendatario y al arrendador, porque disminuyen la producción, de que han de utilizarse entrambos. El propietario no quiere desprenderse de la facultad de labrar por sí, cuando le plazca, cuando case un hijo, o cuando el alto precio de los granos le convide a extender la labor; y semejante traba ha de influir en el menor valor de la renta y en la conducta del colono, que tratará de sacar de una vez el mayor fruto posible, aunque la tierra quede deteriorada. El arriendo es además vicioso, porque no suele hermanar bien el interés de ambos contratantes, a pesar de las varias formas ideadas, en la lucha continua entre la propiedad y el trabajo...»

En esta economía castellanoleonesa aparece otra angustia más, debida al «antagonismo, si no ya la pugna abierta, entre labradores y ganaderos» (46). El espíritu del regeneracionismo en esta tensión entre Caín y Abel, como gustaron de decir más de una vez, está ya presente en lo que a continuación expone como causa de la depresión del campo en esta región. El talante crítico frente a la ganadería parece bastante claro. Faltan muchos años, como veremos con este párrafo, para que lleguemos a Flores de Lemus (47): «Es causa muy abonada para mantener la lucha, que la ganadería está concentrada en pocas manos, en las de los ricos y poderosos, que si no abusan de su prepotencia, excitan por lo menos los celos de la clase media: a que se agrega la memoria reciente de los odiosos privilegios de la Mesta, los daños que suelen causar ganaderías tan crecidas en el laberinto de suertes y lindes, y lo poco que benefician en sus intrincadas derrotas. A tal punto se desaprovechan las basuras del ganado lanar, que si los dueños, que son labradores, pueden abonar sus piezas como quisieran, unas veces por incuria y malas mañas de los pastores, y otras porque no es fácil combinar el sesteo y la majada, en pedazos chicos y dispersos, con el mucho espacio que han de andar los rebaños para hartarse de yerba, y con los tortuosos careos en busca de escasos abrevaderos, o huyendo de tropezar en los sembrados y plantíos que se interpolan. Efecto de la mala inteligencia entre industrias que deberían estar unidas, es que el valor de los gastos esté fuera de su natural nivel, pues la enemistad llega en ocasiones a dejar que se agosten las yerbas sin cederlas, u obliga a que se paguen caras, o da lugar a que se introduzcan abusos, que no siempre corta la autoridad provincial, preocupada todavía con las franquicias de la ganadería, y más influida por los ganaderos que por los agricultores. Legalmente se abolieron los privilegios; pero aún se observa en muchas partes, que al ganadero que compra pastos de hazas desparramadas por todo un término, se le dispensa el beneficio de darle en un solo pedazo el equivalente de lo que suman las suertes, con perjuicio de otros ganaderos y de los propietarios, y dando ocasión a manejos reprensibles... Todavía cuenta la industria pecuaria con añejos hábitos, con ideas rancias y con un centro activo y perseverante, que no tienen los descarriados labradores.»

Como resultado, el nivel de consumo es bajísimo: los campesinos de la región «suelen cuidar

(46) En *Fomento de la población rural, ob. cit.*, pág. 89.

(47) Cfr. *Fomento de la población rural, ob. cit.*, págs. 89-90.

tan poco del aseo de sus personas, que no lavan el cuerpo sino con el sudor, y duermen vestidos en los *camastros* (subrayado de Fermín Caballero) que tienen en la cuadra misma de las caballerías. Se consumen pocas carnes, algunas mortecinas, y hacen la costa el pan, las patatas y las legumbres, con algún arroz y abadejo salado» (48).

Todo esto se puede completar, y rectificar en parte, con la reelaboración de un cuadro estadístico, que construyó en 1838 Vicente Sancho, para ilustrar los debates parlamentarios sobre la extinción de diezmo (49), en el que se ordenan las zonas nacionales estudiadas de menor a mayor rentabilidad agraria (cuadro n.º 1).

El examen del cuadro no muestra, ni mucho menos, que la agricultura de las zonas estudiadas del valle del Duero sea precisamente la más deficiente de España. El cuadro de la página 101 de *Fomento de la población rural* se opone a los asertos de la página 27 que situaba en esta región, por su lejanía del tipo ideal del coto redondo acasarado, la de peores condiciones rurales. Fermín Caballero, pues, inició con su trabajo, que tiene errores y oscuridades importantes, el sendero de los regeneracionistas que se ocuparon quizá de esta cuenca del Duero con más cuidado que de ninguna otra.

síntesis de la cuenca del duero vista por los prerregeneracionistas

No debe, en este sentido, olvidarse el mensaje krausista. Repetidamente he expuesto cómo éste elimina, doctrinalmente, el empacho liberal que se había injertado con fuerza —Gabriel Rodríguez, Echegaray, Carreras y González— en los primeros brotes de la Institución Libre de Enseñanza. Me parece haber demostrado cómo un leonés, Gumersindo de Azcárate, se convierte en un socialista de cátedra, gracias al apoyo intelectual que encuentra en las relaciones entre Ahrens y Roscher. Krausismo e historicismo llevan hacia una mezcla de este socialismo de cátedra y del nacionalismo económico heredero de Federico List. Francisco Giner de los Ríos me parece que siguió aferrado a los viejos moldes librecambistas con fortísimas influencias de Bastiat. El papel de Azcárate es romper esta línea de pensamiento, lo que confluye, por otro lado, con el mensaje de Joaquín Costa.

Simultáneamente, basándose en datos de la doctrina de la Iglesia, surge en España otro flanqueo al pensamiento regeneracionista desde el marco conservador. Quizá para esto deberíamos revisar el pensamiento de un político y estudioso de las Ciencias Sociales que, desgraciadamente, va cayendo en el olvido. Me refiero al Vizconde de Eza, que significativamente sucedió a Gumersindo de Azcárate en la presidencia del Instituto de Reformas Sociales.

No es ésta la ocasión de estudiar ni a Costa ni a Eza y por eso me constriño a presentar unos pocos datos. Los primeros se refieren a Costa, cuya profunda pugna con el liberalismo económico nunca se destacará bastante. Basta, me parece, leer el siguiente párrafo del ensayo de este autor, *Alto Aragón (Derecho Municipal y Economía)* (50): «La economía individualista y atómica, basada en categorías abstractas de razón, y el espíritu revolucionario de nuestro siglo, impulsado por un odio ciego a lo pasado, destruyeron en una hora las más de esas fórmulas, que venían consagradas por el voto de treinta generaciones, y entorpecieron el juego de las demás; y el campesino y el menestral se han encontrado repentinamente abandonados a sí propios, huérfanos de aquella tutela paternal que los antepasados habían encarnado en instituciones sabias y protectoras, solos enfrente de un Estado central incapaz de prevenir los dolores individuales y aún de remediarlos de otro modo que por el incompleto e imperfectísimo de la beneficencia pública organizada militarmente.» Al lado de esto aparece otra lógica línea de Costa: la crítica de la desamortización, la gran operación económica del liberalismo español. Es suficiente recordar las alusiones del gran aragonés al *ha-*

(48) Cfr. *Fomento de la población rural, ob. cit.*, pág. 91.

(49) Vicente Sancho ya se había ocupado del tema de los diezmos en 1822; cfr. *Fomento de la población rural, ob. cit.*, pág. 100. En el cuadro corrijo bastantes cálculos, con equivocaciones a veces importantes, que no sé si son debidas a Vicente Sancho o a Fermín Caballero.

(50) Publicado en el volumen *Derecho consuetudinario y Economía popular de España*, tomo I, Biblioteca de Autores Españoles y Extranjeros, Barcelona, Manuel Soler Editor, s. f., pág. 299.

(51) En *La fórmula de la agricultura española, Obras Completas* de la Biblioteca J. Costa, vol. I, tomo I, Madrid, 1911, página 79.

CUADRO N.º 1

Número de orden	*PUEBLOS Y PROVINCIAS*	*Calidad de la tierra*	*Valor de la H.ª en venta Rs. Vn.*	*Rentabilidad de la tierra en porcentaje*
1	Guipúzcoa	Heredades	8.687	22,99
2	Daimiel (Ciudad Real)	Pan llevar	62	17,74
3	Alberique (Valencia)	Arrozal	918	10,02
4	Barajas de Melo (Cuenca)	Regadío	5.700	10,00
5	Oviedo (capital)	Huerta	2.064	9,98
6	Teruel	Campo	223	9,87
7	El Barco de Avila (Avila)	Secano	495	8,89
8	Tembleque (Toledo)	Pan llevar	51	8,82
9	Bailén (Jaén)	Cereales	1.260	8,49
10	Alba de Tormes (Salamanca)	Pan llevar	380	8,42
11	Soria	Pan llevar	361	6,93
12	Segorbe (Castellón)	Huerta	9.864	6,69
13	Orense (capital)	Secano	3.018	6,49
14	Barajas de Melo (Cuenca)	Secano	1.040	6,25
15	Tarragona	Pan llevar	3.970	5,99
16	Liján (Almería)	Secano	495	5,94
17	Rivadavia (Orense)	Sembrados	4.765	5,67
18	Murcia	Huerta	18.768	5,50
19	Teruel	Vega	12.519	5,25
20	La Serena (Badajoz)	Pan llevar	858	5,01
21	Jerez de la Frontera (Cádiz)	Pan llevar	1.117	5,01
22	El Barco de Avila (Avila)	Regadío	9.838	5,00
23	Almería (capital)	Regadío	10.725	5,00
24	Cáceres	Pan llevar	715	4,48
25	Villamartín	Pan llevar	744	4,44
26	Logroño	Cereales	7.353	4,24
27	Villajoyosa (Alicante)	Huerta	44.158	3,99
28	Burgos	Pan llevar	3.971	3,98
29	Consuegra (Toledo)	Pan llevar	414	3,62
30	Cabra (Córdoba)	Cereales	3.188	3,51
31	Cabeza de Buey (Badajoz)	Pan llevar	1.406	3,49
32	Gijón (Oviedo) (1)	Pan llevar	4.053	3,48
33	Alcalá de Henares (Madrid)	Pan llevar	1.447	3,46
34	Benaocaz (Cádiz) (2)	Pan llevar	585	3,42
35	Mallorca	Huerta	22.881	3,33
36	Sevilla	Pan llevar	1.100	3,00
37	Gallur (Zaragoza)	Pan llevar	1.934	3,00
38	Denia (Alicante)	Secano	4.513	2,50
39	Mallorca	Labrantío	12.972	2,50
40	Vitoria (Alava)	Pan llevar	2.625	2,48
41	Zamora	Pan llevar	893	2,46
42	Valencia de Don Juan (León)	Secano	583	2,40
43	Langreo (Oviedo)	Huerta	6.671	1,50

(1) El texto pone, exactamente, *Piantón (Oviedo);* parece que se trata de Gijón; pero si no es así, tanto da; se trata de una tierra asturiana de pan llevar, y la localización geográfica exacta importa menos.

(2) Asombrosamente, el cuadro de Vicente Sancho consigna «Benaocaz (Málaga)».

cha desamortizadora (51), que se ha de relacionar tanto con la *intemperancia del arado* —«Ceres es madre de Pluto, convenido; pero en el supuesto de que se la trate con miramiento, y no como a pública cortesana, cuyo seno permanezca constantemente abierto y removido por el incontinente arado» (52)— como con el dato derivado de que «en tesis general, el cultivo del trigo es en España artificial y violento: más que a la acción natural, espontánea, regular y gratuita de la Naturaleza, débese a los desesperados esfuerzos del labrador; cada grano de trigo le cuesta una gota de sudor: cada bocado de pan, una gota de sangre» (53). Esta frase resume su talante: «... el grave mal nacido de la desamortización ... (fue) que se descuajaran a impulso de torpe codicia los montes y de que se acentuase ese malhadado divorcio entre la agricultura y la ganadería que ha sido, en mi sentir, la causa principal en que se ha enganchado la crisis que trabaja a la producción nacional y que pone en peligro la existencia misma de la nación» (54). En su colección *El arbolado y la Patria* todo esto va a encajar perfectamente (55). Finalmente, Costa, desde el lado de la Institución Libre de Enseñanza —en la que pudiera ahormarse a este pensador— había expuesto brillantemente la institución hispánica de la presura en su obra *Colectivismo agrario en España* (56).

Pasemos al otro flanqueo del regeneracionismo. Eduardo Sanz y Escartín, Conde de Lizárraga, en la contestación el 13 de abril de 1919 al discurso de ingreso de Luis Marichalar y Monreal, Vizconde de Eza, en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, significativamente titulado *La organización económica nacional,* destaca (57) cómo la presura es institución opuesta al planteamiento «duro y egoísta que hace más de veinte siglos formularon los jurisconsultos de Roma, y que ha sido el *palladium* del moderno individualismo económico». Para mostrarlo se apoya en la doctrina de la Iglesia. Cita dos textos. Uno es de Clemente IV —siglo XIII—, que escribía en una bula a los campesinos del Agro Romano: «Justo es que el que carece de hogar pueda cultivar por cuenta propia la tierra cuyo propietario, olvidando sus deberes, renuncia a fecundar. Tal propietario se hace indigno de su propiedad, y, en adelante, todo hombre podrá cultivar, para subvenir a sus necesidades, el tercio de sus tierras incultas.» El otro texto es de Pío VII —siglo XIX—: «Conviene que la tierra no sea patrimonio de uno solo que no pueda por entero cultivarla. Queremos, pues, que en el dominio de San Pedro se obre en justicia, y que las tierras incultas, sea quienquiera el que las posea, se entreguen a los que deseen trabajarlas, en los términos del edicto de nuestro predecesor Clemente IV.»

En síntesis, encontramos ya todos los mandatos que va a hacer suyos el regeneracionismo castellano-leonés. Costa, en su envío *A los labradores del mitin de Rioseco,* alzó la bandera, en 1900, de un modo tal que su adhesión estaba garantizada: «Hace pocos días el señor Maura, en su discurso de Sevilla, se extrañaba de que a estas alturas de siglo la Unión Nacional hable de revolución, y nos preguntaba: «¿Dónde está la Bastilla que hay que derribar? ¿Dónde está el ogro?» Y el auditorio soltó el trapo a reír. No os reiréis vosotros, labradores, que sabéis por vuestro mal dónde está el ogro. El mismo señor Maura dijo a renglón seguido que, no ya los partidos, porque no existen, sino las oligarquías de personajes que han sustituido a los partidos, tienen bloqueada la prerrogativa de la corona. ¡Y todavía se nos pregunta por la Bastilla! Bloqueada la regia prerrogativa en el Palacio Real; bloqueada la prerrogativa del pueblo en las urnas electorales; bloqueada la *Gaceta;* bloqueado el Presupuesto; ¿qué más Bastilla quiere el señor Maura para justificar una revolución? ¿Ni cómo asaltarla, cómo romper ese bloqueo que desde Madrid se extiende hasta la última aldea del territorio, si no es por la revolución, cuando las vías pacíficas son ineficaces?» (58). Hacia esta revolución es hacia dónde se tensó la acción del regeneracionismo castellano-leonés.

---

(52) Cfr. *La fórmula de la agricultura española, ob. cit.,* pág. 80.

(53) Cfr. *La fórmula de la agricultura española, ob. cit.,* pág. 116.

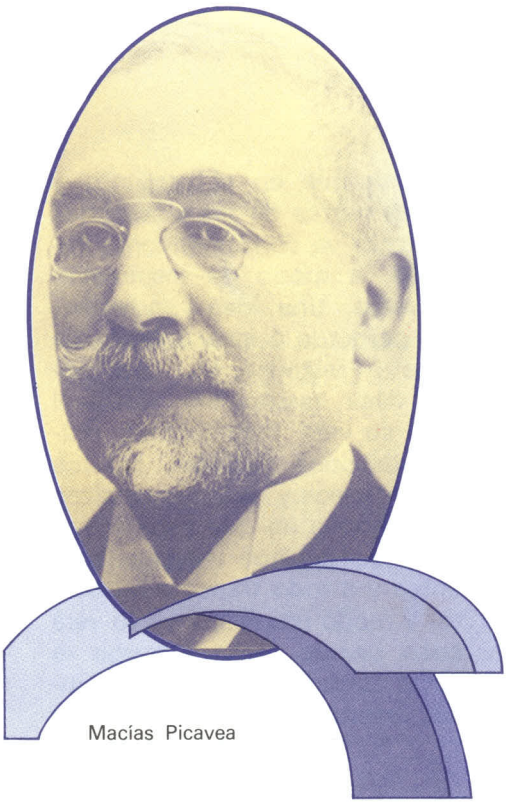
(54) Cfr. *La fórmula de la agricultura española, ob. cit.,* pág. 267.

(55) Cfr. *El arbolado y la Patria,* en *La fórmula de la agricultura española, Obras Completas* de la Biblioteca J. Costa, vol. II, tomo II, Madrid, 1912, págs. 1-154.

(56) De este libro y de la postura general de Costa me ocupo específicamente en el capítulo X de mi libro *Introducción a la historia del pensamiento económico español en el siglo XX,* Madrid, Editora Nacional, 1974. La continuación del *Colectivismo Agrario en España* se encuentra en el ensayo de JOAQUIN COSTA *La tierra y la cuestión social.* No es el momento de ampliar más esta alusión.

(57) En el tomo correspondiente al discurso citado, Madrid, 1919, págs. 112-113.

(58) Cfr. *La fórmula de la agricultura española, ob. cit.,* pág. 173.



Macías Picavea

Evidentemente todo esto tampoco puede decirse que sea el resultado de una acción promovida por el regeneracionista Costa y continuada por el regeneracionismo de la cuenca. Sí que de Costa procede buena parte de su impulso. Por ejemplo, cuando en un periódico salmantino se escribió que la frase *política hidráulica* «destinada parece a la celebridad y tenida como una genialidad del Sr. Costa, que la usó en la Asamblea de Zaragoza, no es original ni mucho menos, pues ya Macías Picavea la puso en boca del protagonista de su obra cuando asistió al gran *meeting* de labradores celebrado en Valladolid» (59), no tenía en cuenta que las tesis costistas sobre este tema se exponían por primera vez en el Congreso de Agricultores celebrado en Madrid en mayo de 1880, y se difundían, y ello se liga al hilo de lo que sostenemos, por el *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* (60). Llega incluso Costa a llamar a sus seguidores postreros, «hidraulistas de última hora» (61).

Con esta luz doble del krausismo y de un nacionalismo irritado por el desgobierno creciente de la Restauración, que alcanzó su culminación en el desastre por antonomasia, vamos a iniciar una indagación por la zona castellano-leonesa. Con el krausismo se ha justificado la necesidad de intervención del Estado para salvar a Castilla de su hundimiento. Pero por otra parte, está presente la exaltación patriótica, tan fácil de producirse en esa raíz de España que es Castilla. Ambas cosas son bien visibles en el regeneracionista Ricardo Macías Picavea (62). Por supuesto que las ideas de éste, lanzadas desde su centro intelectual de Valladolid, han de ser justificadas a través de fuentes bastantes dispares. Por una parte es preciso estudiar toda la colección hasta el 11 de mayo de 1899, fecha de su muerte, del periódico vallisoletano *La Libertad,* que se había fundado por él en 1881, y que al abrirse el epígrafe *Nuestro programa,* lanza todo un planteamiento castellanista extraordinariamente importante. A más ello, escribe varios poemas no carentes de significación para explicar el regeneracionismo, como sucede con el titulado *Mercando,* que fue leído por el actor Rafael Calvo en el teatro Calderón. Añadamos tres novelas: *La mecánica del choque, El derecho de la fuerza* y *Tierra de Campos,* auténtica novela regionalista castellana esta última (63). Pero, sobre todo, la gran obra intelectual de este regeneracionista es la titulada *El problema nacional. Hechos. Causas. Remedios* (64). La aportación fundamental que a través de todo esto efectúa Macías Picavea es la de vincular la necesidad del intervencionismo estatal con el organicismo krausista. No se entiende nada del futuro movimiento, que tantas veces se ha calificado desde una perspectiva actual como poujadista, de las Cámaras de Comercio y de las Cámaras Agrícolas, sin anotar que se lanzaba a la opinión la idea de la *democracia orgánica,* que hace suya Macías Picavea denominándola «democracia cas-

(59) Cfr. *El Adelanto,* 19 febrero 1899. Por supuesto Macías Picavea consigna la primacía de Costa en este terreno de la *política hidráulica.*

(60) Véase el año 1881, núms. 96, 97 y 98.

(61) En el artículo «Nuestros plagios de la política hidráulica», en *Revista Nacional,* 1 junio 1899, págs. 87-91.

(62) Esta conjunción que se halla en Costa, en Macías Picavea, en Senador, en Unamuno, en Bernis, en Mallada, en Posada, y en mil otros egregios regeneracionistas y en otras personas es lo que el profesor Tierno Galván llama *prefascismo;* véanse los trabajos que culminan en su ensayo «Macías Picavea y el regeneracionismo», en *Estudios de ciencia política y sociología en homenaje a Carlos Ollero,* Madrid, 1972. Como introducción al tema puede servir, pero aún queda mucho por hacer. La relación entre el regeneracionismo, el maurismo, el primorriverismo, la primera democracia cristiana española, el falangismo y el populismo franquista, aún no se ha estudiado con un mínimo rigor. He de mencionar, como otro ensayo introductorio valioso, la *Nota Preliminar* de Federico Sainz de Robles a la edición de *El problema nacional* de Ricardo Macías Picavea del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979, págs. VIII-XXIV. De cierto valor también es el *Esquema para Macías Picavea* de Fermín Solana, en la edición parcial, con «enlaces» y notas del libro de Ricardo Macías Picavea *El problema nacional: hechos, causas y remedios,* Madrid, Seminarios y Ediciones, 1972, págs. 7-39.

(63) En dos partes, Madrid, Librería General de Victorino Suárez, 1897 y 1898. Encontré su estilo muy ligado al de José María Pereda que, por cierto, era regionalista de raíz tradicionalista. Estos emparejamientos, que me resultan obvios, entonces parecerían atroces.

(64) Un anticipo de algunas de sus partes en *Apuntes sobre la Instrucción Pública en España,* Valladolid, 1882, y en el volumen *Críticas y Estudios.*

tellana». Rafael Altamira es quien percibe de qué modo el mensaje de Macías Picavea se enfrenta con todo lo que frene el progreso, con todo lo que suponga predominio de la palabra, de la retórica, sobre el pensamiento, y con todo lo que significaba atrofia de los auténticos órganos de la vida nacional: regiones, consejos, gremios, clases, corporaciones sociales.

La obra de Macías Picavea enlaza muy directamente con la de Lucas Mallada y, por otra parte, influye muchísimo en multitud de posiciones políticas de Miguel de Unamuno. Evidentemente, se movió con comodidad en el seno del republicanismo liberal y a través de los trabajos de Tierno Galván vemos cómo su mensaje es recibido intensamente por otro krausista, Adolfo Posada, que al plantearse el tema de la democracia orgánica en su libro *Hacia un nuevo Derecho Político,* publicado en Madrid en 1931, se plantea nada menos que esta interrogación en la página 108: «¿Habremos hecho fascismo, sin saberlo, los krausistas?» Desde el poema filosófico titulado *Kosmos,* influido por Sanz del Río, al regeneracionismo castellano enmarcado dentro de un federalismo regional que se vincula a *Tierra de Campos,* se observa en Macías Picavea una línea congruente con parte de las tesis de Posada, sin que debamos olvidar el precioso estudio de Luis Legaz Lacambra, *Ideas político-sociales de Ricardo Macías Picavea* (65), donde subraya de qué forma incluso en exteriorizaciones, existen modelos reproducidos después en España. Baste transcribir el final de la *Idea general* del capítulo XXI de *El problema nacional:* «Por último debo advertir que en el conjunto y en las partes de las susodichas reformas va constantemente imbuida, a modo de inspiración suprema, una idea fundamental, perpetua e invariable: la de nuestra restauración, casi podría decir, resurrección nacional y en su vida, instituciones, manifestaciones geniales, hábitos espontáneos y residuos castizos de la época en que España fue España. Hay que volver cuanto antes y a todo trance a nuestro ser y modo propios, y ya se verá cuán pronto torna a surgir la savia abundante, sana y fecunda, reverdeciéndose donde quiera y floreciendo el árbol nacional, hoy desmochado y aterido. Los frutos vendrán en seguida. No hay fórmula, por otra parte, más depuradora de todo arbitrismo o ideológico o inadecuado, siempre estéril en esta materia: marchar constantemente en la nación y con la nación. En los senos inviolables y en los inaccesibles rincones, en montañas, comarcas apartadas, y escondidos valles superviven aún esos restos indígenas de patria, y en el alma profunda de todo el pueblo, allí donde moran los estratos subsíquicos de lo espiritual inconsciente, laten asimismo, mal enterrados, gérmenes que sólo esperan una burbuja de oxígeno, una gota de humedad y un rayo de sol para desentumecerse, reiniciar la gestación y surgir de nuevo a la superficie y a la vida, gritando: ¡sursum cordam! ¡Arriba España!» (66).

Otro autor básico, Julio Senador, puede ser analizado en bastantes de sus obras desde diversas direcciones. Quizá al redactar una posible *Historia del pensamiento económico español* haya que darle una especial significación a causa de su adhesión, hasta su sepultura, al henrygeorgismo. Véase, por ejemplo, su folleto *La tierra libre.* De todos modos, aunque así está preocupado por los procedimientos de actuación del sector público en el campo, lo hace dentro de un marco de investigación cuantitativa de cara a Castilla, donde analiza de qué forma los grandes ríos castellanos tienen fuertes desniveles desde el nacimiento a la frontera portuguesa al par que van aumentando notablemente sus caudales en el mismo recorrido. Por eso, tanto en *Castilla en escombros* como en *La canción del Duero,* se plantea el término de la existencia de esta frontera. En esta última obra, dice (67): «Esos caudales y esos desniveles debieran ser las herramientas de mayor rendimiento para nuestra reorganización comercial y las reservas de hulla blanca que empujaran nuestras mercancías hasta el linde de la gran corriente (las costas portuguesas). Hoy, a pesar de todo, las pocas aguas que nos quedan huyen de nosotros casi siempre ociosas, y atropelladamente van deslizándose de salto en salto, sin que un dique protector las encarrile para provecho de la navegación.»

(65) En *Estudios de Historia Social de España,* tomo II, Madrid, 1952.

(66) Cfr. *El problema nacional: hechos, causas y remedios,* Madrid, Librería General de Victorino Suárez, 1899, págs. 422-423; en la edición citada del Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 318. La antología o edición parcial preparada por Fermín Solana omite este párrafo. Para explicar a Onésimo Redondo, incluso para entender por qué puso la cabecera de *Libertad* a su órgano nacionalsindicalista vallisoletano, se ha de acudir a este texto.

(67) Cf. *La canción del Duero. Arte de hacer naciones y deshacerlas,* Valladolid, Imprenta y Librería Viuda de Montero, 1919, pág. 99.

Lo cierto es que Julio Senador se plantea muy seriamente el tema de que es imposible el desarrollo en Castilla sin hacer crecer adecuadamente su mercado. Añade que éste no puede ampliarse hacia el Este, como consecuencia del murallón de la Ibérica, ni hacia el Norte, por el freno de la cordillera Cantabroastúrica, ni hacia el Sur, por los obstáculos de Sierra Morena. La gran solución es la del Oeste, que provocará un acceso rápido a los mercados a través de una creciente vinculación con Portugal, procurando al mismo tiempo mejorar al conjunto con estas aguas fluviales. Más adelante (68) explica cómo, para renacer a nueva vida en Castilla, es preciso forzar la frontera portuguesa, para lo que es necesario plantear esto dentro de los términos adecuados: «Pensar en invasiones siempre será un sueño después de conocida nuestra incesante decadencia durante cinco siglos; decadencia derivada de la organización romana que por virtud de las talas recibió nuestra propiedad comunitaria, de donde se originó la de la agricultura en el resto y la separación de Portugal, y que produjo la ruina de España como antes había producido la del Imperio, su inventor.» Por eso cree que el romance de la Unión Ibérica no debe cantarse con música de la Marcha de Cádiz. Sólo queda, para la compenetración pacífica, la unión aduanera y la influencia industrial. Contra ambas se alza la presión de los grupos políticos conservadores, «favorecidos por el proteccionismo, es decir, de los mismos que nos hicieron perder las colonias», con lo que se perpetra «la enormidad de hacer todavía más infranqueable la frontera natural levantando sobre ella otra frontera artificial».

Ha surgido así, de una manera clara, el regionalismo castellano de la mano del regeneracionismo. No es éste el momento de exponer todas sus variadas aportaciones, que quizá centre en buena parte el libro de Luis Carretero, *La cuestión regional de Castilla la Vieja.* Sin embargo, a efectos de este artículo, sí le doy notable significación al ensayo subtitulado *Estudio económico y semipolítico* y que recibe el epígrafe más incitante de *El valor de Castilla,* escrito por Gregorio Fernández Díez (69). Quizá con él la cuestión castellana dé un paso que me atrevería a calificar de definitivo, porque plantea de qué modo puede ser posible su integración a niveles de renta similares a los del resto de España. El autor acaba centrándolo en un léxico muy utilizado siempre: la industrialización. En la página 272 lo dice bien claro: «La reconstrucción económica de Castilla, acaso su salvación como pueblo, no está, no puede estar, en la agricultura ni en la ganadería. Está, bien lo afirmamos de nuevo, en los saltos de agua, el petróleo, la hulla, en el hierro y en el cemento. Por eso entendemos que para su vital reconstitución el camino que debe seguir es el de una franca orientación industrial... Castilla tiene el deber de industrializarse, como tiene el deber de intentar bastarse a sí misma, segura de que en muchos aspectos ha de conseguirlo. ¿Ha hecho la prueba?» Gregorio Fernández Díez ha de enfrentarse, sin embargo, con el fenómeno de que, en principio, Castilla es hosca al sentimiento de industrialización. En realidad, el ámbito castellano sólo se industrializa con esfuerzo en Madrid, y en pocos lugares más. El desequilibrio español hacia el Nordeste elimina, de algún modo, las posibilidades que de la industrialización de Madrid pudieran derivarse hacia el Sur y el Oeste, esto es, hacia el enlace con Extremadura y hacia la línea que a través de Toledo y por Puertollano pudiera haber cabalgado hacia el valle del Guadalquivir. También la que hacia el Noroeste, en el eje Madrid-Segovia-Valladolid, podría haber ordenado el valle del Duero.

Gregorio Fernández Díez se da cuenta de que esta industrialización no es fácil y por ello va planteando las necesarias bases de la misma. Por un lado, se encuentra la intensificación de la agricultura. Considera que la red de canales, encabezada por el Canal de Castilla que surca la Tierra de Campos, está esperando más que medios de transporte por este procedimiento, instrumentos de regadío, esto es, un auténtico sistema de riegos de Castilla. Por otro lado (70), Gregorio Fernández Díez completa este tema de la intensificación de cultivos con el de la ganadería: «Si Castilla ha de volver a ser fuerte es necesario que no prescinda de la ganadería en ninguna de sus manifestaciones o variedades.» Pero cuando penetra algo más a fondo en estos temas, se encuentra con la necesidad de orientar la política económica castellana hacia un incremento notable en las vías de comunicación, en el suministro de materias primas y en la abundancia energética. Esto es, se pretende que la industrialización sea fundamentalmente algo ligado

(68) *La canción del Duero, op. cit.,* página 122.

(69) Avila, Senén Martín Díez, 1926.

(70) *El valor de Castilla, ob. cit.,* páginas 239-240.

con la producción agrícola y pecuaria castellana, fomentada por los riegos, con una energía especialmente barata, generada en los saltos de agua y grandes ríos castellanos, y que pueda circular más rápidamente por la zona, y hacia todos los mercados españoles, gracias a unas construcciones ferroviarias mucho más amplias que las actuales. En este contexto es en el que se declara, además, Fernández Díez proteccionista (71): «Nosotros no somos librecambistas; al contrario, somos proteccionistas de cualquier manifestación de trabajo nacional y de los intereses del país. Pero los intereses nacionales no son ni pueden ser los de ciertas oligarquías rutinariamente torpes por las que el país se viene sacrificando hasta el exceso.» Este concepto de «la oligarquía que perturba» es una expresión que se debe a Macías Picavea. Fernández Díez insiste en que el gran peligro está en estos «trusts industriales» (72). Pero, por otro lado, esto enlaza con la tesis de Julio Senador en su obra, *La ciudad castellana,* sosteniendo que la federación de industrias nacionales, a la que califica de desdichado engendro vinculado a los intereses capitalistas de las oligarquías, «tiende a impedir el engrandecimiento de Castilla», porque estas industrias nacionales se encuentran ligadas a otras regiones con intereses opuestos a los de Castilla. Fernández Díez menciona muy explícitamente como ciudades capitales de estas oligarquías enemigas a Bilbao y a Barcelona. Por este motivo, de esta obra surge ya la duda de si el proteccionismo integral tiene o no sentido. Sobre todo, cuando Fernández Díez señala hasta qué punto Santiago Alba pretende beneficiar a Castilla y, como todos sabemos, choca con otros intereses. Sería fácil en este momento exponer el final de esta tensión: la lucha entre Cambó y Alba, que es no sólo significativa por sí misma en cuanto pugna de dos políticos, sino, sobre todo, porque indica que el proteccionismo integral en el que se basaban buena parte de las ideas de los regeneracionistas, es absolutamente imposible de mantener. Cuando se siguen los viajes de Cambó en su lucha contra Alba, se observa que establece una serie de alianzas periféricas y por tanto, de cerco a Castilla: Primero, Bilbao, donde conversa con Ramón de la Sota, que ha transformado el ruralismo sabiniano en una aceptación de la industria por parte del PNV. A continuación visita al Marqués de Comillas, en Santander, con lo que consigue, por un lado, una alianza fuerte con la Iglesia y, sobre todo, con la Corte de Alfonso XIII. El cierre importante del viaje se efectúa, en Oviedo, con Melquiades Alvarez, que lleva adelante un reformismo, por cierto muy emparentado también con el regeneracionismo, y que es capaz de engranar simultáneamente, como lo prueba en el caso de Leopoldo Alas Argüelles, los intereses de la UGT y de la Patronal asturiana. La condena de Alba por parte del general Primo de Rivera no puede ser ajena al abrazo de Puig y Cadafalch al despedirle en la estación de Barcelona para ocupar el poder en Madrid.

Cuando se derrumba todo es en la época de la II República. Las zonas industrializadas de la periferia y la política del pan barato imponen unas cargas desmesuradas sobre el trigo a través de las decisiones del subsecretario Santiago Valiente Oroquieta. A este caos, que se origina en los precios, se añade otro en los costes a través de la Ley de Términos Municipales. En mi opinión éste es el momento en el que cesan de tener significación los mandatos puramente regeneracionistas y se alza un intento nuevo de política económica.

Pero ya en el desarrollo de ella no se cuenta para nada con Castilla. Castilla significa muy poco en la elaboración de nuestra política económica desde 1940, aunque sí fue esencial para la victoria de la España nacional sobre la republicana dentro de un mecanismo que he expuesto en otra parte, como desarrollo de una idea de Malefakis (73). Mas he aquí que, en el instante en que, con la crisis económica de 1974, se esfuma la eutanasia del pequeño cultivador castellano, con la creación de un nuevo entramado regional en la época de la transición, surge lo que me atrevo a llamar un neorregeneracionismo, que trata de orientar con fuerza el posible despertar económico de la cuenca del Duero.

(71) *El valor de Castilla, ob. cit.,* página 400.

(72) *El valor de Castilla, ob. cit.,* página 401.

(73) Cfr. EDWARD MALEFAKIS, «Los campesinos, la política y la guerra civil en España (1931-1939)», en *Agricultura y Sociedad,* n.º 8, julio-septiembre 1978, págs. 9-60 sobre todo; mi trabajo se titula *La agricultura española, un sector con futuro,* en curso de publicación por el Seminario Cívico-Militar de la Capitanía General de Canarias. Las tesis de Malefakis sobre la Reforma Agraria y nuestra guerra, véanse también en su trabajo «Análisis de la Reforma Agraria durante la Segunda República», en *Agricultura y Sociedad,* n.º 7, abril-junio 1978, págs. 46-50 sobre todo.

un neorregeneracionismo castellano-leonés (74)

Para que se comprenda la significación de este fenómeno he trazado una frontera que engloba a Asturias, Santander, Vascongadas, Navarra, Aragón, Cataluña, el reino de Valencia, Castilla la Vieja menos Avila, y las provincias de León, Palencia y Valladolid. Es el bloque que resulta de agrupar a todas las provincias de la Península que tienen toda, o la mayor parte, de su superficie al Nordeste de una línea recta que una el Cabo de Palos con el Cabo Ortegal. La España del N.E. pasa a tener, incluidas las Baleares, 250.938 Km^2, mientras que la España del S.O., incluidas las Canarias, tiene 253.812 Km^2. No he encontrado otra línea que divida más equitativamente a la superficie nacional. Al N.E. está el 49,7 por 100 de la superficie y al S.O. el 50,3 por 100. Pues bien, al N.E. de esta línea de equidistribución superficial viven, en 1977, 22.340.725 españoles, lo que supone un 61,1 por 100 del total; o sea, que al S.O. lo hacían, en 1977, sólo 14.225.443, el 38,9 por 100. En 1955, el reparto era el 52,5 por 100 de la población en el N.E., y del 47,5 por 100 en el S.O. La claridad de los fenómenos migratorios es nítida (75).

Conviene observar lo que sucede en la producción. En 1977, en la España del N.E. estaba el 70,62 por 100 del Producto Neto Interior al coste de los factores, y claro es, en el S.O. el 29,38 por 100. En 1955, los porcentajes eran del 67,99 por 100 y del 32,01, respectivamente.

Igual superficie, cada vez más población y cada vez más producción, es la característica de la España del N.E. A todo político, mínimamente preocupado por la suerte de nuestra Patria, tiene que obsesionarle que sea en el N.E. donde con terquedad se concentren renta y población. Por una parte se engendran tensiones interiores, resquemores; por otra, la población y la riqueza se acumulan, entre otras, en zonas que han planteado cuestiones secesionistas significativas en los siglos XIX y XX. Aún más importante debe ser esta preocupación cuando se comprueba que, a través de los mecanismos proteccionistas, directos e indirectos, ha crecido la renta regional, entre 1955 y 1975, de modo tal que, en renta *per capita* para 1955, ocupaba el puesto uno la región vasco-navarra, el dos correspondía a Madrid —existen aquí, además, evidentes razones político administrativas— y el tres a Cataluña; y para 1975, las tres regiones en cabeza eran las mismas, con una ligerísima alteración en su orden: el puesto uno corresponde a Madrid, el dos a la región vasco-navarra, y el tres a Cataluña. Estas tres regiones, además, ocupan sólidamente la cabeza. Si se da el valor 100 a Cataluña, en 1955 Madrid tendría el índice 111,4, y la región vasco-navarra el índice 116,7; en 1975, a Madrid le correspondía el índice 107,0 y a la región vasco-navarra 103,6. La región que ocupa el puesto cuarto en renta *per cápita* era, en 1955, Asturias, con un índice respecto al 100 de Cataluña, de 78,7, y en 1975 este lugar está ocupado por Valencia, con un índice de 78,5. Asturias pasa en 1975 al índice 77,3, y Valencia tenía el índice 69,7 en 1955. Esto es; en cabeza de ingresos por habitante, en España, estaban tres regiones, Cataluña, región vasco-navarra y Madrid, con cifras muy próximas entre sí. Notablemente, a mucha mayor distancia tenemos al resto de las regiones, que con fluidez alternan su clasificación interna. La cristalización del fuerte desarrollo económico de las tres zonas españolas más ricas, muy dispares de las demás, parecía, pues, fuera de duda.

Por eso la región castellano-leonesa, situada ya en el S.O., o ya en el S.O. del N.E., es una de las deprimidas dentro del conjunto económico español. Surge así la alarma ante la posibilidad de que la política económica del conjunto nacional, por las razones que fueran, todas esencialmente políticas, acentúe su apoyo a Cataluña y Vascongadas en detrimento de la economía castellana.

Siempre que se producen causas parecidas, los efectos son similares. Ahora, precisamente, en que de nuevo existen las circunstancias de hace un siglo, comienza a aletear una vez más un regeneracionismo nuevo. Quizá en este momento lo acaudille doctrinalmente el Catedrático de Estructura Económica de la Universidad de Sevilla, natural de Santa María de Nieva (Segovia), Juan Muñoz. Su base inicial la

(74) Un adelanto de este apartado lo he publicado bajo el título «La Constitución de 1978 y la homogeneidad económica de España», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas,* n.º 58, 1981.

(75) Las fechas de 1955 y 1977 se escogen para poder utilizar las dos esenciales publicaciones del Banco de Bilbao, *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955-1975,* Bilbao, 1978, y *Renta Nacional de España y su distribución provincial, 1977,* Bilbao, 1980.

encuentro en un documento que éste publicó bajo el título de *Los desequilibrios regionales: el caso de Castilla,* aparecido en un volumen castellanista titulado *Castilla como necesidad* (76). Con base en sus posturas, veamos las cuatro reacciones castellano-leonesas ante cuatro posturas catalano-vascas (77).

1) *Se habla del proteccionismo industrial, pero lo cierto en España es que ha existido también dentro del famoso proteccionismo integral, un fuerte proteccionismo agrario.* Los hechos demuestran que nada de esto ocurre. El arancel de 1906, efectivamente, señalaba que los productos agrarios se podían gravar hasta el 20 por 100 de su valor, y en el Arancel Cambó, aparentemente, aparecieron altos niveles de protección agraria. Pero éstos eran los *derechos de las coplas de Calainos* de que habla Flores de Lemus, o la protección a productos «que, como decía Mariano Matesanz, ningún agricultor pide, ni a la agricultura le interesa», porque el juego de los altos aranceles favorece para siempre a la industria. Con su talante fatalista habitual, lo recogía así Cánovas del Castillo en uno de sus estudios sobre los problemas arancelarios: «La industria española, principalmente en Cataluña, siempre ha sido más vehemente y resuelta en sus reclamaciones que la agricultura, por excelencia castellana, hija de un país acostumbrado a soportar en silencio sus males y su pobreza tradicional.» Quien percibió clarísimamente esta situación, por cierto, fue un gran literato español —uno de los menores, relativamente claro, de la generación del 98— que se dedicó a trabajar el tema, Francisco Grandmontagne. En un folleto que tituló *El ultraproteccionismo* (78), recoge tres conferencias dadas en Haro, Logroño y Valladolid, los días 19, 20 y 27 de septiembre de 1908. En la de Haro indica: «El proteccionismo abusivo, corruptor, parasitario, acordado a unos cuantos manufactureros, que de sobra conocéis, excluye de los mercados exteriores, por falta de reciprocidad, los productos del trabajo agrario, devorado simultáneamente por dos colmillos: el del Fisco y el de la industria.» Por el lugar donde pronuncia las conferencias de la Rioja, habla Grandmontagne, con especial atención, del impacto negativo de dos proteccionismos industriales en la agricultura: el de la hojalata y el del azúcar.

La creencia de que esta protección se centra, sobre todo, en beneficio de Vizcaya y de Barcelona, es además antigua. En un, por cierto, muy buen informe, que en 1907 —como consecuencia de las decisiones protectoras implantadas por el Gobierno largo Maura— prepararon conjuntamente la Unión de Fabricantes de Conservas de la Ría de Vigo y la Unión de Fabricantes de Conservas vegetales de Zaragoza, se señalaba: «El Estado ha cedido gratuitamente a la Liga Vizcaína de Productores y al Fomento del Trabajo Nacional de Barcelona su soberanía y ellos pueden, por tanto, imponer tributos extraordinarios a los españoles.» Y al ser esto así, se produce una fuerte desviación de la acción empresarial. Desde el siglo XIX se observa que en España, primero y destacadamente los industriales catalanes, y después los industriales vascos, aunque con evidente retraso a causa del ruralismo inmerso en la concepción del Partido Nacionalista Vasco por Sabino Arana que sólo enmendó parcialmente Ramón de la Sota, no aplican esencialmente sus energías a la fábrica, al taller. Por el contrario actúan destacadamente en la política, porque de ella se derivan fundamentalmente sus ganancias. Tal sucedió con la relación entre el catalanismo y el Ministerio de Ultramar, para imponer, a la fuerza, nuestros productos protegidos en Cuba, Puerto Rico y Filipinas. Sagasta, por ejemplo, echó sobre el Fomento del Trabajo Nacional y sobre las exportaciones crecientes de productos algodoneros de 1891 a 1893 —en Cuba las compras a la Península subieron en estos dos años de 11,5 a 31 millones de pesetas— gran parte de la culpa de la guerra de Cuba y sus desastres. Por eso el presidente de la Unión Mercantil de Madrid, Constantino Rodríguez, pudo decir que «el arancel (de guerra) de 1891 fue causa eficiente de los tremendos desastres de 1898». Cuando se recuerda que Romero Robledo lanzaba en el Parlamento, refiriéndose a nuestras Antillas, aquella barbaridad de «las colonias se han hecho para explotarlas», al mismo tiempo que, por vía de exportaciones —con el fuerte gravamen sobre el azúcar— e importaciones —al imponer los textiles catalanes y la maquinaria vasca— se empeoraba extraordinariamente la relación real de intercambio cubana y puertorriqueña, parece claro que catalanes y vascos jugaban clara-

(76) Madrid, Zero-Zyx, 1980, págs. 65-116.

(77) La redacción es mía, y sólo yo soy responsable. Incluso amplío en muchos casos los datos de Juan Muñoz y, por supuesto, con los asertos trato simplemente de presentar lo que para mí es el primer mensaje neorregenaracionista castellano.

(78) Haro, 1908.

mente a la política en beneficio de los negocios. Cuando todo se alteró en 1898, se observó que también se alteraba el catalanismo. Este estaba profundamente dormido. En 1848, las escrituras públicas dejaron de redactarse en catalán. Nadie protestó, ni notarios ni el pueblo. La reforma radical de la Ley Hipotecaria de 1860, que hería algunos puntos del derecho de propiedad catalán, se aceptó de buen grado. Lo mismo sucedió cuando la Revolución Gloriosa confirió en Cataluña la patria potestad a la mujer. Sólo protestó la Iglesia catalana, porque le afectaba en sus ingresos, pero no el pueblo. En 1863, los Jocs Florals de Barcelona eran presididos por un aragonés, Braulio Fox. Y sin que nadie protestase, fue corriente que presidiesen esta fiesta los Gobernadores Civiles. Valentín Almirall percibió claramente esto cuando en 1866, en *Lo Catalanisme: motius que el legitimen, fonaments cientifics, solucions práctiques,* lo denunciaba así (79): «Las cien comisiones que van de Barcelona a Madrid no tienen ningún reparo en someterse a toda suerte de bajezas ante los ministros y otros poderosos. Para conservar un monopolio y obtener una concesión, casi nunca se va por las vías francas y leales, sino por las tortuosas... Transigimos con todo; dejamos abandonada la vida pública; permitimos que nuestros distritos electorales sean presa del cunerismo; hacemos gala de no tener opiniones ni convicciones, o de cambiarlas tantas veces como de camisa, a cambio de que las oligarquías madrileñas nos den como limosna la conservación de algunos céntimos en los aranceles de ciertas industrias, o bien autoricen alguna empresa de moralidad dudosa.»

Desde el mismo 1899 —desde luego ya con el virulento *entancament de caixes*— la operación económica de Cataluña se llena de sentido político. Se ha visto clarísimo en la formidable y conocida ofensiva de Cambó contra Santiago Alba (80).

Derrotado Alba, el auge de Cambó se consagra con el Arancel de 1922. En la, por otro lado, maravillosamente escrita biografía que hace de éste su correligionario Josep Pla, se dice abiertamente que la preocupación de Cambó y, por supuesto de la Lliga Regionalista de Catalunya y del Fomento, no era tanto controlar todo el Ministerio de Hacienda, como conseguir el dominio de alguna Dirección General, y sobre todo de la de Aduanas. Unamuno, uno de los más agudos conocedores del proceso económico español y de las circunstancias de su equilibrio, apostrofó así a los catalanes: «Habéis vendido vuestra alma por un arancel.»

Unas veces fue por el arancel; otras, por un acuerdo comercial; otras por un tipo impositivo; muchas, por una Acción Concertada; en el caso vasco, también por el mantenimiento o el restablecimiento de los conciertos económicos; siempre con un ambiguo regionalismo-nacionalismo que unas veces se denominó Lliga y otras Esquerra, y ahora Convergencia i Unió o Convergencia Democrática, en Cataluña, y que en Vascongadas se vincula siempre al fortalecimiento de ese curioso movimiento populista que recibe el nombre de Partido Nacionalista Vasco. Así es como se ha conseguido, en medio del proteccionismo general, que todos estén protegidos, pero unos más que otros.

2) *Si progresan más Cataluña y Vascongadas se debe a sus más favorables circunstancias locacionales respecto a las restantes de España, y no por ningún trato de favor.* En torno a este argumento cabría una serie de amplísima documentación. Me voy a reducir, de la mano del profesor Muñoz, al planteamiento energético.

En el terreno de la energía, los tres puntos industriales básicos ligados a los focos de mayor desarrollo económico español son las provincias de Madrid, Vizcaya y Barcelona. Como Lérida es una provincia con una fuerte producción eléctrica, situada precisamente en el área catalana, la vamos a considerar como perteneciente al mismo conjunto industrial. No existe ninguna provincia vasca con caracteres no ya parecidos, sino lejanamente similares a los de Lérida, por lo que se estudia individualmente el caso de Vizcaya. Con los datos que, con el título de *Balance energético para 1966-1975,* proceden del Ministerio de Industria, y con cifras en gigavatios, nos encontramos con que, incluidas térmicas e hidroeléctricas, el complejo Barcelona-Lérida produce 66,2 Gw y consume 72,9, con un déficit fortísimo de 6,7 Gw. Por lo que se refiere a Vizcaya, la producción es de 20,1 Gw y el consumo de 35,1 Gw. O sea, que su déficit es de 15,0 Gw.

Estas ingentes sumas de energía deben adquirirlas, como sucede por supuesto también con Madrid, de la procedente de las provincias con superávit. Eli-

(79) Pág. 108.

(80) Precisamente Juan Muñoz ha estudiado de modo perfecto esta polémica en un trabajo en gran parte inédito.

minando a Lérida, incapaz por otro lado de evitar el déficit y ya incluida en el complejo catalán, las provincias que venden cantidades significativas de energía eléctrica son León, Salamanca, Zamora, Orense, Lugo y Cáceres, que ocupan por renta familiar *per capita* para 1977 los puestos, respectivamente, 29, 31, 37, 38, 44 y 47. Salvo León, todas son —incluso Lugo— de la España del Oeste; desde luego todas son pobres, y tres de ellas —León, Salamanca y Zamora— situadas en la cuenca del Duero. Pero el establecimiento del régimen de tarifas unificadas elimina en la localización industrial el factor distancia. Como dice el profesor Juan Muñoz en su citado ensayo *Los desequilibrios regionales: el caso de Castilla,* «la no consideración de las "pérdidas" de la energía transportada, así como de los altos costes del montaje de la propia infraestructura de este transporte, suponen, obviamente, una subvención a los grandes núcleos urbanos *devoradores* de energía, y una penalización a las *pobres provincias subdesarrolladas».* O si se mira la moneda por la otra cara, significa tanto como desviar la industria y los servicios hacia las zonas donde ya se encuentran situados, a poco que hayamos saludado cualquier estudio de tipo locacional. La política energética sigue, pues, la frase de que «a los que tienen les será dado». Se comprende esto mejor todavía si tenemos en cuenta que el sistema de tarifas establece descensos en éstas a medida que aumentan tanto la potencia instalada como los consumos realizados. Sanz Hurtado ha criticado, en su ensayo *Consumo de electricidad, hidraulicidad e importaciones de energía* publicado en *Coyuntura Económica,* tal sistema como «socialmente injusto, ya que da lugar a que el sector doméstico de las clases económicamente más débiles, o con menor acceso al disfrute de la energía-comodidad, abona en definitiva tarifas oficiales resultantes más elevadas». Tengamos en cuenta que, de acuerdo con la encuesta de *Presupuestos Familiares 1973-1974* y la *Encuesta de Equipamiento 1975,* ambas del Instituto Nacional de Estadística, la media española de hogares sin electricidad es del 1,4 por 100. Pues bien, en Madrid el porcentaje es del 0,0 por 100; en Barcelona el 0,1 por 100 y en Vizcaya del 0,5 por 100. La paradoja aparece en las que se han designado como provincias suministradoras pobres. Los porcentajes son: León, 1,2 por 100; Salamanca, 0,9 por 100; Zamora, 1,2 por 100; Orense, 3,8 por 100; Lugo, 1,9 por 100, y Cáceres, 1,9 por 100. O sea, que este sistema tan favorable para vascos, catalanes y madrileños es, «no solamente... incentivador de consumos (cosa grave precisamente en estos momentos), sino también favorecedor de situaciones y estructuras industriales artificialmente desarrolladas y no competitivas», concluyendo Sanz Hurtado: «La unificación geográfica de las tarifas conduce a inadecuados emplazamientos de las industrias consumidoras, con pérdidas en el transporte de electricidad, extracostes eléctricos y mayores necesidades de producción». En economía esto quiere decir que la estructura eléctrica española favorece, a costa de importantes desajustes en todo el sistema productivo, a la España del N.E., y desde luego a Cataluña y Vascongadas. El favor llega a tales límites que estas provincias se niegan a pagar los costes inherentes a su falta de producción. El absurdo y violentísimo movimiento contra la instalación de la central nuclear de Lemóniz está ligado a esto. Incluso responden a lo mismo los frenos a producir en sus demarcaciones energía termoeléctrica, considerada como menos *limpia* y con mayores complicaciones ecológicas.

3) *Cataluña aporta el 22,26 por 100 de los ingresos presupuestarios de la Hacienda central y recibe únicamente el 10,53 por 100 de los gastos presupuestarios. Por lo que se refiere a Vascongadas, la Caja Laboral Popular, del complejo cooperativo de Mondragón, señala que «simplemente una mitad de las recaudaciones aquí generadas y producidas retornan en forma de gasto estatal»: de cada peseta pagada vuelven 0,57 pesetas a Vascongadas. Según el citado trabajo de la Caja Laboral Popular, la Administración central obtuvo, en 1975, unos ingresos provenientes de las tres provincias vascas del orden de 76.137 millones de pesetas, de las que invirtió en esta misma región solamente 39.622 millones.* En su *Prólogo* al libro de Gimeno López Hernando y Pons, *La descentralización fiscal frente a la crisis económica* (81), el profesor Julio Segura ha desmoronado con una dura frase todos estos argumentos: «Creer a ultranza en un resultado *empírico* que señala a Cataluña —o a Vascongadas, añado yo— como perceptor de transferencias negativas del resto del Estado español, o es un caso de creencia temeraria en el empirismo económico, o un error

(81) Madrid, 1978.

analítico, o un fraude científico que trata de demostrar lo indemostrable.» Aquí Juan Muñoz ha hecho desde hace mucho tiempo, concretamente a partir de unos trabajos críticos publicados en *El Viejo Topo,* frente a tesis de Trías Fargas, Petit Fonseré y Ros Hombravella sobre todo, un tremendo catálogo de las inconsistencias de todas estas posturas vascas y catalanas. Señalemos algunos ejemplos. El gasto público en educación efectuada en el lugar de origen de un emigrante que desde el comienzo de su incorporación a la población activa vive en Vascongadas o en Cataluña ¿a quién se imputa? Cuando una empresa efectúa lo que la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda llama concentración y centralización de impuestos en una sola Delegación de Hacienda —«generalmente donde tiene su domicilio fiscal», aun cuando su trabajo o actividades están situados en otra u otras provincias— ¿se tiene en cuenta que la recaudación de los impuestos en una provincia es totalmente diferente de los pagos aportados por los contribuyentes vinculados a esa provincia? Y ¡qué decir de los impuestos indirectos, que como su nombre indica nada señalan sobre el lugar geográfico donde inciden! Más aún, cuando su significación es muy importante en España, y cuando, evidentemente, en Bilbao, San Sebastián y Barcelona se van a concentrar gran cantidad de recaudaciones por impuestos indirectos que pagan los consumidores de todo el país. Por eso el agudísimo José Luis Ugarte en su artículo *Contenidos y limitaciones económicas de las economías regionales* (82), señala que «los impuestos no los paga, en definitiva, quien los ingresa en el Tesoro, sino quien los soporta», y que «para que la traslación de cargas no ocurriera se deberían, por lo menos, establecer desgravaciones y compensaciones, es decir, fronteras interregionales similares a las que se practican en el comercio con el exterior, y al paso de las fronteras internacionales. La adscripción territorial, sin correctivos, de las recaudaciones, es una forma crasa de insolidaridad interregional y la manera más obvia de premiar a las regiones ricas y de reforzar sus factores causales». ¿Y qué decir de los impuestos aduaneros, centralizados en los puestos fronterizos, que se imputan a la primera provincia que aparece como destinataria de la mercancía?

Se destaca por este neorregeneracionismo que quizá fuera conveniente leer de nuevo lo que Jovellanos señala en el *Informe de la Ley Agraria,* cuando escribe: «¿No somos todos hijos de una misma patria, ciudadanos de una misma sociedad y miembros de un mismo Estado? ¿No es igual en todos la obligación de concurrir a la renta pública destinada a la protección y defensa de todos? ¿Y cómo se observará esta igualdad no siendo ni unas, ni iguales, las bases de la contribución?»

4) *La Banca Nacional española saca fuera de Vascongadas y de Cataluña sus pasivos y los invierte en beneficio de otras zonas de la Nación.* Parecía que este argumento ya se había muerto después del gran lanzazo científico que recibió, en 1935, de Perpiñá Grau. Sabido es que éste escribió entonces: «... los excedentes que produce la industria catalana de sus ventas al resto de la Península, concretados especialmente en las cuentas corrientes de la sucursal del Banco de España en Barcelona, durante largos años deudores (saldos deudores que han sido objeto de repetidas críticas por la errónea y simplista creencia de que se restaban capitales a Cataluña), son pasados a la central y, por su medio, a otras sucursales, las cuales reciben así medios con que financiar al comercio comprador español de productos catalanes. Y este fenómeno se opera, igualmente, a través de las sucursales de Bancos madrileños y bilbaínos establecidos en Cataluña. Y por este fenómeno se comprende, en parte, la inexistencia de Banca catalana, por cuanto los industriales catalanes han tenido más interés en operar a través de sucursales de Bancos que tuvieran sus redes por toda España, que confiar sus fondos en Bancos que sólo tuvieran actividad en Cataluña.»

Pero ahora es posible que las cosas sean algo más complicadas, como consecuencia de la despoblación de muchas zonas agrarias, y del fin de lo que se ha venido en llamar *sistema de agricultura tradicional,* que se extiende en el tiempo desde las dos desamortizaciones hasta el Plan de Estabilización. El fenómeno estudiado por Perpiñá se experimenta hoy, seguramente, con fuerza en el interior de la España del N.E. Pero parece que a la España del S.O. ya casi no se la contempla como mercado que se pueda cuidar. Una serie de estudios de Santiago Roldán, Juan Muñoz y Angel Serrano sobre Andalucía y Castilla nos muestran que los depósitos bancarios del conjunto

(82) En *Información Comercial Española,* octubre 1977.

de la Banca privada nacional dan para las provincias de Barcelona, Vizcaya, Alava y Guipúzcoa el 23,35 del total nacional, mientras que los créditos dispuestos son el 31,67. A pesar de jugarse con porcentajes que tienen bases diferentes, el desequilibrio es obvio para cualquier conocedor de la economía financiera española. En cambio, al estudiar Castilla, León, Andalucía y Extremadura, se encuentran con que son zonas exportadoras de capital, vía sistema financiero, hacia los tres centros crediticios de Bilbao, Barcelona y Madrid. Los coeficientes de inversión obligatoria de las Cajas de Ahorros desempeñaron un elemento complementario de perturbación. Se calculaba una salida, situada fuera sólo para Castilla y León, del orden de los 300.000 millones de pesetas. La actuación de la Banca oficial no ha servido, en absoluto, para corregir esta situación.

Todos los indicios son, pues, de que el instrumento crediticio se utiliza en España para favorecer, aún más, la región del N.E. a costa de la del S.O. (83).

Estos cuatro planteamientos polémicos están detrás, explicándolo, del gran telón que muestra las profundas disparidades económicas regionales, y en ellos se hacen fuertes nuestros neorregeneracionistas de la cuenca del Duero (84).

(83) He conservado el argumento neoregeneracionista. Pronostico un fortalecimiento de sus planteamientos cuando se divulguen los datos que sobre la cuenca del Duero aparecen en la importante contribución de GUSTAVO LOPEZ DIAZ, FRANCISCO JAVIER MARTIN PLIEGO, JOSE ALBERTO PAREJO GAMIR y LUIS RODRIGUEZ SAIZ, *La distribución provincial del Crédito en España,* Madrid, RUMASA-SET Ediciones, 1981. En su *Prólogo* (págs. 19-24) y en mi trabajo citado, *La Constitución de 1978 y la homogeneidad económica de España* se contiene mi opinión sobre estos temas.

(84) Preparo un trabajo concreto sobre otro neorregeneracionista, Jesús García Fernández, catedrático de la Universidad de Valladolid, y autor de muy interesantes estudios.

nota final

Las malas circunstancias relativas parecen mantenerse. Una atención del Servicio de Estudios del Banco de Bilbao nos ha permitido conocer algunas primicias de un conjunto de datos macroeconómicos para 1979 de las provincias de la Cuenca del Duero. Me parece que merece la pena presentar un cuadro —el n.º 2— de la posición relativa que ocupan según sus ingresos *per capita,* desde 1955 a 1979.

T, que es realmente una media simple del puesto alcanzado por las nueve provincias en el conjunto de la posición relativa dentro de España, parece marcar un casi continuo empeoramiento a lo largo de tres etapas muy dispares y cambiantes —desarrollo para sustituir importaciones, desarrollo abierto al exterior y crisis económica— que se recogen en el cuadro.

Para que se aprecie mejor el fuerte impacto de la crisis en 1979, al presionar sobre ella la quiebra en la producción agraria, el débil pulsar de la industria y de la construcción, el aumento del peso demográfico, la considerable baja de la población activa, he compuesto como final el cuadro n.º 3 que enlaza posiciones de 1977 con otras, peores casi siempre, de 1979.

CUADRO N.º 2

PROVINCIAS	1955	1957	1960	1962	1964	1967	1969	1971	1973	1975	1977	1979
Valladolid	11	12	18	17	17	12	14	12	15	10	14	16
Burgos	19	18	21	19	18	16	16	17	22	18	17	21
Palencia	12	19	22	23	19	21	22	24	32	24	19	22
Soria	28	22	38	25	25	23	20	23	21	23	22	29
Segovia	18	14	23	20	24	25	25	22	25	21	25	26
León	27	26	31	22	22	22	26	26	29	29	29	31
Salamanca	32	30	37	26	29	28	28	32	38	35	30	34
Zamora	33	34	34	31	32	24	37	41	43	39	41	45
Avila	43	45	44	45	43	45	43	40	45	41	42	42
TOTAL = T	223	220	268	228	229	216	231	237	270	240	239	266

CUADRO N.º 3

	Agr.	Const.	Ind.	Serv.	Población residente	Población activa	Lugar que ocupa en la producción	Lugar que ocupa en la renta familiar disponible por persona
Avila:								
1977	23,3	9,2	12,4	55,1	182.994	64.503	49	41
1979	18,7	9,9	12,5	58,9	186.337	59.813	49	39
Burgos:								
1977	19,0	6,3	31,0	43,7	346.465	134.381	33	18
1979	13,9	6,0	32,2	47,9	358.916	134.001	33	24
León:								
1977	15,8	6,5	26,6	51,1	519.549	218.094	26	29
1979	11,6	7,2	27,6	53,6	526.862	216.701	25	28
Palencia:								
1977	26,5	6,0	23,1	44,4	183.079	57.731	43	13
1979	15,9	5,7	31,8	46,6	187.867	58.465	43	19
Salamanca:								
1977	12,9	7,0	24,6	55,5	343.266	113.507	36	31
1979	10,1	6,6	26,8	56,5	361.595	113.783	35	38
Segovia:								
1977	23,6	6,4	21,0	49,0	148.296	54.155	48	25
1979	19,6	6,9	20,5	53,0	149.909	53.366	48	25
Soria:								
1977	28,3	6,8	20,3	44,6	100.716	35.146	50	22
1979	18,2	7,0	21,9	52,9	102.356	31.708	50	36
Valladolid:								
1977	12,0	7,0	36,4	44,6	462.368	148.800	23	17
1979	8,0	6,3	37,2	48,5	468.642	157.191	23	16
Zamora:								
1977	26,1	7,7	16,4	49,8	224.598	91.217	45	37
1979	21,4	7,4	19,3	51,9	230.179	82.314	45	43



LA RENTA TOTAL Y PER CAPITA DE LA REGION CASTELLANO-LEONESA

	PRODUCTO INTERIOR NETO (TOTAL)		RENTA INTERIOR «PER CAPITA»		RENTA FAMILIAR DISPONIBLE «PER CAPITA»	
	1973	1979	1973	1979	1973	1979
Valladolid	23	23	15	16	17	16
León	24	25	32	31	29	28
Burgos	33	33	23	21	23	24
Salamanca	35	35	37	34	39	38
Palencia	44	43	29	22	30	19
Zamora	45	45	43	45	44	43
Segovia	48	48	24	26	24	25
Avila	49	49	44	42	45	39
Soria	50	50	22	30	21	36

1 La Renta Regional de Castilla-León en 1979 ascendió a 680.173 millones de pesetas, equivalente al 5,86 por 100 de la Renta Interior de España. En 1973 la Renta de la región Castellano-Leonesa había sido de 216.399 millones de pesetas, equivalente al 6,05 por 100 de la Renta Interior española. El crecimiento global de la renta castellano-leonesa a precios corrientes entre los años 1973-1979 (etapa de crisis económica) fue del 214,3 por 100 (224,4 por 100 en el conjunto nacional). El crecimiento real fue del 11,79 por 100 equivalente a tasa anual acumulativa del 1,87 por 100, frente al 2,41 por 100 detectado para el total de España.

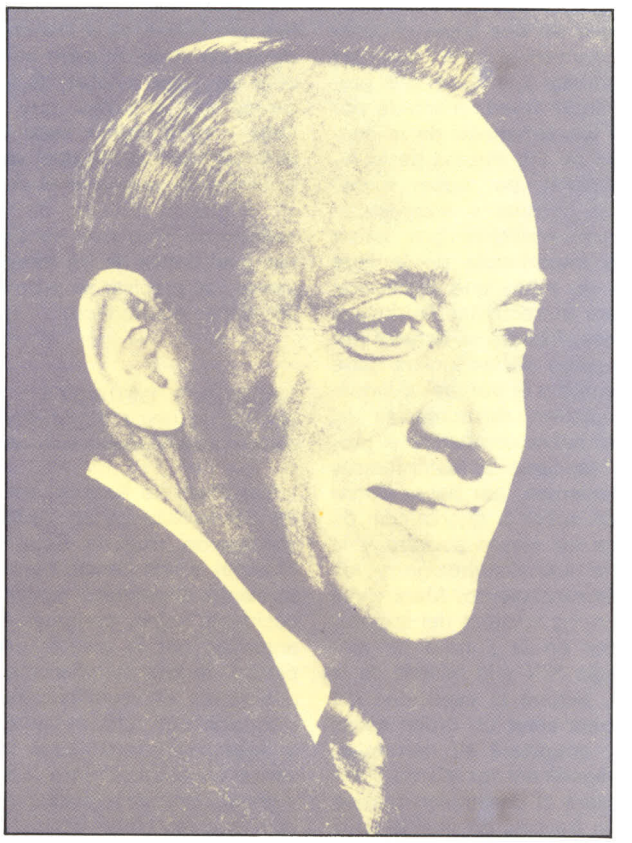
2 La población residente, calculada para julio de 1979 ha sido de 2.572,7 miles de personas, equivalente al 6,97 por 100 de la total población española. Entre 1973 y 1979 la población castellano-leonesa descendió el 1,07 por 100 (2.600,6 miles de personas en julio de 1973).

3 La renta *per capita* de Castilla-León se situó en 1979 en 264.381 pesetas, equivalente al 84,1 por 100 de la renta media por habitante de España (314.382 pesetas). En 1973 la renta *per cápita* castellano-leonesa fue de 83.214 pesetas, equivalente al 80,7 por 100 de la media española. El crecimiento real de la renta *per cápita* en Castilla-León entre 1973 y 1979 fue del 13 por 100, equivalente a tasa anual acumulativa del 2,06 por 100, tasa que supera el crecimiento de la renta *per cápita* española que aumentó a tasa anual acumulativa del 1,37 por 100.

4 La renta familiar disponible *per cápita* de Castilla-León se situó en 1979 en 243.876 pesetas, equivalente al 89,5 por 100 de la media española. La renta familiar disponible en 1973 (77.225 pesetas) suponía sólo el 84,3 por 100 de la media española. El crecimiento real de la renta familiar disponible *per cápita* de Castilla-León entre 1973 y 1979 fue del 12,32 por 100, equivalente a tasa anual acumulativa del 1,96 por 100, tasa que supera ampliamente el crecimiento de la renta familiar disponible *per cápita* de la población española, que fue sólo del 0,93 por 100.

5 La ordenación de las nueve provincias, que integran la región Castellano-Leonesa, fue la reflejada en el cuadro.

6 Los datos anteriores prueban que quienes se han quedado en la región han logrado mantener su crecimiento en términos familiares y *per cápita,* signo claro de un esfuerzo productivo poco conocido. La emigración y la afluencia de nuevas tecnológicas han permitido mantener tasas de desarrollo tanto más apreciables cuanto que se han logrado con un singular esfuerzo industrial y social.



JAMES TOBIN

PREMIO NOBEL DE ECONOMIA

PAPELES
DE ECONOMIA ESPAÑOLA

JAMES TOBIN
O EL KEYNESIANISMO CERCADO

Jaime Requeijo Gonzalez

INTRODUCCION

Las señas de identidad de un economista surgen de una triple circunstancia: los problemas que vive, las ideas que combate y la visión que predica. Adam Smith queda marcado por haber vivido los espasmos de la economía inglesa en los albores de la revolución industrial, por haber rechazado los presupuestos y recomendaciones del mercantilismo, por haber defendido la importancia de la libre competencia en tanto que institución necesaria para incrementar la riqueza de las naciones. Ricardo se definirá por haber sido testigo de las luchas entre los terratenientes y la burguesía industrial de la Inglaterra de principios del siglo XIX, por haber combatido el proteccionismo asociado a los intereses de los terratenientes, por haber llamado la atención sobre la distribución de la renta entre las clases sociales y la relación entre esa distribución y los problemas del crecimiento. Marx vivirá las consecuencias sociales del impulso industrializador en la Europa de mediados del siglo XIX y la miseria de la clase obrera, negará la capacidad del capitalismo para crear un orden social perdurable y anunciará su derrumbamiento y la llegada del socialismo. Keynes contemplará el desempleo masivo derivado de la fractura producida en el tejido económico europeo por el tratado de Versalles y, posteriormente, por la Gran Depresión; negará los presupuestos de la ley de Say y el automatismo propio de la escuela neoclásica; propugnará el manejo de la demanda agregada de una economía para evitar la depresión y el paro.

James Tobin, el último Premio Nobel de Economía, queda también enmarcado en esa triple dimensión. Vive los problemas derivados de la aplicación de los presupuestos keynesianos a la economía norteamericana de los años sesenta —colabora, en muy buena medida, a diseñar la correspondiente política económica— y el nacimiento y persistencia del fenómeno de la estanflación; combate la hidra de tres cabezas del neoliberalismo: lo que él mismo denominará «las tres contrarrevoluciones»; defiende la necesidad de aplicar una política económica activa que favorezca el crecimiento. Consiguientemente, nuestro resumen de la obra de Tobin —obra de la que ofrecemos tres artículos muy representativos— va a seguir cada una de las dimensiones anunciadas: se trata, por lo tanto, de examinar el contexto real en el que se mueve, de explicitar la esencia de esas tres contrarrevoluciones y su crítica de las mismas y, finalmente, de precisar su propia visión del acontecer económico.

FULGOR Y DERROTA DE LA NUEVA ECONOMIA

Las ideas de Keynes, especialmente las contenidas en su *Teoría General,* condujeron, tras la Segunda Guerra Mundial, a una transformación del pensamiento económico dominante en el occidente sajón, compuesto por aquel entonces por la mezcla del equilibrio parcial de raíz marshalliana y las proposiciones del equilibrio general walrasoparetiano reformuladas por Hicks y Allen. Los postulados keynesianos van a constituir, frente a la ortodoxia vigente, una revolución, una revolución con las cinco características que Johnson requiere de toda revolución en el pensamiento económico: ataca el eje central del paradigma dominante —la tendencia al pleno empleo de la economía capitalista— por una vía analítica que resulta aceptable en los medios académicos; la nueva teoría absorbe, sin embargo, muchas de las proposiciones de la anterior ortodoxia; se trata de un conjunto de enunciados teóricos de cierta complejidad; ofrece una metodología atractiva para los estudiosos de la economía y, finalmente, permite toda una serie de verificaciones empíricas (1).

¿Cuáles son, en forma sucinta, las bases de esa revolución keynesiana? A nuestro entender son cuatro las piezas que la definen.

En primer lugar, la no aceptación de la tendencia automática al pleno empleo del capitalismo al negar la ley de Say y la supuesta neutralidad del dinero. Como señala Angel Rojo, Keynes puso de manifiesto que el sistema capitalista no es una máquina de funcionamiento suave y armonioso sino un artefacto cargado de rigideces y tensiones que es necesario dominar; que, a corto plazo, el nivel de actividad económica dependerá de la demanda efectiva del sistema y, por lo tanto, también el nivel de empleo; finalmente, que, a largo plazo, el desarrollo de una economía, y el mantenimiento del pleno empleo, dependerán asimismo del mantenimiento de un elevado ritmo de demanda (2).

En segundo lugar, la importancia atribuida a la macroeconomía, al estudio de la composición y comportamiento de las variables agregadas. Más aún, el objetivo de la macroeconomía es la búsqueda de un ritmo alto de crecimiento, frente a la microeconomía, preocupada por la asignación de recursos. El aliento normativo de la macroeconomía es, pues, la consecución de un nivel elevado de producción y empleo (3).

En tercer lugar, la necesidad de diseñar una política económica activa que permita lograr los objetivos reseñados. En palabras de Franco Modigliani: «... la recomendación fundamental de la *Teoría General* es que una economía de libre empresa, con dinero fiduciario, necesita ser estabilizada, puede ser estabilizada y, en consecuencia, debe serlo mediante el empleo de las medidas adecuadas de política monetaria y fiscal» (4). El keynesianismo no va a olvidar, por lo tanto, el papel que puede desempeñar la política monetaria para apoyarse, exclusivamente, en la política fiscal —error en el que se incurre muy a menudo; lo que define el pensamiento keynesiano es el manejo activo de la economía, vía demanda agregada, manejo en el que la política monetaria se dedica a mantener las condiciones que estimulan la inversión privada al tiempo que se le asigna a la política fiscal la tarea primordial de estabilizar la actividad económica en el nivel de pleno empleo (5).

Y, finalmente, la existencia de una correspondencia entre desempleo e inflación. La curva de Phillips (1958) que, en su versión más depurada, configura una relación funcional estable negativa entre el nivel de desempleo y el de inflación, constituye una pieza que debe incluirse en el conjunto de proposiciones keynesianas dado que amplía, notablemente, el horizonte de las políticas de estabilización: las autoridades encargadas de diseñar la política económica pueden elegir la tasa deseable de paro de la economía; deben, tan sólo, aceptar el nivel de inflación correspondiente.

Esa revolución keynesiana, que había tomado carta de naturaleza en muchos países europeos en los años posteriores al término de la Segunda Guerra Mundial, va a impregnar el pensamiento económico y la acción política norteamericanos a partir de 1960, de la mano de Kennedy y del Consejo de Asesores Económicos del Presidente. Y uno de los miembros distinguidos de ese Consejo, miembro influyente aunque su permanencia en el mismo fuera breve, es precisamente James Tobin. Una revolución keynesiana que va a ser rebautizada en los Estados Unidos con un nombre un tanto pomposo: La Nueva Economía.

¿Cuáles eran las principales guías de acción de esa Nueva Economía? El propio Tobin las enumerará (6):

La primera de ellas es que las fluctuaciones cíclicas pueden evitarse, manteniendo por lo tanto la economía en constante crecimiento y a una tasa también constante de desempleo. De esa convicción nace el concepto de Producto Nacional Bruto Potencial, es decir el que resultaría de la plena utilización de los recursos productivos; en el caso de la fuerza de trabajo esa utilización plena supone un 4 por 100 de desempleo. De ahí nace también el concepto de brecha o distancia porcentual entre el producto potencial y el real y la denominada Ley de Okun: cada punto percentual de desempleo supone tres puntos de brecha.

La segunda es que es preciso liberar la política fiscal del tabú del déficit. También en este caso se da vida a un nuevo instrumento analítico: el presupuesto de pleno empleo. Se trata de un rasero que permite distinguir los déficit que resultan de una débil pulsación del ritmo de actividad económica de los que emanan de los cambios en los programas federales de gasto o en la legislación fiscal. Lo que se pretende, en última instancia, es modificar el rumbo de la política fiscal: el presupuesto federal no debe limitarse a compensar las fluctuaciones cíclicas; es preciso que sea coherente, a corto y largo plazo, con el objetivo de pleno empleo y resulta necesario evitar la rémora fiscal o tendencia del sistema

fiscal a contraer el ritmo de actividad en ausencia de medidas destinadas a aumentar el gasto público o a reducir los ingresos.

La tercera es que también resulta preciso utilizar la política monetaria con idéntico fin: alcanzar el pleno empleo. Para lo cual se hace necesario combatir tres usos tradicionales: que las operaciones de mercado abierto sólo deben realizarse con bonos del Tesoro; que la Reserva Federal no debe intervenir nunca con miras a fijar los tipos de interés, ni siquiera durante breves períodos; que las tasas de interés no deben situarse a muy bajos niveles para evitar las salidas de capital y su efecto negativo sobre las cuentas exteriores. En suma, se trataba de poner en tela de juicio el papel que venía desempeñando el Sistema de la Reserva Federal: mantener la buena salud financiera de los mercados de capitales, proteger la calidad del crédito y evitar los vaivenes especulativos.

La cuarta es la preocupación por el crecimiento, médula espinal de la política económica a partir de 1961, la preocupación por evitar los frenos derivados de la existencia de un nivel insuficiente de demanda agregada. Ese crecimiento continuo debe lograrse a través de una política mixta destinada, principalmente, a estimular la inversión.

La última guía de acción radica en fijar, como tasa de desempleo deseable a corto plazo, el 4 por 100, si bien, las reformas estructurales pueden, a medio y largo plazo, reducir ese porcentaje. ¿Por qué ese porcentaje y no otro? Porque la curva de Phillips de la economía americana de mediados de los años cincuenta señalaba que al 4 por 100 de desempleo correspondía un 4 por 100 de inflación y, para los arquitectos de la Nueva Economía, una tasa de inflación superior hubiese resultado políticamente intolerable y hubiera hecho tambalear el paquete global de medidas económicas.

Esas cinco definiciones de la Nueva Economía, de inspiración, como puede verse, rotundamente keynesiana, van a gestar una época dorada de la economía norteamericana, una época que Tobin rememorará con nostalgia (7):

> «Desde el punto de vista de la economía, volver a Camelot es volver a una época en la que la palabra crecimiento era una buena nueva, era en realidad la buena nueva; una época en la que era impensable la devaluación del dólar; en la que la automatización constituía, a la vez, una mezcla de esperanza y temor; en la que apenas se pensaba en la desigualdad o en la contaminación. Por entonces el proteccionismo constituía un vicio pecaminoso, la curva de Phillips comenzaba a gozar de cierta difusión, el déficit presupuestario era aún un problema importante —la marca de 12.500 millones alcanzada por Eisenhower constituía un límite máximo— y la teoría cuantitativa del dinero una doctrina primitiva que sólo se explicaba en los cursos de historia del pensamiento económico.»

Esa época dorada puede calibrarse a través de los dos indicadores económicos que se exponen en el cuadro adjunto.

El todavía elevado desempleo que se registra en el período 61-64 va a provocar el recorte fiscal de 1964, que supuso un 20 por 100 aproximado en el impuesto general sobre la renta y un 8 por 100 en el de sociedades, re-

LA NUEVA ECONOMIA EN CIFRAS

AÑOS	*1961*	*1962*	*1963*	*1964*
Inflación (variación del índice de precios al consumo)	1,0	1,1	1,2	1,3
Desempleo (en porcentaje de la población activa)	6,7	5,5	5,7	5,2

AÑOS	*1965*	*1966*	*1967*	*1968*	*1969*
Inflación (variación del índice de precios al consumo)	1,7	2,9	2,9	4,2	5,4
Desempleo (en porcentaje de la población activa)	4,5	3,8	3,8	3,6	3,5

Fuente: R. Dornbusch y S. Fischer: *Macroeconomics.* MacGraw-Hill, 1978, pág. 297.

corte destinado a activar, mediante una dilatación del consumo y la inversión privados, el ritmo de crecimiento de la economía. Puede advertirse su efecto sobre el empleo a partir de 1965; en 1966 el objetivo del 4 por 100 de desempleo se había superado ligeramente. Sin embargo la amenaza inflacionista del bienio 1965-66 dará lugar a la astringencia monetaria de 1966 —la Reserva Federal redujo el crecimiento de la masa monetaria y provocó un alza notable de los tipos de interés— que no tuvo un claro reflejo en el índice de precios. La inflación, a partir de 1966, comienza su carrera ascendente y, en 1969, es cinco veces superior a la del bienio 61-62. Más aún, en 1970, 1973 y 1974 la curva de Phillips muestra una pendiente positiva: ha aparecido la «estanflación». La Nueva Economía es puesta en tela de juicio desde múltiples ángulos. El ataque neoliberal se desencadena en una triple dirección que resumimos siguiendo su orden cronológico.

LA CONTRARREVOLUCION MONETARISTA: TOBIN *VERSUS* FRIEDMAN

La posición monetarista queda permanentemente asociada a la figura de Milton Friedman aunque, evidentemente, el monetarismo no se agota con su obra ni presenta, en todos los casos, idénticos perfiles. Es más, las dos contrarrevoluciones subsiguientes —el enfoque de expectativas racionales y la economía de la oferta— son, en buena medida, también monetaristas, aunque no cumplan todos los requisitos de la ortodoxia de Friedman.

Si bien la obra del profesor de Chicargo es amplia y, por lo tanto, difícil de resumir, debemos plasmar aquí sus ideas centrales para, a renglón seguido, señalar las razones por las que Tobin no las comparte. Esas ideas centrales pueden quedar clasificadas de la forma siguiente: *a)* rechazo de las principales relaciones del modelo keynesiano; *b)* importancia de las variaciones de la cantidad de dinero respecto de la evolución económica e inestabilidad de la relación que liga a las dos variables; *c)* inconveniencia de la política fiscal activa; *d)* inoperancia de las políticas de estabilización: existencia de una tasa natural de desempleo dependiente de factores reales, y *e)* recomendaciones básicas de política económica.

Ya hemos señalado que el punto de partida del análisis keynesiano es la posibilidad de que existan situaciones de equilibrio con paro forzoso, lo que obliga a actuar sobre la demanda efectiva del sistema para expandirla y, de esta forma, dilatar la demanda derivada de trabajo. Esa demanda efectiva está formada por dos grandes sumandos: la demanda de consumo y la demanda de inversión. Para Keynes la demanda real de consumo es, en cada período, una función estable de la renta real disponible del período. Esa estabilidad de la función de consumo implica que la variable clave para alcanzar el nivel de renta deseado sea la demanda de inversión que depende, a su vez, de los tipos de interés y las expectativas empresariales —cuya vaporosidad deja un corto margen de maniobra a la política monetaria y otorga primacía a la política fiscal—, demanda de inversión que se relacionará con la renta a través del multiplicador de inversión (8). Friedman va a arremeter contra las características de esas dos funciones. En primer lugar, señalando que, si bien la función que liga el consumo con la renta es estable a largo plazo, no lo es a corto: los individuos ajustan sus pautas de consumo a la renta a largo plazo —teoría de la renta permanente— y no al volumen corriente de la misma, lo que hace que la propensión marginal a consumir a corto plazo sea inferior a la propensión a largo (9). En segundo lugar, tratando de demostrar estadísticamente que tampoco la relación inversión-renta es estable (10). Ese ataque a los presupuestos básicos del modelo keynesiano simple encierra algo más que una pura crítica académica y constituye un importante hito del pensamiento monetarista. Si las relaciones fundamentales del modelo no son estables, la conclusión es inmediata: su capacidad predictiva y operativa es nula.

A través de un sólido análisis empírico, Friedman llega a la conclusión de que las variaciones de la masa monetaria se correlacionan estrechamente con las fluctuaciones económicas, lo que supone concluir que la inestabilidad monetaria corre pareja con la inestabilidad económica (11). Sin embargo, y pese a considerar que las variaciones en el *stock* de dinero influyen, decisivamente, en la tasa de inflación a largo plazo y en la renta real a corto (12), Friedman desconfía de esas relaciones por dos razones: primera, porque el reflejo de las variaciones monetarias se produce con retardos, largos y variables, en el producto real; segunda, porque no es

posible determinar en qué medida las variaciones de la masa monetaria se bifurcan en variaciones de precios y variaciones del producto real: es la ecuación perdida de los modelos a corto plazo (13). Por otro lado, toda política monetaria que tenga por objetivo fijar los tipos de interés incorpora, de por sí, elementos desestabilizadores. De un lado, porque los agentes económicos se fijan en los tipos de interés real y no en los nominales, lo que puede dar lugar a que las medidas monetarias contractivas generen una respuesta expansiva si el ritmo de inflación es alto. Del otro, porque, supuesto el objetivo de lograr bajos tipos de interés nominal, las actuaciones de mercado abierto destinadas a inyectar liquidez en el sistema se verán compensadas por un tirón de la demanda de inversión que elevará los tipos de interés y obligará de nuevo, a las autoridades monetarias, a operar, expansivamente, en el mercado abierto; y todo ello, toda esa secuencia, con el efecto consiguiente sobre el nivel de precios (14).

Para Friedman el Estado es, por antonomasia, un gran despilfarrador: utilizará todos sus ingresos, sea cual sea la recaudación impositiva, e incurrirá en déficit con suma facilidad. La política fiscal no tendrá especiales efectos, a corto plazo, sobre la actividad económica general pero puede tenerlos sobre la evolución de las variables monetarias, alterando, por lo tanto, los objetivos perseguidos a través de las mismas (15).

No existe posibilidad, para Friedman, de fijar, de manera estable, la tasa de desempleo ya que ésta no deriva de factores monetarios sino de factores reales. La eficacia de los mercados laborales, las rigideces institucionales, el grado de monopolio existente en el sistema son los verdaderos determinantes del nivel de empleo y los que producirán la «tasa natural de desempleo», término que, como el propio Friedman indica, recuerda a Wicksell. Esa tasa natural de desempleo crece con el tiempo, por lo menos en la economía estadounidense, por dos razones. La primera de ellas es el aumento del empleo juvenil y femenino, y también del empleo parcial, todos ellos con mucha mayor movilidad que los trabajos tradicionales. La segunda radica en que los mecanismos asistenciales, cada vez más amplios, permiten alargar los períodos de desempleo. Esa tasa natural de desempleo creciente explica, de un lado, la inoperancia de la curva normal de Phillips como brújula de política económica y, unida a las políticas expansivas, permite iluminar la estanflación hoy reinante: la inflación aumenta por el manejo inadecuado de la demanda global y el desempleo por la acción de los factores reales e institucionales (16).

A partir de esas consideraciones la política económica propuesta, con insistencia, por el monetarismo es muy simple. Dada la importancia de las variaciones de la cantidad de dinero y su impacto sobre el ritmo de actividad económica a corto plazo y el nivel de precios, y habida cuenta de la imposibilidad de prever en qué medida se proyecta la primera variable sobre las otras dos, la política correcta, desde el ángulo monetario, consiste en hacer crecer la masa monetaria a un ritmo constante y acorde con el incremento previsto del Producto Nacional Bruto: normalmente de un 3 a un 5 por 100 anual. Es preciso, por otro lado, reducir el tamaño del sector público: no solamente por su carácter despilfarrador sino, además, para restar importancia a la política fiscal en tanto que factor de desestabilización del conjunto del sistema. Por último, y teniendo en cuenta la importancia de las variables reales y la inquebrantable fe del monetarismo en la estabilidad del sector privado, procede, en opinión de Friedman y sus discípulos, reducir la intervención pública al mínimo para permitir que los mecanismos estabilizadores del capitalismo hagan sentir su peso y logren un suave funcionamiento del sistema. En suma, como señala el propio Tobin, para los monetaristas la regulación activa de la demanda, el *fine tuning* y las políticas compensatorias anticíclicas son, precisamente, las causas de la inestabilidad. Con una política estable la economía se mantendrá en una senda estable (17).

La respuesta de Tobin al ataque monetarista se va a producir desde un triple ángulo: el de la contrastación empírica, el teórico y el ideológico.

La política de corte monetarista aplicada en Estados Unidos desde 1970 no ha logrado, según Tobin (18), los resultados deseados: por una parte, la inflación ha acelerado su ritmo y su comportamiento errático (medido a través de la desviación típica) y, por otro lado, se han producido, en la década de los setenta, tres recesiones ocurridas después de un período anterior, la década de los sesenta, sin fenómenos depresivos. Cierto que han existido desequilibrios en los merca-

dos de productos (IS) y en los monetarios (LM), pero las actuaciones correctoras, a través de la política monetaria aplicada por la Reserva Federal, han sido, a veces, estabilizadoras y, a veces, desestabilizadoras. Sobre este punto Tobin concluirá: «Los resultados no han sido buenos y hubieran sido peores aún de haber aplicado las autoridades monetarias medidas menos compensatorias y acomodantes» (19).

El monetarismo, al menos el monetarismo de Friedman, considera que la respuesta de la oferta a los impulsos monetarios no es previsible precisamente porque se desconoce la relación entre las variaciones monetarias y las correspondientes a precios y cantidades: la ecuación perdida de los modelos a corto a la que ya hemos hecho referencia. Pero, precisamente, esa relación constituye el eslabón crucial sin el cual no es posible evaluar las consecuencias reales de la política macroeconómica; un eslabón que los neomonetaristas han obviado —los adeptos al enfoque de expectativas racionales— señalando que la política monetaria esperada no tendrá efecto alguno sobre la marcha de la economía.

Pero, además de esa cesura analítica, que emborrona considerablemente la explicación monetarista sobre los ciclos, Tobin sostiene que el monetarismo contempla las variables monetarias, a las que atribuye tanta importancia, con una exasperante simplicidad. ¿Qué hemos de entender por «dinero»? ¿Qué pasivos designados en unidades de cuenta son, esencialmente, monetarios? ¿Cómo fijar sus características principales? No existe, en el arsenal monetarista, un modelo monetario estructural en el que, de verdad, puedan asentarse las recomendaciones de política monetaria. No es posible, concluirá Tobin sobre este punto, transformar sistemas de ecuaciones referidos a activos múltiples en una única y simple ecuación (20), lo cual equivale a decir que el monetarismo, a fuerza de insistir en la importancia del dinero en tanto que palanca fundamental de la economía, no sabe, en realidad, de lo que está hablando.

Sin embargo, y pese a las críticas anteriores, Tobin se mostrará especialmente incisivo frente al aspecto ideológico del monetarismo. Porque, a su juicio, ese sustrato es el que, verdaderamente, cuenta en la postura de Friedman: su defensa, a ultranza, del capitalismo sin trabas. Partiendo de una constatación empírica —que, en la actualidad, reducir en un punto la inflación en Estados Unidos supone aumentar el desempleo en dos o tres puntos— el profesor de Yale no considera aceptable mantener una política de signo fuertemente contractivo en espera de que los grupos cedan en sus pretensiones. Toda política antiinflacionista asentada en la contracción de la demanda global debe ir acompañada de una política de rentas consensuada que evite los terribles costes de la desinflación monetaria a secas; y esa política concertada no puede descartarse, como hace el monetarismo, por la simple razón de ser poco eficaz desde el punto de vista de la asignación de recursos (21). Porque, apuntará Tobin, lo que importa al monetarismo no es defender o atacar determinadas medidas en función de su eficacia y a través de un análisis coste-beneficio sino apuntalar su preferencia ideológica por el sistema de libre empresa, en su versión decimonónica, independientemente de sus resultados (22).

LA CONTRARREVOLUCION DE LA NUEVA MACROECONOMIA CLASICA: TOBIN *VERSUS* LUCAS

Vinculada al monetarismo, de la que extrae su inspiración y su horizonte, ha ido apareciendo, en los Estados Unidos y desde principios de los años sesenta, otra corriente de pensamiento que se opone a los postulados keynesianos. Tobin la denominará la Nueva Macroeconomía Clásica (23), y en ella hay que resaltar dos ejes analíticos básicos: las expectativas racionales y el equilibrio continuo de los mercados.

Las expectativas o, mejor dicho, los mecanismos de formación de las mismas han despertado siempre el interés de los economistas; al fin y al cabo los agentes económicos necesitan otear el futuro, puesto que deben tomar decisiones cuyos resultados no pueden ser inmediatos sino que se esparcirán en un largo mañana. La incertidumbre es, pues, un rasgo determinante de la vida social y de los comportamientos económicos. Ahora bien, para los creyentes en la hipótesis de expectativas racionales, los agentes económicos conforman sus expectativas a partir de toda la información disponible, incluyendo en la misma las relaciones fundamentales de la teoría económica (24). Podríamos, pues, determinar la formación de expectativas ra-

cionales referidas a la variable π en el momento t de la siguiente manera (25):

$$_{t-1}\ \pi_t^e = E\ (\pi_t / \Omega_{t-1}) = \pi_t + \varepsilon_t$$

siendo Ω_{t-1}, el conjunto de la información disponible en el momento t_{-1}; $E\ (\pi_t / \Omega_{t-1})$ la esperanza matemática de π_t condicionada a Ω_{t-1} y ε_t una perturbación aleatoria.

Como pone de manifiesto Ignacio de Miguel (26) debemos tener en cuenta, al hablar de las hipótesis de expectativas racionales, las siguientes consideraciones:

1) No se trata de predicciones perfectas y, consecuentemente, no están exentas de errores en su predicción del valor futuro de las variables. Ahora bien, la perturbación (ε_t) ha de ser ruido blanco, es decir no tener autocorrelacion.
2) Los agentes no conocen todos los valores presentes y pasados de todas las variables relevantes, dado que algunos de los mismos se incorporarán al conjunto de la información con retraso.
3) Todos los agentes no generan, en un momento dado, las mismas predicciones sobre la misma variable, pero esas predicciones estarán distribuidas en torno al valor $E\ (\pi_t / \Omega_{t-1})$ o, representándolo de otra manera, $E_{t-1}\ (\pi_t)$.
4) La formación de expectativas racionales supone un proceso de aprendizaje por corrección de errores; lo que significa que, tras un cambio inesperado de alguna de las relaciones básicas de una economía, las expectativas tardarán algún tiempo en ser racionales.

En última instancia, y como señalarán Sargent y Wallace, el empleo de la hipótesis de expectativas racionales es consistente con la incapacidad de muchos modelos macroeconómicos para explicar los cambios estructurales, permite identificar las restricciones que deben introducirse en tales modelos y, además, nace del supuesto, aceptado en el análisis de los comportamientos económicos, de que los agentes actúan en su propio y mejor beneficio (27).

Al supuesto de expectativas racionales la Nueva Macroeconomía Clásica agregará la proposición walrasiana fundamental: que la libre competencia permite solucionar un sistema de ecuaciones simultáneas que equilibran los mercados; sólo que, para esta variante del monetarismo, se trata de un equilibrio continuo. En la base de las variaciones de la actividad económica —de los ciclos— se encuentran, fundamentalmente, los cambios de los gustos y de la tecnología, cambios continuos que suponen variaciones de los precios relativos y que, para los agentes económicos, implican la necesidad de respuestas también continuas de índole adaptativa. Esos agentes generarán respuestas optimizadoras a los movimientos de precios observados —provocados, en parte, por alteraciones de la cantidad de dinero (generales) y, en parte, por alteraciones de los gustos y de la técnica (relativos), mediante variaciones de los niveles de empleo, consumo e inversión—, pero no hay nada que impida considerar esa oscilación de los mercados como una expresión de equilibrio continuo de los mismos, de la capacidad de la demanda para retirar la oferta global de bienes y servicios (28).

Tanto el supuesto de expectativas racionales como la hipótesis de equilibrio continuo configuran un mismo haz de medidas de política económica. Los esfuerzos del gobierno para forzar el rumbo de la economía serán plenamente descontados por los agentes económicos; el único camino para modificar el comportamiento de esos agentes radica en la posibilidad de que el gobierno goce de mejor información que el público en general, supuesto inconsistente con la propia definición de expectativas racionales. Por otro lado, ¿por qué intentar modificar el rumbo de la economía si ésta mantiene su propio equilibrio, un equilibrio apoyado en las decisiones optimizadoras de los agentes económicos? Toda intervención es, por lo tanto, desestabilizadora y no alcanzará, salvo en muy excepcionales ocasiones, los objetivos perseguidos. En consecuencia, la política económica debe tratar de interferir mínimamente con la acción del sector privado. «El principal objetivo de la política monetaria fiscal debe consistir en crear un marco previsible y estable para el sector privado de la economía» (29).

Tobin no cree en la operatividad del supuesto de expectativas racionales ni tampoco en el equilibrio continuo de los mercados.

No cree en el supuesto de expectativas racionales por varias razones, que podríamos agrupar de la siguiente manera: excesiva simplificación, alejamiento de la realidad y limitación del modelo (30). Es posible —dirá Tobin—

que cada agente establezca una distribución de probabilidad, de índole subjetiva, sobre los valores futuros de una variable y que exista un valor medio de las distintas distribuciones, pero ese valor medio será escasamente relevante. Más aún, tropezaremos siempre con la enorme dificultad que supone estimar las expectativas futuras de los otros agentes, expectativas que, sin embargo, tendrán influencia en el precio de los activos de vida presumiblemente más larga que la de sus propietarios. El comportamiento real de los agentes económicos pone de manifiesto que las conclusiones a las que se llega utilizando el enfoque de expectativas racionales no son válidas. A partir de la misma información los agentes económicos adoptan decisiones distintas, que son precisamente las que posibilitan las transacciones: en los mercados financieros son las expectativas de los compradores y vendedores marginales las que determinan los precios en los mercados de contado y de futuro; pero es que, además de ello, esos operadores marginales no son los mismos cada día, ni tan siquiera puede decirse que representen la opinión media de los participantes y no participantes en tales mercados. Y tampoco hay que olvidar que las actitudes de los individuos, apoyadas en idéntica información, pueden diferir claramente en su grado de aceptación del riesgo. En realidad el mecanismo real de formación de expectativas contempla, en muchos casos, los valores presentes y pasados de las variables. Finalmente, Tobin pondrá de manifiesto que ni los encargados de construir un modelo, ni los econometras, ni los agentes económicos pueden estar seguros del grado en que sus observaciones quedan influidas por perturbaciones exógenas difíciles de identificar, perturbaciones que pueden originarse bien en medidas de política económica, bien en otro entorno distinto. Por ello, concluirá Tobin, y pese a reconocer la importancia de las expectativas en la vida económica y la agudeza demostrada por los partidarios del supuesto de expectativas racionales, debe prestarse mucha mayor atención a los datos reales, referidos a expectativas pasadas, y a la manera en que esas expectativas se formaron, que a su dimensión futura, es decir, a cuándo y cómo deben formarse.

Para Tobin el equilibrio continuo de los mercados, preconizado por la Nueva Macroeconomía Clásica, va mucho más lejos que el pensamiento neoclásico que, en suma, suponía la existencia de movimientos hacia situaciones de equilibrio: el lago agitado por el viento de Walras (31). Pensamiento neoclásico que ya soslayaba toda una serie de supuestos de desequilibrio: demandas que no se materializan, *stocks,* operaciones realizadas a precios distintos de los de equilibrio... Soslayaba, en última instancia, el entorno real de los mercados. Pero, además de ello, aceptar la igualdad continua de oferta y demanda implica, desde la óptica de Tobin, establecer varias proposiciones de considerable alcance. La primera de ellas es la no existencia de situaciones de desempleo; el nivel de desempleo existente será, en suma, un nivel de pleno empleo —habida cuenta del equilibrio continuo del mercado de trabajo— y la tasa de desempleo no será otra cosa que la tasa natural de paro. La segunda nos llevará a no poder responder a preguntas del siguiente tenor: ¿por qué se apunta la gente al seguro de desempleo si lo que sucede es que, al nivel de salarios existentes, prefiere una mayor dosis de ocio?, ¿por qué, cuando la tasa de desempleo es alta, la gente se aferra a su puesto de trabajo mucho más que cuando es baja?, ¿por qué los salarios reales y la productividad media del factor trabajo suelen moverse en la misma dirección que el ciclo? La tercera pone de relieve que los determinantes fundamentales de la economía prevalecerán siempre sobre cualquier medida de política económica: la tasa de interés será, siempre, la tasa natural de Wicksell; la relación real de intercambio no se verá alterada sea cual fuere la política de cambios seguida.

Por todo ello, la hipótesis del equilibrio continuo es, para Tobin, solamente una hipótesis, sin verificación empírica, hipótesis que nos sitúa en un mundo irreal. Ahora bien, el mensaje de esta segunda contrarrevolución sí está claro para Tobin: la intervención del gobierno en la vida económica no es que sea desequilibradora, es que no sirve apenas para nada. Lo que, evidentemente, equivale a predicar la no intervención —la economía se regula automáticamente— y la bondad del mercado en su versión más libre.

LA CONTRARREVOLUCION DE LA ECONOMIA DE LA OFERTA: TOBIN *VERSUS* SAY

La más moderna de las contrarrevoluciones es la denominada economía de la oferta, es decir la reafirmación de la Ley de Say: toda oferta crea su propia demanda. Ante todo, pues, niega la necesidad de regular la economía desde el lado de la demanda, uno de los pilares del keynesianismo, dado que la válvula de funcionamiento se encuentra, precisamente, en el lado opuesto. Algunos de sus más entusiastas defensores llegan, inclusive, a descubrir en la Ley de Say toda una serie de ideas fuerza que, a su entender, el keynesianismo recoge y desvirtúa al mismo tiempo (32). Por ejemplo, que dos de los conceptos empleados por Keynes en su construcción teórica —la eficacia marginal del capital y la demanda efectiva— dependen, en última instancia, de los beneficios futuros que los empresarios esperen alcanzar; lo que viene a suponer que es la capacidad de oferta de esos empresarios la que determina el valor de tales variables. Por ejemplo, que la afirmación que hace Galbraith sobre la creación continua de necesidades, con objeto de facilitar la retirada de los mercados de los bienes y servicios producidos, equivale a poner de manifiesto que es la oferta lo que verdaderamente impulsa la actividad económica. O bien, que la búsqueda empresarial de situaciones monopolísticas, que permitan acrecentar los beneficios al eliminar la competencia, es consecuencia natural del poder creador de la oferta. La economía de la oferta cuenta entre sus seguidores con más profetas que científicos; apela, por lo tanto, mucho más directamente a los instintos —a los *animal spirits* keynesianos— que a la razón.

Entendemos que las proposiciones fundamentales de la economía de la oferta son tres: reducir la presión fiscal, impedir la doble imposición que resulta de la progresividad fiscal y la inflación, y disminuir el tamaño del sector público.

Al reducir la presión fiscal, muy especialmente la que afecta a los estratos de rentas más elevadas y a los beneficios de las sociedades, se insufla un nuevo aliento al conjunto del aparato productivo y los resultados deben ser un aumento de la oferta de trabajo, mayores cuotas de ahorro e inversión y mejora general de la productividad del sistema.

El juego de la progresividad impositiva y de la inflación da como resultado una creciente presión fiscal real, al producirse continuamente deslizamientos hacia tipos de gravamen más elevados. Lo cual supone apretar continuamente el corsé fiscal de la economía.

La oferta a la que se refieren los partidarios de esta contrarrevolución es la oferta privada de bienes y servicios, dado que el gobierno no tiene la misma capacidad de respuesta que el empresario privado y es, por definición, un insaciable despilfarrador de recursos. En la medida en que se reduzca el tamaño del sector público se permite una mayor presencia de las decisiones privadas en todas las esferas de la economía y, consecuentemente, una más fuerte pulsación de la actividad económica conducida desde el lado de la oferta.

Tobin, que habitualmente utiliza una esgrima contundente en los debates económicos, endurece aún más su crítica, la hace más afilada, cuando se ocupa de esa última variante del pensamiento económico conservador (33).

En primer lugar, comienza por señalar que aunque la economía de la oferta sea, hoy en día, la más popular de las contrarrevoluciones es también la más amorfa. Tras de ella no se encuentra la capacidad reflexiva y analítica de un Friedman o un Lucas, ni tampoco un texto sagrado que la ampare. De ahí que su esencia sea, fundamentalmente, espiritual e ideológica; se trata mucho más de una actitud que de la aplicación de unas doctrinas basadas en el análisis económico.

En segundo lugar, Tobin ataca los fundamentos de la reducción impositiva, si bien está de acuerdo en que los efectos conjuntos de un sistema fiscal progresivo y de la inflación deben ser corregidos. De un lado, el análisis empírico no demuestra, hasta el momento —Tobin se refiere a la política económica norteamericana—, que el ahorro y la inversión privados aumenten al reducirse la presión fiscal. Del otro, pone de manifiesto que los que fervorosamente creen en los efectos sinérgicos del recorte fiscal olvidan que esa acrecentada disponibilidad de fondos por parte de los agentes económicos privados se desdobla en efectos renta y efectos de sustitución y que sólo estos últimos se moverán en la dirección deseada: es decir, es probable que un aumento de la renta disponible de las familias, o por lo menos

de algunas familias, no genere una mayor tasa de ahorro sino un consumo acrecentado. No es posible, pues, predecir qué efectos van a producir una medida de ese tipo. Y, finalmente, ese tipo de medidas olvidan la complementariedad existente entre el sector público y el privado: un aumento de los ingresos privados va acompañado de unos menores ingresos públicos; el incremento de la inversión privada reducirá la inversión pública, etc.

En tercer lugar —y debemos insistir en que las críticas de Tobin se dirigen, de forma muy particular, a la política económica de Reagan—, no es posible casar un conjunto de medidas fiscales que se proponen impulsar la economía del lado de la oferta, incentivar en suma la producción, con una política monetaria restrictiva que no permitirá retirar del mercado los bienes y servicios producidos a menos que aumente espectacularmente la velocidad de circulación del dinero, fenómeno de casi imposible cristalización. Lo que viene, en última instancia, a poner de relieve que el binomio perseguido por la política económica norteamericana de la hora presente —el crecimiento económico y la reducción de la inflación— no puede ser alcanzado por el conjunto de medidas apoyadas en los postulados de la economía de la oferta (34).

Finalmente, Tobin insistirá en que reducir el tamaño del sector público significa, para los entusiastas de esa tercera contrarrevolución, comprimir la actividad redistribuidora del gobierno, recortar las transferencias a los sectores más necesitados de la sociedad. Ese tipo de política de oferta, que David Stockman sintetiza en la reducción de la presión fiscal de los estratos más ricos de la población, con la esperanza de que el impulso dimanante de esa reducción estimule el mecanismo económico en su conjunto y se derrame sobre todas las capas de la sociedad (35), encierra, para Tobin, un mensaje muy simple: la redistribución en sentido inverso: del sector público al privado, del obrero al capitalista, de los pobres a los ricos. Bajo la bandera de la economía de la oferta quedará roto un principio fundamental de la vida social norteamericana: el de la igualdad de oportunidades, el sutil vínculo que, en una democracia, liga la libertad y la igualdad.

EL IDEARIO BASICO DE JAMES TOBIN

Evidentemente el último Premio Nobel es un sólido teórico de la economía, en sus planos más diversos, y un especialista destacado en problemas monetarios y financieros, problemas que ha logrado introducir en modelos macroeconómicos de gran utilidad para analizar el funcionamiento de una economía moderna (36). Pero no es éste el lugar para adentrarnos en las aportaciones de Tobin a la teoría económica; de lo que se trata es de resumir su visión del mundo económico, de entresacar de su obra las ideas principales que se esfuerza por defender, en suma, de perfilar su ideología. Y, bajo ese prisma, nos atrevemos a definir su pensamiento a partir tan sólo de cuatro rasgos básicos: su apoyo sin trabas al crecimiento económico, su condición de fiscalista, su creencia en el pacto social como fórmula adecuada para resolver determinados problemas que afectan a la totalidad de los agentes económicos, su compromiso ético —a partir de las tres claves anteriores— con los problemas de su país y de su tiempo.

Para Tobin el crecimiento es el objetivo fundamental de la actividad económica, al que deben subordinarse todos los demás, la producción de bienes y servicios para su consumo presente y futuro. Los diferentes temores que se blanden —temor a la inflación, al déficit de balanza de pagos, etc...— no pueden ni deben ocultar la necesidad de utilizar al máximo los recursos humanos y materiales de una sociedad (37). Existen argumentos extraeconómicos en favor del crecimiento: el prestigio nacional se acrecienta cuando una economía es capaz de aumentar, año tras año, su corriente de bienes y servicios a un ritmo alto; la capacidad de crecimiento, en un mundo polarizado como el actual, en el que los dos sistemas principales pugnan por aumentar su área de influencia, supone un claro atractivo para los países del Tercer Mundo que deben ver, en la expansión de una economía como la norteamericana, la prueba de que el sistema capitalista está dotado de superior energía económica que su contrario; la defensa nacional depende estrechamente de la expansión económica; la sociedad se torna menos conflictiva en un ambiente de crecimiento rápido y esa propia expansión desempeña el papel de catalizador de las energías nacionales (38). Pero, por

encima de tales consideraciones, privan, para Tobin, las razones económicas. El crecimiento permite alcanzar cotas muy elevadas de empleo. El crecimiento resuelve un problema fundamental de la economía: decidir entre el presente y el futuro. Los períodos depresivos, como el iniciado en 1929, no solamente tuvieron consecuencias inmediatas, en la medida en que redujeron las posibilidades de consumo de muchas sociedades; tuvieron, también, consecuencias diferidas, trasladadas a otras generaciones en forma de un menor capital productivo y, por lo tanto, de una menor capacidad expansiva. A los ojos de James Tobin, el crecimiento es el sustrato básico sobre el que se asienta la vida de una sociedad.

En el gran debate que enfrenta a los economistas, tanto norteamericanos como de otros países del área occidental, sobre los objetivos e instrumentos de la política económica, reciben el calificativo de *fiscalistas* aquellos que se muestran partidarios de una política fiscal beligerante, destinada a regular el funcionamiento de la economía. Monetarismo-fiscalismo es, inútil decirlo, otra manera de identificar a los actores de esa polémica. Pues bien, Tobin es un fiscalista. Ello no significa, en modo alguno, que no sea consciente de los peligros que entraña el empleo de los instrumentos fiscales y el alcance y riesgo de un déficit continuo y creciente. Significa, tan sólo, que procura valorar el déficit en cada caso —algunos encierran, simplemente, una acumulación de activos reales (39)— y que antepone, a las consideraciones de índole financiera, el objetivo de crecimiento de la economía.

En su opinión, el coste real del conservadurismo fiscal se mide en términos de desempleo, capacidad ociosa, pérdida de producción y lento crecimiento (40). La superación del déficit no se alcanza, las más de las veces, aumentando los impuestos y reduciendo el gasto público, porque el resultado de esas medidas puede ser una contracción de la actividad económica que no sólo no suavice el déficit sino que, por el contrario, lo agrande pero, además, con un empeoramiento general de la marcha de la economía.

Con respecto a la financiación del déficit —tema abordado en varios de sus escritos— Tobin, aunque huye de las medidas inflacionistas, no siempre se muestra partidario de las emisiones públicas. Esas emisiones, desde el punto de vista del equilibrio a largo plazo y en condiciones de pleno empleo, saturan los mercados de capitales y, consecuentemente, recortan las posibilidades inversoras del sector privado. Pero cuando existen recursos ociosos considera que, a corto plazo, la apelación del sector público a los mercados de capitales puede estimular el consumo corriente y, como resultado del tirón de la demanda global, aumentar el nivel de producción y empleo (41). En tanto que fiscalista, pues, Tobin salta por encima de las recomendaciones de Micawber (42), que sintetizan el pensamiento conservador en materia fiscal, para propugnar una política fiscal activa que, sin olvidar los peligros que entraña todo desequilibrio fiscal, atienda, primordialmente, al nivel de producción y empleo de la economía.

El liberalismo moderno, en sus tres versiones ya analizadas, defiende una política antiinflacionista que se basa en un crecimiento lento de la masa monetaria, lento y decreciente. Entiende que esa política monetaria contractiva, siempre que se mantenga contra viento y marea, hará comprender a trabajadores y empresarios que no pueden seguir aumentando sus precios sin correr el riesgo del desempleo inmediato. Contra esa política económica, que pasa por alto las diferentes respuestas sociales de los agentes económicos y su graduación en el tiempo, Tobin protestará enérgicamente. Protestará, en primer lugar, por estimar que no es lícito suavizar la inflación a través de un aumento del nivel de paro, tanto más cuanto que, en la actual economía norteamericana, un punto de inflación cuesta varios puntos de empleo (43). Pero protestará, sobre todo, por entender que esa costosísima política de lucha contra la inflación puede no dar los resultados apetecidos: en primer lugar, porque existe una inercia en los movimientos de precios y salarios difícil de romper, sobre todo si se tiene en cuenta que un distinto gobierno surgido de unas elecciones puede variar de parecer; en segundo lugar, porque toda economía recibe, en la actualidad, una constelación de perturbaciones de origen externo que necesitan ser absorbidas y no pueden serlo con el automatismo deseado por el mecanismo monetarista; y en tercer lugar, porque la lucha contra la inflación necesita de la responsabilidad de todos los sectores, no es sólo un camino que deba ser recorrido por el gobierno (44). De ahí que Tobin considere que la solución adecuada tenga que sumar a la política monetaria de corte restrictivo una política de rentas que suavice la resis-

tencia de los distintos grupos a perder su parte correspondiente del producto social. Y propugna, además, el empleo de incentivos fiscales para premiar los comportamientos antiinflacionistas (45). La sociedad, a través de esa política pactada, debe ser capaz de alcanzar un acuerdo sobre la división del producto social; si no es así, quedará claro que los males que la aquejan son de tal gravedad que no podrá resolverlos ningún tipo de política monetaria, pero sobre todo no podrá resolverlos la que, casi necesariamente, dará como resultado una reducción del pastel que debe ser repartido (46).

La ciencia económica no es una ciencia exacta, no es una ciencia física; es una ciencia social, ligada a percepciones valorativas, una ciencia con una dimensión moral. James Tobin no olvida esa razón ética que le llevó, en su día, a diseñar y defender la Nueva Economía como vehículo necesario para aumentar el bienestar de la sociedad norteamericana (47) y que le lleva, en las actuales circunstancias, a combatir la política económica de Reagan, inspirada en los principios de la Economía de la Oferta. Es evidente que Tobin no confía en las excelencias técnicas del programa de Reagan, en su capacidad para lograr los objetivos previstos en ese mismo programa: el crecimiento sin inflación. Es evidente, también, que Tobin no postularía hoy la misma política económica que defendía a principios de los años sesenta, porque no ignora que las bases de partida son distintas, que los tirones indiscriminados del lado de la demanda servirán de poco si no se tienen en cuenta las alteraciones ocurridas en los precios relativos de los factores de producción, si no se estimula la capacidad productiva de la economía; inclusive hay, en sus últimos trabajos, referencias a medidas encaminadas a impulsar la oferta de determinados sectores (48). Pero no es menos evidente que la razón última que convierte a Tobin en un oponente decidido de la actual política económica norteamericana es su desacuerdo con el *tipo* de crecimiento que se derivaría de esa política, un crecimiento a espaldas de las necesidades de los segmentos menos favorecidos de la sociedad norteamericana, un crecimiento unido a una distribución regresiva de la renta global, un crecimiento ajeno a la formación de capital humano y a la creación de un entorno físico y social menos conflictivo. Es ese convencimiento el que lleva a este keynesiano de la hora presente, a este keynesiano cercado por las tres contrarrevoluciones monetaristas, a librar su personal combate en pos de una sociedad más justa. Y ahí radica, probablemente, su mayor grandeza.

NOTAS

(1) Véase *The Shadow of Keynes,* de Elizabeth y Harry JOHNSON, Basil Blackwell, Oxford, 1978, págs. 183 y ss.

(2) *Keynes y el pensamiento macroeconómico actual,* Tecnos, Madrid, 1965, capítulo 5.

(3) Como señalan BUCHANAN, J., y WAGNER, R., *Democracy in Deficit,* Academic Press, Nueva York, 1977, págs. 27-28.

(4) «The Monetarist Controversy or, Should We Forsake Stabilization Policies?», *American Economic Review,* marzo 1977, página 1.

(5) Véase FUENTES QUINTANA, E., «Friedman *versus* Keynes», *Información Comercial Española,* enero 1969, pág. 42.

(6) *The New Economics One Decade Older,* Princeton University Press, Princeton, 1974, págs. 6-18.

(7) *Ibídem,* pág. 3.

(8) Véase KEYNES, J. M., *The General Theory of Employment, Interest and Money,* Harcourt, Brace & World, Nueva York, 1964, cap. 18; KLEIN, L., *The Keynesian Revolution,* MacMillan, Nueva York, 1964, capítulo VII; FUENTES QUINTANA, E., «Friedman *versus* Keynes», *Información Comercial Española,* enero 1969, págs. 60-61.

(9) En *A Theory of the Consumption Function,* Princeton University Press, Princeton, 1957.

(10) Véase «A Statistical Illusion in Judging Keynesian Models», de FRIEDMAN, M., y BECKER, G., *Journal of Political Economy,* febrero 1957.

(11) FRIEDMAN, M., y SCHWARTZ, A., *A Monetary History of the Unites States, 1867-1960,* Princeton University Press, Princeton, 1963.

(12) FRIEDMAN, M., «A Theoretical Framework for Monetary Analysis», *Journal of Political Economy,* marzo-abril 1970.

(13) Véase «A Theoretical...»; también WEINTRAUB, S., *Keynes, Keynesians and Monetarists,* University of Pennsylvania Press, 1978, págs. 20-22.

(14) Véase «The Role of Monetary Policy», *American Economic Review,* marzo 1968.

(15) Véase «Higher Taxes? No», *Newsweek,* 23 enero 1967.

(16) Sobre este punto la explicación de Friedman está contenida en su «Nobel Lecture: Inflation and Unemployment», *Journal of Political Economy,* junio 1977.

(17) «The Monetarist Counter-Revolution Today-An Appraisal», *The Economic Journal,* marzo 1981, pág. 34.

(18) *Ibídem,* págs. 31-33.

(19) *Ibídem,* pág. 33.

(20) *Ibídem,* pág. 40.

(21) *Ibídem,* pág. 39.

(22) *Ibídem,* pág. 40.

(23) Véase, por ejemplo: «Policies, Expectations and Stabilization», incluido en *Asset Accumulation and Economic Activity,* Basil Blackwell, Oxford, 1980, y también «Are New Classical Models Plausible Enough to Guide Policy?», *Journal of Money, Credit and Banking,* noviembre 1980, parte 2.

(24) Recomendamos, en este punto, la lectura de los trabajos siguientes: MUTH, J., «Rational expectations and the theory of price movements», *Econometrica,* 29 julio 1961; LUCAS, R., «Expectations and the Neutrality of Money», *Journal of Economic Theory,* 4, 1972; SARGENT, T., y WALLACE, N., «Rational Expectations and the Theory of Economic Policy», *Journal of Monetary Economics,* 2, 1976; BARRO, R., y FISCHER, S., «Recent Developments in Monetary Theory», *Journal of Monetary Economics,* 2, 1976.

(25) Seguimos el trabajo de MIGUEL, Ignacio de, «Expectativas racionales y macroeconomía», *Cuadernos Económicos de ICE,* n.° 16, 1981.

(26) *Ibídem,* págs. 10-11.

(27) *Rational Expectations and the Theory of Economic Policy,* pág. 179.

(28) La mejor exposición del tema figura en LUCAS, R., «Understanding Business Cycles», en K. Brunner y A. Meltzer (comp.), *Stabilization of the Domestic and International Economy,* Nort-Holland, Amsterdam, 1977.

(29) LUCAS, R., «Rules, Discretion and the Role of the Economic Advisor», en *Rational Expectations and Economic Policy,* compilado por S. Fischer. The University of Chicago Press, Chicago, 1980, pág. 210.

(30) Resumimos aquí la argumentación contenida en *Policies, Expectations and Stabilization,* págs. 22-29, y *Are New Classical Models Plausible Enough to Guide Policy?,* páginas 795-797.

(31) La argumentación de Tobin está contenida en *Policies, Expectations and Stabilization,* págs. 35-44, y en *Are New Classical Models Plausible Enough to Guide Policy?,* págs. 788-789.

(32) Véase, a título de ejemplo, el capítulo 4 de la obra de GILDER, George, *Wealth and Poverty,* Basic Books, Nueva York, 1981. Gilder muestra, en ese capítulo, su entusiasmo místico por la capacidad creativa y reguladora de la oferta y también un cierto desconocimiento de la ciencia económica. Hay que decir, en su descargo, que no se trata de un economista profesional.

(33) Seguimos, en este caso, su artículo: «Supply-Side Economics: What Is It? Will It Work», *Economic Outlook USA,* verano 1981, vol. 8, n.° 3.

(34) Sobre este punto, véase: «The Reagan Economic Plan-Supply· Side, Budget and Inflation», *Economic Seminar,* Federal Reserve Bank of San Francisco, 1 mayo 1981.

(35) Véase, por ejemplo, «What Stockman Said», *Time,* 23 noviembre 1981, página 26.

(36) Léase, a título de ejemplo, su «Portfolio Choice and Asset Accumulation», incluido en *Asset Accumulation and Economic Activity.*

(37) Aunque Tobin se refiere, en numerosas ocasiones, al tema del crecimiento, tal vez su apoyo más rotundo a este objetivo de la política económica figure en el *Prefacio* a su *National Economic Policy,* Yale University Press, New Haven, 1966.

(38) Véase, por ejemplo, «Economic Growth as an Objective of Government Policy», en *National Economy Policy.*

(39) Léase su agudo trabajo «Deficit, Deficit, Who's Got the Deficit?», en *National Economic Policy.*

(40) *Ibídem.*

(41) Argumento contenido en «Government Deficits and Capital Accumulation», incluido en *Asset Accumulation and Economic Activity,* pág. 61.

(42) Micawber es el sombrío personaje del *David Copperfield* de Dickens, cuya norma económica es la siguiente: «Penique de gasto por encima de ingresos: quiebra; penique de ingresos por encima de gastos: solvencia.»

(43) Véase «The Monetarist Counter-Revolution...», pág. 38. También, sobre este tema: *Are New Classical Models...,* páginas 792-795.

(44) Véase «The Monetarist Counter-Revolution...».

(45) Sugerencia contenida en «The Reagan Economic Plan-Supply-Side, Budget and Inflation».

(46) «The Monetarist Counter-Revolution...».

(47) Los párrafos finales de *The New Economics One Decade Older* iluminan, adecuadamente, ese aspecto de su pensamiento.

(48) Como la referencia a las medidas fiscales destinadas a estimular la formación de capital fijo que figura en «The Reagan Economic Plan-Supply-Side, Budget and Inflation», pág. 12.

BIBLIOGRAFIA

BARRO, R., y FISCHER, S., «Recent Developments in Monetary Theory», *Journal of Monetary Economics,* 2, 1976.

BUCHANAN, J., y WAGNER, R., *Democracy in Deficit,* Academic Press, Nueva York, 1977.

FRIEDMAN, M., *A Theory of the Consumption Function,* Princeton University Press, Princeton, 1957.

— «Higher Taxes? no», *Newsweek,* 23 enero 1967.

— «The Role of Monetary Policy», *American Economic Review,* marzo 1968.

— «A Theoretical Framework for Monetary Analysis», *Journal of Political Economy,* marzo-abril 1970.

— «Nobel Lecture: Inflation and Unemployment», *Journal of Political Economy,* junio 1977.

FRIEDMAN, M., y BECKER, G., «A Statistical Illusion in Judging Keynesian Models», *Journal of Political Economy,* febrero 1957.

FRIEDMAN, M., y SCHWARTZ, A., *A Monetary History of the United States, 1867-1960,* Princeton University Press, Princeton, 1963.

FUENTES QUINTANA, E., «Friedman *versus* Keynes», *Información Comercial Española,* enero 1969.

GILDER, G., *Wealth and Poverty,* Basic Books, Nueva York, 1981.

JOHNSON, E. y H., *The Shadow of Keynes,* Basil Blackwell, Oxford, 1978.

KEYNES, J. M., *The General Theory of Employment, Interest and Money,* Harcourt, Brace & World, Nueva York, 1964.

KLEIN, L., *The Keynesian Revolution,* MacMillan, Nueva York. 1964.

LUCAS, R., «Expectations and the Neutrality of Money», *Journal of Economic Theory,* 4, 1972.

— «Understanding Business Cycles», en K. Brunner y A. Meltzer (comp.), *Stabilization of the Domestic and International Economy,* North-Holland, Amsterdam, 1977.

— «Rules, Discretion and the Role of the Economic Advisor», en *Rational Expectations and Economic Policy,* compilado por S. Fischer. The University of Chicago Press, Chicago, 1980.

MIGUEL, I. de, «Expectativas racionales y macroeconomía», *Cuadernos Económicos de ICE,* n.º 16, 1981.

MODIGLIANI, F., «The Monetarist Controversy or, Should We Forsake Stabilization Policies?», *American Economic Review,* marzo 1977.

MUTH, J., «Rational expectations and the theory of price movements», *Econometrica,* 29, julio 1961.

ROJO, L. A., *Keynes y el pensamiento macroeconómico actual,* Tecnos, Madrid, 1965.

SARGENT, T., y WALLACE, N., «Rational Expectations and the Theory of Economic Policy», *Journal of Monetary Economics,* a, 1976.

TIME, «What Stockman Says», 23 noviembre 1981.

TOBIN, J., «Prefacio», en su *National Economic Policy,* Yale University Press, New Haven, 1966.

— «Economic Growth as an Objective of Government Policy», en su *National Economic Policy,* Yale University Press, New Haven, 1966.

— «Deficit, Deficit, Who's Got the Deficit?», en su *National Economic Policy,* Yale University Press, New Haven, 1966.

— «Portfolio Choice and Asset Accumulation», incluido en *Asset Accumulation and Economic Activity,* Oxford, 1981.

— «Government Deficits and Capital Accumulation», incluido en *Asset Accumulation and Economic Activity,* Oxford, 1981.

— *The New Economics One Decade Older,* Princeton University Press, Princeton, 1974.

— «Are New Classical Models Plausible Enough to Guide Policy?», *Journal of Money, Credit and Banking,* noviembre 1980.

— «Policies, Expectations and Stabilization», incluido en *Asset Accumulation and Economy Activity,* Basil Blackwell, Oxford, 1980.

— «The Monetarist Counter-Revolution Today-An Appraisal», *The Economic Journal,* marzo 1981.

— «The Reagan Economic Plan-Supply-Side, Budget and Inflation», *Economic Seminar,* Federal Reserve Bank of San Francisco, 1 de mayo de 1981.

— «Supply-Side Economics: What Is It? Will It Work», *Economic Outlook USA,* verano 1981.

WEINTRAUB, S., *Keynes, Keynesians and Monetarists,* University of Pennsylvania Press, 1978.

POLITICA ECONOMICA, EXPECTATIVAS Y ESTABILIZACION(*)

James Tobin

En una conferencia anterior rememoré, desde una perspectiva crítica, la controversia Keynes-Pigou de los años treinta.

Esa controversia renace hoy y con problemas básicamente iguales aunque, por supuesto, los contendientes sean distintos. Al igual que la Revolución Keynesiana se opuso a la ortodoxia dominante en aquel momento, la actual contrarrevolución ataca la ortodoxia keynesiana, tanto en su teoría como en su práctica. Lo que se denomina *La Nueva Macroeconomía Clásica* (1) intenta explicar el acontecer económico en términos claramente distintos a la «síntesis neoclásica» postkeynesiana de los años cincuenta y sesenta, lo que conduce a medidas de política económica radicalmente diferentes. Aunque la batalla se centra en los mismos temas que en los años treinta, los nuevos economistas clásicos disponen de un armamento mucho más moderno y potente. En su intento de convencer a economistas, políticos y público en general, cuentan con la ventaja que los keynesianos tenían a su favor por aquellos años, es decir un pasado reciente de resultados económicos poco satisfactorios y la impresión general —cierta o falsa— de que las políticas y previsiones basadas en las teorías contrarias no han dado resultado alguno.

No es ésta ni la primera ni la última reacción intelectual frente a la macroeconomía keynesiana. Una contrarrevolución anterior, y todavía muy influyente, es el monetarismo propugnado por Friedman y otros economistas (2). Pero el movimiento actual tiene, desde el ángulo teórico y político, mucha mayor fuerza y, en muchos aspectos, constituye una alternativa tanto al monetarismo como a la macroeconomía keynesiana. El monetarismo original afirmaba, al hablar de las políticas monetaria y fiscal, que lo único importante era el control de la masa monetaria; la nueva macroeconomía clásica sostiene que no existe política macroeconómica alguna que altere sistemáticamente el rumbo real de la economía. El monetarismo original postulaba un crecimiento monetario estable por encima de cualquier otra medida de carácter monetario; la nueva doctrina afirma que una medida de política económica previsible tendrá las mismas consecuencias reales que cualquier otra. El monetarismo original defendía los tipos de cambio flotantes; la nueva doctrina mantiene que el régimen de tipos de cambio no incide para nada en los resultados reales. El monetarismo original afirmaba que las perturbaciones no originadas por medidas de política económica podían dar lugar a que la economía se apartase durante un cierto tiempo de la situación de pleno empleo o de la «tasa natural de desempleo». Estaba de acuerdo con los keynesianos en considerar que las variaciones de la política económica podían producir resultados, pero disentía en cuanto a su necesidad y conveniencia. La nueva escuela niega la existencia de situaciones de desequilibrio y niega también que las medidas de política económica puedan afectar, de alguna forma, a los procesos naturales de estabilización. Por supuesto que existen muchas afinidades entre los dos tipos de monetarismo pero, en cuanto a metodología y enfoque teórico, no parece ilógico afirmar que tanto los primeros monetaristas como los macroeconomistas keynesianos son objeto de crítica.

Los dos pilares de la nueva macroeconomía clásica son las expectativas racionales y el equilibrio continuo de los mercados. Y, a mi entender, el segundo es el más importante por las notables implicaciones que entraña.

Voy a criticar esas dos proposiciones teóricas pero, antes que nada, quiero manifestar mi respeto y admiración por sus autores. Han aportado considerables innovaciones en el terreno del análisis técnico y de la metodología econométrica y no es de extrañar, por lo tanto, que hayan despertado entusiasmo entre algunos de nuestros más jóvenes y brillantes economistas, al igual que la teoría keynesiana y los primeros albores de la econometría entusiasmaron a los pertenecientes a mi generación. Sin embargo, los más reflexivos de entre ellos reconocen que tienen por delante una formidable tarea, apenas iniciada: aclarar, desde su propio ángulo de visión, los fenómenos cíclicos que tan adecuadamente explican los modelos keynesianos.

EXPECTATIVAS Y TEORIA MACROECONOMICA

Quiero empezar efectuando algunas observaciones respecto al difícil problema de valorar, en los modelos económicos, los infinitos vínculos que ligan los valores presentes y futuros de las variables económicas. Sabemos, por ejemplo, que el precio actual de un bien o de un activo dependerá de su precio en los sucesivos mañanas y de otros precios futuros y, por lo tanto, de las causas que determinan esos precios. Hecho evidente para los bienes de consumo duradero, los títulos de renta variable, la tierra y otros recursos naturales y los bonos a largo plazo, pero que incluso resulta cierto en el caso de los productos perecederos, siempre que compradores y vendedores sustituyan, de alguna forma, la producción y el consumo en un determinado momento por la producción y el consumo en otro momento. ¿Cómo es posible que expliquemos o describamos la situación actual de la economía, o efectuemos una previsión de su comportamiento futuro, a menos que seamos capaces de prever todos sus futuros comportamientos?

Los economistas teóricos han reconocido siempre la magnitud del problema. La solución abstracta, que enmarca el incierto futuro dentro de los límites conocidos del equilibrio general walrasiano, fue propuesta por Arrow y Debreu (3). Al especificar la fecha y la situación —o «condición»— en que cada uno de los bienes se entregaría hicieron que se multiplicase el número de productos intercambiados. Partían de la hipótesis de que todo agente tiene un vector de disponibilidad de productos para los cuales existe una función de utilidad. En el momento cero de la flecha del tiempo económico no hay que tomar en cuenta más que un solo mercado relativo a esos productos, que son realmente posibilidades futuras; el conocido rematador walrasiano tropieza con dificultades para encontrar el nivel de equilibrio, pero sólo tiene que fijarlo una vez. Las hipótesis usuales, aplicadas a una lista de productos más amplia, garantizan el equilibrio y, también con las reservas usuales, su condición óptima. Cuando se han negociado todos los contratos, la vida económica se hace rutinaria: se trata de cumplirlos en las fechas indicadas, lo que hace que las posibilidades se conviertan en realidades.

En verdad, los autores de tan ingeniosa construcción teórica nos han puesto de manifiesto, a través de la misma, lo difícil, por no decir imposible, que resulta para la economía, y para los economistas, tener en cuenta el futuro. En su modelo, la lista de bienes —y, consecuentemente, de posibilidades y fechas— debe conocerse (4). Los agentes, pues, deberán ser inmortales o de alguna manera habrá que comprometer a las futuras generaciones. Habrá que definir las condiciones de tal manera que los agentes no tengan ninguna forma de poder influir sobre su realización —y aquí aparece el riesgo subjetivo—. Y, en todo caso, hay demasiados productos como para que podamos aceptar la hipótesis necesaria de que todos sus mercados existen y son competitivos. Obsérvese la pobreza de los mercados de futuro, por no hablar de los mercados de posibilidades futuras, incluso en economías muy complejas.

Por supuesto, no vivimos en el mundo ideado por Arrow y Debreu. Podemos, pues, considerar que el enfoque de expectativas racionales constituye un intento de resolver el problema que motivó su construcción teórica y de llegar a conclusiones parecidas sin necesidad de hacer uso de los fantasmagóricos mercados de posibilidades futuras.

La teoría económica siempre ha necesitado que las expectativas se realizaran —los valores esperados o las distribuciones de probabilidad estimadas en los que se basa el comportamiento de los mercados— en tanto que condición de equilibrio estable. O, dándole la vuelta a la frase, la condición supone que la gente espera lo que realmente ocurre. Por supuesto no vale la pena hablar de una situación de equilibrio estable si los agentes económicos no son capaces de aprender a través de la experiencia y se basan siempre en previsiones erróneas. En este sentido, la racionalidad de las expectativas no contiene ningún elemento nuevo, ni tampoco es necesario hacer uso de un mecanismo especial de formación de expectativas. Bastará simplemente con imaginar que los agentes conocen y resuelven el modelo. Y lo mismo sucederá con las condiciones adaptativas o de regresión.

Sobre este punto la teoría keynesiana, en su formulación original, recibió múltiples críticas. Por ejemplo, el «motivo especulación» —referido a la preferencia por la liquidez— partía del supuesto de que los tipos de interés a largo plazo se mantendrían al esperarse la vuelta a los niveles normales de los tipos a corto. Aunque probablemente la explicación era realista, resultaba inconsistente con una situación de equilibrio que parte de la existencia de tasas de interés a corto estables y cálculos estables de la eficacia marginal del capital. Y, precisamente, ésa es la razón por la que propuse una teoría alternativa de la preferencia por la liquidez que no estuviese emborronada por la inconsistencia entre los tipos de interés reales y esperados (5).

Si dejamos a un lado las situaciones de equilibrio estables, el significado de las expectativas racionales o consistentes resulta mucho menos claro. De los hechos observados se deriva una muestra de observaciones, correspondiente a una distribución de probabilidad estacionaria, para los valores de las variables. Ni siquiera facilitan una muestra de observaciones repetidas de la estructura que ha producido los resultados. Inclusive si la estructura resulta ser estable, hecho del que no pueden estar seguros ni los que formulan los modelos ni los económetras ni los agentes económicos reales, las observaciones se ven influidas por perturbaciones exógenas difíciles de identificar. Tales perturbaciones pueden originarse en medidas de política económica o en otros acontecimientos de carácter exógeno. La sombra del futuro también afecta a los valores actuales. Inclusive si el que formula el modelo parte de la base de que los agentes económicos creen en el mismo, tal compatibilidad no garantiza que dichos agentes estén de acuerdo entre sí con respecto a la naturaleza y probabilidades de las perturbaciones futuras. Los mercados imaginados por Arrow y Debreu presuponen la compatibilidad de los planes individuales con respecto a las posibilidades futuras, pero no se puede aceptar tal supuesto en ningún proceso de formación de expectativas.

Los economistas teóricos están tan acostumbrados a introducir en sus ecuaciones símbolos que representan valores esperados de las variables, que llegan a revestir tales símbolos de una realidad palpable de la que no gozan. El precio al contado de un producto real, por ejemplo de un tubo de pasta dentífrica adquirido en una determinada tienda en un día concreto, tiene, por lo menos en principio, un solo valor observable. La expectativa de ese precio a un plazo de un mes o de un año o de diez años no lo tiene. Cualquier individuo poseerá una distribución de probabilidad subjetiva respecto de tal variable. La media de tal distribución probablemente existe, pero, frente a tan amplio horizonte, apenas tendrá significación. Y no hay que olvidar que son muchos los individuos y que no hay razón alguna que nos haga suponer que sus distribuciones de probabilidad respecto a los valores esperados estén de acuerdo.

Los economistas teóricos afirmarán que no es posible el desacuerdo, dado que los seres racionales, a partir de la misma información, deben obtener las mismas conclusiones. Sin embargo hay pruebas abundantes que ponen de manifiesto que las expectativas son difusas; lo cual puede indicar falta de racionalidad, diferencias en la información o tal vez la falta de validez de los postulados teóricos. En cualquier caso, se trata un problema importante. ¿El símbolo único del modelo: qué expectativa representa o qué combinación de diferentes explicaciones?

No se trata de un problema trivial. Las transacciones —si no las que se refieren a la pasta dentífrica, sí desde luego las que conciernen a activos financieros— se producen, en buena medida, porque existen desacuerdos. Lo que nos lleva a concluir que las expectativas de los compradores o vendedores marginales son las que cuentan para fijar los precios al contado o de futuro de los mercados. Existe un enjundioso refrán americano que dice lo siguiente: «Tienen que existir diferencias de opinión para que se organicen carreras de caballos», de lo contrario no habría apuestas. Pero los operadores márginales no son los mismos cada día, ni tampoco son los mismos cada año, ni tampoco representan la opinión media de los participantes y no participantes en los mercados. Una característica inquietante de los modelos agregados que parten de la base de expectativas uniformes es que no explican en absoluto por qué se producen transacciones sobre los activos existentes.

Las expectativas racionales, tal y como se formulan en dichos modelos, consideran además que el comportamiento de un agente económico viene representado, estadísticamente, por la esperanza de su distribución de probabilidad. Se olvida así que la teoría existente no considera óptima esa representación del comportamiento en condiciones de incertidumbre. En general, no existe, para el agente económico obligado a tomar una decisión, una relación marginal, de carácter lineal, entre los precios futuros y otras variables estocásticas y los resultados obtenidos, en términos de utilidad o de beneficio. Y no será, necesariamente, la media aritmética la mejor representación de comportamientos referidos a variables futuras. Hay que señalar, de nuevo, que los individuos muestran características muy diferentes, por ejemplo, en su grado de aversión al riesgo, inclusive si están de acuerdo en cuanto a las estimaciones subjetivas de probabilidad. Esas diferencias, por lo tanto, dan lugar a transacciones que serían inexplicables de otro modo: por ejemplo, la existencia de pólizas de seguro con primas excesivas desde el punto de vista actuarial.

Un tipo de incertidumbre importante y de muy difícil ponderación es la inseguridad respecto de las expectativas futuras de otros agentes económicos. Parece completamente imposible formar expectativas racionales con respecto a esas previsiones. Las expectativas de los demás influirán decisivamente en los valores futuros de mis activos, probablemente en el momento en que deba hacer uso de los mismos. Considéren-

se, por ejemplo, los activos —sean reales o financieros— de duración mayor que la esperanza de vida del inversor. Cada generación debe acumular activos de este tipo, con miras a su vejez, activos que no se pueden consumir directamente y cuyo poder adquisitivo, a la hora de la jubilación, dependerá de los precios que la siguiente generación vaya a pagar por ellos. Y a su vez, tales precios dependerán, entre otras cosas, de los precios que los jóvenes de entonces esperen que sus hijos paguen por ellos. Y así sucesivamente, hasta el infinito. En el caso de ciertos depósitos de valor —oro, obras de arte, monedas raras, francos suizos— no existe ningún valor intrínseco y solamente un infinito flujo de expectativas. Inclusive los activos reproducibles, como los bienes de consumo duradero, o aquellos como la tierra y los títulos cotizados en Bolsa, dependen de valoraciones especulativas.

Una muestra más de la capacidad analítica de Keynes fue su comprensión de la existencia de esas indeterminaciones esenciales. Su parábola de la Bolsa (6), un concurso de belleza ganado por el participante cuya decisión concuerda con el mayor número de votos, constituye una dramática ilustración. Más importante, quizás, fue su insistencia en que la eficacia marginal del capital depende tanto de elementos psicológicos como de factores técnicos. La confianza de los empresarios, pensaba, constituye, en última instancia, un determinante parcialmente autónomo de la inversión y de la actividad económica mucho más que una situación totalmente derivada de las condiciones económicas presentes y pasadas. En el contexto actual afirmaría que no puede ser descrita mediante expectativas racionales.

En la práctica, los defensores del enfoque de expectativas racionales no suelen formar sus expectativas de acuerdo con sus principios metodológicos. Salvo en los modelos más simples, resulta muy difícil iluminar los mecanismos de formación de expectativas, apoyadas en la solución del modelo mismo. La autorregresión constituye la manera más generalizada: se trata de prever y de aceptar que los agentes prevén el valor de una variable mediante la regresión de sus valores presentes con respecto a sus propios valores retardados. Dado que este tipo de cálculo no hace uso de la interrelación entre las variables del modelo, se trata de un procedimiento que no nos parece mejor que otros que también emplean una única variable.

No hago todas esas precisiones para afirmar que el tratamiento convencional de expectativas en los modelos macroeconómicos, teóricos o econométricos, es satisfactorio o mejor que los métodos de «expectativas racionales». Supongo que no es así y por eso llego a las siguientes conclusiones: todos los economistas debemos prestar mucha mayor atención a los datos reales sobre expectativas y a la manera en que se forman y mucha menos a nuestras propias hipótesis con respecto a lo qué son, cómo son y cómo deben formarse. Los adeptos al enfoque de expectativas racionales nos han hecho comprender claramente las deficiencias existentes en la modelización de expectativas. Y al mismo tiempo han atribuido excesiva importancia a los remedios que proponen, dadas las dificultades intrínsecas del tema.

EXPECTATIVAS ENDOGENAS Y EFICACIA DE LA POLITICA ECONOMICA

Probablemente las proposiciones más llamativas de la escuela de «expectativas racionales» se refieren a las consecuencias de tales expectativas con respecto a la política económica (7). Es cierto, por otra parte, que algunos de sus razonamientos no son ni polémicos ni nuevos. Por ejemplo, la observación, de sentido común, de que la duración esperada de un impuesto, o de una reducción de impuestos, o de una devolución de impuestos modifica sus consecuencias económicas. Y también su conocido y sólido argumento de que el comportamiento económico, en especial las respuestas a las medidas de política económica, depende de las expectativas con respecto a esa política. Todo tipo de cálculos correspondientes a observaciones hechas en función de una determinada política económica suelen resultar ineficaces si el *modus operandi* y los objetivos de la misma cambian. Los multiplicadores calculados a partir de los datos antiguos no servirán para nada tras ese cambio, lo que provocará la confusión de los económetras y la desilusión de los políticos.

Podemos traer a colación varios ejemplos. Las regularidades estadísticas observadas entre las tasas de desempleo e inflación en las curvas de Phillips anteriores al año 1966 no se mantuvieron cuando la política económica intentó, voluntaria o involuntariamente, alcanzar una menor tasa de desempleo a base de soportar el correspondiente aumento de inflación. He ahí el ejemplo favorito de la escuela. Pongamos otro ejemplo: las regularidades estadísticas observadas entre las variaciones de la masa monetaria y el gasto total, y correspondientes a un período durante el cual las autoridades monetarias solían fijarse en los tipos de interés y las condiciones crediticias y no en la evolución de los agregados monetarios, se hicieron mucho menos fiables cuando las autoridades se inclinaron hacia el monetarismo y trataron de sacarle partido. Ese ejemplo no le gusta nada a la escuela. Y, de forma menos precisa, el comportamiento de los inver-

sores y de otros agentes económicos ha variado notablemente desde los años sesenta —cuando comprendieron que la política macroeconómica activa mantendría la economía a niveles de empleo y crecimiento superiores a los que habían conocido hasta entonces —hasta el momento actual, cuando advierten que son los objetivos antiinflacionistas los que priman (8).

La afirmación más tajante y polémica es que la política económica esperada y comprendida no produce efectos reales, porque los esfuerzos de optimización llevados a cabo por los agentes privados para conservar sus posiciones la anulará. En tanto que afirmación general, no tiene sentido alguno: en una apertura de ajedrez, por ejemplo, tal vez pueda adivinar los movimientos inmediatos de mi adversario pero, a pesar de todo, no podré restarles eficacia.

Hay, por supuesto, casos en que la afirmación es cierta. Si el ayuntamiento construye aparcamientos no gratuitos en la parte comercial de la ciudad, los comerciantes y empresarios privados construirán menos aparcamientos. Pero son mucho más abundantes los casos contrarios. Por ejemplo, cuando el consumo y la inversión públicos no sustituyen perfectamente a la actividad privada o tensan excesivamente los mercados. Por ejemplo, cuando las medidas dan lugar a reasignación de recursos o modifican la distribución de la renta. Por supuesto, la afirmación citada no contempla este tipo de política macroeconómica.

En cuanto a la política fiscal, la proposición contempla la eficacia, para bien o para mal, de sustituir los impuestos por las emisiones de bonos. Se trata de saber si es posible absorber el ahorro privado neto. Según una antigua opinión, atribuida a Ricardo, y rememorada por los adeptos al enfoque de expectativas racionales, lo único que sucede es que se aplazan los impuestos. El sector privado no se considerará más rico al adquirir los bonos, dado que el interés y principal de los mismos tendrá que ser utilizado para pagar los impuestos que se cobrarán para amortizarlos. La proposición «neo-ricardina» pasa por alto, sin embargo, algunos posibles efectos reales: los contribuyentes y los tenedores de títulos no se comportan de la misma forma; los contribuyentes con problemas de liquidez verán con muy buenos ojos el aplazamiento de los impuestos, tanto más cuanto que, además, su inversión les producirá intereses; los impuestos no son simples sumas de dinero: generan incentivos y desincentivos que modifican la asignación de recursos; la incertidumbre respecto a su nivel futuro hará que, probablemente, se prevea, por parte del sector privado, una presión superior a la requerida; los ciudadanos que no piensan en tener descendencia o no se preocupan por el bienestar de las futuras generaciones estarán encantados con tal aplazamiento.

Pero volvamos al dinero. Aquí los argumentos tienen más peso. Tal vez lo que se quiere afirmar es que tan sólo cuando el Gobierno hace algo real puede obtener resultados reales. Y el dinero no es real. Y, por lo tanto, los individuos pueden conservar sus posiciones reales preferidas, por mucho que el Gobierno incremente la oferta monetaria, simplernente aumentando, de forma proporcional, todos los precios nominales y manteniendo invariables los precios relativos. ¿No es eso lo que harán a través de los mercados privados? Si son capaces de prever correctamente el aumento de la masa monetaria, ¿no será ésa su respuesta?

Al responder afirmativamente a esas preguntas se incurre en dos falacias. La más importante se refiere a los efectos de un aumento previsto en la tasa de crecimiento de la oferta monetaria. Imaginemos que en tal caso se generan expectativas de que se produzca una inflación proporcionalmente mayor. Consecuentemente nos encontraremos ante un cambio real. La tasa real de beneficio de al menos un activo (el dinero) se reduce, lo que debe afectar a otras tasas reales y, a su través, a las cantidades y precios relativos. La segunda falacia se refiere al caso de una única inyección de dinero y tiene en cuenta la vía por la que se produce. Imaginemos que se trata de dinero primario, creado para financiar un mayor gasto público, para compensar la reducción de impuestos o amortizar una emisión de bonos del Tesoro. Todas esas transacciones producen efectos reales, lo mismo que sucede con los cambios en la riqueza privada y en su composición derivados de tales transacciones. Si se trata de dinero secundario, puede aplicarse la misma observación a las transacciones que el Banco Central y los bancos privados deberán realizar para crearlo. La única forma neutral de variar la cantidad de dinero, neutral tanto si se prevé como si no, es trivial; se trata simplemente de decretar una variación proporcional en la unidad monetaria de cuenta, haciendo que los francos viejos se conviertan en céntimos y los billetes de cien francos en francos nuevos. Se trata de una operación trivial y neutral porque afecta no solamente a la valuta sino también a todos los activos y pasivos designados en la unidad de cuenta.

EL EQUILIBRIO CONTINUO DE LOS MERCADOS: LA PIEZA BASICA

A mi profesor, el gran economista, politólogo y científico social J. Schumpeter, le gustaba decir

que León Walras (9) había otorgado a la economía su «magna carta» (10): demostrar que el proceso económico solucionaba un sistema de ecuaciones simultáneas, con igual número de precios —incógnita—, que vaciaban los mercados. Se trataba, evidentemente, de una aportación importante. Una aportación que los teóricos subsiguientes han refinado y hecho más rigurosa. Combinada con la hipótesis de que los compradores y vendedores alcanzan su óptimo a los precios de mercado, produce consecuencias positivas y normativas. El mismo Schumpeter hizo uso del equilibrio walrasiano, pero sólo como punto de referencia para explicar los movimientos desestabilizadores que, a su juicio, constituían el hilo conductor del capitalismo.

En todo caso, los actuales teóricos de raíz clásica van más allá que sus predecesores al imaginar que el acontecer económico puede describirse en términos de equilibrio continuo de las ofertas y demandas que, apoyadas en la maximización de la utilidad y del beneficio, se producen en los mercados competitivos. A mi entender, tal proposición no se basa en la existencia de pruebas empíricas que la corroboren; se basa más bien en la idea de que no hay otro modelo posible. O dicho de otra forma: si has perdido la cartera por la noche, no la busques sino bajo las farolas. Los viejos teóricos, inclusive Pigou, eran más prudentes. Aunque creyeran en la existencia de una clara tendencia hacia el equilibrio walrasiano, no suponían que los mercados se equilibraran siempre de manera simultánea. Aceptaban que, por lo general, el sistema se encontraba en desequilibrio, a medio camino entre una y otra solución walrasiana. Tampoco pensaban que la teoría económica fuese capaz de iluminar claramente de qué forma se movían, hacia un nuevo punto de equilibrio, los agentes económicos y los mercados. Obsérvese el contraste con la nueva macroeconomía neoclásica, cuya formulación dinámica contempla el equilibrio continuo y no los ajustes destinados a lograrlo.

Tenemos, pues, que darnos cuenta de lo difícil que resulta creer en la aplicación literal de la idea del equilibrio continuo. El rematador walrasiano constituye un *gran mito,* y subrayo, en este caso, las dos palabras. Tiene que recoger todas las ofertas y demandas referidas a los *m* productos por parte de los *n* agentes. Tiene que resolver las ecuaciones simultáneas, anunciar los precios que vacían los mercados y, posteriormente, comprobar que todas las transacciones previstas se realizan a esos precios. Para que se produzca el equilibrio continuo de los mercados, debe repetirse el proceso con gran frecuencia. El escenario no toma en cuenta la posibilidad de que no exista demanda para algunos productos, de que no se vendan las existencias o de que se produzcan transacciones a precios falsos. Y, sin embargo, sabemos que esos fenómenos ocurren realmente. Sabemos que muchos precios —los que se determinan en lo que Hicks llamaba los sectores guía en sus conferencias de Jahnsson— se fijan por agentes identificables y cambian sólo a intervalos discretos. Sabemos que existen fondos de regulación creados para poder absorber los excesos de oferta y demanda generados por esos precios. Para ser capaces de describir la evolución de los precios, es preciso que podamos identificar el proceso de toma de decisiones por parte de los que los fijan.

En circunstancias de gran incertidumbre, sabemos, porque así nos lo indican los especialistas en comportamiento y organización, que las decisiones se toman a partir de ciertas reglas muy simples. Se hace uso de procedimientos operativos en lugar de estrategias optimizadoras, y se sigue haciendo uso de los mismos hasta que la situación alcanza ciertos límites intolerables.

Tomemos el ejemplo del coste total, norma seguida por muchas empresas industriales para fijar sus precios. Puede que no se trate de una estrategia óptima, por lo menos a corto plazo; pero si se aplica a toda una serie de productos, y para el conjunto de las ventas, la empresa obtendrá por lo menos la rentabilidad esperada de su capital. Y por supuesto la fijación de esa rentabilidad se apoyará también en normas muy simples: en estimaciones de costes y riesgos normales del capital. Y no cambiará siguiendo las fluctuaciones diarias de los mercados de renta variable y renta fija sino de sus tendencias a largo plazo. Todo lo cual significa que el comportamiento de muchos sectores difiere sustancialmente de lo que nos dicen los modelos que suponen la existencia de mercados competitivos, optimización continua y revisión diaria de decisiones como respuesta a la aparición de nuevos datos. Ahora bien, si queremos modelizar nuestro mundo económico, ¿no debemos emplear toda la información de que disponemos respecto del comportamiento real de sus agentes?

LAS FLUCTUACIONES ECONOMICAS EN TANTO QUE EQUILIBRIO DINAMICO

En su aplicación a la macroeconomía, la combinación del enfoque de expectativas racionales y del equilibrio continuo de los mercados da lugar a varias proposiciones importantes. El ingrediente fundamental, de los dos que componen la nueva macroeconomía clásica, es la hipótesis de equilibrio continuo de los mercados. Existen tam-

bién otros menos importantes, por ejemplo especificaciones determinadas de los modelos, que a veces desempeñan un papel sustancial. Haré referencia a alguna de esas proposiciones.

La más sorprendente es que los mercados de trabajo se encuentran siempre en equilibrio, porque supone que cualquier nivel de empleo es el nivel de pleno empleo y cualquier nivel de desempleo resulta ser la tasa natural de desempleo. Compárese todo ello con la hipótesis de la tasa natural de Friedman: el monetarismo del primer tipo sostenía que no existe, a largo plazo, una correspondencia entre inflación y desempleo en la que se puedan apoyar los políticos. No negaba, sin embargo, que el nivel de paro real pudiera diferir, temporalmente, de la tasa natural, situación que podía corregirse mediante una política económica activa. Problema distinto es la conveniencia o no de dicha política. Para el monetarismo del segundo tipo no existe correspondencia alguna, sea cual sea la tasa inicial de desempleo: el 9, 5 ó el 2 por 100. Para ser más exactos, no hay correspondencia que pueda ser utilizada por una política macroeconómica sistemática y anticipada. Las medidas de política económica inesperadas pueden confundir a los agentes económicos, y distorsionar sus expectativas, dando así lugar a que los mercados se equilibren a tasas de empleo más o menos elevadas; pero esos cambios duran poco: sólo hasta que desaparece la confusión.

Por supuesto, los nuevos monetaristas están de acuerdo en que las tasas de desempleo fluctúan. Por muchas razones sus valores actuales pueden desviarse de la tendencia; la tasa natural hoy puede diferir de la tasa permanente. Pero si así ocurre, se ajustará por su propia dinámica y no existe nada que los Gobiernos o los Bancos Centrales puedan hacer. Las mismas proposiciones pueden aplicarse a los mercados conexos como, por ejemplo, los financieros. Lo que puede, en principio, parecer exceso de capacidad es, simplemente, ocio voluntario.

Los defensores sinceros de esa tesis admiten que es difícil reconciliar su modelo con los datos observables de los ciclos. Si los mercados se encuentran en equilibrio continuo, las fluctuaciones deben producirse a consecuencia de desplazamientos de las curvas de oferta y demanda, y no de las variaciones ocurridas en el entorno de su confluencia. Las curvas de demanda de trabajo, las curvas de productividad marginal, varían como resultado de los cambios tecnológicos; las curvas de oferta se alteran a consecuencia de los cambios en los gustos, en especial de las preferencias entre trabajo y ocio u otros empleos del tiempo. Dado que la optimización intertemporal juega en ambas vertientes del mercado, las expectativas, por supuesto racionales, sobre las variaciones futuras de la tecnología y de los gustos son también importantes. Pero, ¿por qué esas alteraciones producen las suaves ondas de los ciclos en lugar de ruidos irregulares alrededor de una tendencia estacionaria? La respuesta de los nuevos macroeconomistas clásicos se apoya en un elemento externo del modelo básico: la característica autorregresiva de las perturbaciones exógenas de la tecnología y de los gustos. La verdad es que, en tanto que explicación de las fluctuaciones, se trata, a mi entender, de un *deus ex machina,* que nos lleva inmediatamente a preguntarnos por qué las productividades marginales y/o las desutilidades del trabajo deben ser considerados procesos estocásticos autorregresivos. No existe teoría alguna del ciclo, de carácter económico, para la que las variaciones de la actividad económica simplemente reflejen variaciones en la tecnología o gustos subyacentes.

Por lo tanto, una formidable tarea de los nuevos macroeconomistas clásicos consiste en dar una explicación de los fenómenos observados distinta de la keynesiana, dado que, a su juicio, esta última resulta inaceptable. Las nuevas interpretaciones tienen que ser coherentes con las expectativas racionales y con el equilibrio de los mercados, es decir, con el vaciamiento continuo de los mismos a través de los precios. Pero, para poder aplicar tales principios, resulta necesario, la mayor parte de las veces, hacer uso de hipótesis complementarias referidas a las limitaciones que sufren los agentes en cuanto a su información o en cuanto a la naturaleza de las perturbaciones erráticas.

Tengamos en cuenta, por ejemplo, el hecho de que los movimientos cíclicos de producción y precios mantengan una correlación positiva respecto de sus tendencias. Desde la óptica keynesiana, lo que sucede es que los precios —en especial los salarios— son rígidos a corto plazo; sobre todo los que corresponden a esos amplios sectores de las modernas economías en los que son fijados por decisiones discrecionales públicas o privadas o mediante negociaciones... Y, como resultado de todo ello, las economías se caracterizan, normalmente, por la existencia de una oferta excedentaria de una serie de productos a los precios vigentes, y a veces por una demanda excedentaria. Vendedores y productores emplean distintos fondos de regulación para solucionar las diferencias: existencias, listas de pedidos, variaciones de la producción y del empleo. Conforme aumenta la demanda agregada, a los precios vigentes, producen más y elevan sus precios. De la misma forma, los salarios aumentan, respecto de su tendencia, conforme aumen-

ta la demanda de trabajo y mejora el poder negociador de los sindicatos y de los trabajadores no sindicados. Tal interpretación considera también que las políticas monetaria y fiscal que dilatan la demanda agregada dan lugar, al menos a corto plazo, a un aumento de la producción y del empleo, dado que reducen el exceso de oferta. Y también impulsarán al alza precios y salarios conforme disminuya la oferta excedentaria y, sobre todo, conforme se produzcan escaseces en toda una serie de sectores. Las curvas de Phillips, a corto plazo, no hacen sino formalizar esa interpretación al poner de manifiesto que el ritmo de aumento de precios y salarios, con respecto a su tendencia, mantiene una relación inversa con el exceso de oferta (de trabajo, de *stocks* o de capacidad productiva) de la economía.

Dos tipos de críticas se han vertido sobre la interpretación de Keynes-Phillips. La primera procede de E. S. Phelps (11) y Milton Friedman (12). Los dos autores ponen de manifiesto que la tendencia de los precios es endógena, lo que supone que la correspondencia desempleo-inflación no es tan significativa a largo plazo como a corto. Más aún, si a la economía se le somete a un exceso de demanda generalizado, mantener la misma tasa de desempleo dará lugar a una inflación cada vez mayor. Pero la hipótesis de Phelps-Friedman no negaba que la economía podía encontrarse, en ocasiones, con excesos de oferta ni tampoco que, en tales casos, un aumento de la demanda agregada, conseguido a través de medidas de política económica o en función de acontecimientos exógenos, pudiese aumentar la producción y el empleo aunque diese lugar también a mayores tasas de inflación. Su hipótesis de la «tasa natural» se apoyaba, por lo tanto, en la comprobación empírica de las tasas de desempleo y de capacidad excedentaria en situaciones de equilibrio. Dicha hipótesis dio también lugar a una serie de investigaciones, empíricas y teóricas, destinadas a explicar por qué las tasas naturales podían ser mayores que las derivadas de las concepciones keynesianas sobre pleno empleo y capacidad productiva. La mayoría de los economistas keynesianos aceptó la solidez del análisis de Phelps-Friedman, inclusive no estando seguros de que la curva de Phillips a largo plazo fuese totalmente vertical (especialmente durante el proceso de deflación) ni tampoco convencidos del significado que podía atribuirse, desde el ángulo normativo o desde la óptica del equilibrio, a las situaciones caracterizadas por un ritmo de inflación nulo o estable.

La segunda crítica procede de Robert Lucas (13) y es mucho más radical en sus conclusiones. Se trata, en realidad, de la primera batalla librada en la nueva guerra clásica contra la macroeconomía keynesiana, e inclusive contra la macroeconomía monetarista del primer tipo. En el modelo de Lucas, los mercados de productos y de trabajo se equilibran siempre a los precios y salarios vigentes. No existe un exceso de oferta que pueda reducirse mediante medidas que aumenten la demanda agregada. Dado que las demandas y ofertas de los agentes racionales dependen de los precios relativos, por ejemplo de los salarios reales, se presupone que un aumento de los precios absolutos, de los precios nominales, no modificará ni las cantidades reales ni los precios relativos existentes.

Sin embargo, esta presunción clásica no soporta la prueba empírica: las fluctuaciones a corto plazo de la producción y de los precios nominales muestran una correlación positiva. La solución, ingeniosa pero arbitraria, dada por Lucas consiste en asegurar que las ofertas y demandas actuales (¿de un trimestre?, ¿de un año?) se basan en informaciones incompletas. Es decir, los vendedores deciden las cantidades que ponen a la venta con pleno conocimiento de los precios de equilibrio, pero los compradores deben tomar la decisión antes de conocer los precios de mercado que tendrán que pagar. Estiman, pues, esos precios de la mejor forma posible y las cantidades que adquieren son las óptimas para los precios estimados, dado su conocimiento de sus precios de oferta (14). Las estimaciones de los precios de compra son, por supuesto, expectativas racionales, formadas por cada uno de los agentes sobre la base de su conocimiento de la estructura de la economía y del tipo de política económica que va a aplicar el gobierno. Tal estructura incluye la determinación de los precios nominales a consecuencia de las medidas de política económica que inciden sobre el gasto nominal. Salvo que se produzcan sorpresas en tales medidas de política económica u otros determinantes del gasto global, las estimaciones de los precios serán correctas y las variables reales se moverán con independencia de los precios absolutos y del volumen nominal del gasto. Sin embargo si, por sorpresa, aumenta la demanda agregada, los compradores subestimarán los precios pagados y, en consecuencia, venderán y comprarán en exceso (15). Lo opuesto sucederá si la sorpresa es de signo contrario. Como resultado de esas sorpresas pasajeras, las cantidades reales mantendrán una correlación positiva con los precios nominales y con las perturbaciones de política económica que hacen que no se cumplan las expectativas. Pero esa correlación observada no revela la existencia de ninguna correspondencia que los políticos puedan explotar continua y sistemáticamente. Si tra-

tan de hacerlo, los agentes privados incorporarán las reglas de política económica a la estructura a partir de la cual estiman los precios de compra, y será preciso entonces que se produzcan desviaciones de esa estructura revisada para que los niveles de producción y empleo se aparten de los de equilibrio. Y, en cualquier caso, tales desviaciones —basadas en una información incorrecta— constituyen distorsiones; el nivel de equilibrio que corresponde a una información correcta y completa constituye un óptimo paretiano para compradores y vendedores.

Y así el modelo de Lucas explica los mismos hechos que la teoría keynesiana y la hipótesis de Phelps-Friedman. Pero sus conclusiones son, en el plano de la política económica, radicalmente diferentes. La política económica no puede producir nunca más que alteraciones transitorias en la marcha de la economía, y en todo caso esas alteraciones constituirán siempre distorsiones subóptimas. Para Lucas esa proposición es válida sea cual sea la coyuntura económica, sea alta o baja la tasa de desempleo o la capacidad utilizada. Para abreviar: cualquiera que sea la situación existente, nos encontraremos ante la «tasa natural». Sea cual sea la situación inicial, los encargados de diseñar la política económica solamente podrán aumentar, de forma duradera, los niveles de empleo y producción mediante una intensificación de impactos inflacionarios no esperados. Puede ser cierto, por supuesto, que la economía se encuentre por debajo del nivel de equilibrio adecuado a consecuencia de haberse sobrestimado los precios de compra. Si es así, los agentes rectificarán por sí mismos la situación al revisar sus cálculos, sin necesidad de ayuda alguna por parte de la política económica. Sea cual sea la política económica aplicada, el sistema tenderá hacia el mismo equilibrio real, que puede describirse como la tasa natural de desempleo, es decir la tasa que prevalece cuando los agentes actúan sobre la base de una información correcta y completa.

El modelo de Lucas es muy importante e influyente, tanto por su contenido como por lo que nos dice respecto de la inferencia estadística y las medidas de política económica. En consecuencia, conviene identificar claramente las raíces de sus conclusiones. Por supuesto, existen dos hipótesis esenciales: el equilibrio de los mercados y las expectativas racionales. Pero también es esencial la observación respecto de la información con que cuentan compradores y vendedores. Es, precisamente, la que permite que el modelo «explique» la correlación observada entre los precios nominales y cantidades reales. Vamos a imaginar que partimos de posiciones contrarias en cuanto a vendedores y compradores: los compradores conocen exactamente el precio de equilibrio pero los vendedores deben ofrecer sus productos en función de una previsión de precios futuros. En este caso, el modelo pondrá de manifiesto que precios y cantidades se correlacionan negativamente. Si la demanda nominal aumenta, los precios aumentarán, lo que dará lugar a que compradores y vendedores realicen menos transacciones dado que ambos subestimarán el precio de venta. No sabemos si la crítica de Lucas a los modelos keynesianos y a la curva de Phillips está o no justificada. Pero sí sabemos que la capacidad de su nueva teoría macroeconómica para explicar los hechos observados es enormemente limitada, salvo que se haga uso de hipótesis muy discutibles y carentes de contrastación empírica.

También la nueva teoría del ciclo deja sin respuesta otra serie de preguntas. ¿Por qué la gente afirma estar en paro si lo que sucede es que aumenta su preferencia por el ocio al nivel de salarios existente?; ¿por qué la gente no suele dejar su empleo cuando la tasa de desempleo es elevada y lo hace con mayor frecuencia cuando es baja, mientras que los despidos se mueven en sentido inverso?; ¿por qué los movimientos cíclicos de la población activa son tan sensibles a la situación del mercado de trabajo y tan poco sensibles al nivel de salarios reales? Si no existe más desempleo que el voluntario, ¿por qué la gente busca un nuevo empleo sin haber dejado el anterior?; ¿por qué la oferta de puestos de trabajo se mueve en la misma dirección que el ciclo?; ¿por qué hay tan pocas ofertas de trabajo reales para la gente que desea trabajar?; ¿por qué el nivel de salarios reales y la productividad media del factor trabajo se mueven casi siempre en la misma dirección del ciclo?; ¿por qué las empresas ponen de manifiesto que su capacidad utilizada está por debajo del nivel deseado? Si las variaciones cíclicas del nivel de empleo reflejan preferencias voluntarias, ¿por qué el nivel de consumo de la clase trabajadora se mueve en la misma dirección que el ciclo y su propensión media a consumir en la dirección contraria? Es difícil conciliar estos hechos y muchos otros dentro del nuevo modelo clásico, pero estoy seguro de que se harán grandes esfuerzos para lograrlo.

En verdad resulta difícil ofrecer una explicación racional de un fenómeno muy común: que los precios y los salarios aumentan al tiempo que se incrementa el exceso de oferta. Es difícil dar una explicación convincente que se incluya en el paradigma de unos mercados competitivos y de unos agentes que maximizan la utilidad y el beneficio. La observación keynesiana sobre la rigidez del salario monetario no ha satisfecho

a los teóricos subsiguientes. Y su reacción se ha apoyado cada vez más en la misma idea: «Si no se puede explicar el fenómeno satisfactoriamente dentro del paradigma, es que el fenómeno no sucede.» La diferencia que separa a los nuevos economistas clásicos de los viejos radica, por supuesto, en que aplican el axioma a corto plazo, a muy corto plazo, y no simplemente a las situaciones de equilibrio propias de la estática comparativa.

La afirmación de los nuevos economistas clásicos de que los precios, en especial los salarios, siempre equilibran los mercados es, básicamente, la antigua hipótesis clásica de la flexibilidad de precios. Y de ahí derivan determinados corolarios familiares. Uno de ellos es que la tasa de interés real es siempre la tasa natural de Wicksell, que iguala las tasas de ahorro e inversión. Cualquier medida de política monetaria que trate de reducir o de aumentar el tipo nominal de interés fracasará; solamente logrará modificar los niveles de precios y las tasas de inflación. Otra ley de bronce se refiere a la relación real de intercambio: no puede modificarse por la devaluación o revaluación del tipo de cambio y se mantendrá igual con cambios flotantes o cambios fijos. Los determinantes fundamentales prevalecerán siempre sobre las medidas de política económica.

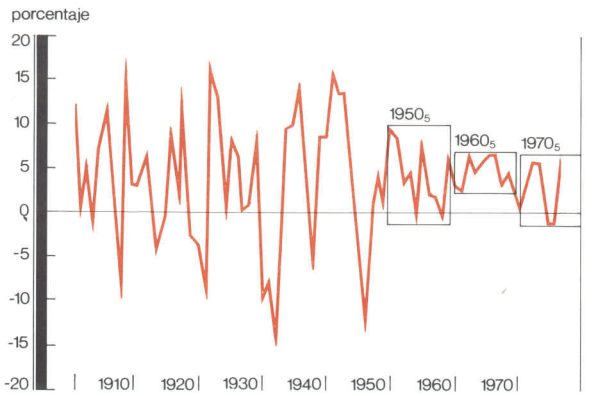
EXPECTATIVAS RACIONALES SIN EQUILIBRIO CONTINUO DE LOS MERCADOS

Si se abandona la hipótesis de equilibrio continuo de los mercados, pueden formarse expectativas racionales que estén de acuerdo con una situación de desempleo corregida gracias a medidas fiscales o monetarias. Y, por otro lado, la idea de que las medidas de política económica no tendrán efecto alguno dimanará, con frecuencia, de expectativas que no se realizarán. Imaginemos, por ejemplo, que, en una economía en la que los salarios monetarios y el nivel de precios no permiten, por ser demasiado altos, vaciar los mercados de trabajo y de capital, se anuncia un mayor ritmo de incremento de la masa monetaria. Según la hipótesis tradicional de expectativas racionales, se producirá una inflación esperada acorde con el crecimiento monetario; igual sucederá con las tasas de interés nominal; no variará el interés real; precios y salarios se moverán al alza; no habrá modificaciones en los niveles de producción y empleo. Ahora bien, si el exceso de oferta monetaria se produce como resultado de un incremento en las tasas nominales de interés, su efecto sobre los tipos de interés real y sobre la demanda agregada será distinto del esperado, a menos que las expectativas correspondan al modelo básico de la curva Keynes-Phillips. En tal caso, el aumento de la masa monetaria presionará a la baja los tipos de interés reales, aumentará la demanda real y, de acuerdo con la función que liga precios y salarios, la oferta aumentará para satisfacer la demanda. Si los precios y salarios aumentan lo harán, en todo caso, a un ritmo menor que la masa monetaria. Los trabajadores, cuyo consumo se habrá acomodado a la mayor renta real esperada, lograrán esas mayores rentas. Las ventas de las empresas aumentarán, lo que justificará el aumento de plantilla y de nómina salarial. De igual modo, las expectativas racionales sobre impuestos y otras variables económicas y fiscales se acomodarán al resultado positivo de las medidas fiscales cuando, al nivel de precios existente, se produzca una oferta excedentaria de trabajo y otros factores productivos. En un modelo keynesiano a corto, con desempleo, los ciudadanos, aunque descuenten plenamente los impuestos futuros, pueden calcular adecuadamente los aumentos en el valor actual de su futura renta disponible, aumentos que se producirán al emplearse los recursos ociosos. Ante esas expectativas, el gasto de las economías domésticas aumentará y se cumplirán los presupuestos del modelo. Si no se cumplen, tampoco tendrán que pagar mayores impuestos en un sistema en el que las obligaciones fiscales están relacionadas, directa o indirectamente, con el ritmo de actividad económica.

Para abreviar, hoy hay fallos en las expectativas referidas a los efectos de la política económica en un modelo a corto del tipo Phillips-IS-LM. Le faltará, por supuesto, el universal y continuo equilibrio de los mercados.

Lo cual no quiere decir que la creencia generalizada en el dogma monetarista no pueda generar expectativas que se contrapongan a una expansión, por la vía monetaria y fiscal, en situaciones de desempleo; lo que quiere decir es que, a nuestro entender, esa creencia no es racional.

También es cierto que, si la economía no se encuentra siempre en equilibrio continuo, tampoco las expectativas racionales la van a mantener en esa situación sin la ayuda de la política macroeconómica. La previsión correcta de los movimientos de precios no tiene, por lo general, efectos estabilizadores, porque las expectativas pueden realizarse de muchas formas no equilibradoras. El supuesto de equilibrio se dará tan sólo si los agentes económicos conocen el nivel de equilibrio y creen en la capacidad del sistema para recuperarlo. Si, a su juicio, la política económica no trata de alcanzar el nivel de equilibrio, los agentes económicos no tendrán



motivos para actuar bajo la hipótesis de equilibrio estable.

Ni la teoría ni la larga historia cíclica del capitalismo avalan la opinión de que la economía de mercado posee, para un conjunto dado de medidas de política económica, mecanismos de ajuste automáticos que aseguren un equilibrio estable de pleno empleo. No hay duda de que la política económica puede ser desestabilizadora ni, tampoco, de que lo ha sido en muchas ocasiones. Pero sólo aquellas personas que tienen fe ciega en sus propios modelos abstractos o que padecen amnesia histórica pueden afirmar que constituye la fuente única de perturbaciones desestabilizadoras de un mecanismo intrínsecamente estable. Hay otras perturbaciones: las variaciones de la tecnología y de los gustos, señalados por los modernos clásicos; y también los cambios demográficos, las alteraciones de la estructura de los mercados y las variaciones de la sensibilidad pública frente a esas incertidumbres que escapan a todo cálculo y a las que ya me he referido.

La política macroeconómica debe tratar de estabilizar tanto las expectativas respecto a la evolución de la economía como el rumbo de la misma, tarea que no puede llevarse a cabo mediante medidas que ignoran las retroalimentaciones informativas o las observaciones y expectativas de otras perturbaciones. Y tanto los economistas teóricos como los económetras tendrán que esforzarse en elaborar una política macroeconómica que produzca mejores resultados que las hasta ahora aplicadas. Pero no debemos cejar en ese esfuerzo simplemente porque exista la nueva macroeconomía clásica, una ingeniosa elaboración intelectual que no describe el mundo que nos toca vivir. Y resulta, en ese sentido, alentador comprobar la evolución de las democracias capitalistas avanzadas desde el término de la Segunda Guerra Mundial. En este aspecto, Martin Baily demuestra, una vez más, que un gráfico vale más que mil palabras: el que figura a continuación nos muestra que la economía estadounidense se ha movido a lo largo de una senda mucho más estable al amparo de las medidas de estabilización, automáticas y discrecionales, adoptadas a partir de 1946 y, muy en especial, desde 1961 (16).

NOTAS

(*) De la obra *Asset Accumulation and Economic Activity,* Basil Blackwell, Oxford, 1980. Traducción de Jaime Requeijo González.

(1) Véanse, por ejemplo, los trabajos de Lucas, Sargent, Wallace y Barro. Se refiere a: Lucas, R., «Understanding Business Cycles», en la compilación de Brunner y Meltzer *Stabilization of the Domestic and International Economy,* Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, volumen 5, North-Holland, Amsterdam, 1977. «Econometric Testing of the Natural Rate Hypothesis», en la compilación de O. Eckstein *The Econometric of Price Determination,* Washington Publication Services, Federal Reserve Board of Governors, 1972. Sargent, T., y Wallace, N., «Rational Expectations and the Theory of Economic Policy», *Journal of Monetary Economics,* abril, 1976. Barro, R., «Are Government Bonds Net Wealth», *Journal of Political Economy,* noviembre-diciembre 1974. (N. del T.)

(2) Nos referimos, entre otros muchos trabajos, a los siguientes: Friedman, M. (comp.), *Studies in the Quantity Theory of Money,* University of Chicago Press, Chicago, 1956. *The Optimum Quantity of Money and Other Essays,* Aldine, Chicago, 1969. «A Theoretical Framework for Monetary Analysis», *Journal of Political Economy,* marzo-abril 1970.

(3) Arrow, K., «Le rôle des Valeurs Boursières pour la Repartition la Meilleure des Risques», *Econometrie,* París, Centre National de la Recherche Scientifique, 1953. Debreu, G., *Theory of Value,* Wiley, Nueva York, 1959.

(4) Clower, R., «The Keynesian Counter-Revolution: A Theoretical Appraisal», en Hann, F., and Brechling, F., *The Theory of Interest Rates,* Macmillan, Londres, 1965.

(5) Tobin, J., «Liquidity Preference as Behavior Toward Risk», *Review of Economic Studies,* febrero 1958.

(6) *General Theory,* pág. 156.

(7) Lucas, R., «Econometric Policy Evaluation: A Critique», en la compilación de Brunner y Meltzer *The Phillips Curve and Labor Markets,* Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, vol. 1, Nort-Holland, Amsterdam, 1976.

(8) Baily, M. N., «Stabilization Policy and Private Economic Behavior», *Brookings Paper on Economic Activity,* n.º 1, 1978.

(9) Walras, L., *Eléments d'Economie Politique Pure; ou Théorie de la Richesse Sociale,* Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1952 (primera edición, 1874).

(10) Schumpeter, J., *History of Economic Analysis,* Oxford University Press, Nueva York, 1954, pág. 242).

(11) Phelps, E., «Phillips Curves, Expectations of Inflation, and Optimal Unemployment over Time», *Economica,* agosto 1967.

(12) Friedman, M., «The Role of Monetary Policy», *American Economic Review,* marzo 1968. Se trata de una ampliación de su comentario, incluido en la compilación de Schultz y Aliber, *Guidelines, Informal Control and the Market Place,* University of Chicago Press, Chicago, 1966.

(13) Lucas, R., «Econometric Testing of the Natural Rate Hypothesis», en la compilación de O. Eckstein titulada *The Econometrics of Price Determination,* Conference, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, 1972.

(14) Se refiere a los precios de los productos vendidos por los compradores. (N. del T.)

(15) Venderán sus productos y comprarán los de los demás. (N. del T.)

(16) Baily, M., *op. cit.,* pág. 14.

LA CONTRARREVOLUCION MONETARISTA EN LA ACTUALIDAD(*)

James Tobin

En la conocida Nota Final de la *Teoría General,* Keynes plantea la cuestión del enorme poder que tienen «las ideas de los grandes economistas y filósofos, tanto si son correctas como equivocadas», para señalar a continuación cómo «los profesionales», «los funcionarios y los políticos, e incluso los activistas revolucionarios», son «esclavos inconscientes de algún gran economista ya fallecido», o incluso «de algún vulgar tratadista anterior a ellos». Además, Keynes sostenía con razón que «la penetración gradual de las ideas» «no se produce inmediatamente», sino sólo tras un «intervalo de tiempo más o menos dilatado». Es evidente que todas estas afirmaciones se han cumplido proféticamente en el caso de sus propias teorías. Otro ejemplo que confirma esta tesis lo constituye la alternativa monetarista al Keynesianismo. Sin embargo, en este caso, se ha producido una fuerte aceleración en el proceso de trasmisión de las ideas al mundo de lo real, debido al insaciable apetito de los medios de comunicación por todo aquello que signifique novedad, que asegura un auditorio a las revoluciones intelectuales expresadas en lenguaje inteligible y familiar. Por ello, la influencia de las ideas de los economistas monetaristas sobre los gobiernos es tan inmediata que se produce en vida de aquéllos.

Otro gigante de la generación pasada, Joseph Schumpeter, sostenía que la economía es un compuesto inevitable de «ciencia e ideología» (1). Las observaciones y los intereses que motivan nuestro trabajo como economistas están guiados por una «visión o intuición» inherentemente ideológica. Pero, aunque sea imposible depurar al trabajo científico individual del sesgo ideológico que le confiere esa actitud inicial, Schumpeter creía con optimismo que, a través del intercambio colectivo de ideas científicas, se van decantando gradualmente las verdades permanentes, quedando así depuradas de sus componentes ideológicos. Este ilustre autor concluía señalando lo siguiente: «El acto cognoscitivo precientífico, que es la fuente de las ideologías, es un requisito previo del trabajo científico», sin el cual no es posible que aparezca dentro de una ciencia una nueva tendencia. Merced al mismo, los científicos pueden renovar el material de trabajo que les permite formular y defender nuevas ideas, o rebatir las antiguas, de forma que el acervo de hechos e instrumentos crece y se rejuvenece. Por ello, aunque el pensamiento científico avance lentamente a causa del problema de las ideologías, si no existieran éstas permanecería estancado. Teniendo en cuenta que las palabras de Schumpeter toman a Smith, Marx y Keynes como ejemplos, espero que se comprenda que cuando afirmo que el monetarismo es a la vez ciencia e ideología, no pretendo señalar nada peyorativo.

Este aspecto fue subrayado con su característica elocuencia y percepción por Harry Johnson en su Conferencia Ely ante la American Economic Association (2) hace diez años. En su opinión, la revolución keynesiana y la contrarrevolución monetarista tienen en común algunas de las condiciones esenciales para que tenga éxito una teoría revolucionaria: una ortodoxia vulnerable a la que poder atacar y culpar de los reveses económicos y fracasos políticos contemporáneos; unas conclusiones nuevas y socialmente significativas obtenidas por medio de técnicas respetables profesionalmente; un enfoque dirigido hacia el gran problema económico de la época; un atractivo intelectual y metodológico para los científicos jóvenes, y una gran abundancia de material empírico para satisfacer a los periodistas. Puesto que las formas en que estas condiciones se han materializado en los dos casos son bien conocidas, no voy a repetir ni a actualizar las observaciones de Johnson.

La predicción de Johnson, realizada en 1970, de que el monetarismo «se extinguirá» (empleando los mismos términos con que Schumpeter juzgaba en 1948 el Keynesianismo) fue, en el mejor de los casos, prematura. Resulta interesante ver con la perspectiva de hoy los motivos que le llevaron a tal aseveración. El primero es que la inflación, siendo el gran mal para los monetaristas, «era un problema mucho menos grave que el del desempleo masivo», que es el gran

mal para la ideología keynesiana. Sin embargo, en este tema, la opinión tanto profesional como profana imperante durante la década de 1970 no ha dado un veredicto definitivo.

La segunda razón argumentada por Johnson es «que el monetarismo supone un enfoque inadecuado de la teoría monetaria, en función de los criterios reinantes de la economía académica, por lo que, con objeto de mejorar sus armas intelectuales y conseguir la plena respetabilidad científica, tendrá que llegar irreparablemente a un compromiso con su oposición keynesiana». Su sentencia contenía dos acusaciones concretas. Una era «la renuncia de la teoría neocuantitativa del dinero a proporcionar una teoría sobre la determinación de los precios y de la producción», es decir, «que analice la respuesta de la oferta de la economía ante los impulsos monetarios..., en el caso de que los cambios monetarios afecten a los precios o a las cantidades». La segunda crítica era «la confianza en la metodología de la economía positiva», esto es, la utilización de simples correlaciones estadísticas en su forma reducida, que no contradicen la teoría, pero que no especifican los mecanismos estructurales que hayan podido producirlas. Johnson sostenía que para mantener la respetabilidad académica y, por lo tanto, la consiguiente influencia pública, los monetaristas tendrían que responder a grandes y difíciles cuestiones teóricas y prácticas, y que en este proceso irían perdiendo su clara diferenciación tanto respecto de los keynesianos, como de los que adoptan actitudes más eclécticas.

Sin embargo, los fallos detectados por Johnson no han resultado todavía fatalmente decisivos, y aunque los problemas continúan sin resolverse, en cierto modo han llegado a convertirse en una virtud. En los diez últimos años de vigencia del monetarismo, en lugar de ser absorbido en forma de síntesis confusa, ha sido éste el que ha desplazado el centro de gravedad del pensamiento económico hacia sus posiciones y su metodología. Esto ha sido debido fundamentalmente a la segunda oleada monetarista, es decir, a una segunda contrarrevolución que ha tomado nueva vida de la primera, constituyendo un movimiento a la vez más reaccionario y más revolucionario que su antecesor. A esta nueva macroeconomía clásica volveré a referirme más adelante, ya que, como se trata de un desarrollo académico e intelectual, quiero antes revisar los triunfos y pretensiones del monetarismo en el terreno público, acontecidos desde la conferencia de Harry Johnson.

I. EL MONETARISMO Y LA POLITICA ECONOMICA EN LA DECADA DE LOS SETENTA

Teniendo en cuenta que los Bancos Centrales necesitan disponer de una ortodoxia con la que defenderse de las presiones de los gobiernos y de los parlamentos, no resulta sorprendente la buena aceptación con que recibieron al monetarismo. Al haber desaparecido hace mucho tiempo el patrón oro, y estando Bretton Woods moribundo, el objetivo de la cantidad de dinero —cuya legitimidad y necesidad quedaban probadas científicamente— se convirtió en la forma de mantener una disciplina.

En los Estados Unidos, la Reserva Federal comenzó en 1970 a formular sus políticas en tales términos. Los comités financieros de las dos Cámaras del Congreso, influidos por sus *staffs* monetaristas, insistieron en fijar objetivos para los agregados monetarios. Estos comités examinan trimestralmente la gestión del Presidente de la Reserva Federal, y le califican según su actuación. Paralelamente, otros comités se enfrentan, junto a los asesores del Presidente, con el presupuesto. Estas dos operaciones son independientes, ateniéndose a lo que marcan las premisas monetaristas. De este modo, se olvida que la política monetaria debería ser diferente según sean los presupuestos, y que las políticas fiscal y monetaria deberían estar coordinadas para alcanzar objetivos macroeconómicos comunes.

¿Cuáles han sido los resultados del nuevo enfoque monetarista respecto de la política de manipulación de la demanda en los Estados Unidos? Siguiendo la metodología de la economía positiva aludida por Johnson, podemos probar la tarta comiéndonosla. Como todos sabemos, los resultados reales han sido por término medio menos satisfactorios que en las dos décadas anteriores, y menos estables que en la década de 1960. La inflación se ha acelerado y su varianza también ha aumentado. Después de un decenio sin recesión, hemos sufrido tres de ellas en los últimos diez años, incluyendo la que estamos viviendo en estos momentos, y las dos últimas son las más graves de la historia de la posguerra. Las tres recesiones fueron actos políticos deliberados, especialmente en su vertiente monetaria. Como puede verse en el cuadro n.° 1, si bien ha habido mucha más estabilidad en las tasas de crecimiento monetario en la década de los setenta, hubo mucha menos en las macromagnitudes que son realmente importantes. La década de los años sesenta, con una política beligerante, resultó mejor que lo ocurrido en los años anteriores o posteriores (3).

CUADRO N.° 1

AGREGADOS MONETARIOS Y MAGNITUDES DE LA *PERFORMANCE* MACROECONOMICA DE LOS EE. UU. 1951-1979

		MEDIAS Y DESVIACIONES STANDARD PARA LOS PERIODOS SELECCIONADOS					
		Cambios trimestrales de series ajustadas temporalmente — Tasas anuales —					
		Agregados monetarios			*Resultados macroeconómicos*		
		Base	*M_1*	*M_1B*	*PNB real (dólares de 1972)*	*PNB deflactor precios*	*Tasa trimestral de desempleo. Porcentaje sobre población activa*
	Medias						
(1)	1.er trim. 1951 a 4.° trim. 1960	1,71	2,20	m.a.	2,81	2,24	4,55
(2)	1.er trim. 1961 a 4.° trim. 1969	5,10	4,14	4,10	4,32	2,79	4,69
(3)	1.er trim. 1970 a 4.° trim. 1979	7,97	6,06	6,40	2,94	6,63	6,19
(4)	1.er trim. 1951 a 4.° trim. 1979	4,92	4,13	m.a.	3,33	3,92	5,16
	Desviaciones standard						
(5)	1.er trim. 1951 a 4.° trim. 1960	1,80	2,27	m.a.	4,76	2,32	1,28
(6)	1.er trim. 1961 a 4.° trim. 1969	1,66	2,40	2,42	2,57	1,68	1,09
(7)	1.er trim. 1970 a 4.° trim. 1979	1,36	2,31	2,14	4,50	2,35	1,17
(8)	1.er trim. 1951 a 4.° trim. 1979 sobre medias globales (fila 4)	3,07	2,82	m.a.	4,13	2,91	1,40
(9)	1.er trim. 1951 a 4.° trim. 1979 sobre medias de la década (filas 1-3)	1,62	2,33	m.a.	4,11	2,15	1,19

Nota: El primer trimestre de 1961 y el primer trimestre de 1970 se han elegido como comienzos de periodos con políticas macroeconómicas claramente diferenciadas.

Naturalmente, los monetaristas se quejan de que los jugadores no han seguido fielmente el plan de su entrenador. Lo cual es cierto, y completamente normal. Tampoco Lyndon Johnson siguió la táctica de sus entrenadores keynesianos cuando se intensificó en 1966 la guerra del Vietnam, sin que por ello se elevaran los impuestos, y sin embargo «la Nueva Economía» de entonces no se ha escapado de la responsabilidad de la inflación resultante. Por otra parte, la Reserva Federal no ha sido completamente monetarista desde su conversión en 1970, sino que estableció sus objetivos de crecimiento monetario a corto plazo teniendo en cuenta las variables económicas interiores e internacionales, reales y proyectadas, y tampoco abandonó completamente su vieja estrategia de «ir en la dirección del viento», pero sin demasiada fuerza.

La imperfecta puntería de la Reserva Federal no pudo impedir que las fuertes oscilaciones en la demanda de dinero y de crédito incidieran sobre la oferta monetaria. Algunas veces fueron impactos del tipo «IS», cuya acomodación intensificó el auge o la recesión. Otras veces fueron del tipo «LM» los que, según el paradigma de William Poole (4), tenían que ser compensados. Según los mismos principios, las respuestas correctoras de la Reserva Federal a sus errores de puntería unas veces fueron estabilizadoras y otras veces no. Al carecer en su mesa de operaciones de palancas marcadas con los símbolos M_1 o M_2, la Reserva Federal tuvo que controlar estas magnitudes de forma indirecta, operando mediante una tercera variable sobre la que tuviera un control efectivo. Hasta hace poco, esa variable era el tipo de interés día-a-día de mercado en los préstamos interbancarios, es decir, los llamados «fondos federales». Todos los meses, o incluso con más frecuencia, el Comité Federal para las Operaciones en el Mercado Abierto reconsideraba el tipo marcado como objetivo, y lo elevaba o rebajaba según lo considerase necesario para hacer volver la cantidad de dinero a la senda deseada, o para mantenerla dentro de ella.

Los monetaristas censuraban este procedimiento de fijar los tipos nominales de interés por

considerar que permite excesivas oscilaciones en la oferta de dinero. Para ellos, el Comité Federal del Mercado Abierto ajustaba el tipo de interés de los fondos federales demasiado poco y demasiado tarde. En octubre de 1979, la Reserva Federal cedió ante estas críticas, anunciando que desde aquel momento sus operaciones a una semana estarían guiadas por la fijación de objetivos cuantitativos en las reservas bancarias, con bandas amplias y ajustables en el tipo de interés. Lamentablemente, la relación a corto plazo entre M y MV respecto de las reservas bancarias no es más estrecha que su relación con el tipo de los fondos federales, como ilustraron los acontecimientos posteriores.

En el verano de 1980, se pusieron de relieve mayores dificultades básicas de índole práctica para aplicar un monetarismo estricto en el Banco Central norteamericano. La demanda de nuevos créditos bancarios había bajado, y los objetivos de crecimiento monetario de la Reserva Federal parecían inalcanzables, de no aplicarse tipos a corto plazo tan bajos que el dólar volvería a caer en picado. Aparentemente, esta consideración pragmática prevaleció sobre la fiel persecución de los objetivos marcados.

Aunque no eran puramente monetaristas, las políticas de manipulación de la demanda aplicadas en la década de 1970 habían estado cada vez más influidas por los principios y las críticas monetaristas. Los resultados reales no fueron buenos, pero podrían haber sido peores si las autoridades hubieran seguido unas políticas menos compensatorias o acomodantes. Aunque los años de la década de los setenta fueron duros para cualquier tipo de política que operase sobre la demanda, no es aceptable que los monetaristas traten de desviar la responsabilidad hacia el legado inflacionista de la década de los sesenta, o a la OPEP, o a las políticas fiscales. Sus propias doctrinas, al subrayar una marcada dicotomía entre las sacudidas reales y las monetarias, entre los precios relativos y los absolutos, y entre las tendencias pasadas y las expectativas futuras, descalifican como vulgares falacias estas explicaciones populares de la inflación y la estanflación.

A pesar de su decepcionante historial, todavía no ha disminuido apreciablemente el atractivo que tiene el monetarismo para los Bancos Centrales, los gobiernos o los ciudadanos influyentes. Esta doctrina ha sido capaz de sobrevivir a los recientes reveses económicos mucho mejor de como lo hizo ante sus fracasos la llamada Nueva Economía de los primeros años sesenta, la cual, correcta o incorrectamente, fue considerada culpable a finales de aquel decenio. Se sigue manteniendo que las penalidades actuales son debidas a la vieja ortodoxia, y que por ello son una nueva prueba de sus errores y peligros. Al parecer, el monetarismo incluso se robustece con sus malos resultados. Además, la inevitable elasticidad cíclica a corto plazo de la oferta monetaria es un pretexto para aquellos monetaristas que no tienen la responsabilidad de dirigir un Banco Central. Después de haber definido la política mediante variables estocásticas endógenas en lugar de hacerlo con instrumentos operativos controlables, los críticos monetaristas pueden siempre quejarse de que «la política» ha sido demasiado inestable y acomodaticia. Las desviaciones voluntarias, anteriormente señaladas, en que incurren los Bancos Centrales en su práctica diaria fortalecen tales críticas.

Sin embargo, empieza a haber signos de que esta luna de miel está tocando a su fin. La redefinición de agregados monetarios para ponerse a la altura de las innovaciones y cambios financieros, la persistencia de las oscilaciones endógenas en los agregados, incluso después de que las autoridades abandonaran la estabilización transitoria de los tipos de interés día-a-día, y los recientes cambios en otros tipos de interés, suscitan preguntas críticas incluso dentro de aquellos grupos financieros más naturalmente leales al Banco central. Como hizo notar Johnson, las respuestas intelectuales y operativas a esas cuestiones están destinadas a perjudicar la atrayente sencillez de la doctrina y política monetaria.

II. EL MONETARISMO COMO IDEOLOGIA CONSERVADORA

En el marco de los debates públicos de carácter económico o político, el monetarismo se ha convertido en la parte fundamental de la ideología conservadora, al estilo liberal decimonónico, pudiéndose resumir el resto de sus componentes principales como meras oposiciones al gobierno: contra la reglamentación pública de las actividades económicas, respecto a las redistribuciones de la renta y de la riqueza, frente al consumo e inversión colectivos, y a los déficit presupuestarios. El tema más positivo de la ideología de derechas contemporánea es «la economía de la oferta», que insiste en las reducciones tributarias y en la supresión de la reglamentación como incentivos para el trabajo, el ahorro o la empresa y, en definitiva, para alcanzar una mayor eficiencia en el sistema.

Las conexiones del monetarismo de los años sesenta con sus fuentes ideológicas se mantienen oscuras. Su vínculo de unión no era tanto lógico como personal, la propia persona de Milton Fried-

man, el poderoso y convincente protagonista de las principales ideas. En principio, un monetarista podía ser partidario de un gobierno grande y activo, y defender las intervenciones públicas para corregir los fallos del mercado, o —como el precursor de Friedman, Henry Simons, de Chicago— exigir la redistribución por medio de la tributación progresiva.

El monetarismo proporciona una base con que apoyar la advertencia conservadora tradicional y siempre popular de que el gasto deficitario es inflacionista. La doctrina monetarista sostiene que el déficit aumenta el gasto nacional nominal solamente cuando conduce a incrementos en la oferta monetaria. Pero si bien en los países con sistemas financieros subdesarrollados la impresión de billetes puede ser la única forma posible de financiar el déficit, en países como Estados Unidos y Gran Bretaña aquella relación es una simple elección política, y no una necesidad técnica. El argumento de que las fuerzas de presión política obligan al Banco central a monetizar el déficit tiene una base empírica dudosa, especialmente en los últimos años, aunque puede observarse alguna correlación no causal entre el crecimiento de la base monetaria y el déficit cuando ambos se mueven anticíclicamente, el dinero por razones políticas y el déficit endógenamente.

Los monetaristas frecuentemente acusan al gasto deficitario de provocar un efecto de expulsión *(crowding out)* sobre la inversión privada productiva. Las versiones más conocidas de esta acusación son particularmente infantiles, al no distinguir entre los casos en que la producción real está constreñida por disponibilidades de oferta de los casos en que la restricción principal es el dinero. En el primer supuesto, cualquier absorción de recursos, aunque pueda ser financiada adecuadamente, está destinada a expulsar otros usos alternativos. Por ello, aunque las prioridades en la asignación de recursos son una cuestión importante para la instrumentación conjunta de las políticas monetaria y fiscal, el juicio sobre las mismas no es un problema específicamente monetarista. En el segundo caso, en cambio, el efecto de expulsión sí es una elección de la política monetaria, ya que, con recursos disponibles ociosos, la demanda financiada mediante déficit puede quedar satisfecha operando sobre la oferta de dinero, en tanto en cuanto no lo sea de forma natural por la velocidad de circulación del mismo.

El debate profesional sobre la eficacia macroeconómica de la política fiscal y monetaria contiene, a fin de cuentas, pequeños estímulos ideológicos, ya que los principios básicos de la empresa libre no señalan cuáles de ellos son los más efectivos, útiles o arriesgados. Las finanzas públicas y la dirección monetaria son excepciones a la regla ideológica de que la persecución competitiva de los intereses privados resuelve los problemas económicos de toda la sociedad. Por esta razón, muchos conservadores consideran al patrón oro más atractivo que el control de la oferta monetaria defendido por los monetaristas.

El monetarismo está más en sintonía con la ideología conservadora, en sentido amplio, cuando insiste en la estabilidad de la política macroeconómica. La manipulación activa de la demanda y las políticas anticíclicas compensatorias son identificadas por los monetaristas como fuentes de inestabilidad para la actividad económica general. Según ellos, con políticas estables la propia economía sería estable. Dejando aparte la incidencia de estas políticas, el resto de las sacudidas exógenas, incluyendo las expectativas empresariales, tienen comparativamente poca importancia empírica, y tras ellas los reajustes del mercado son rápidos y convergentes. Los cambios en la política económica probablemente amplifican más que amortiguan las fluctuaciones naturales, asignando mal los recursos durante el proceso. Según sostenía el propio Friedman, antes de convertirse en un monetarista estricto, en su *Fiscal and Monetary Framework for Economic Stability* (5), la lógica de este punto de vista puede aplicarse a todos los instrumentos de política económica, tanto fiscales como monetarios.

Este tema es más importante que la soberanía técnica de cualquier agregado monetario, y también es consustancial con la propia ideología de la empresa libre. Además, es la cuestión central de la segunda ola de la contrarrevolución monetarista, es decir, de la nueva macroeconomía clásica, la cual ha venido a proporcionar una argumentación teórica a las proposiciones que anteriormente eran cuestiones de fe o de juicio empírico. Para esta doctrina, el alcance de la «mano invisible» se extiende más allá de la asignación microeconómica de los recursos, hasta llegar al óptimo macroeconómico, dentro de un proceso en el que la libre competencia no produce simplemente una tendencia hacia óptimos a largo plazo, sino una secuencia continua de equilibrios. El propio Friedman es el enlace entre el viejo monetarismo y el nuevo. El mensaje de su «tasa natural de desempleo» enunciado en 1968 (6), consistía en que las políticas que operan sobre la demanda pueden alterar transitoriamente los resultados económicos reales, y que, en cambio, con políticas estables la economía alcanza por sí sola el empleo de equilibrio.

Sin embargo, dudo que la nueva ola monetarista consiga un puesto permanente dentro de la ideología conservadora. El éxito y la popularidad del monetarismo se ha producido durante una época de inflación, mal que podía imputarse a los errores y excesos de la ortodoxia reinante, y ante el cual las doctrinas monetaristas eran el remedio específico. Como ideología, el monetarismo se ha beneficiado de las grandes desilusiones de la década, especialmente de los *shocks* de la OPEP, y de la identificación popular de todos los reveses personales, nacionales e internacionales de la economía en el decenio de los años setenta con las consecuencias de la inflación. Los economistas de cualquier escuela saben perfectamente que tales desilusiones y reveses no se hubieran podido evitar empleando políticas monetarias menos acomodantes, así como tampoco sus costes de primer orden se hubieran eludido con políticas más beligerantes. Tanto imprimir como dejar de imprimir billetes no produce, en ningún caso, petróleo.

Desde siempre ha existido cierta tensión entre el monetarismo ideológico, que promete salvarnos de la inflación, y el monetarismo teórico, que afirma que la inflación tiene escaso o ningún efecto sobre el funcionamiento real de la economía. Esta tensión se ha acentuado aún más con la segunda ola del monetarismo, que confía especialmente en la neutralidad del dinero, o incluso en su superneutralidad, y aplica «la dicotomía clásica» al equilibrio en movimiento continuo. El mensaje de la nueva macroeconomía clásica no es tanto que las políticas keynesianas son nocivas, sino que no sirven para nada. Un supuesto mal del keynesianismo es que los cambios caprichosos en la política económica confunden a los sujetos privados y dan lugar a distorsiones en la asignación de los recursos. Pero, cualquiera que sea su valor intrínseco, este argumento no tiene consistencia ideológica y su utilidad es tan limitada como la de los costes de economizar efectivo durante las inflaciones anticipadas.

Es probable que con el tiempo esta tensión se convierta en una debilidad del monetarismo como ideología conservadora, aunque solamente sea porque atenúa el fervor evangélico de los teóricos neoclásicos. Frente a la segunda versión del monetarismo, algunos de los economistas conservadores más chapados a la antigua mantienen firmemente que el déficit, la deuda, el dinero fácil y la inflación causan un daño grave.

Como las dos tendencias pueden estar de acuerdo en la política macroeconómica a seguir, es posible que la atención pública del pensamiento económico conservador se aparte de las macropreocupaciones, para centrarse en el tamaño del sector público, la reglamentación, la tributación progresiva, el bienestar y otras cuestiones afines del «lado de la oferta». El gobierno actualmente es un mal popular, y probablemente sea un blanco más fácil que la inflación.

III. EL MONETARISMO COMO PROFESION ECONOMICA

Quiero volver ahora a las incoherencias intelectuales que en 1970 Harry Johnson descubría en el monetarismo. ¿Por qué no han resultado tan dañinas como él predecía? ¿Cómo las han solventado los monetaristas, especialmente aquellos que pertenecen a la segunda ola? ¿Dónde se encuentra el debate profesional entre la vieja revolución keynesiana y la contrarrevolución? Johnson mencionaba los dos problemas siguientes: la respuesta de la producción y de los precios ante las variaciones de la demanda monetaria, y la estructura del proceso por el cual las medidas de control monetario se transmiten a la demanda agregada. Discutiré estos problemas sucesivamente.

La «ecuación perdida»: dinero, producción y precios. «La respuesta de la oferta de la economía ante los impactos monetarios» sigue siendo la cuestión principal de la teoría y la política económicas. Un impacto monetario, cualquiera que sea la forma en que se origine, se puede considerar como un cambio en la tasa nominal del gasto de bienes y servicios finales (el PNB nominal, o *M* multiplicado por *V*). En la determinación de la senda de MV, es secundario e independiente el papel que juegan las políticas monetaria y fiscal, y los cambios en la velocidad del dinero, por lo que dejaré esta cuestión para la segunda parte de este epígrafe. En cambio, la distribución de los impulsos monetarios entre precios y cantidades es la cuestión decisiva para determinar las consecuencias reales y las perspectivas anti-inflacionistas de las políticas macroeconómicas restrictivas que están siguiendo en la actualidad los distintos gobiernos.

En su *Estructura teórica* (7), Friedman se refería a esa división como «la ecuación perdida» de los modelos a corto plazo. Sostenía que las dos escuelas, keynesiana y clásica, se basan en rigideces arbitrariamente asumidas; para una, el salario monetario, y para la otra, la oferta agregada. Sin embargo, su propia propuesta, una ecuación de ajuste a corto plazo, no era diferente en espíritu del mecanismo de salarios-precio-producción de la teoría keynesiana ecléctica y de la econometría, que aceptan la Ley de Okun y las ecuaciones del tipo de Phillips para determinar los salarios monetarios y el ajuste *mark up,* junto

con la fijación competitiva de los precios en los sectores con «precios flexibles».

La idea fundamental que está detrás de este enfoque es que los mercados de productos y de trabajo en los principales sectores con «precios rígidos» están en desequilibrio la mayor parte del tiempo. Es decir, que se caracterizan por un exceso de oferta o de demanda para los precios y salarios existentes. Una gran parte del ajuste a corto plazo se produce por la vía de las cantidades, en vez de a través de los precios, ya que los salarios y los precios son insuficientemente flexibles para mantener constantemente despejados los mercados.

En general, este proceso de ajuste no ha podido ser explicado satisfactoriamente como de conducta óptima, que es el único paradigma que tiene convicción teórica en nuestra profesión.

Este fallo, que no sorprende ni es censurable a la vista de las dificultades intrísecas de la tarea, es la causa de la crisis crónica de la macroeconomía.

El monetarismo en su segunda versión tampoco ha resuelto este problema, pero sí lo ha eludido. Los nuevos macroeconomistas clásicos (8), más osados que sus predecesores prekeynesianos, suponen que los mercados de productos y de trabajo se encuentran continuamente en un equilibrio de oferta-demanda. Aunque naturalmente saben y admiten que esto no es literalmente cierto, «la metodología de la economía positiva» les protege del examen empírico de sus premisas, ya que argumentan que lo que hay que hacer es comprobar si las observaciones macroeconómicas se comportan «como si» estuvieran generadas en mercados con precios flexibles.

Además, suponen que, en esos mercados, los agentes económicos toman decisiones respecto del futuro basadas en sus expectativas racionales sobre el comportamiento de las variables pertinentes, incluyendo las políticas gubernamentales. Esta importante hipótesis permite eliminar la inercia a que obligan las expectativas en los modelos anteriores sobre los reajustes de salarios y precios. La consecuencia de ello es que los resultados reales son indiferentes respecto de la anticipación de la política monetaria, como realmente lo son ante cualquier acontecimiento que no cambie las dotaciones reales, actuales y esperadas.

Al eludir el problema de «la ecuación perdida», los monetaristas han evitado el complicado trabajo en el que Johnson esperaba que perdieran su identidad. Al quedar así liberado, el nuevo monetarismo utiliza el poder de la teoría del equilibrio general y atrae con ello a los jóvenes economistas.

Sin embargo, en la vida real las fluctuaciones económicas siguen produciéndose, desafiando así a los teóricos para que expliquen en sus términos de equilibrio el comportamiento cíclico de las variables macroeconómicas reales. No me parecen convincentes ninguna de las dos explicaciones que se han dado hasta ahora. Una es atribuir las oscilaciones cíclicas a los datos reales básicos: los gustos, las tecnologías y las dotaciones de recursos. Por ejemplo, las fluctuaciones en el empleo podrían reflejar elecciones intertemporales entre el ocio y otro consumo. Pero esta versión de la teoría del equilibrio, además de ser una explicación inherentemente inaceptable de las variaciones del paro laboral y de la infrautilización del capital desde 1946 (por no mencionar la experiencia de la preguerra), omite por completo las variables monetarias.

El segundo enfoque trata de explicar la bien documentada correlación positiva que existe a corto plazo entre los precios nominales y las cantidades reales. En principio, tal correlación parece refutar la supuesta neutralidad de la política monetaria. La célebre relación de Robert Lucas (9) señala que las correlaciones observadas se originan por sorpresas monetarias; así, por ejemplo, los oferentes interpretan equivocadamente un incremento de los precios absolutos en toda la economía como una subida de sus propios precios relativos. Esta teoría invita a que se hagan dos objeciones decisivas. La primera es que, además del supuesto básico de un mercado transparente y con expectativas racionales, se requiere una especificación arbitraria, empírica y completa de las imperfecciones y asimetrías en la información disponible para los diversos agentes económicos, tales como, por ejemplo, vendedores y compradores.

La segunda objeción se refiere a que la teoría no tiene en cuenta las numerosas regularidades observadas en las fluctuaciones cíclicas, que no voy a enumerar por falta de tiempo. Mi querido amigo Arthur Okun, en una conferencia que le oí pronunciar tan sólo un par de semanas antes de su trágica muerte, daba una lista completa y admirable de ellas (10). Estos fenómenos son totalmente compatibles con el punto de vista keynesiano moderno, así como incluso también con el viejo punto de vista monetarista de que el desempleo y la capacidad ociosa reflejan exceso de oferta en mercados poco transparentes. En cambio son incompatibles con los criterios neoclásicos.

La inercia en el comportamiento de los salarios

y de los precios se podría atribuir a la débil adaptación de las expectativas, o bien a rigideces institucionales. La revolución de las expectativas racionales, desacreditando la adaptación de las expectativas, ha dirigido la atención de los economistas hacia la segunda fuente de inercia. Los contratos, explícitos o implícitos, constituyen una rigidez institucional obvia, que es especialmente importante en las relaciones laborales de los Estados Unidos, donde los convenios colectivos llegan a tener una vigencia de hasta tres años. Tal como sostenía Keynes, la preocupación de los trabajadores por su *status* relativo es otro factor importante, también especialmente en los Estados Unidos, donde la negociación colectiva no está ni descentralizada ni sincronizada desde el punto de vista temporal. Puesto que los convenios no cubren todas las contingencias, a diferencia de lo que suponen Arrow y Debreu, es posible que, para bien o para mal, sean efectivas las políticas compensatorias que se instrumenten mediante reglas coherentes, y que respondan a la información macroeconómica disponible durante la vigencia de los convenios.

El gran debate político de hoy día en los países industrializados se centra en la eficacia y en los efectos colaterales de un programa firme y sostenido de desinflación monetaria (11). ¿Conseguirá un programa de tal naturaleza eliminar, o al menos reducir de manera significativa, nuestras inflaciones actuales, y si así fuera, con qué rapidez? ¿Qué daño se hará con ello a las variables económicas reales, al empleo, a la producción y a la inversión? ¿Con qué rapidez los precios internos se ajustarán a la baja, si las autoridades monetarias se niegan decididamente a reaccionar ante los *shocks* de la OPEP o de otra naturaleza?

La experiencia pasada, incluyendo las dos últimas recesiones, proporciona respuestas pesimistas. En los Estados Unidos, cerca del 90 por 100 de la reducción del gasto monetario anual se efectúa por la vía de la producción, y no a través de los precios. Asimismo, dos o tres puntos de aumento anual en el desempleo rebajan la inflación tendencial solamente en un punto.

Los monetaristas sostienen que estas aparentes y poco halagüeñas interdependencias a corto plazo están condicionadas por las expectativas de los agentes privados —trabajadores, sindicatos, empresarios—, en el sentido de suponer que las políticas anticíclicas les aliviarán de la necesidad de reducir los salarios monetarios y los precios para restablecer los niveles de ventas y de empleo normales. Por consiguiente, en su opinión, la reducción de la inflación se producirá más rápidamente y con menos daño si la intención de las autoridades de «mantener el rumbo» se expresa y acepta adecuadamente (12).

Esta perspectiva es demasiado especulativa como para apostar por ella. ¿Puede aceptarse realmente este planteamiento en una democracia, donde los gobiernos no pueden obligar a sus sucesores? Las posibilidades de cambio en la política son menores en algunos sistemas parlamentarios europeos que en la estructura Congreso-Presidente norteamericana. Pero aun en el caso de que tal planteamiento fuera posible, ¿cómo sería interpretado por los trabajadores, los sindicatos y las empresas? Cada grupo podría preferir dejar que fuese el resto de la economía el que redujera la inflación, asegurándose así el mantenimiento de su *status* relativo cualquiera que sea lo que hagan los demás grupos. Lamentablemente, la propaganda monetarista ha minado su propio programa, al difundir la idea de que la inflación es una responsabilidad exclusiva del gobierno, de forma que ésta se puede reducir con una mera reforma financiera gubernamental, y sin coste alguno, en tanto que los sujetos privados pueden continuar con sus negocios como siempre.

La cuestión fundamental es que se trata de un experimento que es nuevo, que se refiere tanto a las economías nacionales como a la mundial, y que está en juego algo muy importante. Por esta razón, personalmente creo que lo único prudente sería coordinar la política monetaria antiinflacionista con una política de rentas que mantenga las reclamaciones de renta nominal en un ritmo compatible con la desaceleración de la demanda agregada monetaria. Un programa así coordinado combinaría el planteamiento anterior con la intención de mantener los puestos de trabajo y las ventas, y con la promesa de que ni los intereses sindicales ni de otra índole cabalgarían por su cuenta. Dado que tales políticas son mutuamente compatibles, los controles sobre salarios y precios no tratarían de sujetar la tapa de una olla que está hirviendo por exceso de demanda. Al cabo de varios años, se habría vencido el legado inflacionista de los convenios existentes y de los *status* relativos. Entonces, tanto las expectativas como la política económica apoyarían la continuación de planteamientos menos inflacionistas sin necesidad de aplicar controles.

Un programa coordinado de esta naturaleza supone que en la sociedad se dan las bases para alcanzar un cierto consenso básico respecto de la división del producto social. De no ser así, por existir un conflicto irreconciliable de intereses, los males de la sociedad serían más profundos que lo que indican sus síntomas inflacionistas, y estarían más allá del alcance de la política monetaria. No tiene fundamento el optimismo de

pensar que el conflicto distributivo fundamental se puede resolver reduciendo el pastel en disputa.

Los monetaristas, por supuesto, se oponen fervientemente a cualquier clase de control, incluso a medidas tan flexibles como las sanciones o los beneficios tributarios, así como tampoco aceptarían el sistema de vales de racionamiento negociables, ideados por el super-inventivo Abba Lerner (13). Los monetaristas sostienen que las políticas de rentas no son suficientes; lo cual es verdad, ya que deben ir acompañadas de una dirección deflacionista apropiada en la demanda. También afirman que no son necesarias, lo cual es mucho más discutible. Asimismo, señalan que son ineficaces desde el punto de vista distributivo, lo que es verdad hasta cierto punto. Sin embargo, habría que comparar tales ineficacias con los costes reales de la recesión y la estanflación resultantes de una mera contracción monetaria. Finalmente, sospecho que la objeción monetarista a los controles no se basa en un análisis coste-beneficio, sino en la preferencia ideológica por una economía «libre», por mal que ésta pueda funcionar. Pero si las medidas monetaristas agotan la tolerancia del público ante las dificultades reales, sin obtenerse una disminución visible de la inflación, su reacción natural dañará no sólo la credibilidad del monetarismo y de la economía libre de controles, sino incluso también algunos valores sociales más importantes.

Un modelo estructural para la política monetaria y el dinero. La segunda deficiencia científica mencionada por Johnson fue la falta de modelos estructurales, teóricos o econométricos. Johnson atribuía este fallo a una confianza excesiva en la metodología del «como si» de la economía positiva.

Por ejemplo, para Friedman y otros monetaristas es fundamental definir conceptualmente el «dinero», cuya cantidad consideran que es el soporte de la economía. Pero: ¿Qué aspectos de los pasivos monetizables son esencialmente monetarios? ¿Cuáles son sus características relevantes? ¿Tal vez que el deudor sea el gobierno, o los Bancos comerciales, o bien otros intermediarios? ¿O quizá el plazo de la obligación, a la vista, con aviso, o a plazo? ¿O bien la transferibilidad y la aceptabilidad de las transacciones? ¿O incluso la seguridad y predictibilidad del valor nominal? Los monetaristas han preferido ignorar estas preguntas, y razonar con modelos teóricos, «como si» existiera una forma monetaria de valor única e inequívoca, e identificar como su contrapartida en el mundo real aquel agregado que mejor se correlacione con el PNB nominal. A pesar del atractivo que las R^2 de esas sencillas regresiones puedan tener para el profano, Johnson tenía razón al señalar que ni la teoría ni las estadísticas satisfacían las cánones exigidos por la ciencia económica en 1970.

Desde el punto de vista teórico, puede criticarse a los monetaristas el salto que supone pasar de la teoría general de la selección de activos a sus propias formulaciones en este ámbito. Por muy estable que pueda ser «la» función de demanda de dinero, el sistema que forma con la oferta monetaria es incapaz de describir al conjunto de la economía si aquélla contiene más de una variable endógena. Para mí es un misterio el modo en que tanto Friedman como Brunner o Meltzer (14) consiguen transformar sus sistemas de ecuaciones con múltiples activos en un planteamiento monetarista basado en una única ecuación. La *Estructura teórica* de Friedman, escrita evidentemente para responder a las críticas anteriores, tampoco proporciona un modelo estructural que sirva de base a sus principales planteamientos y a sus recomendaciones de política económica. En cambio, mucho más éxito tuvo su conocida idea de la «tasa natural».

No obstante, en este sentido la segunda contrarevolución monetarista se ha evitado muchas de las dificultades que preveía Johnson. Por ejemplo, la recuperación por parte de Barro (15) del teorema ricardiano de la equivalencia entre la deuda pública y la tributación ha proporcionado una explicación intelectualmente aceptable, aunque empíricamente irreal, de la irrelevancia macroeconómica de la política fiscal (lo que, al mismo tiempo, sin embargo, exonera a la deuda pública de la acusación de expulsar a la inversión privada). En el frente empírico, la crítica de Lucas sobre la valoración de la política econométrica (16) ha puesto en duda la validez de los modelos estructurales, al señalar que sus ecuaciones de comportamiento no son independientes de las reglas y de los regímenes políticos. Dados los peligros de una clasificación *a priori* de las variables entre exógenas y endógenas, Sims y otros han tratado de encontrar relaciones causales a partir de sistemas no estructurales (17). De esta manera, el empirismo de la forma seudoreducida del Monetarismo I resulta menos ilegítimo actualmente que hace diez años. En cualquier caso, todavía no está resuelta la cuestión de si el dinero determina a la renta, o a la renta monetaria, o a ambas cosas.

En algunos aspectos, el nuevo monetarismo es tan vulnerable como el viejo a la objeción de Johnson. Los macromodelos de expectativas racionales, de los que se deducen importantes medidas de política económica, están subdesarrollados por el lado financiero. Asimismo, olvidan describir el proceso de la transmisión monetaria.

Suponen una *M* única y soberana, controlable directamente por las autoridades, pero sin especificar su concepto, propiedades y medida, ni tampoco la relacionan explícitamente con los instrumentos de control monetario, ni con los presupuestos públicos, ni con las instituciones y mercados financieros. Suponen neutralidades que serían inaceptables en modelos más sofisticados que tuvieran en cuenta fenómenos tales como las rigideces de los tipos nominales de interés respecto de la cantidad de dinero legal, de los depósitos bancarios, o de los descuentos del Banco central, así como también olvidan los diferentes efectos de la monetización de los déficits públicos sobre la riqueza y la cartera de activos, las operaciones del Banco central en el mercado de títulos, la creación de crédito por intermediarios financieros, y demás fenómenos relacionados con la oferta de dinero. Otra simplificación monetarista consiste en clasificar los impactos en monetarios y reales, ignorando la combinación mixta, real y monetaria, que suele existir en un impacto, por ejemplo, sobre la eficacia marginal del capital. Esas deficiencias quedan subsanadas al abandonar el nuevo monetarismo los antiguos dogmas de su versión primitiva, pero, como señaló Johnson, en este proceso el monetarismo pierde parte de su propia identidad.

La síntesis entre la revolución y la contrarrevolución esperada por Harry Johnson en 1970 no se ha producido todavía. Por el contrario, la divergencia ha aumentado, al haberse prolongado la vida de la contrarrevolución con la llegada del nuevo monetarismo. Sin embargo, pienso que está comenzando la fase sintética de esta dialéctica, aunque tal síntesis no consistirá, a diferencia de lo que predecía Johnson, en la desaparición del monetarismo dentro de una corriente ecléctica entre neoclásica y neokeynesiana. Las ideas de la segunda contrarrevolución son demasiado específicas y poderosas como para perderse en el proceso, por lo que están destinadas a modelar cualquier nueva ortodoxia que aparezca. Las ideas duraderas son más metodológicas que sustantivas, y se basan en la consistencia de las expectativas racionales y del comportamiento racional al incorporarse a las ecuaciones estructurales de un modelo macroeconómico de equilibrio general. Estas ideas se están utilizando no para exaltar la mano invisible, sino para explicar las causas y los efectos de las imperfecciones informativas, los contratos a largo plazo y otros compromisos, las imperfecciones de los mercados de capitales, las limitaciones de liquidez y otros muchos fenómenos de observación corriente. Cuando el proceso dé su fruto, los problemas keynesianos serán interpretados con una nueva luz, pero no serán rechazados como imposibilidades teóricas. Habrá espacio para las políticas compensatorias de la demanda, tanto en los modelos teóricos como en la economía aplicada, y se conocerá mejor la forma de manejarlas. A medida que se vaya produciendo esta síntesis científica, el monetarismo perderá su simplicidad, como carácter esencial a su atractivo ideológico, si bien éste, en cualquier caso, quedará erosionado por la desilusión ante los resultados de las políticas monetaristas. Si yo estuviera en lo cierto con estas profecías, la fe de Joséph Schumpeter en la interacción fructífera entre la ciencia y la ideología quedaría afirmada una vez más.

NOTAS

(*) «The Monetarist Counter-Revolution Today-An Appraisal», *The Economic Journal,* marzo 1981. Traducción de Miguel Valle Garagorri.

(1) El título de su discurso presidencial de 1948 ante la American Economic Association, *American Economic Review,* marzo 1949, págs. 345-359.

(2) «La revolución keynesiana y la contrarrevolución monetarista», *American Economic Review,* mayo 1971, págs. 1-14.

(3) Ver también BAILY, M. N., «Stabilisation policy and private economic behaviour», *Brookings Papers on Economic Activity,* 1: 1978, págs. 11-50.

(4) POOLE, W., «Optimal choice of monetary policy instruments in a simple stochastic macro model», *Quarterly Journal of Economics,* mayo 1970, págs. 197-216.

(5) *American Economic Review,* junio 1948, págs. 265-274.

(6) «The role of monetary policy», *American Economic Review,* marzo 1968, págs. 1-17.

(7) «A theoretical framework for monetary analysis», *Journal of Political Economy,* marzo-abril 1970, págs. 193-238.

(8) Los protagonistas destacados son Robert Lucas, Tho-

mas Sargent y Barro. Ver, por ejemplo, LUCAS and SARGENT, «After Keynesian macroeconomics», en *After the Phillips Curve,* Federal Reserve Bank of Boston Conference Series 19, junio 1978; LUCAS, «Understanding business cycles», en Brunner and Meltzer, eds., *Stabilization of the Domestic and International Economy, Journal of Monetary Economics Supplement (1977).* SARGENT, T., and WALLACE, Neil, «Rational Expectations, the optimal monetary instrument and the optimal money supply rule», *Journal of Political Economy,* abril 1975, págs. 241-254. Sobre una crítica de estos acontecimientos ver mi Jahnsson lectures: TOBIN, *Asset Accumulation and Economic Activity: Reflections on Contemporary Macroeconomic Theory,* London, Blackwell, 1980, cap. 2; también, «How dead is Keynes?», *Economic Inquiry,* vol. XV, número 4, octubre 1977, págs. 459-468.

(9) LUCAS, Robert E., Jr., «Econometric testing of the natural rate hypothesis», en Otto Eckstein, ed., *The Econometrics of Price determination Conference,* patrocinada por la Board of Governors of the Federal Reserve System y el Social Science Research Council, Washington, Federal Reserve System, 1972.

(10) OKUN, A. M., «Rational-expectations-with-misperceptions as a theory of the business cycle», preparado para el seminario del American Enterprise Institute sobre expectativas racionales, febrero 1980.

(11) He discutido estos problemas más ampliamente en «Stabilization policy ten years after», *Brookings Papers on Economic Activity,* 1: 1980, págs. 19-72.

(12) FELLNER, William, *Towards a Reconstruction of Macroeconomics,* Washington, American Enterprise Institute, 1976.

(13) Ver OKUN, Arthur M., and PERRY, George L., eds., *Curing Chronic Inflation,* The Brookings Institution, 1978. Una elegante alternativa con las mismas propiedades de flexibilidad, ver LERNER, Abba P., «A wage-increase permit plan to stop inflation», *Brookings Papers on Economic Activity,* 2: 1978, págs. 491-505.

(14) Una exposición de su teoría monetaria figura en BRUNNER, K., and MELTZER, A., «An aggregate theory for a closed economy», en J. Stein, ed., *Monetarism,* Amsterdam, North Holland, 1976, cap. 2. Benjamín Friedman señala que el modelo no se diferencia notablemente en su estructura de otros macromodelos de *stocks* de activos y *flows:* FRIEDMAN, B., «The theoretical non-debate about monetarism», en T. Mayer, ed., *The Structure of Monetarism,* New York, Norton, 1978, págs. 94-112.

(15) BARRO, Robert, «Are government bonds net wealth?», *Journal of Policitical Economy,* vol. 82, noviembre-diciembre 1974, págs. 1095-1117.

(16) LUCAS, Robert E., «Econometric policy evaluation: a critique», en Karl Brunner and Allan H. Meltzer, eds., *The Phillips Curve and Labor Markets,* Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, vol. I, Amsterdam, North Holland, 1976, págs. 19-46.

(17) SIMS, Christopher, «Macroeconomics and reality», *Econometrica,* enero 1980, págs. 1-48.

LA ECONOMIA DE LA OFERTA: CONCEPTO Y POSIBILIDADES OPERATIVAS(*)

James Tobin

En economía son escasas las revoluciones y las revelaciones. Por lo general, suceden a intervalos de treinta-sesenta años y pasan muchas décadas antes de que influyan en la opinión pública y en la política económica. La revolución keynesiana, que comienza con la publicación, en 1935, de una obra teórica no demasiado bien acogida en principio, se abrió paso muy gradualmente desde los medios académicos especializados hasta los otros ámbitos: los intelectuales, los grandes medios de comunicación, los dirigentes empresariales y sindicales, los burócratas y los políticos profesionales. Cuando, tras vencer considerables resistencias y sufrir no pocas revisiones, las ideas de Keynes se convirtieron en guías de la política económica norteamericana del período 1961-65, la prensa las denominó la *Nueva Economía.*

DE LAS RECIENTES CONTRARREVOLUCIONES ECONOMICAS

¿Debemos pensar que el ritmo de innovación de las ideas económicas se ha hecho más rápido? Desde 1965 nuestra profesión ha visto nacer tres contrarrevoluciones, tres contrarrevoluciones a las que los medios de comunicación han prestado particular atención y que han influido considerablemente en la opinión pública y en la política económica. La primera es el *monetarismo,* vieja doctrina restaurada y transmitida, con gran poder de persuasión, por Milton Friedman a partir de 1950. Cuando la Nueva Economía parecía ser incapaz de explicar o controlar la inflación del final de los años sesenta y setenta, la alternativa de Friedman acrecentó enormemente el número de sus seguidores. La segunda contrarrevolución, conectada con la primera, es la denominada *Nueva Macroeconomía Clásica,* basada en la teoría, a un tiempo elegante y atractiva, de las expectativas racionales. En los años setenta, y de la mano de Robert Lucas y otros economistas, ese cuerpo de doctrina hizo que muchos especialistas rechazaran la posibilidad, ofrecida por el keynesianismo, de suavizar las fluctuaciones cíclicas mediante la aplicación de medidas fiscales y monetarias (1).

La tercera es la *Economía de la Oferta* que, en muy pocos años, se ha convertido no solamente en un reclamo obligatorio sino también en la filosofía del Gobierno federal. Aunque las tres contrarrevoluciones sean diferentes, comparten toda una serie de puntos de vista que gozan de gran popularidad en el clima político actual: la intervención pública, por bienintencionada que sea, no produce sino perjuicios; ha desencadenado procesos inflacionarios y de su mano han llegado la inestabilidad, la ineficiencia y la falta de productividad; la política de corte keynesiano ha fracasado, con lo que ha quedado desacreditada su base teórica.

La Economía de la Oferta, en la actualidad la más popular de las contrarrevoluciones, es también la más amorfa. No cuenta entre sus filas con un Keynes o un Friedman o un Lucas y, por lo tanto, carece de un texto sagrado que explique sus fundamentos teóricos. Está mucho más apoyada en opiniones, actitudes y concepciones ideológicas que en un concepto doctrinal coherente; de ahí que sus entusiastas constituyan una abigarrada multitud. Sin embargo, comparten generalmente una idea: que, durante cuarenta años, el análisis económico y la política económica, al olvidarse de los problemas de la oferta —bajo la maligna influencia de la preocupación keynesiana por la demanda—, han recorrido un camino equivocado. La creencia más común es que el trabajo, la productividad, el ahorro, la inversión y el espíritu de empresa son enormemente sensibles al nivel de renta disponible. Los defensores más fervientes de la economía de la oferta —el economista Arthur Laffer y el diputado Kemp— esperan que la reducción de la presión fiscal dé lugar a verdaderos milagros en materia de producción y crecimiento de la economía. Pero inclusive los más sobrios arquitectos de la política económica del Gobierno Reagan, los que no prometen que las reducciones impositivas vayan a compensarse con un aumento de los ingresos federales, predicen una recuperación notable y duradera de la vitalidad de la economía estadounidense.

OFERTA, DEMANDA Y EQUILIBRIO

Como están hartos de saber generaciones y generaciones de estudiantes, toda teoría económica equilibra la oferta y la demanda; la teoría económica keynesiana no constituye excepción alguna. Tomar partido por cualquiera de las opciones constituiría tan sólo un entretenimiento inocuo si no fuera por la importancia que se le atribuye. Está claro que los niveles de producción y de consumo se ven limitados por la oferta de trabajo, de equipo capital, de otros recursos productivos y de conocimientos técnicos. Casi todos los economistas, sean keynesianos o clásicos o eclécticos, están de acuerdo en que, a la larga, los factores que operan del lado de la oferta son los predominantes y que la demanda termina por adaptarse a los mismos. También solían estar de acuerdo en que los ciclos cortos son, principalmente, fluctuaciones del lado de la demanda; impulsos, diluidos por toda la economía, que generan cambios lentos y suaves. Keynes puso de manifiesto que, cuando el trabajo y otros recursos productivos están subutilizados, la oferta responde a la demanda. La Nueva Economía de los años sesenta concedió importancia no sólo a las políticas de demanda, encaminadas a recuperar y mantener el nivel de pleno empleo, sino también a las correspondientes a la oferta y cuyo objetivo era acelerar el crecimiento a largo plazo. Entre las últimas se encontraban la desgravación por inversiones, la amortización acelerada y el sucesivo reciclaje de la mano de obra.

El punto de vista sostenido por la Nueva Macroeconomía Clásica, según el cual una economía de mercado competitiva, como la de los Estados Unidos, mantiene continuamente el equilibrio de los mercados, constituye un rechazo importante de la síntesis keynesiana, de índole neoclásica, que acabamos de resumir. El desempleo y la capacidad ociosa no constituyen, desde ese ángulo, síntomas patológicos sino preferencias voluntarias al nivel existente de precios e impuestos. Los remedios, si es que se necesita alguno, no vendrán dados por los estímulos a la demanda, de raíz keynesiana, sino por la mejora de los incentivos: es decir, un seguro de paro menos generoso, mayor renta disponible para los trabajadores, empresarios e inversores. Nada de preocuparse por el nivel adecuado de demanda o de aplicar medidas monetarias o fiscales de carácter anticíclico. Establezcamos el adecuado marco de incentivos y precios y el mercado, preferentemente libre de intervenciones, se ocupará tanto de la estabilización a corto plazo como del crecimiento a largo. Desde ese ángulo conceptual, un economista de evidente talla, como Rudolf Penner, afirma que la economía de la oferta es, pura y simplemente, una sólida teoría microeconómica (2). Todo ello, naturalmente, supone minimizar o compensar las distorsiones que los impuestos, las subvenciones y las intervenciones provocan en el funcionamiento normal de los mercados —el trabajo está sujeto a impuestos pero el ocio no, se grava dos veces la renta ahorrada y tan sólo una la consumida, etcétera— y, posteriormente, aceptar los efectos a corto y largo plazo que dimanen de esa política.

EFECTOS RENTA Y SUSTITUCION

Como bien saben los estudiantes de economía, no es posible predecir esos efectos, ni tan siquiera la dirección de los mismos. Las variaciones de precios e impuestos producen efectos renta y efectos sustitución (incentivos) y, a menudo, los dos tipos de efectos se contraponen. Un aumento de la renta disponible real constituye un incentivo para trabajar más horas al año pero, dado que mejora la situación económica de los trabajadores, puede también hacer que aumente su preferencia por el ocio. Un incremento de los beneficios empresariales netos de impuestos constituye también un incentivo para incrementar el ahorro, pero esa mejora de la situación económica de los estratos de altas rentas puede dar lugar a un mayor consumo actual o futuro. A pesar de lo que diga el Subsecretario del Tesoro, Norman Ture, no hay, en la teoría microeconómica prevaleciente, nada que permita suponer que son los efectos de sustitución los que dominan y, por supuesto, nada que permita olvidarse de los efectos renta (3).

La posibilidad de que la Economía de la Oferta, apoyada en recortes presupuestarios, reducciones de impuestos y otras medidas insufle, tal y como se viene diciendo, nuevos impulsos en la economía norteamericana y acabe con el binomio estancamiento-inflación para adentrarla en una nueva era de prosperidad, productividad y crecimiento, depende de los valores que adopten los efectos de sustitución y renta, valores que no pueden predecirse. El diagnóstico que la Economía de la Oferta hace de nuestros males económicos no se corresponde con la realidad.

LA PARTICIPACION DEL GOBIERNO

Una de las razones que se alegan con más frecuencia es que el sector público absorbe una parte excesiva del producto nacional para lograr sus propios objetivos y deja al sector privado una proporción demasiado baja del mismo. En realidad, la proporción del producto nacional bruto absorbida por el gobierno federal durante los

años setenta fue progresivamente declinando: en 1980 fue del 7,5 por 100, frente al 10 y 11 por 100 correspondientes a los años cincuenta y sesenta. Detrás de esas cifras se encuentra la reducción de los gastos de defensa, en tanto que proporción del producto nacional bruto, tendencia que ha invertido el actual gobierno. Las compras de las administraciones públicas, apoyadas en las transferencias federales, compensaban la diferencia, pero la proporción pública total fue, en 1980, el 20 por 100 del PNB: igual que en 1965, antes de que se intensificara la guerra del Vietnam. Tan pronto se efectúan las correcciones necesarias para tomar en consideración el aumento del coste relativo de los bienes públicos —más densos en trabajo—, se observa que las compras del sector público son, en proporción a las privadas, menores que en los años cincuenta y sesenta.

Lo que de verdad ha sucedido desde 1965, gracias a la Gran Sociedad de L. B. Johnson —camino seguido por los Presidentes de los dos partidos y por los congresos de mayoría demócrata desde 1970—, es que se ha producido una explosión de transferencias debida, fundamentalmente, a la ampliación de las pensiones y seguros de invalidez, al *Medicare* y al *Medicaid.* Y, pese a ello, los impuestos federales son hoy menores que en 1969 y tan sólo dos puntos superiores a los de 1956 y 1965. La presión fiscal total de las administraciones públicas es la misma de 1969 y 4 ó 5 puntos por encima de la de 1956 y 1965, como resultado de los aumentos de impuestos estatales y locales. Los impuestos que se pagan en los Estados Unidos son bajos si se los compara con los de otras democracias capitalistas (4).

PRESION FISCAL Y OFERTA LABORAL

Los partidarios de la Economía de la Oferta deploran, en especial, que hayan aumentado los tipos marginales del impuesto federal sobre la renta de las personas físicas a consecuencia del efecto conjunto de la inflación y de los tipos impositivos crecientes. Es evidente que, desde 1977, así ha sucedido, pese a la reducción de tipos impositivos acordada por el Congreso. Según los cálculos efectuados a partir de los datos facilitados por la Brookings Institution, el tipo medio que se aplica a cada nuevo dólar de renta de un asalariado con esposa y dos hijos —tipo medio que corresponde al impuesto sobre la renta federal y al impuesto sobre las nóminas— ha sido de 18 por 100 en 1960, 15,9 por 100 en 1965, 18,2 por 100 en 1970, 18 por 100 en 1975 y 21,6 por 100 en 1980 (5). Sea cual sea la opinión que se tenga sobre el recorte fiscal propuesto en la actualidad al Congreso, es hora de llevar a cabo otra reducción impositiva que frene esos saltos de escala y compense la rémora fiscal.

Con todo, no hay pruebas de que disminuya la oferta de trabajo. Las cifras sobre empleo, horas extraordinarias, pluriempleo y horas trabajadas se ajustan a las tendencias y efectos cíclicos correspondientes a las pasadas décadas. Les va a resultar difícil a los económetras encontrar una relación que ligue la renta real disponible y la oferta de trabajo (6). Encontrarán solamente la que corresponde a los trabajadores marginales, pertenecientes a los estratos de renta más bajos, y cuyos incentivos disminuirán por el efecto conjunto de los recortes propuestos en los niveles de impuestos y transferencias.

PRESION FISCAL, AHORRO E INVERSION

Los partidarios de la Economía de la Oferta también acusan a la elevada presión fiscal, magnificada por la inflación, de deprimir las tasas de ahorro e inversión en los Estados Unidos. La discusión pública de los efectos que produciría la reducción del impuesto general sobre la renta en el ahorro nacional ha sido confusa y difusa. Los contribuyentes gastarán más y ahorrarán más. En virtud de la propuesta hecha por el Gobierno, el nivel de gasto se verá, en cierta medida, compensado dado que los aumentos de renta disponible serán proporcionales a los niveles de riqueza; es decir afluirán, fundamentalmente, a los contribuyentes con mayor propensión marginal al ahorro. Pero evidentemente, la tendencia no se invertirá. El ahorro de las economías domésticas aumentará en una fracción del recorte presupuestario, pero los ingresos del Gobierno disminuirán en la misma proporción que ese recorte. Lo cual supone que la reducción de impuestos, por sí misma, disminuye la propensión nacional a ahorrar: suma de la de los sectores público y privado. Sin embargo, en el programa económico de Reagan, las reducciones de impuestos se ven aproximadamente compensadas por reducciones presupuestarias y por los aumentos de recaudación debidos al efecto de la inflación y del crecimiento económico. Si el programa se cumple, pues, lo que se producirá es un ligero aumento del ahorro nacional en tanto que proporción del PNB.

Como sucede con la oferta de trabajo, no existen pruebas econométricas suficientes del efecto que producen esos incentivos en el ahorro de las economías domésticas (7). Las medidas fis-

cales propuestas para estimular el ahorro se ven desvirtuadas no solamente por los efectos renta usuales, que impulsan el consumo, sino también porque sólo son aplicables a determinados tipos y niveles de ahorro. Lo que harán muchos contribuyentes, favorecidos por esas medidas, es dedicar esos mayores ingresos a adquirir bienes de consumo. Ese fenómeno ya se ha producido, al multiplicar el Congreso las exenciones o aplazamientos de impuestos correspondientes al ahorro destinado a completar la jubilación, a adquirir una vivienda o legar una herencia; lo cual hace que sea difícil creer que exista una relación entre la elevada presión fiscal y el menor ahorro de las economías domésticas.

Pese a lo que pueda deducirse de la retórica actual, la inversión no residencial se comportó mucho mejor en los años setenta. Es evidente su baja pulsación en algunos años de esa década, 1970-72 y 1975-78, pero ese descenso queda perfectamente explicado por las recesiones, restricciones crediticias y perturbaciones energéticas. Con un 11,6 por 100 del PNB en 1979, la inversión en plantas y equipo sobrepasó los máximos cíclicos de años anteriores. Y, sin embargo, por diferentes razones, unas económicas y otras fiscales, se considera que la inversión neta fue inferior.

ERRORES EN LA POLITICA ECONOMICA

A caballo de la Economía de la Oferta, el Gobierno y los dos partidos del Congreso compiten por canalizar hacia el mundo empresarial y los estratos superiores de renta recortes impositivos y subsidios, disfrazados de incentivos para la inversión. Se trata de propuestas insuficientemente analizadas que producirán muchos más efectos negativos que positivos en la asignación de recursos y en los niveles de justicia social. No cabe duda de que ya hubiese debido llevarse a cabo la reforma encaminada a reducir las distorsiones generadas por los tipos fiscales y la inflación; ahora bien, ni el plan de amortizaciones de Reagan ni la alternativa demócrata constituyen soluciones adecuadas, como por ejemplo lo sería indiciar las amortizaciones y las deudas. Ambos planes proponen soluciones costosas, subsidios que se mantendrán cuando remita la inflación. Cierto es que la inflación erosiona el valor real de las deducciones impositivas correspondientes a las amortizaciones al precio de coste, pero no es menos cierto que aumenta el valor real de las deducciones impositivas por intereses de deudas. Estas últimas se compensan parcialmente a través del impuesto general sobre la renta que se aplica a tales intereses pero, en buena medida, esos ingresos no aparecen nunca en la base imponible (8). Las propuestas dificultan la tarea de seleccionar las inversiones, por tipos y períodos de maduración, y reducen los ingresos presupuestarios al desgravar las rentas generadas por el capital ya existente y por inversiones que se realizarían en todo caso. Con todo ello, no es fácil que se consiga el objetivo perseguido por el Gobierno: lograr que el porcentaje que supone la inversión privada en el PNB crezca en dos o tres puntos. Y una de las razones de ese posible fracaso radica en que los incentivos del lado de la oferta tropezarán contra un clima macroeconómico desfavorable, dominado por la política monetaria de corte restrictivo.

La estrategia antiinflacionista consiste en frenar el crecimiento de la masa monetaria al tiempo que los nuevos incentivos incrementan la oferta de bienes. La confianza en que tal estrategia reducirá la inflación y aumentará el ritmo de crecimiento, en lugar de impulsar el binomio estancamiento-inflación, deriva de las otras dos contrarrevoluciones: la monetarista y la Nueva Macroeconomía Clásica. Los keynesianos, los eclécticos y los conservadores tradicionales son mucho más escépticos respecto a la posibilidad de que los actuales y persistentes niveles de inflación disminuyan con tanta facilidad. La favorable coyuntura por la que atraviesan los precios del petróleo, la producción de alimentos y los tipos de cambio da lugar a que los índices de precios sean, por el momento, prometedores, pero no habrá mejoras duraderas hasta que se inviertan las tendencias en los niveles de costes y salarios (9).

EL SIGNIFICADO ULTIMO DE LA ECONOMIA DE LA OFERTA

Los únicos resultados que, de verdad, producirán las medidas derivadas de los postulados de la Economía de la Oferta serán redistribuciones de renta, riqueza y poder: del Gobierno a las empresas privadas, de los obreros a los capitalistas, de los pobres a los ricos. Existe, por supuesto, una revolución en marcha, una revolución mucho más social y política que económica. Buena muestra de ello es el gran entusiasmo que se observa en Washington por hacer desaparecer del sistema fiscal federal, cualquier impuesto que afecte a las transferencias intergeneracionales de riqueza. La democracia capitalista nunca se ha preocupado por la igualdad de los resultados pero sí lo ha hecho respecto de la igualdad de oportunidades. Y durante más de cuarenta años hemos sido capaces de demostrar que una economía básicamente capitalista puede prosperar

y crecer al tiempo que el sector público suaviza las situaciones extremas de riqueza y pobreza, privilegio y desamparo, poder e inseguridad, auge y depresión. Keynes y sus seguidores pensaban que el capitalismo era lo suficientemente fuerte como para florecer y hacer frente a esos compromisos con la democracia y la igualdad. Tanto los marxistas, a la extrema izquierda del espectro político, como los conservadores, a la extrema derecha, lo han puesto siempre en duda y esa misma duda constituye el significado último de la contrarrevolución de la Economía de la Oferta.

NOTAS

(*) TOBIN, J., «Supply-Side Economics: What Is It? Will It Work?», *Economic Outlook USA,* verano de 1981. Traducción de Jaime Requeijo González.

(1) La esencia de esta contrarrevolución y la crítica correspondiente figuran en «Rational Expectations», publicación correspondiente al seminario patrocinado por el American Entreprise Institut for Public Policy Research, *Journal of Money, Credit and Banking,* noviembre 1980, parte 2. Véanse, en especial, los trabajos de B. McCallum, R. Lucas, J. Tobin y A. Okun.

(2) Véase su «Policies Affecting Saving and Investment», trabajo presentado en el *Coloquio sobre Opciones de la Política Económica,* Washington, 10-12 de junio de 1981. De próxima publicación.

(3) «Supply-Side Analysis and Public Policy», trabajo no publicado y presentado en la *Mesa Redonda sobre Política Económica,* Instituto Lehrman, 12 de noviembre de 1980.

(4) Con respecto a estos temas véase mi artículo «Reflections Inspired by Proposed Constitutional Restrictions on Fiscal Policy», de próxima publicación en la compilación de K. Boyer y W. Shepherd, *Economic Regulation, Papers in Honor of James R. Nelson,* East Lansing, Michigan State University Press, 1981. El razonamiento no varía aunque las series de trabajo se extiendan hasta 1980.

(5) Agradezco a J. Pechman el haberme facilitado esos cálculos.

(6) Véase el trabajo de HAUSMAN, J., «Labor Supply», en la compilación de H. Aaron y J. Pechman,*How Taxes Affect Economic Behavior,* Washington, Brookings Institution, 1981, páginas 27-84.

(7) Véase «Saving», de G. M. VON FUSTENBERG, en la obra citada de Aaron y Pechman, págs. 327-402.

(8) Véase STEUERLE, E., *Is Income from Capital Subject to Individual Income Taxation?,* U.S. Department of the Treasury, Office of Tax Analysis, paper 42, octubre 1980.

(9) En mi artículo «The Reagan Economic Program: Budget, Money and the Supply-Side», de mayo de 1980, que se publicará próximamente en la *Federal Reserve Bank of San Francisco Quarterly Review,* examino la política económica del Gobierno Reagan y su estrategia antiinflacionista.

COLABORADORES EN ESTE NUMERO

ALBI IBAÑEZ, Emilio. Nació en 1946. Doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid y Ph. D. (Economía) por la Universidad de York (Inglaterra). Profesor Agregado Numerario de Hacienda Pública y Derecho Fiscal, de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Ha llevado a cabo una labor de asesoramiento tributario y financiero, tanto en el sector privado como en el público, desde hace ocho años. En la actualidad es el Socio-Director del Departamento de Impuestos de la firma «Deloite Haskins & Sells», Auditores.

ALVAREZ RENDUELES, José Ramón. Nació en Gijón en 1940. Es Doctor en Ciencias Económicas y Licenciado en Derecho. Economista del Estado, Catedrático de Hacienda Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Bilbao y de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido Jefe del Gabinete de Estudios del Plan de Desarrollo y Director del Instituto de Desarrollo Económico; Secretario General Técnico del Ministerio de Hacienda y Subsecretario de Economía Financiera en el mismo Ministerio; Director Adjunto de Estudios de la Confederación Española de Cajas de Ahorros; Secretario de Estado de Economía, desempeñando la Secretaría de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos. Desde marzo de 1978 es Gobernador del Banco de España. Y en razón de su puesto, Gobernador Alterno por España en el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

ALVIRA MARTIN, Francisco. Nació en Zaragoza en el año 1946. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales y Profesor Adjunto de Sociología en la UNED. Ha sido Asesor Técnico en el Instituto Nacional de Ciencias de la Educación, Jefe del Gabinete Técnico del Centro de Investigaciones Sociológicas y Jefe del Gabinete Técnico de la Subsecretaría de Ordenación y Medio Ambiente. Actualmente es Asesor de la Vicepresidencia Primera del Gobierno.

BAJO FERNANDEZ, Miguel. Nació en Oviedo en 1945. Doctor en Derecho y Profesor Agregado de Derecho penal. Es miembro de la Deutsche Juristentag (Asociación Alemana de Juristas). Fue nombrado Vocal de la Sección IV de la Comisión General de Codificación para colaborar en la elaboración del Proyecto de Código Penal. En la actualidad es Secretario General del Instituto Nacional de Estudios Jurídicos.

BAREA TEJEIRO, José. Nació en Málaga en 1923. Catedrático de Organización y Contabilidad y Procedimientos de la Hacienda y Empresa Pública. Ha sido Director General de Presupuesto y Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público, Consejero Delegado de Iberia y Secretario de Estado para la Seguridad Social. En la actualidad es Interventor Delegado del Instituto de Relaciones Agrarias.

DOMINGO SOLANS, Eugenio. Es profesor Agregado de Hacienda Pública y Derecho Fiscal en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid, y Jefe del Servicio de Estudios del Instituto de Estudios Económicos.

ESPI MARTINEZ, José María. Nació en Alicante en 1944. Es Economista del Estado, Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid y Profesor Mercantil. Es Profesor Adjunto Interino de Economía y Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid y Profesor Colaborador del Centro Internacional para la formación de las Ciencias Ambientales (CIFCA). Ha desempeñado los puestos de Economista en la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, en la División de Planificación Económica, en Ginebra; Comisaría del Plan de Desarrollo; Subdirector General de Es-

tudios Económicos en el Ministerio de Hacienda; Director del Gabinete Técnico de la Secretaría de Estado para la Coordinación y Programación Económica; Subdirector General del Banco de Crédito a la Construcción y, actualmente, desempeña el cargo de Secretario General de la Presidencia del Gobierno.

GARCIA LOPEZ, José. Nació en Madrid en el año 1932. Pertenece al Cuerpo de Inspectores de Aduanas e Impuestos Especiales, y es licenciado en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales. Ha sido Jefe de la División de Enseñanza en el instituto de estudios Fiscales. Actualmente es Profesor de Estructura Económica Mundial de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UNED y desde el año 1976 desempeña su trabajo en el Departamento de Estudios, Asesoramiento y Programación de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

GONZALEZ-PARAMO Y MARTINEZ-MURILLO, José Manuel. Nació en 1958. Es Licenciado en Ciencias Económicas y Profesor de Hacienda Pública y Derecho Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid.

HORTER WALKER, Katherine. Licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha colaborado en el CIS, INCIE, en el grupo investigador del MOPU que controla la encuesta de Necesidades de Vivienda, y actualmente en el CEOTMA del MOPU.

LAGARES CALVO, Manuel Jesús. Nació en La Palma del Condado (Huelva) en el año 1941. Catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal. Inspector Financiero y Tributario (Escala Directiva, excedente), Ex-Subsecretario de Economía. Consejero para Asuntos Económicos del Presidente del Gobierno. Actualmente, desempeña el cargo de Director del Departamento de Estudios, Asesoramiento y Programación de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

MAESTRE YENES, Pedro. Es Ingeniero de Caminos y Técnico de la Administración Civil del Estado. En la actualidad es subdirector General de Organización y Automación, y Director del Centro de Proceso de Datos del Ministerio de Educación y Ciencia.

MEDEL CAMARA, Braulio. Nació en Marchena (Sevilla) en 1947. Doctoe en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesor Agregado Numerario de Hacienda Pública y Derecho Fiscal. Actualmente es Director del Departamento de Hacienda Pública y Vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Málaga. Es, asimismo, Director del Instituto de Economía Aplicada, promovido por la misma Facultad.

PEDRAZZI, Cesare. Es Profesor ordinario de Derecho Penal en la Universidad de Milán y Abogado especialista en Derecho Económico. Discípulo de Delitala y autor de numerosas monografías jurídico penales, forma parte del grupo de penalistas europeos más destacados en el Derecho Penal Económico.

REQUEIJO GONZALEZ, Jaime. Nació en Cartagena en el año 1934. Doctor en Ciencias Económicas, Licenciado en Derecho, Técnico Comercial del Estado y Catedrático de Estructura económica. Ha sido Director General de Política Arancelaria e Importación, Director General de Expansión del Banco de Crédito e Inversiones y Director del Banco de Crédito a la Construcción. Actualmente es Consejero Delegado de la Caja Postal de Ahorros.

RODRIGUEZ INCIARTE, Matías. Economista y Técnico Comercial del Estado. Ha sido profesor de Teoría Económica de la Universidad Autónoma de Madrid. Secretario General Técnico del Ministerio de Economía en 1977, fue nombrado, al año siguiente, Secretario General para las Relaciones con las Comunidades Europeas. En septiembre de 1980 es nombrado Secretario General de la Vicepresidencia Segunda del Gobierno y en febrero de 1981 Secretario de Estado Adjunto al Presidente del Gobierno. En la actualidad es Ministro de la Presidencia.

SANTIAGO DE PABLO, Francisco Javier. Nació en Burgos en 1935. Es Licenciado en Ciencias Económicas por Bostón (EE. UU.) y por la Universidad Complutense de Madrid. Ha trabajado con el Ministerio de Planificación Económica de Bolivia y con la CEPAL en Bolivia y Méjico. Ha realizado labores docentes en la Universidad de Sucre y en la Universidad Católica de la Paz, Bolivia. En España, ha ejercido su profesión en MERCASA, EDIS, SEOPAN, y actualmente desempeña funciones de economista en el Aeropuerto de Barcelona.

SIGÜENZA, Manuel. Es Catedrático de Economía en la Escuela Graduada de Administración de Empresas, Universidad de Puerto Rico (Recinto de Río Piedras).

SISO CRUELLAS, Joaquín. Nació en Fraga (Huesca) en 1931. Es Doctor Ingeniero de Montes y Arquitecto. Prestó servicio, durante ocho años, en el Ministerio de Obras Públicas, en la Oficina Regional de Proyectos de Barcelona. Durante tres años realizó trabajos sobre planificación territorial, para el Area Metropolitana de Barcelona. En 1974 pasa al Ministerio de Planificación del Desarrollo como Director de Programas de la Dirección General de Planificación Económica. Fue el Secretario de la Ponencia y de la Comisión de Construcción y sus Materiales, en el IV Plan de Desarrollo. Y Vocal de la Ponencia de Estructuras y Servicios Urbanos del mismo Plan. En 1976 toma posesión como Jefe del Servicio de Construcción, Equipamiento y Comunicaciones de la Subsecretaría de Planificación de

la Presidencia del Gobierno. El mismo año fue nombrado Asesor Técnico de la Comisión de Construcción del Plan de Desarrollo Económico y Social. A la creación del Ministerio de Economía, pasa a este Ministerio como Jefe del Servicio de Construcción y Equipamiento. En la actualidad sigue prestando servicio en la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Comercio.

STAMPA BRAUN, José María. Nació en Valladolid en 1925. Doctor en Derecho por las Universidades de Madrid y Bolonia (Italia). Catedrático de Derecho Penal y Director del Departamento de Derecho Penal de la UNED. Es Vocal Permanente de la Comisión General de Codificación, Académico Correspondiente de la Academia de Legislación y Jurisprudencia y Diputado de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

TIEDEMANN, Klaus. Nació en Unna (Westfalia) en 1938. Doctor en Ciencias Jurídicas. Es en la actualidad Profesor ordinario de Derecho Penal y Director del Kriminologischen Institute de la Universidad de Freiburg (Alemania). Forma parte del grupo de penalistas que redactaron el Proyecto Alternativo de Código Penal cuya influencia en la reforma del Derecho Penal alemán fue muy sobresaliente. Es uno de los más relevantes especialistas europeos del Derecho Penal Económico.

VALLE SANCHEZ, Victorio. Es Catedrático de Hacienda Pública. Su actividad profesional en el campo de la investigación económica se ha desarrollado tanto en la Universidad como en centros oficiales (Instituto de Estudios Fiscales) y privados (antiguo Estudios y programación de CECA). Hoy desempeña el cargo de Director General de Política Financiera en el Ministerio de Economía.

VELARDE FUERTES, Juan. Nació en Salas (Asturias) en 1927. Pertenece a la I Promoción de Licenciados en Ciencias Económicas y alcanzó el grado de Doctor con premio extraordinario en Económicas por la Universidad de Madrid en 1956. Pertenece al Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo y es Catedrático de Estructura Económica, dirigiendo el Departamento de Estructura Económica de España en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid. Académico de Número en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Presidente del Seminario de Defensa Económica en el Instituto de Estudios Estratégicos del CESEDEN; ocupa actualmente el cargo de Director del Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social.

CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE ALBACETE
ALBACETE

CAJA DE AHORROS DE ALICANTE Y MURCIA
ALICANTE

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE ALICANTE
ALICANTE

MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE ALMERIA
ALMERIA

CAJA DE AHORROS Y PRESTAMOS DE ANTEQUERA
ANTEQUERA (MALAGA)

CAJA GENERAL DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE AVILA
AVILA

CAJA CENTRAL DE AHORROS Y PRESTAMOS DE AVILA
AVILA

MONTE DE PIEDAD
Y CAJA GENERAL DE AHORROS DE BADAJOZ
BADAJOZ

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE BARCELONA
BARCELONA

CAJA DE PENSIONES PARA LA VEJEZ Y DE AHORROS DE CATALUÑA Y BALEARES
BARCELONA

CAJA DE AHORROS DE CATALUÑA
BARCELONA

CAJA DE AHORROS VIZCAINA
BILBAO

CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE BILBAO
BILBAO

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DEL
CIRCULO CATOLICO DE OBREROS DE BURGOS
BURGOS

CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE BURGOS
BURGOS

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE CACERES
CACERES

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE CADIZ
CADIZ

CAJA DE AHORROS Y PRESTAMOS DE CARLET
CARLET (VALENCIA)

CAJA DE AHORROS Y MONTE
DE PIEDAD DE CASTELLON
CASTELLON

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE CEUTA
CEUTA

MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE CORDOBA
CORDOBA

CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE CORDOBA
CORDOBA

CAJA DE AHORROS DE GALICIA
LA CORUÑA

CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE CUENCA
CUENCA

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE GIRONA
GIRONA

CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE GRANADA
GRANADA

CAJA GENERAL DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD DE GRANADA
GRANADA

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE GUADALAJARA
GUADALAJARA

CAJA PROVINCIAL DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE HUELVA
HUELVA

CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE JAEN
JAEN

CAJA DE AHORROS DE JEREZ DE LA FRONTERA
JEREZ DE LA FRONTERA (CADIZ)

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE LEON
LEON

CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE LA RIOJA
LOGROÑO

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE LUGO
LUGO

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID
MADRID

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE MALAGA
MALAGA

CAJA DE AHORROS COMARCAL DE MANLLEU
MANLLEU (BARCELONA)

CAJA DE AHORROS DE MANRESA
MANRESA (BARCELONA)

CAJA DE AHORROS LAYETANA
MATARO (BARCELONA)

CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE MURCIA
MURCIA

CAJA DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD DE ONTENIENTE
ONTENIENTE (VALENCIA)

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE ORENSE
ORENSE

CAJA DE AHORROS DE ASTURIAS
OVIEDO

CAJA DE AHORROS Y PRESTAMOS DE PALENCIA
PALENCIA

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE PALENCIA
PALENCIA

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE BALEARES
PALMA DE MALLORCA

CAJA INSULAR DE AHORROS DE GRAN CANARIA, LANZAROTE Y FUERTEVENTURA
LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

CAJA DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD MUNICIPAL DE PAMPLONA
PAMPLONA

CAJA DE AHORROS DE NAVARRA
PAMPLONA

CAJA DE AHORROS DE PLASENCIA
PLASENCIA (CACERES)

CAJA DE AHORROS DE POLLENSA
POLLENSA (BALEARES)

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE PONTEVEDRA
PONTEVEDRA

MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE RONDA
RONDA (MALAGA)

CAJA DE AHORROS DE SABADELL
SABADELL (BARCELONA)

CAJA DE AHORROS Y SOCORROS DE SAGUNTO
SAGUNTO (VALENCIA)

CAJA DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD DE SALAMANCA
SALAMANCA

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD MUNICIPAL
DE SAN SEBASTIAN
SAN SEBASTIAN (GUIPUZCOA)

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE GUIPUZCOA
SAN SEBASTIAN

CAJA DE AHORROS INSULAR DE LA PALMA
SANTA CRUZ DE LA PALMA

CAJA GENERAL DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD DE SANTA CRUZ DE TENERIFE
SANTA CRUZ DE TENERIFE

CAJA DE AHORROS DE SANTANDER Y CANTABRIA
SANTANDER

CAJA DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA
SANTIAGO DE COMPOSTELA
(LA CORUÑA)

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE SEGORBE
SEGORBE (CASTELLON)

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE SEGOVIA
SEGOVIA

MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE SEVILLA
SEVILLA

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL SAN FERNANDO DE SEVILLA
SEVILLA

CAJA GENERAL DE AHORROS Y PRESTAMOS DE LA PROVINCIA DE SORIA
SORIA

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE TARRAGONA
TARRAGONA

CAJA DE AHORROS DE TERRASSA
TERRASSA (BARCELONA)

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE TOLEDO
TOLEDO

CAJA DE AHORROS DE TORRENT
TORRENT (VALENCIA)

CAJA DE AHORROS DE VALENCIA
VALENCIA

CAJA DE AHORROS POPULAR DE VALLADOLID
VALLADOLID

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE VALLADOLID
VALLADOLID

CAJA DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD MUNICIPAL DE VIGO
VIGO (PONTEVEDRA)

CAJA DE AHORROS DEL PENEDES
VILAFRANCA DEL PENEDES
(BARCELONA)

CAJA DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD DE LA CIUDAD DE VITORIA
VITORIA

CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE ALAVA
VITORIA

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE ZAMORA
ZAMORA

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE ZARAGOZA
ZARAGOZA

CAJA DE AHORROS DE LA INMACULADA
ZARAGOZA

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA

NUMEROS PUBLICADOS

Núm. 1: Crisis Económica (agotado)
Núm. 2: Clase Obrera y Orden Económico (agotado)
Núm. 3: Sistema Financiero Español (agotado)
Núm. 4: Economía Laboral Española
Núm. 5: Crisis Industrial (agotado)
Núm. 6: El Futuro Económico (agotado)
Núm. 7: La Economía de Mercado y los Problemas Españoles
Núm. 8: Paro y Políticas de Empleo
N.° 9: Sistema Financiero Español. Presente y Futuro (agotado)

«PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA»
Juan Hurtado de Mendoza, 14. Madrid-16

BOLETIN DE SUSCRIPCION

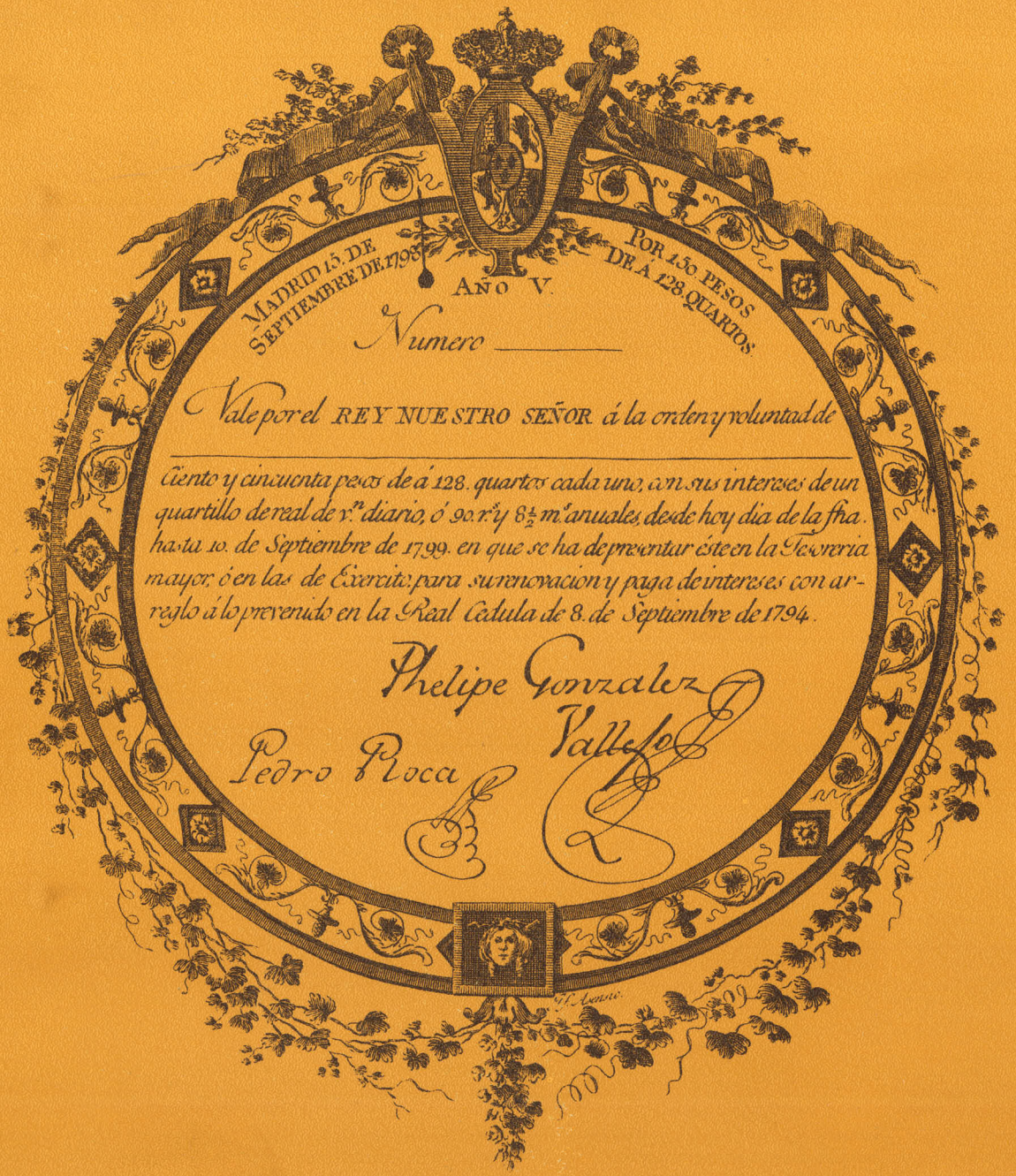
AÑO 1982

☐ PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA. Número suelto 1.500
☐ ☐ Suscripción números 10, 11, 12 y 13 ..... 3.000
☐ ☐ Extranjero 3.500

El pago lo efectuaré:
Contra reembolso del primer envío ☐ Giro Postal N.° ..... ☐ Talón bancario adjunto ☐

Nombre o Razón Social: .....
Actividad o Departamento: .....
Domicilio: ..... Teléfono: .....
Ciudad: ..... D.P. ..... Provincia o país: .....
Fecha: .....

Firma o sello,


MADRID 15. DE SEPTIEMBRE DE 1798.
AÑO V.
POR 150 PESOS DE Á 128. QUARTOS.
Numero _____
Vale por el REY NUESTRO SEÑOR á la orden y voluntad de
ciento y cincuenta pesos de á 128. quartos cada uno, con sus intereses de un quartillo de real de v.n diario, ó 90. r.s y 8½ m.s anuales, desde hoy dia de la fha. hasta 10. de Septiembre de 1799. en que se ha de presentar éste en la Tesoreria mayor, ó en las de Exercito, para su renovacion y paga de intereses con arreglo á lo prevenido en la Real Cedula de 8. de Septiembre de 1794.
Phelipe Gonzalez Vallejo
Pedro Roca