

fortaleza tanto para la adquisición de la tecnología, como para la penetración en los mercados, como para el soporte financiero necesario de penetración, etc., es absolutamente necesaria. También, y no nos equivoquemos, es necesario el "lobby-país" en muchísimos casos, y el apoyo gubernamental tiene que ser competitivo respecto a las actuaciones de los gobiernos de los países de las empresas competidoras.

Hay que tener una buena estrategia de mercado y, en definitiva ser conscientes de que hemos pasado de una optimización de costes para ser competitivos, y en todo caso de coste-calidad, a un mercado, en el que la estrategia juega un papel importante, en el que la capacidad de aguante y de potencial tanto económico como de "lobby" tiene que jugar un papel, además de la buena relación calidad-precio en la competitividad y en el producto. Y creo que al pasar de la situación anterior a esta nueva situación, que es mucho más de inteligencia y mucho menos de producción, hay que cambiar muchas estructuras. La empresa pública aquí puede jugar un papel importantísimo. No se puede jugar simplemente con la teoría de que los privados son "per se" absolutamente competitivos y eficientes. Yo no mantengo que no lo sean, y puede que en términos generales las cuentas les puedan salir favorables. Sólo definiendo que también la industria pública puede ser eficiente, aunque tenga que mejorar mucho. Hay que procurar ser mucho más competitivos, pero indudablemente yo no veo que se tenga que renunciar a la empresa pública en este país, y sobre todo en este momento de transición tan peligroso. Porque dejar este país en manos simplemente de la especulación en el terreno industrial puede ser verdaderamente devastador.

IX

Políticas fiscales, Estado de Bienestar y crisis económica

1. JOSE BORRELL

LA DIMENSION COYUNTURAL Y EL PAPEL ESTABILIZADOR-DE LAS POLITICAS DE DEMANDA

Para analizar el papel de la política fiscal en la actual crisis económica es necesario distinguir entre sus dimensiones coyuntural y estructural.

La crisis actual tiene, sin duda, un importante componente coyuntural de caída de la demanda. El patrón de crecimiento de la economía española en la anterior fase de expansión, hasta el primer semestre de 1992, estuvo sesgado en exceso hacia la demanda interna. Un año después, el panorama es radicalmente

distinto: la demanda interna está cayendo a un ritmo en torno al 2,5%, debido al empeoramiento de la inversión y a un cambio de comportamiento bastante drástico del consumo privado, dentro de unas perspectivas muy deprimidas de la dinámica económica general.

Frente a esta brusca caída de la demanda interna, ¿cuál debe ser el papel estabilizador de las políticas fiscal y monetaria de manejo de la demanda?

La crisis parece haber contribuido a un nuevo estado de opinión sobre este tema menos dogmático que el de la década pasada. Un editorial del Financial Times ironizaba recientemente sobre el notable cambio que se ha producido en el papel atribuido a la política macroeconómica de estabilización en poco tiempo: de negar hace unos años a las políticas fiscal y monetaria todo papel en la suavización del ciclo económico hemos pasado a la situación actual en que un amplio consenso reconoce el importante papel que deben jugar en la salida de la crisis.

En relación a la política fiscal, el reto consiste en encontrar el punto de equilibrio entre “una política de rigor excesivo e inoportuno”, no deseable en las actuales circunstancias de depresión de la demanda, y un “laxismo que acabaría siendo incontrolable”, como ha señalado alguien tan proclive a la defensa del “rigor” presupuestario como Raymond Barre.

En efecto, en la mayoría de los países europeos, el estímulo de la actividad económica a través del presupuesto se ve limitado por la acumulación de deuda del pasado. No obstante, en el caso de países como Japón, que juzgan que su restricción es menor, están aplicando programas de inversiones públicas de dimensiones auténticamente colosales.

Pero en los países europeos el stock de deuda pública en relación de PIB ha aumentado recientemente de forma muy acusada, por la conjunción de dos tipos de factores: tasas de crecimiento muy débiles, e incluso negativas (que han presionado al alza sobre el déficit público) y tipos de interés reales históricamente elevados. Y este último efecto, ha tenido una repercusión mucho más importante sobre el crecimiento de las cargas financieras en los presupuestos que la evolución de los déficit primarios (déficit calculados excluyendo los intereses de la deuda).

El rápido crecimiento de la deuda pública, el creciente peso

de la carga de intereses en el conjunto de los gastos públicos y la incertidumbre en torno a la duración de la crisis no dejan margen de maniobra a la política presupuestaria para contribuir a un potente relanzamiento de la demanda interna en los próximos años. Entrar en una dinámica permisiva de déficit públicos elevados y crecientes en los próximos años entrañaría un riesgo grave de “italianización” de las finanzas públicas españolas que es necesario controlar.

Es evidente, pues, que hay que reducir el déficit público. Aunque, en mi opinión, no tanto por su impacto inflacionista o sobre los tipos de interés reales de la economía, que en el actual contexto de creciente globalidad de los mercados financieros se determinan cada vez más a nivel internacional, sino por la necesidad de contener el peso creciente de la carga de intereses en el conjunto del gasto público, y para aumentar el ahorro nacional, más necesario hoy que nunca para financiar equilibradamente el proceso inversor de la economía. Y la mejor manera de aumentar el ahorro nacional, como demuestran los numerosos estudios llevados a cabo en los últimos años por la OCDE sobre esta cuestión, es aumentar el ahorro público, por más que algunos en nuestro país, siguiendo la línea argumental de la literatura de la llamada “Economía de la Oferta” (que sirvió de apoyo teórico a la política fiscal de la “era Reagan”) mantengan que el ahorro privado y el ahorro nacional aumentarán bajando los impuestos. Los resultados prácticos de la experiencia de Reagan, que pasará a la historia como el mayor keynesiano “malgré lui”, no parecen haberles convencido.

Frente a la opción neoliberal, que simplemente confía en el libre mercado, se está produciendo una creciente reivindicación del papel estabilizador de la política fiscal, no ya a nivel nacional, sino a nivel europeo, o incluso planetario, de forma que respetando las restricciones que impone la dinámica de la deuda en cada país y/o la necesidad de aumentar el ahorro nacional, se lleve a cabo un relanzamiento de la demanda de forma coordinada a nivel internacional.

Un cambio aún más substancial se ha producido en la visión del papel de la política monetaria. Hace diez años era muy frecuente escuchar en los círculos de expertos sobre el tema que “la política monetaria es como una cuerda: puedes tirar de ella pero no empujarla”, queriendo significar que el papel

estabilizador de la política monetaria debería limitarse, como mucho, a contener la demanda interna de las economías en situaciones de recalentamiento mediante subidas de los tipos de interés, pero no a impulsar la actividad en situaciones recesivas.

Pero en economía, más que en ninguna otra disciplina "científica", no hay verdades eternas. La realidad es que las características peculiares de esta crisis han hecho que la política monetaria resulte un arma de utilidad aún mayor que en situaciones recesivas anteriores. Y ello por dos razones: por la necesidad de reducir la carga de intereses de la abultada deuda acumulada años atrás por familias, empresas y AA.PP., y para compensar el tono de expansividad mucho menor de la política fiscal en relación a fases recesivas anteriores. ¡Quién iba a decirnos durante la pasada campaña electoral que, en poco menos de 6 meses, los tipos de interés iban a disminuir 5,5 puntos, precisamente en el momento de mayor aumento del déficit público!

LA DIMENSION ESTRUCTURAL

En todo el mundo occidental hay un consenso muy amplio sobre la naturaleza marcadamente estructural de esta crisis, con fuertes desajustes propios de situaciones de tránsito:

- Tránsito desde una sociedad industrial y de capitalismo tradicional, organizada en torno al capital y el trabajo como factores principales de producción, hacia una sociedad de la información post-capitalista en que el conocimiento y las ideas serán cada vez más el factor clave.
- Tránsito hacia una economía global, que supondrá para las empresas un entorno de competencia cada vez mayor. La globalidad es resultado del continuo crecimiento de los flujos internacionales de bienes y servicios a ritmos muy superiores al crecimiento de la producción mundial; la expansión, o mejor, la explosión de los flujos internacionales de capital; y la agudización del fenómeno de "deslocalización": las empresas producen en el lugar donde resulte más barato y venden allí donde haya un mercado con poder adquisitivo suficiente para su producto.

La evolución de la competencia internacional resulta preocupante para los países industriales por motivos que no

desaparecerán cuando se consiga salir de la actual crisis económica. Al contrario, aparentemente, los problemas tenderán a agudizarse.

Empieza a dibujarse con claridad un escenario futuro cada vez más dual, tanto a nivel nacional como internacional, resultado de la lógica del capitalismo mundial actuando en un entorno crecientemente desregulado. Las distancias entre los países más ricos y los países más pobres, sobre todo los del continente africano, manifiestamente incapaces de engancharse al desarrollo, continuarán ensanchándose siguiendo la tendencia de décadas pasadas.

A este fenómeno de dualización internacional ya conocido, se añadirá uno nuevo dentro de cada país: los parados cohabitarán con los hiperactivos; los individuos cada vez más ricos convivirán con sectores crecientes de la población desenganchados de los beneficios del crecimiento económico general del país. La producción mundial y la de muchos países continuará aumentando, pero ese aumento se repartirá de forma cada vez más desigual.

Esta, para muchos, poco atractiva visión del futuro no resulta más que de extrapolar las tendencias registradas en la economía mundial en los últimos veinte años. La competencia internacional se ha intensificado extraordinariamente como consecuencia de la caída de las barreras comerciales que dificultaban en el pasado el intercambio de bienes y servicios entre los países, la drástica reducción de los costes de los transportes y las comunicaciones internacionales y la aparición de nuevos actores en el comercio mundial, los llamados Nuevos Países Industriales. Estos han conseguido, y lo que es de especial importancia, en un periodo de tiempo históricamente muy breve, competir con los países industriales en la producción de una gama muy amplia de bienes gracias a la facilidad con que se trasmite la tecnología: primero, en los años 70, lograron desplazar a los países occidentales de la producción de industrias maduras (construcción naval, acero, textiles...), y pocos años después en bienes más sofisticados (electrónica de consumo, automóviles, etc). Como resultado, la cuota de exportación de estos países en el comercio mundial no ha dejado de aumentar.

A este fenómeno se ha añadido otro relacionado con el anteriormente mencionado: la deslocalización, entendiendo por

tal la separación del lugar donde se localiza la actividad productiva y el lugar donde se produce el consumo del bien o servicio de que se trate. De forma creciente, el logro de la competitividad por parte de los países desarrollados pasa por localizar la actividad en otros países con costes muy inferiores.

La creciente competencia en el mercado de bienes y servicios mundiales se ha trasladado al mercado de trabajo, sobre todo, en el segmento de trabajadores no cualificados. Los trabajadores no cualificados de los países desarrollados compiten o van a competir indirectamente, con una oferta prácticamente infinita de trabajadores dispuestos a ofrecer sus servicios laborales a unos precios enormemente inferiores a los salarios occidentales, sin que, muchas veces esta diferencia esté justificada por diferencias en la productividad laboral.

Este incremento de la oferta laboral que se ha producido a escala mundial se ha traducido en EEUU en una presión a la baja sobre los salarios (los salarios reales del trabajador varón no cualificado en EEUU han permanecido estancados durante los últimos veinte años), con el resultado de que una parte creciente de la población asalariada de este país vive en condiciones de pobreza. En Europa, la presión a la baja sobre los salarios está limitada por la existencia del "salario mínimo", razón por la cual la creciente competencia se ha saldado con un aumento del paro que afecta sobre todo a los trabajadores menos cualificados.

Podríamos sintetizar el balance del nuevo escenario de globalidad en lo siguiente:

- Un aumento continuado del paro en Europa que afecta en la actualidad a 18 millones de trabajadores.

- Un aumento tendencial del paro también en EEUU y Japón (aunque de cuantía muy inferior a la europea) y, al mismo tiempo, un estancamiento de los niveles de renta de los trabajadores no cualificados quienes, en los últimos veinte años, no han sido capaces de apropiarse de ninguno de los beneficios del crecimiento económico del país en su conjunto; y un creciente aumento de las desigualdades.

- Un rápido desplazamiento del centro de gravedad económico mundial hacia el Este de Asia protagonizado por Japón y, posteriormente, por los siete países conocidos como HPE (High Performing Economy): Hong Kong, Corea, Singapur, Taiwán, Malasia, Tailandia e Indonesia. Países a los que, de

continuar la tendencia de la última década, podrían adherirse China (con sus 1.200 millones de habitantes) e incluso India (con 900 millones).

- En relación al resto del mundo en desarrollo, más incierto resulta el ascenso del protagonismo del continente latinoamericano y del mundo ex-comunista, mientras que parece extremadamente improbable que el África Subsahariana pueda engancharse al desarrollo mundial.

A la vista del balance de los últimos veinte años, parece lógico cuestionarse si el actual orden internacional garantiza que las ganancias del comercio internacional se distribuyen adecuadamente: entre los países y dentro de los países.

Parece lógico preguntarse si los objetivos de pleno empleo y de elevación del nivel de vida a los que la liberalización en el marco del Gatt está encaminada se están cumpliendo suficientemente; si en lugar de continuar apelando al "laissez-faire" y a la desregulación en el ámbito internacional como mejor sistema de organización de la actividad económica mundial no habría más bien que hacer el esfuerzo requerido para controlar políticamente un proceso cada vez más dejado al arbitrio de las fuerzas del mercado. Tal como se está desarrollando este proceso difícilmente va a favorecer que los países menos desarrollados del planeta puedan salir del círculo vicioso de subdesarrollo y explosión demográfica en que están inmersos y, en cambio, se condicionan gravemente las posibilidades de los países desarrollados para seguir llevando a cabo las políticas económicas de redistribución interna practicadas desde la segunda guerra mundial.

¿EXISTEN LOS TRES DUMPING?

Es frecuente, en el actual escenario de globalización de la economía, hacer referencia a los tres dumping: el dumping social y fiscal, medioambiental y monetario de los países en desarrollo.

Aunque la expresión de dumping social y fiscal aplicada a los países en desarrollo no es demasiado acertada, es innegable que la mayor competitividad de estos países en los mercados mundiales es, en buena parte, resultado de salarios muy bajos, a menudo muy por debajo de los que corresponderían a la productividad del trabajador; de unos niveles de protección social

muy débiles, e incluso, de condiciones de trabajo muy desfavorables para sus trabajadores (legislaciones poco exigentes o que no se respetan, trabajo de niños, etc.). Es evidente que una menor productividad debe reflejarse en un menor salario. Pero es negar la evidencia no reconocer que las diferencias salariales en el contexto del mercado mundial, no sólo reflejan diferencias de productividad, sino diferentes sistemas de organización social.

Tampoco es demasiado acertada la expresión de "dumping medioambiental" para designar el hecho, por otra parte cierto, de que las empresas de los países menos desarrollados disfruten de una ventaja competitiva asociada a los menores costes de producción en los que incurren por no verse obligados a cumplir con las exigencias medioambientales vigentes en los países más desarrollados.

Más adecuada resulta la expresión de "dumping monetario" para designar la competitividad que otorga la permanente infravaloración de las monedas de ciertos países en desarrollo.

Pero con independencia de que a cada cual le resulte más o menos apropiado calificar de "dumping" (social, fiscal, medioambiental o monetario) las ventas al exterior de los países en desarrollo a precios muy competitivos, los problemas de ajuste monumental que puede plantear la inserción de estos países en el comercio mundial están ahí. Y no se logran esquivar argumentando que países como España no hubieran tenido la oportunidad de desarrollarse si los países europeos se hubieran protegido frente a nuestros menores costes laborales. La comparación es poco pertinente:

En primer lugar, por una cuestión de dimensión. La diferencia en términos cuantitativos del problema es tal que lo hace cualitativamente distinto. Basta un rápido repaso a la historia económica de la humanidad para descubrir que no hay ningún precedente del "shock" que puede suponer para los 300 millones de habitantes europeos el hecho de que países que hoy en día agrupan a cerca de la mitad de la población mundial, con una oferta laboral superior a 1.200 millones de habitantes, se involucren en el mercado mundial y consigan un grado de desarrollo relativamente elevado en un periodo de tiempo relativamente corto. No hay que olvidar que los países desarrollados tardaron más de 100 años en doblar sus niveles de vida; los países del sudeste asiático lo han logrado en menos de

tres décadas. Ello ha sido posible por la relativa rapidez con que los países pueden hoy en día adoptar las nuevas tecnologías que permiten enormes ganancias de productividad.

- En segundo lugar, porque el patrón de desarrollo español ha implicado un continuo déficit comercial, a diferencia del modelo de desarrollo japonés, copiado más tarde por algunos países asiáticos, y que podría ser el adoptado por China en las próximas décadas (como tal vez apunta la situación superavitaria de su balanza corriente en estos últimos años). Ante un modelo de desarrollo semejante, parece lógico temer por las perspectivas del empleo en los países desarrollados, en aquellas actividades donde los costes salariales son determinantes. Puede ser una buena noticia para el consumidor pero pésima para el productor. Y no hay que olvidar que ambos coinciden en las mismas personas.

A corto plazo, la exposición a la competencia internacional no está exenta de costes: pierde valor el capital instalado en las empresas de sectores que dejan de ser competitivos y tienen que cerrar; los trabajadores que no logran recolocarse inmediatamente en sectores con futuro tienen que asumir los costes, económicos y de otra naturaleza, que el paro comporta. De ahí, la importancia crucial del ritmo y el ámbito de la liberalización frente a terceros países que puede un país asumir sin que ocasione costes económicos y sociales prohibitivos a corto y medio plazo.

Es cierto que la liberalización comercial, impulsada por las negociaciones en el marco del Gatt, es una oportunidad para todos los países del planeta porque, a largo plazo, provocará un aumento de la producción mundial, siempre y cuando se respeten adecuadamente las restricciones medioambientales. Pero también es un riesgo que hay que controlar. La cuestión es saber cómo se va a repartir esa mayor producción entre los países. Y dentro de los países, cómo se va a repartir entre los distintos factores de producción (el capital, el trabajo no cualificado y la fuerza laboral cualificada, ingenieros, abogados, informáticos, científicos, etc).

COMPETITIVIDAD, EMPLEO Y ESTADO DE BIENESTAR

Ante estas transformaciones estructurales, los socialistas

venimos reclamando la necesidad de adecuar el Estado de Bienestar a las nuevas circunstancias pero manteniendo la universalización de pensiones, la sanidad, la educación y un sistema adecuado de prestaciones por desempleo.

Pero para ello hay que crear empleo, lo cual, a su vez, en una economía abierta, requiere ser competitivo. Con este sencillo esquema en torno a tres conceptos, Estado de Bienestar, empleo y competitividad, se vienen sintetizando las líneas de actuación que debemos seguir en adelante, y así se ha recogido en el texto inicial de la Ponencia-Marco.

El problema, sin embargo, es más complejo porque, como sugiere la experiencia americana, la creación de empleo, sin más, no basta desde una perspectiva de izquierdas. Porque si en Europa los excluidos son los parados de larga duración, en EEUU la dualidad se produce de otra forma no menos rechazable:

- El volumen de empleo creado en EEUU es en su mayor parte de empleos a tiempo parcial y de poca cualificación. Los empleos bien remunerados de jornada completa no han representando más que una débil proporción.

- En muchos casos no se trata de creación de empleos nuevos, sino desdoblamiento de puestos de trabajo ya existentes: se trata por tanto, de una forma específica de reparto de trabajo.

- Los salarios reales de los trabajadores menos cualificados se encuentran estancados desde hace dos décadas.

- El empleo es una importante variable de ajuste: la mayoría de los americanos viven varios periodos de paro a lo largo de su vida.

- 23 millones de trabajadores no tienen ninguna forma de protección social.

IMPLICACIONES SOBRE EL PAPEL DISTRIBUTIVO DE LA POLITICA FISCAL

Así pues, aparentemente en el futuro y en un entorno cada vez más global, el funcionamiento del capitalismo llevará a cabo una continuada selección de las mejores empresas, los individuos más eficaces y en última instancia de los países más competitivos. El reto consiste en encontrar la mejor manera de llevar a cabo esa redistribución sin destruir todo lo que hay de positivo en la

creciente apertura de los mercados en el comercio, la competencia, la innovación y el cambio tecnológico.

De ahí que sea necesario, en mi opinión, que la izquierda vuelva a colocar la redistribución vía sistema fiscal dentro del núcleo del debate político:

- Es necesario una reflexión en profundidad sobre la reestructuración del actual sistema impositivo que favorezca la creación de empleo y un modelo de crecimiento económico sostenible. El contexto de creciente internacionalización económica y la cada vez mayor facilidad con que los factores de producción más móviles -el capital, sobre todo, y el trabajo más cualificado pueden escapar a la tributación- plantea para los socialistas el reto de evitar la progresiva erosión de las bases impositivas y mantener la progresividad que deseamos que posea nuestro sistema fiscal.

- La sustitución de cotizaciones sociales, en especial las de los trabajadores menos cualificados, por impuestos sobre el consumo reduciría los costes del factor trabajo y favorecería la competitividad de la producción nacional, manteniendo constantes los precios para el consumidor final y haciendo que los productos extranjeros contribuyan también a la financiación de la protección social de la nación.

- Una de las cuestiones más urgentes es el establecimiento de medidas que impidan la erosión de la tributación de las rentas de capital. No tiene sentido un impuesto progresivo sobre la renta que sólo acabe gravando las rentas del trabajo, sea éste dependiente o por cuenta propia, y esto es lo que acabará ocurriendo si se sigue con la progresiva desfiscalización del capital financiero.

- Es necesario también un desplazamiento de la imposición que recaee sobre el empleo hacia los impuestos medioambientales con el doble objetivo de aumentar la creación de empleo y lograr un medio ambiente menos deteriorado. Es evidente, hoy en día, que el modelo de desarrollo de nuestras sociedades está infrautilizando el factor humano y "sobreexplotando" los recursos naturales. Para restablecer el equilibrio hay toda una transformación pendiente de nuestros esquemas fiscales.

- Por todas estas razones, las intervenciones públicas a través de las políticas fiscales, entendidas en sentido amplio, incluyendo inversión a largo plazo en infraestructuras, distribución de la

renta, financiación de los sistemas de protección social (¿sería conveniente gravar la productividad aparente del trabajo en vez de los salarios?), modulación de la demanda y cambio en los precios relativos para incorporar los efectos externos de los procesos de producción y consumo, serán imprescindibles.

2. JOSE RAMON LASUEN

La recesión económica, por el incremento de los déficits públicos coyunturales que comporta, ha agravado críticamente la problemática económica de los países de la Unión Europea que ya poseían fuertes déficits estructurales.

Para poder cumplir los planes de convergencia a que se han comprometido con el fin de integrarse, como imperiosamente necesitan, en la Unión Monetaria Europea, han de empeñarse en una dura política fiscal, que tiene amplias y profundas repercusiones en un gran número de políticas económicas (sectoriales, económicas, etc.) y mercados (laborales, monetarios, etc.).

Debido al efecto reforzado de la marea cultural "laissez-faire", en ascenso aún en Europa, del colapso del comunismo en el Este y de la creciente competencia internacional, su ajuste fiscal habrá de producirse fundamentalmente vía reducción de gastos.

El criterio que han de emplear para lograrlo es también muy rígido. Por las mismas razones, en el futuro próximo, los objetivos del gasto de las Administraciones Públicas habrán de ser lo más "públicos" posibles y, en cambio, su producción lo más privada o, en todo caso, lo más competitiva, lo menos burocrática, factible.

La aplicación de estos criterios genéricos sobre ingresos y gastos públicos, delimitan tres grandes campos de decisión de política fiscal, que se plantean como el reverso de las políticas de nacionalizaciones, regulaciones e intervenciones sociales que se introdujeron en los años posteriores a la Gran Depresión y Segunda Guerra Mundial. A saber:

- 1.- Privatizaciones de empresas públicas.
- 2.- Desregulación de empresas públicas o privadas.
- 3.- Reducción o modificación del Estado de Bienestar.

El tema de la privatización es el más fácil, tanto de decidir como de poner en práctica, porque, sólo subsisten alguna de las razones que en su día justificaron las nacionalizaciones. Con la paz y la integración europea, el argumento de los sectores estratégicos ha perdido casi todo su valor. La mayor parte de los monopolios naturales han dejado de serlo, debido al efecto de la competencia "intermodal" y de las economías de "alcance". La socialización de las pérdidas es casi siempre más cara que la fórmula alternativa de las reconversiones industriales. Y, finalmente, el deseo de sustituir los aumentos impositivos por los beneficios empresariales de las empresas públicas, se ha invertido, porque, en general, las empresas públicas no dan beneficios sino pérdidas. Por lo que en lugar de permitir una reducción impositiva exigen su aumento. De hecho, sólo algunas empresas públicas producen beneficios. Por tanto, y con las excepciones temporales que sean políticamente necesarias, como tampoco hay ninguna razón para preferir la gestión privada a la pública si las dos son competitivas y tienen tasas de beneficio similares, el criterio básico, en el tema de la privatización ha de ser que el Estado mantenga únicamente aquellas empresas públicas que siendo competitivas den una tasa de beneficio superior al tiempo de interés de la deuda. El resto hay que venderlo en el momento más financieramente oportuno.

El caso de las desregulaciones se sobrepone, en Europa, al de las nacionalizaciones, porque gran parte de los sectores regulados contienen empresas de propiedad pública o mixta. Por eso es difícil de analizarlo por separado, como se ha hecho en Estados Unidos, donde apenas se habían producido nacionalizaciones.

Las regulaciones y desregulaciones se han producido también en oleadas, como las nacionalizaciones y privatizaciones. Pero empezaron antes, con la regulación de los ferrocarriles al final del siglo XIX y terminaron también antes, con la desregulación de las líneas aéreas en EE UU.

Pero las causas de la regulación y de la desregulación han sido más limitadas que las de las nacionalizaciones. Además de la genérica, de controlar los monopolios naturales, las regulaciones sólo se han producido, básicamente, por razones de economías y de economías externas y de salubridad. Las de la desregulación realizada, que ha tenido por objeto garantizar la libertad de entrada en los mercados y de fijación de precios, se han tenido

debido a las mismas razones que han justificado las privatizaciones.

Tampoco el beneficio que hoy se busca principalmente con la desregulación es, como en el caso de la privatización, la disminución del gasto y el aumento de los ingresos públicos, sino el de reducir la inflación, aunque ésta pueda indirectamente disminuir también el gasto de la deuda, al facilitar la bajada de los tipos de interés. En efecto, se ha extendido la creencia de que las empresas públicas, en colusión con sus sindicatos, que así obtienen mayores salarios, aprovechan su privilegio legal para elevar excesivamente sus precios, lo que es la causa principal de la inflación general. Proceso que no puede contrarrestar la competencia mundial porque sus servicios no son "comerciables" internacionalmente. No son ni exportables ni importables.

Teóricamente, el argumento exterior sólo es válido si el nivel de la Demanda es superior al del PIB. Y no está probado que la desregulación sea más efectiva que la reducción de la demanda para disminuir la inflación, en ese caso.

Lo que si han comprobado las evaluaciones más recientes y fiables de las desregulaciones realizadas en Estados Unidos, es que, efectivamente, han producido una mejora en el bienestar de los consumidores y productores norteamericanos del orden del 8% anual de la producción bruta desregulada. Como ésta era del orden del 17% del PIB norteamericano, el beneficio anual que ha producido su desregulación ha sido del orden del 1.4% de su PIB. Hay que destacar que el 92% de la mejora experimentada (el 1.3% de su PIB) se ha producido como consecuencia de la liberalización del transporte (el 40% en el aéreo, el 28% en el ferrocarril y el 25% en carretera) y sólomente el resto, el 7% (el 0.1% de su PIB) en telecomunicaciones, televisión, gas y Bolsa.

Pero estos beneficios se han obtenido a costa de crear efectos de desempleo graves, que no se han medido.

Parece, por tanto, que la desregulación es más deseable desde la óptica de la maximización del consumo que desde la de la producción. Y, por tanto, sólo es claramente aconsejable cuando no existen graves problemas de paro, o cuando el que ocurra es fácilmente absorbible por los otros sectores.

Cuestión diferente es cuando la desregulación está obligada por la transformaciones tecnológicas o competenciales internacionales. Ante la constitución de conglomerados

internacionales de líneas aéreas, redes telefónicas y televisivas, las desregulaciones nacionales y las integraciones internacionales son obligadas.

En cualquier caso, el hecho de que se mantengan o desmantelen las regulaciones, no altera el que la propiedad de las empresas reguladas o desreguladas, nacionales o internaciones sólo deben ser públicas cuando produzcan beneficios, no cuando generen pérdidas.

La razón básica de todo esta argumentación es que, si no es posible aumentar la presión fiscal por encima del 45% de PIB y hay que reducir el déficit público en torno a un 2% del PIB, es imprescindible ahorrar gasto público en todas las actividades que no sean la financiación estricta del Estado de Bienestar.

¿Por qué? Precisamente para garantizar así su subsistencia, porque el Estado de Bienestar es más importante que nunca para garantizar, no sólo la justicia, sino el progreso.

En efecto, las mismas razones que justifican, incluso exigen, la privatización y la desregulación, abonan por el mantenimiento y reforzamiento del Estado de Bienestar.

El mundo esá inmerso en una gigantesca y amplísima revolución industrial (tecnológica, financiera, organizativa, etc...) que, a diferencia de las previas, se produce al mismo tiempo y a escala planetaria, debido a la globalización de la inversión, producción y consumo.

Para beneficiarse de ese proceso de cambio habrá que llevar a efecto grandes transformaciones económicas, sociales y políticas, que naturalmente beneficiarán más a unos que a otros y que, por tanto, exigirán grandes compensaciones de los ganadores a los perdedores relativos, pues de otra forma no se llevarán a efecto, con lo que todos serían perdedores absolutos.

La fortísima competitividad que nos envuelve exige, por ello, una flexibilidad y movilidad ocupacional que sólo se puede conseguir con un aumento de la solidaridad colectiva, con un Estado de Bienestar más eficaz que los previos.

Hoy más que nunca el Progreso estable sólo puede ser Moral. Sin la firmeza política y la ductibilidad económica, que sólo garantizan la libertad y la justicia, es imposible afrontar con éxito el cambio mundial que se avecina.

Pero, para financiar ese Estado de Bienestar, no basta con eliminar el gasto público en subvenciones a empresas públicas o

privadas y comenzar a obtener rendimientos del patrimonio público, ni con reducir la carga de la deuda disminuyendo la inflación, como garantizan la privatización y la desregulación. Es preciso aumentar los ingresos públicos sin incrementar la presión fiscal y de la manera que menos impidan, y que a ser posible faciliten, el crecimiento económico. Porque hay que recalcar que, si bien es cierto que sin protección social no hay posibilidad de progreso en libertad, también es cierto que sin crecimiento económico no es posible mantener un sistema de protección social efectivo.

Dos son las grandes líneas de acción posibles.

Para aumentar los ingresos públicos sin desincentivar el trabajo y la inversión es preciso llevar todas las tasas sobre servicios y bienes públicos (especialmente, redes de transporte) y, sobre todo, sobre bienes de mérito (educación y sanidad) así como todos los impuestos sobre "vicios", el alcohol, el tabaco, etc... así como incrementar la cotizaciones sociales (redistribuyéndolas).

Para disminuir el efecto nocivo sobre el crecimiento, que tiene la actual estructura impositiva, como he venido advirtiendo desde hace quince años, es necesario: reducir las cotizaciones sociales de los empleadores, y aumentar más que compensatoriamente la de los empleados, y transformar progresivamente la imposición progresiva sobre la renta en una imposición progresiva sobre el gasto, deduciendo crecientemente de la base impositiva el ahorro y la inversión. Dentro de ésta, asimismo, sería conveniente ampliar su base, disminuir el número y el abanico de tipos, reducir las exenciones y deducciones, y simplificar las declaraciones.

Con estas recomendaciones es posible reducir el gasto y el déficit público a niveles y de forma que permitan garantizar el crecimiento competitivo y la protección social, así como la integración en la Unión Monetaria.

Las medidas anteriores garantizan un Estado de Bienestar igual más pequeño pero más fuerte que en el pasado. Suponen, por supuesto, la congelación del número de funcionarios, pero no de su remuneración, que puede y debe aumentar. Pero exigen la desburocratización creciente de las Administraciones Públicas.

3. ENRIQUE MARTINEZ ROBLES

1. INTRODUCCION.

El Estado de Bienestar es el producto de un desarrollo histórico que comenzó a gestarse entre los grandes conflictos sociales de finales del S. XIX y principios del XX que culminaron con la Gran Depresión y las dos grandes guerras. Sin este antecedente histórico, sería prácticamente imposible explicar las grandes conquistas sociales que se han producido durante la mayor parte de este siglo. Aún más, me atrevería a decir que el colapso de los países en los que se instaló el denominado "Socialismo Real" no se habría producido tan fácilmente si las sociedades democráticas no hubieran podido presentar un Estado Social interactivo con el mercado, de una gran eficacia para el desarrollo económico y social de los pueblos.

En segundo lugar, el Estado ha constituido un espacio idóneo para la realización de los ideales de la Ilustración, de la igualdad, la libertad y la solidaridad que tomaron carta de naturaleza en los albores del S. XIX. Estos ideales admitidos hoy como básicos por todos los partidos políticos y organizaciones sociales, han llegado a impregnar la cultura ciudadana de las sociedades avanzadas.

En tercer lugar, el modelo institucional, económico y social que se conoce como Estado del Bienestar es expresión de la voluntad transformadora de un conjunto de fuerzas y sectores sociales que conforman un bloque social coherente en el que desde su inicio se insertó el mensaje y la práctica política del socialismo democrático.

Es necesario no obstante reconocer que el nacimiento y profundización del Estado de Bienestar ha disfrutado de unas condiciones de desarrollo económico sostenido durante la segunda mitad de este siglo que, aunque con retrocesos de carácter cíclico, ha mostrado una fortaleza inusitada. Y esto es precisamente uno de los puntos más sensibles en torno al debate actual sobre su futuro. Porque está siendo la grave recesión económica actual la que sitúa en primer plano la aparente insostenibilidad de las bases ideológicas, políticas y económicas que lo configuran. Y al señalar que se sitúa en primer plano, no pretendo transmitir que estas condiciones hayan surgido de súbito. En realidad, las bases de este debate se han ido gestando

durante un período considerable que tiene su arranque en la segunda mitad de la década de los años 60, que se agudizó en los años 70, y que son el resultado de cambios esenciales acaecidos en este período.

Si a lo anterior añadimos el profundo cambio en las actitudes, generado por la revolución en las comunicaciones, la creciente unificación de la matriz tecnológica y la internacionalización de la economía, percibiremos como el debate sobre el Estado de Bienestar transcurre en una constelación de planos que se interrelacionan y que únicamente son separables en el análisis formal. Esto nos conduce a una idea de extrema complejidad. Una complejidad que se caracteriza por la ausencia de soluciones inmediatas de carácter estable, en tanto que los problemas son acuciantes y que muchos individuos y organizaciones con profundas raíces históricas tratan de resolver, a veces, refugiándose en la resurrección de ideologías colectivistas utópicas o liberales a ultranza, no menos utópicas. La complejidad, además, encuentra sus raíces en una profunda transnacionalización y globalización de las economías y de las relaciones entre Estados, y entre los propios colectivos, que restan importantes grados de discrecionalidad a las políticas económicas nacionales, lo que equivale a decir que no es posible establecer, ya que resulta aventurado e incluso peligroso y muy comprometedor, estrategias de carácter puramente nacional para enfrentarse a los nuevos retos.

El crecimiento de la actividad pública estatal no ha sido en consecuencia, producto de la voluntad unilateral de políticos o funcionarios; sino más bien la conclusión y desarrollo lógico de un proceso histórico que ha garantizado el desarrollo pacífico de las sociedades avanzadas, en un contexto que ha propiciado un avance sin precedentes de las capacidades productivas, haciendo partícipes de este desarrollo a amplias capas de la población. Salvo contadas excepciones, el Estado ha producido aquello que era considerado marginal o inabordable por la iniciativa privada, y ha regulado aquellos aspectos sociales que, en ausencia de regulación, se hubieran constituido en espacios de distorsión a este funcionamiento de armonía, desarrollo e innovación.

Sin embargo, es necesario reconocer que las circunstancias históricas han cambiado y que se han producido alteraciones importantes de carácter político, económico, ideológico y social

que obligan a establecer nuevos postulados y a rediseñar un nuevo espacio para la acción pública, que se configure sobre el convencimiento de que MERCADO, SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO conforman la trilogía básica para el impulso del bienestar social. La llamada Sociedad de bienestar no puede en consecuencia contraponerse con el papel regulador del Estado, de la misma forma que el mercado y la iniciativa privada no logran su potencial eficiencia como asignadora de recursos, sino cuando confluyen con la acción de políticas públicas coherentes.

En este entorno de complejidad ¿qué papel ha desempeñado la política fiscal en España en los últimos años?, ¿cuál son los dilemas que deberá abordar en el futuro?.

Pasemos a referirnos a estos extremos de forma más concreta.

2. LA POLITICA FISCAL ESPAÑOLA EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTA Y PRIMEROS NOVENTA.

1 - En la década de los ochenta hemos asistido en España a un proceso de crecimiento y progresiva consolidación del Estado de Bienestar. Nuestro país, como es de sobra conocido, llegaba a este punto con un importante retraso respecto a los países de nuestro entorno. La presión social para conseguir la provisión generalizada de bienes y servicios públicos no atendidos en el período anterior, junto con la extensión de programas de mantenimiento de rentas y la creación de una red de infraestructuras públicas propia de un país moderno obligaban al sector público a dar respuestas adecuadas en el nuevo marco democrático.

La coincidencia de nuestro proceso de transición democrática con una crisis económica, como la vivida hasta bien entrada la década de los años ochenta, complicaba el escenario de la política fiscal, limitando los recursos disponibles e incrementando la presión sobre las demandas de actividad pública. En este contexto, algunos hechos claves de nuestra reciente historia se añadieron para conformar aún más restricciones a la política fiscal -proceso de descentralización autonómico, incorporación a la Comunidad Europea- junto con los tradicionales problemas estructurales de nuestra economía y en particular de nuestro nivel de competitividad.

2.- En el ámbito de los países de la O.C.D.E., la política fiscal

en los años setenta se caracterizó por un importante desarrollo de los sectores públicos, mediante el aumento de la participación de los gastos públicos totales respecto del volumen global de recursos de la economía, medido generalmente en términos de Producto Interior Bruto

Los escasos resultados obtenidos por la aplicación de políticas fiscales expansivas en relación con la crisis económica generada por el primer shock petrolífero de 1973, dio lugar a que se empezara a cuestionar de forma más o menos generalizada el paradigma de política económica del pacto Keynesiano basado en la expansión del sector público, uno de los pilares del propio Estado de Bienestar.

Tras el segundo shock petrolífero de 1979, comenzaron a aplicarse políticas fiscales de signo contrario, es decir, restrictivas respecto del volumen de actividad pública. No obstante, el comportamiento de los estabilizadores automáticos del presupuesto -fundamentalmente, reducción de ingresos públicos y aumento de las partidas de gasto relacionadas con políticas de mantenimiento de rentas- puso de manifiesto la dificultad de reducir e incluso mantener en sus valores los importantes déficit públicos generados en los años de la crisis.

Con la llegada de la recuperación económica de mediados de los años ochenta, los desequilibrios en las cuentas públicas empiezan a corregirse. No obstante, esta tendencia no es aplicable de forma general a la totalidad de países de la O.C.D.E. Por un lado aparecen una serie de países en los que la reducción del déficit público se plantea como objetivo prioritario de la política económica -Alemania, Reino Unido, Japón, Francia, Australia, Dinamarca, Irlanda, Suecia- entre los más significativos. Sin embargo, en otros países, pese a la recuperación de sus economías, el desequilibrio financiero del sector público no se reduce de forma notoria, e incluso, en algunos casos tiende a aumentar -Estados Unidos, Italia, Canadá, Austria, Bélgica, Islandia, Holanda, Portugal, España-.

3.- Centrándonos en el caso de nuestro país, la evolución de la política fiscal en la década de los ochenta y principios de la de los noventa presenta una serie de características singulares.

Por una parte, debe destacarse nuestro retraso histórico en la convergencia con los niveles de gasto público y presión fiscal medios existentes tanto en el ámbito de los países de la

Comunidad Europea como en relación con los países de la O.C.D.E. Esta circunstancia ha dado lugar a que el crecimiento de nuestro sector público haya sido extraordinariamente vertiginoso en los últimos quince años y, en especial, en la última década. En 1974, el ratio gasto público/PIB se situaba en torno al 24 por ciento, mientras que en 1992, es de aproximadamente el 45 por ciento, aún por debajo de las medias Comunitarias y de la O.C.D.E. De forma paralela, la presión fiscal ha crecido espectacularmente en este período, pasando de un ratio en 1974 cercano al 25 por 100 del PIB a una cifra aproximada al 36 por 100 de dicha magnitud. El crecimiento anual de la presión fiscal en los últimos doce años ha sido, como media, prácticamente de un punto por año.

A pesar del crecimiento de los ingresos, la magnitud del desarrollo del gasto para el total de las Administraciones Públicas, supuso el mantenimiento de importantes déficits en todos los ejercicios presupuestarios. En esta evolución histórica pueden distinguirse dos fases:

Una primera, que culminaría con el inicio de la recuperación económica de mediados de los años ochenta. En ella, el importante crecimiento del gasto público vendría explicado por la recuperación de las libertades democráticas y la necesidad de atender a las presiones sociales de gasto generadas en los años anteriores. Otra característica de este período es que el nivel de gasto planteado no podía ser cubierto por los ingresos públicos, pese a su potenciación tras la reforma fiscal. Esta situación dio lugar a un importante crecimiento de la necesidad de financiación que llegó a alcanzar en 1985 el 7 por ciento del PIB.

Una segunda fase, que comprenderá hasta el año 1992, en la que a su vez pueden diferenciarse tres períodos:

a) Uno primero, de 1985 a 1987, en el que el Estado reduce su necesidad de financiación desde el 7 por ciento hasta el 3,2 por 100 del PIB. Parcialmente provocada por el comportamiento automático, de signo positivo, de los ingresos y gastos públicos ante el crecimiento económico.

b) A partir de 1988 la orientación de la política presupuestaria cambia de signo tornándose expansiva, hecho que puede corroborarse observando el crecimiento de prácticamente todas las políticas de gasto por encima del ritmo de crecimiento de los ingresos públicos en este período.

c) Iniciada la década de los 90, con la llegada de los primeros síntomas de la actual crisis económica, la política presupuestaria española se verá condicionada en cierta medida por la necesidad de concluir proyectos de gasto público iniciados en la fase expansiva del ciclo. Así en 1991, el saldo presupuestario tiene una importante orientación expansiva. Sin embargo en 1992, con la plena incorporación de nuestro país al proceso de Unión Económica y Monetaria Europea se decide la aplicación de medidas restrictivas que intenten hacer converger a nuestra economía con los indicadores medios de política presupuestaria de los principales países de la Comunidad Europea. La aplicación de medidas tendentes a lograr esta convergencia se ve dificultada en gran medida por el agravamiento de la crisis económica en la segunda parte de 1992. El funcionamiento estabilizador del presupuesto provoca una fuerte erosión del saldo presupuestario en 1993, en el que las previsiones fijan la necesidad de financiación para el conjunto de las Administraciones Públicas para 1993 en torno a 7 puntos del PIB.

En otro orden de cosas, la política fiscal aplicada en los últimos años se ha caracterizado por un componente claramente redistributivo, tal como han puesto de manifiesto las investigaciones efectuadas por la Fundación Argentaria y el Instituto de Estudios Fiscales.

En el área de los ingresos el I.R.P.F. ha ejercido un significativo efecto reasignador en la distribución personal y regional de la renta y su capacidad redistribuidora casi se ha duplicado a lo largo de la década.

Por lo que se refiere al gasto público entre 1980 y 1990 se registra una mejora importante en su carácter redistributivo, especialmente a través del gasto en sanidad y la desigualdad en la distribución personal del gasto familiar, se reduce significativamente.

3. SITUACION ACTUAL DE LA POLITICA FISCAL EN ESPAÑA.

La situación económica actual caracterizada por la fuerte recesión por la que atraviesan los países desarrollados, y entre ellos el nuestro, condiciona el carácter de las políticas presupuestarias a aplicar por los diversos gobiernos.

En el caso español, debemos hacer una serie de consideraciones particulares sobre la situación actual, tanto por el lado de la política de ingresos públicos, como en relación con los programas de gasto público. Estas consideraciones atienden a una serie de circunstancias características de la actividad del sector público en nuestro país que a continuación pasamos a reseñar.

Por el lado de las actuaciones públicas:

a) Coincidencia en el tiempo de la consolidación del Estado de Bienestar con un intenso y corto proceso de descentralización -10 años- dirigido a potenciar la estructura autonómica y local, que ha reducido el peso de la Administración Central a cifras próximas al 60 por 100 del total del gasto público. Esta situación parece estar en el origen de algunas disfunciones y duplicidades presentes en la provisión de bienes y servicios públicos en nuestro país.

b) La incorporación de España al proceso de Unión Económica y Monetaria Europea, lo que exige alcanzar una convergencia real de nuestra economía respecto a la media de países miembros de la Comunidad. Lograr esta convergencia real exige adoptar medidas de saneamiento con fuerte incidencia en la política presupuestaria y por tanto en las actuaciones públicas.

c) Presencia creciente de fuertes demandas de los ciudadanos hacia el sector público para conseguir mayores niveles de cobertura social, que en gran parte han de dar lugar a nuevas actividades públicas. Por otra parte, estas demandas coinciden con una valoración muy crítica de los ciudadanos de la eficacia y nivel de calidad de los servicios recibidos.

d) La actual situación de recesión económica provoca incrementos importantes en las partidas de gasto asociadas a programas de mantenimiento de rentas -seguro de desempleo, subvenciones a empresas, etc.- lo que termina trasladándose, ante la ausencia de mecanismos de control y la escasez de ingresos impositivos, a las cifras del déficit público.

e) En la esfera de la gestión pública, los problemas de organización y funcionamiento de un sector público que, pese a la importante reforma experimentada a lo largo de la última década, no ha podido ajustarse de forma completa a la dimensión exigida por los nuevos objetivos y necesidades, tanto en términos cuantitativos -importante volumen de gasto público gestionado-

como cualitativos -nuevas actividades y demandas-.

Por el lado de los ingresos públicos:

a) Una relativa imposibilidad de incrementar la recaudación impositiva por la vía del aumento de la presión fiscal individual a partir del actual nivel de imposición soportado por las personas físicas y jurídicas. Esta situación está a su vez explicada por dos factores. El importante crecimiento anual de la presión fiscal registrado en la última década, lo que provoca un incremento muy importante de la denominada "presión fiscal psicológica" y lo que esto puede conllevar de contestación fiscal. Y por otra parte, la imposibilidad de salirse, sin fuertes consecuencias negativas respecto a la localización de factores productivos, de la línea marcada por el conjunto de países en el que nuestra economía se desenvuelve.

b) La presencia en nuestra sociedad de unos niveles de cumplimiento fiscal, que aunque similares a los países de nuestro entorno, se encuentran por debajo de lo que sería deseable. Esta situación, además de erosionar la capacidad financiera del sector público puede provocar descontento social respecto a la generalidad en la aplicación del sistema impositivo.

c) La plena incorporación de nuestro país al proyecto europeo ha exigido nuestra entrada en el proceso de armonización fiscal de la Comunidad Europea. La estrategia competitiva adoptada en este proceso está provocando una cierta reducción de la tributación de las rentas del capital con lo que esto puede suponer respecto al mantenimiento de la presión fiscal o de su concentración en determinados grupos de contribuyentes.

d) La actual situación económica da lugar a una congelación, cuando no reducción de los niveles de recaudación impositiva. A la disminución de ingresos originada por la disminución de la actividad económica se añade la aparición de "brechas fiscales" ocasionadas por la multiplicación de beneficios fiscales introducidos en la política presupuestaria con el objetivo de impulsar la actividad económica.

4. PERSPECTIVAS DE FUTURO EN POLÍTICA FISCAL

El crecimiento económico es el único modo de generar empleo. Por tanto la política económica debe buscar un ritmo de crecimiento sostenido en sintonía con otras variables como son la

inflación, el déficit público y el déficit exterior.

La tasa de paro, el principal problema actual de nuestra economía, es una variable que depende de la evolución de todos los anteriores factores. El nivel de paro actual se puede explicar por factores que inciden por el lado de la demanda y factores que inciden por el lado de la oferta, distinción que es importante para poder diversificar las medidas de actuación más apropiadas en función de las causas determinantes del paro.

Desde esta perspectiva la política fiscal es sólo uno de los posibles instrumentos de actuación sobre el crecimiento económico.

La política fiscal puede actuar sobre las expectativas empresariales con dos horizontes temporales distintos: en el corto y medio plazo por el lado de la demanda, y en el medio y largo plazo por el lado de la oferta.

En este sentido las actuaciones por el lado del gasto se deben concentrar en la inversión pública real y la mejora del capital humano de acuerdo a las necesidades del mercado, manteniendo el control sobre el déficit público, pero sin deflacionar más la economía.

Por el lado del ingreso actuaciones sobre los incentivos fiscales a la inversión y el empleo, con carácter general y de manera más selectiva en relación con las PYMES. De esta forma se incide en las expectativas empresariales a corto plazo.

Una vez señalados los condicionantes de la situación actual y algunas de las pautas de la política fiscal que estamos aplicando, trataré de exponer a modo de reflexión final una serie de propuestas que pueden servir para delimitar a grandes rasgos la política fiscal en los años venideros. Dichas propuestas se insertan en una visión renovada del papel del Sector Público y más específicamente del Estado y la Sociedad de Bienestar en nuestro país.

La necesidad de atender con mayor eficacia y calidad una demanda cada vez mayor de bienes y servicios públicos, así como de garantizar unos niveles aceptables de prestaciones sociales, sin olvidar la inexcusable necesidad de afrontar la creación de capital público siguen siendo los objetivos principales irrenunciables. Al mismo tiempo, no pueden desconocerse las restricciones expuestas, sintetizables en las pocas posibilidades de incrementar los ingresos públicos salvo a través de un mejor cumplimiento

fiscal y la inviabilidad de acudir al endeudamiento. La política fiscal de los años próximos estará condicionada por estos objetivos y restricciones.

Las restricciones establecidas sólo son consistentes en cuanto a su cumplimiento simultáneo si enfocamos el problema hacia un objetivo fundamental: la consecución de un sector público eficiente.

La obtención de recursos adicionales que permitan afrontar una mayor provisión, tanto en calidad como en cantidad de bienes y servicios públicos, prestaciones sociales y formación de capital público, solo puede lograrse a través de dos fuentes fundamentales: una utilización más eficiente de los recursos públicos que deberá conducir a una liberación de recursos públicos cautivos en la realización ineficiente de actividades públicas; y la lucha eficaz y persistente contra el fraude fiscal que debe permitir incrementar la recaudación impositiva sin que esto suponga aumentar la carga fiscal individual por encima de los objetivos potencialmente establecidos como deseables.

Centrándonos en la necesidad de conseguir un sector público más eficiente, el problema se sitúa, al igual que sucede en un importante número de países de nuestro entorno, en la necesidad de modernización tanto de sus aspectos organizativos como de su funcionamiento económico-financiero.

La evolución del nivel de cobertura de necesidades sociales y la evolución del gasto público ponen de manifiesto que pese al incremento cuantitativo de este último, el grado de eficiencia en el empleo de dichos recursos es susceptible de mejorar significativamente.

4. LUIS MARTINEZ NOVAL

La interesante polémica que en los últimos meses se ha ocupado de la situación y perspectivas del Estado de Bienestar, ha consumido más energía política e intelectual en el análisis de la evolución del gasto y en la crítica o defensa de las acciones para moderarlo, que en la valoración de las consecuencias de su actual esquema de financiación y en las posibilidades de su sostenimiento futuro.

El rótulo que acota las materias a discutir en esta Mesa me

permite especializar mi intervención. Quiero dedicar el tiempo que me corresponde a proponer cuestiones que entiendo deben ser objeto de controversia y a avanzar en cada una de ellas mi punto de vista, dedicando más atención a la vertiente del ingreso que a la del gasto.

Respecto de este último sólo me interesa resaltar que el peso relativo del gasto social en nuestro país ha alcanzado ya el 22,7% en términos de PIB y el 33,7% en relación a la renta familiar disponible. Pero quizá no sean suficientes ambas cifras para ilustrar sobre el esfuerzo que ello representa para la sociedad española. Es preciso tener en cuenta, además, que la presión fiscal en términos de PIB está en nuestro caso por debajo de la presión media en la Unión Europea, lo que añade una cuota adicional a la importancia que el gasto social tiene en el conjunto del gasto de las Administraciones Públicas.

Vuelvo, entonces, a la vertiente del ingreso para plantear los que estimo como restos del Estado de Bienestar. Entiendo que éste es el compendio de tres tipos de prestaciones que, entre nosotros, podemos catalogar como desempleo, seguridad social y asistencia sanitaria. Tres elementos que engloban prestaciones contributivas y prestaciones asistenciales y que, también en los tres casos, tienen una financiación mixta: parte con impuestos generales y parte con cotizaciones sociales.

Como organización política, nosotros hemos sostenido en el tiempo, y nuestros gobiernos han avanzado en esa dirección, la delimitación entre lo contributivo y lo asistencial y la financiación diferenciada de cada una de tales modalidades.

Es bien conocido que la financiación del Estado de Bienestar cualquiera que sea su procedencia, atraviesa hoy por dificultades propias del corto plazo, pero gravitan también sobre las mismas incertidumbres en el largo plazo.

La recesión económica y sus efectos sobre la actividad y el empleo acabaron por trasladar inevitablemente dificultades a los ingresos fiscales, bien en forma de impuestos o de cotizaciones. Son los típicos problemas de corto plazo que cualquier sistema de protección social atraviesa durante la fase baja del ciclo. No deben causar, por consiguiente, mayor alarma que la que se deriva de una situación en la que el déficit público ya no puede jugar el papel anticíclico que las ideas keynesianas le atribuían en economías cerradas.

En el largo plazo, los problemas que ponen en cuestión la pervivencia futura del Estado de Bienestar son de índole diversa. Pretendo sólomente apuntar dos de ellos. De un lado los cambios demográficos y, de otro, la creciente competencia de países que no poseen sistema de protección alguno y que, por tanto, producen bienes y servicios sin cargas justificadas por motivos sociales.

La tentación inmediata para resolver los problemas de financiación del Estado de Bienestar, sea a corto o largo plazo, es muy clásica: aumentar los ingresos del sistema en su doble vertiente de impuestos y cotizaciones. Sin embargo, la receta clásica sólo puede ser aconsejable en muy reducida cuantía a poco aprecio que uno tenga por el empleo, porque este problema del que hablo remite directamente a la fiscalidad del empleo, que es de lo que quiero decir alguna cosa.

Entiendo por fiscalidad del empleo el conjunto de gravámenes que reducen la nómina de los asalariados -el término al uso es "cuña fiscal"- y que se compone de retenciones del IRPF, cuotas sociales a cargo de la empresa y cuotas sociales a cargo del asalariado. Pues bien, en la realidad española se suelen defender con frecuencia dos propuestas en las que me quiero detener un instante.

La primera es la conveniencia de sustituir cuotas o cotizaciones a la Seguridad Social por impuestos indirectos en general o por recursos de IVA en particular. Quienes están tras esta propuesta dan por cierto que el empleo se beneficiaría del tal sustitución al trasladar la carga fiscal del empleo al consumo. Pero ni el razonamiento ni la constatación empírica de éste han podido obtener conclusión alguna al respecto. Hay incluso trabajos cuyo resultado es el contrario: una reducción del empleo, que aparece asociada al aumento de la inflación que se deriva del incremento del tipo de IVA.

La segunda tiene que ver con la magnitud de la "cuña fiscal" que, se asegura, alcanza tal nivel que daña irremediamente la competitividad de nuestros bienes y servicios. Bueno, pues sobre datos objetivos esa afirmación no se tiene en pie. Les sirve a los empresarios para la batalla política, pero no se ajusta a la realidad. Ni antes ni ahora la fiscalidad del empleo -"la cuña fiscal"- ha sido en términos relativos una cortapisa para la competitividad de nuestros bienes y servicios. En concreto, hay

una cuantificación referida a dos fechas suficientemente separadas en el tiempo como son 1.983 y 1.993. En esos dos momentos, queda claro que en el conjunto de países que en mayor medida compiten con nosotros, España ocupa uno de los últimos lugares en lo que se refiere a la magnitud de la "cuña fiscal".

En relación con la primera propuesta no quiero sostener la idea de que no hay alternativa a las cotizaciones sociales. Ciertamente que la hay, aunque no en la modalidad contributiva, en la que la tendencia es a la acentuación de la proporción entre cotizaciones y prestaciones. Sin embargo, en la modalidad asistencial o no contributiva la alternativa más aconsejable no parecen ser los impuestos indirectos, sino los directos. Ahí tenemos la reciente experiencia francesa que ha creado un nuevo impuesto directo -la Contribución Social Generalizada- afectado expresamente a la financiación de la política social.

Por lo que se refiere a la segunda, tampoco voy a sostener la conveniencia de incrementar la "cuña fiscal", lo que sería compatible con el objetivo del empleo. Pero lo que no tiene sentido, como afirma una y otra vez la CEOE, es que la fiscalidad haya que reducirla para converger con nuestros competidores, porque si de verdad hay que converger, el movimiento sería al alza y no a la baja. En todo caso, en las presentes circunstancias de la Unión Europea sería peligroso que los países miembros se deslizaran por la pendiente de las reducciones competitivas de la fiscalidad del empleo como medida defensiva de la competitividad una vez que las devaluaciones han dejado de ser el instrumento clásico de defensa.

Los mayores problemas del Estado de Bienestar se presentan en las consideraciones de medio y largo plazo. La globalización de la economía y la apertura al exterior de los países europeos han desvelado con crudeza la competencia que plantean países en los que la inexistencia de esquemas de protección social o de regulación del mercado de trabajo reducen considerablemente los costes laborales. Los problemas son bien conocidos en nuestra -y para nuestra- realidad productiva. Un día son los textiles de Singapur, otro los ajos chinos, y así sucesivamente. La consecuencia es siempre la misma: empleos nacionales se ven amenazados por la ofensiva de bienes que proceden de países en

los que el Estado de Bienestar aún no forma parte de su identidad social.

La respuesta que hasta el momento hemos dado a este problema es peligrosamente resignada. Es algo así como el principio del libre comercio es irrenunciable, la pervivencia del Estado de Bienestar exige la reducción de su tamaño. Ante ello es necesaria una primera afirmación: la solución a este reto o amenaza, como se le prefiera llamar, no será nacional, por muchos motivos tiene que ser resuelta en la instancia comunitaria. En este marco caben, entonces dos tipos de acciones. Una tiene que ver con el papel que en las nuevas condiciones de las relaciones internacionales debe de jugar la OIT. Este organismo de la ONU debería centrar su esfuerzo en la extensión y vigencia de los derechos de los trabajadores a todos los países miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Carencia de libertad sindical, horarios y jornadas inhumanos, trabajo de los niños y ausencia de derecho alguno, son algunas de las bases sobre las que se apoya la competitividad de esos países que se denominan emergentes.

Ciertamente que la Unión Europea no puede cerrar sus fronteras y convertirse en fortaleza comercial para los productos procedentes de terceros países, condenándolos a un crecimiento lento y limitando sus posibilidades de desarrollo. Una idea política progresista no puede auspiciar esa solución basada en el proteccionismo a ultranza. Aunque tampoco se puede aceptar desde nuestras posiciones que sea el desmantelamiento del Estado de Bienestar la contrapartida inevitable a la vigencia del principio de libre comercio. La socialdemocracia no puede aceptar, ni desde la perspectiva de la Unión Europea, ni desde la de nuestros países competidores que, aquí y allí, haya una incompatibilidad insuperable entre el progreso social y el desarrollo económico.

Además del reforzamiento de la función de la OIT, se ha propuesto ya desde posiciones del socialismo democrático europeo el establecimiento de un "arancel social" a los productos procedentes de esos países. Naturalmente que la readecuación en aduanas se dirigirá, íntegramente, a la financiación de proyectos de desarrollo en esos países exportadores.

En los últimos tiempos el Estado de Bienestar ha estado también sometido a la consideración de los problemas a largo

plazo fundados en los cambios que la sociedad española -como tantas otras- experimentará en el futuro. Mayor presencia de personas mayores de 65 años, mayor esperanza media de vida y menor tamaño de las cohortes potencialmente activas en el mercado de trabajo, son los problemas que se atisban en el horizonte. En definitiva, envejecimiento de la población y consecuentes dificultades demográficas para alcanzar una relación de cotizantes/beneficiarios que garantice una financiación que excluya el incremento de tipos de cotización.

De ese modo, los problemas del Estado de Bienestar parecen proceder de los cambios demográficos que nuestra sociedad sufrirá en el primer cuarto del siglo XXI, y a decir verdad que en lo que se refiere al aumento de la población pasiva hay poco que decir que no sea constatar que ese proceso presionará al alza el gasto social. Sin embargo, en el otro extremo de la población, en los estratos más jóvenes, se sitúa también una parte del problema. Ese punto de vista sostiene que el aumento de la población pensionista estará acompañada de la reducción del número de jóvenes. Es decir, no habrá suficientes jóvenes en el futuro para financiar con sus cotizaciones las prestaciones de tantos mayores.

Ese modo de ver las cosas sería acertado, desde mi punto de vista, y difícilmente contestable, por cierto, si el razonamiento se hace exclusivamente en términos de población nacional. Pero yo creo que en eso estriba el error. En que el argumento demográfico no se puede ni se debe circunscribir a la población española, a los jóvenes españoles. Ese enfoque olvida los movimientos migratorios y el creciente protagonismo que nuestro país ha ido adquiriendo en esos flujos de población, precisamente como país receptor. Por consiguiente el problema futuro del Estado de Bienestar no será la carencia de jóvenes o de población activa. El problema más bien, provendrá del empleo, en la seguridad de que si la economía española genera puestos de trabajo suficientes, no faltarán personas -nacionales o foráneas- para ocuparlos.

Estamos en idéntica tesitura a la que algunos países europeos vivieron en la década de los sesenta. Entonces, centenares de miles de trabajadores no comunitarios encontraron la solución a la vida de sus familias en los empleos que generaban las economías alemana, belga, holandesa, etc. Eran y son países en

los que la socialdemocracia determinó en buena medida la naturaleza y funciones de los sistemas de protección y, por ello, todos los trabajadores migrantes se integraron en la actividad laboral de esos países sin discriminación alguna. Fueron cotizantes de tales sistemas de protección, sostuvieron el Estado de Bienestar y hoy son beneficiarios del mismo.

¿Qué puede hacer irreplicable un proceso similar en el futuro?, Sencillamente, el empleo.

Es así como por distintas vías argumentales la financiación de Estado de Bienestar conduce al empleo. Ciertamente, nada nuevo. El Estado de Bienestar en sus balbucesos y en su posterior consolidación estuvo fundado financieramente en el pleno empleo, cuando éste se alcanzaba con políticas keynesianas que operaban en una realidad laboral caracterizada por contratos indefinidos y baja tasa de actividad femenina.

El empleo sigue siendo -y lo será en el futuro- la variable fundamental del Estado de Bienestar. Lo que han cambiado sustancialmente son las condiciones en las que la creación de puestos de trabajo debe tener lugar. Nuestras economías ya no son cerradas y en el mercado de trabajo proliferan contratos atípicos a la vez que crece la tasa de actividad femenina.

En las circunstancias del presente, y en las que se pueden proyectar hacia el futuro, el empleo es más que nunca el corolario de la competitividad. En el pasado, la competitividad compatible con el avance del Estado de Bienestar se correspondía con un modelo de relaciones industriales basado en la concertación de los agentes económicos y sociales entre sí y de éstos con sus respectivos gobiernos. El consenso social se construía en torno a corresponsabilización en torno a grandes objetivos como la contención de la inflación. Dicho eso, el interrogante es inmediato ¿Se puede pensar en la pervivencia del Estado de Bienestar sin el concurso de los interlocutores sociales?. Sería más difícil, sin duda alguna. Pero con consenso o sin consenso -mejor con él, ya digo- los socialistas estamos obligados a seguir haciendo un esfuerzo intelectual, primero, y político, después, para reformar cuanto se considere conveniente para la vigencia en nuestra sociedad de un principio irrenunciable para nosotros: la solidaridad.

5. EMILIO ONTIVEROS

He de destacar, en primer lugar, la relevancia del enunciado propuesto para esta mesa redonda. Vivimos un momento dominado por una cierta perplejidad en la que concurren, además de la singularidad de la crisis por la que atraviesan la generalidad de las economías europeas, el agotamiento aparente de las vías convencionales de intervención del Estado en la economía y el consiguiente cuestionamiento del Estado de Bienestar. Mi intervención se limitará a realizar una breves consideraciones sobre cada uno de estos puntos, con mayor énfasis en la naturaleza de la crisis económica como restricción más amplia a la preservación de las características actuales del Estado de Bienestar.

1. LA SINGULARIDAD DE LA CRISIS ECONOMICA.

Creo que es fácil convenir a estas alturas que la situación por la que atraviesan las economías industrializadas, incluida la española, es algo distinto, más complejo, que la propia de una mera sucesión de fases cíclicas. Los rasgos diferenciales que presenta la actual crisis económica tendrán implicaciones significativas sobre las elecciones de las vías posibles para su superación, en especial sobre las posibilidades de utilización de las políticas fiscales y, en definitiva, sobre las ganancias de bienestar de los ciudadanos. Dichos rasgos serían los siguientes:

a) Recuperación menos intensa y más lenta que en salidas de recesiones anteriores.

Por cuarto año consecutivo, en 1993, la economía mundial experimentará una tasa de crecimiento inferior al promedio de los últimos veinte años. El conjunto de los países industrializados habrá crecido menos que en 1992 y, en 1994, sólo las economías anglosajonas que primero entraron en la recesión serán las que liderarán ese tímido crecimiento. A pesar del definitivo asentamiento del proceso de recuperación de la economía estadounidense, éste no está disponiendo de la intensidad de los que sucedieron a anteriores recesiones y, en todo caso, se muestra insuficiente para ejercer un arrastre significativo sobre el resto de las economías. El conjunto de la Unión Europea no es probable que registre tasas de crecimiento superiores al 2% hasta

1995, sin que hasta entonces puedan percibirse efectos claros en la contención del deterioro del empleo.

b) Impacto diferencial sobre el mercado de trabajo.

También será fácil convenir que junto al impacto que está teniendo la recesión sobre los mercados de trabajo, la subsiguiente recuperación no dispondrá del ritmo de creación de empleo de las anteriores. Diversas razones, algunas de ellas destacadas más adelante, explican esa menor sensibilidad del empleo al crecimiento de la actividad, resultado no sólo de la intensidad en la sustitución de trabajo por capital a lo largo de la segunda mitad de la pasada década como de la presión competitiva de las denominadas economías emergentes. También es relevante a este respecto lo observado en el proceso de recuperación de la economía estadounidense, mucho menos intensivo que en ocasiones anteriores. En 1994 se prevé existan más de 36 millones de desempleados en el conjunto de los países industrializados, un 8.5% de la población activa, un porcentaje que probablemente pasará a los dos dígitos en lo que resta de década. En la Unión Europea un 11.2% de la población activa seguirá en paro a lo largo de 1994. Todo ello, a pesar de la mejora en las condiciones de inversión derivadas del continuo descenso de los tipos de interés.

c) Alteraciones en la dinámica competitiva del sistema económico.

La debilidad de los procesos de recuperación de las economías industrializadas no podrían explicarse sin referencia a las modificaciones de carácter estructural que se han operado en la economía mundial. La extensión durante la pasada década de los procesos desreguladores en la práctica generalidad de las economías avanzadas ha acentuado su integración internacional. Las nociones de empresa, de empleo, de mercado o de inversiones estrictamente nacionales han ido perdiendo progresivamente su sentido. Las fronteras nacionales y los hábitos de los agentes económicos pierden su relevancia en la adopción de decisiones económicas, y con ellas una lógica de la independencia o soberanía económica, hoy a remolque de los dictados de la interdependencia.

La mayor facilidad y economicidad para la transmisión de las innovaciones tecnológicas es un claro resultado de lo anterior, como también lo es la mayor facilidad de las empresas para

articular la formulación de sus estrategias -de sus decisiones de crecimiento- sobre una base global. La deslocalización y la externalización de actividades, o la propia crisis de los modelos de organización y de toma de decisiones del pasado, son algo más que meros eufemismos entre cuyas consecuencias se encuentran las alteraciones antes referidas en los procesos de creación de empleo.

El exponente probablemente más importante de esas alteraciones en la dinámica del sistema económico es la creciente incidencia competitiva de las denominadas economías emergentes hoy localizadas entre algunos países del este, América Latina y, por supuesto, el sudeste de Asia. Son economías que aunque en la actualidad no totalizan más de una tercera parte de la producción mundial, registrarán más del 90% del crecimiento de la oferta mundial de trabajo durante los próximos cincuenta años. El impacto de la emergencia de esas economías en la escena económica mundial no sólo está contribuyendo a matizar la convencional diferenciación de las economías del denominado tercer mundo, también están teniendo un evidente impacto sobre el comercio y la inversión internacionales. Los flujos de capital por distintos conceptos -inversiones directas dirigidas a esos países, de cartera, emisiones internacionales de bonos, etc- han experimentado un crecimiento sin precedentes desde el inicio de esta década.

En realidad, bien puede decirse que son estas economías las que están hoy desempeñando el papel de locomotoras de la economía mundial: las exportaciones de EE UU a América Latina vienen creciendo a tasas anuales superiores al 15% desde 1990, en contraste con aumentos del 3.5% de las destinadas a los países industrializados. Además, las exportaciones de estos países a las economías consideradas industrializadas, independientemente de su volumen, no dejan de ejercer una creciente presión sobre los precios y, en definitiva, sobre los márgenes de los oferentes tradiciones en Europa y en el resto de los países occidentales.

En definitiva, tres grupos de rasgos diferenciales que, además de revestir de singularidad a la crisis económica, restan eficacia a aquellas políticas económicas globales orientadas a anticipar la recuperación de las economías inmersas en procesos recesivos.

2. LOS LIMITES DE LAS POLITICAS FISCALES.

Una de las contrapartidas del predominio de la lucha antiinflacionista, eje fundamental de las políticas económicas de los países industrializados durante la pasada década, ha sido el descuido de las políticas presupuestarias. Es cierto, también en España, que se compró consenso político con déficit público con el resultado hoy observable en la casi totalidad de los países industrializados de manifiesta incapacidad de hacer del presupuesto público un factor propiciador de la recuperación. Además aquel "dividendo de la paz" descontado precipitadamente se ha llegado a convertir en una de las incumplidas promesas del periodo posterior a la guerra fría.

La década de los ochenta fue la tercera consecutiva en la que los niveles de déficit y deuda pública crecieron en el ámbito de la OCDE, con la excepción de Japón. El legado es suficientemente explícito: la deuda pública en el conjunto de esos países se ha duplicado en el periodo comprendido entre la mitad de los setenta y hoy, desde el 35% del PIB al 70% actual, explicando esos intentos de consolidación presupuestaria en la generalidad de los países occidentales. Adicionalmente a esa preocupante magnitud de la deuda pública -creciente siempre que no exista un déficit primario suficiente que neutralice el aumento de los pagos por intereses- hay que incorporar los problemas en los sistemas públicos de pensiones. La OCDE acaba de hacer público que el valor actual de las obligaciones netas futuras de los sistemas públicos de pensiones está comprendido entre una y dos veces el valor del PIB de ese grupo de países (con la excepción de EE UU) en 1990. Ello significa que la deuda "no explícita" es tanto o más importante que la deuda pública convencionalmente reconocida.

Una situación que por sí misma cuestiona la capacidad para mantener los niveles de gasto de los últimos años o/y la suficiencia de los correspondientes ingresos públicos. Combinaciones desiguales de programas de ajuste en unos y aumentos de otros son las soluciones que los distintos países industrializados están arbitrando en unas circunstancias cíclicas que no son efectivamente las más propicias. Las resistencias a admitir incrementos significativos en la presión fiscal están conduciendo a una crisis generalizada de los modelos sobre los

que hoy se configuran los esquemas del Estado de Bienestar y a la adopción de soluciones en las que se fomenta la provisión privada de bienestar.

3. CONSIDERACIONES FINALES.

La rápida revisión anterior aporta dos dimensiones de difícil conciliación. Por un lado, un contexto económico caracterizado por la profundidad y alargamiento excesivos de la recesión, que coexiste con la emergencia de alteraciones estructurales en el sistema económico. Por otro, el aumento de las exigencias de los ciudadanos, de sus necesidades de apoyo público, de ejercicio de la solidaridad en los más estrictos términos en que se han desplegado los distintos modelos de Estado de Bienestar en los últimos cincuenta años. El fortalecimiento estructural de las economías que demanda esa situación económica, no es fácilmente compatible con la completa satisfacción de la provisión de bienestar, habitual en la generalidad de los países industrializados. La difícil conciliación de esas dos dimensiones remite necesariamente a la no menos complicada de asumir, entre eficiencia y bienestar, en el seno de una economía de mercado. Algunas de las consideraciones contenidas en el reciente "Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo" de Jacques Delors tratan de asimilar esa difícil compatibilidad: admitiendo la necesidad de mantener el Estado de Bienestar, defiende la priorización de la salida de la crisis a través de la recomposición de los beneficios empresariales, para lo cual no sólo la moderación de las rentas salariales se constituye en una condición necesaria, sino igualmente la modificación en las prioridades de gasto público en las que domine la generación de incentivos a la generación de empleo, vía fundamental a través de la cual pueden conciliarse ambas prioridades: la recuperación de las economías y el saneamiento de las finanzas públicas sobre el que asentar los esquemas de bienestar.

6. MANUEL DE LA ROCHA

Voy a enfocar mi intervención desde una perspectiva no coincidente con las que se acaban de producir. Estamos hablando

de la crisis del Estado de Bienestar y estamos hablando desde la óptica, según reza el lema de estas Jornadas, de la Socialdemocracia, del Socialismo Democrático.

Por eso creo que es útil, es importante, que abordemos el problema, aunque sea muy puntualmente, del sentido histórico que, para la Izquierda en general y para el Socialismo Democrático en particular, ha tenido el Estado de Bienestar.

Porque el Estado de Bienestar, que surge en la práctica, como es sabido, a partir de la Segunda Guerra Mundial, después no sólo de la experiencia bélica, sino de la crisis del 29, se hace bajo dos pilares fundamentales, con la influencia del pensamiento económico keynesiano.

En primer lugar, la idea de la intervención del Estado, de los poderes públicos, en la economía para garantizar determinados niveles de previsión y de seguridad, a través de una política redistributiva.

En segundo lugar, también, el afrontamiento de las crisis económicas y el logro del pleno empleo mediante políticas expansivas (objetivo éste del pleno empleo que hoy parece nos resignamos a olvidar o eludir).

Y ese gran pacto, ese gran consenso socialdemócrata, como le llamó Dahrendorf, que se produjo entre liberales, democristianos y socialistas, ocultaba de alguna manera, distintas perspectivas, distintas visiones, distintos modelos del Estado de Bienestar que hoy, sobre todo en la última década, tras el imperio de la cultura neoliberal dominante, vuelven otra vez a florecer y a manifestarse. Algunas veces, incluso, de manera subrepticia.

Porque no es lo mismo, no ha sido lo mismo el modelo del Estado de Bienestar de los liberales, que el modelo socialista. Para los liberales el Estado de Bienestar se basaba, giraba en torno a la idea de libertad, es decir, a la idea de que había que garantizar un mínimo de subsistencia, por debajo del cual no se podía vivir o ejercer la libertad. Es el Estado de Bienestar básico, el Estado de Bienestar mínimo, que no se preocupaba tanto de la igualdad, sino que por el contrario, para él la desigualdad es un factor dinamizador de la economía, porque tensiona los factores productivos, fundamentalmente la mano de obra. Desde una perspectiva ética, y en algunos casos, simplemente, estética, se trataba de eliminar la pobreza. Aquel que estaba en estado de necesidad, se le conceden determinadas prestaciones sociales.

Para los socialistas, en cambio, el Estado de Bienestar se entendió, y se ha seguido entendiendo, creo yo, desde la perspectiva de la igualdad, desde la perspectiva redistributiva, como aquel conjunto de políticas cuyo fin es la consecución del máximo posible de igualdad. Es decir, de la homogeneización social.

Y por eso, desde la óptica de la izquierda el Estado de Bienestar es una cierta cultura de servicios colectivos, que universaliza y homogeneiza la satisfacción de determinadas necesidades en el ámbito de la salud, de la educación, de las pensiones, de los transportes, de la protección al desempleo, de la vivienda, etc.

Y con la crisis fiscal, la crisis de recaudación y la crisis de empleo se está produciendo y se ha venido produciendo en la última década un fuerte ataque ideológico contra este modelo de organización de la economía y de la vida social, en función de la cual, a través de los poderes públicos en sus distintos niveles, fundamentalmente a través del Estado, ha tenido lugar una fuerte redistribución de la riqueza.

Una crítica que tiene también dos elementos referenciales, uno de carácter aparentemente económico -en el límite, toda crítica siempre tiene elementos sostenibles-, según el cual el Estado de Bienestar lo que ha hecho ha sido drenar importantes, excesivas cantidades de dinero, de capital, que no van destinadas a la inversión, que no permiten mantener los niveles de crecimiento y que, por consiguiente, lo que hacen es disfuncionar al propio sistema económico.

Y en segundo lugar, la crítica, una crítica más rastrera, según la cual el Estado de Bienestar lo que genera es holgazanería, es sobreprotección. Hay un texto que no me puedo privar de leerles, de la Sra. Thatcher, que en sus recientes Memorias, "Los Años en Downing Street", dice: "los beneficios asistenciales (...) sustituyeron los incentivos que favorecían el trabajo y la autonomía, favoreciendo perversamente la holgazanería y el fraude".

Y esta idea de la derecha, de la cultura dominante neoliberal, de que la protección lo que genera es fraude, la hemos oído recientemente a distintas personas, algunas del propio Partido Socialista, que han reiterado que el Estado no está para proteger a los vagos y que hay un exceso de sobreprotección. Lo que está

en el fondo defendiendo, bajo un caparazón ideológico que no se sostiene, que no se mantiene, es que hay que reducir más o menos drásticamente el Estado de Bienestar, y que hay que hacerlo en la perspectiva de garantizar protección únicamente aquéllos que se encuentran bajo ese umbral de pobreza, bajo ese nivel de pobreza.

Desde luego, no es sostenible afirmar que los 400.000 parados más que hay en España en el año 1.993 sean consecuencia ni de un exceso de protección o de sobreprotección, ni de la vagancia de los que no quieren trabajar, ni siquiera del fraude. Luego me referiré a él, porque creo que es un problema serio que hay que abordar.

Por ello, el problema del Estado de Bienestar, de su mantenimiento, hay que abordarlo desde ópticas más complejas. Yo no me atrevo, desde luego, a proponer y a plantear recetas salvadoras, a plantear líneas definitivas; pero si voy, modestamente a aportar lo que yo creo que puede ser **algunas líneas de actuación** en el próximo futuro.

En primer lugar, creo que hay que desarrollar y profundizar al máximo, a pesar de las dificultades que en nuestro país estamos viviendo en este momento, **una cultura de la concertación y del pacto**. Una cultura propia de la tradición socialdemócrata que, además, en épocas de crisis permite redistribuir cargas, aunque en este momento sea difícil ese tipo de redistribución, porque en otras crisis más clásicas, la disminución de los salarios nominales iba compensada con un incremento del salario social.

Sin embargo, no por ello no hay que dejar de plantear y hacer ese esfuerzo por desarrollar una cultura de concertación. En algunos países, como Alemania, está dando resultado claramente positivos.

En segundo lugar, creo que hay que empezar a salir de ese modelo predominante que nos hemos venido moviendo en la última década, de corte neoclásico, conforme al cual aquí lo único que se puede realmente desarrollar son políticas de oferta, comenzando a desarrollar, bien sea que con prudencia, **políticas expansivas a nivel europeo**.

Desde el año 1.982, cuando el primer gobierno socialista francés intentó desarrollar una política expansiva, solamente a nivel francés, con las consecuencias conocidas que entonces se produjeron, se ha venido afirmando que ya no se puede hacer

keinesianismo en un sólo país.

Pero el hecho es que nos encontramos, lo han explicado con mucho más rigor que yo los anteriores intervinientes, en un mercado abierto, en una economía globalizada, en una economía donde hay distintos polos. Nosotros insertos en el polo europeo, donde, y aquí insisto yo, frente al modelo anterior, no hay todavía unas Instituciones Públicas con capacidad de incidir en esa economía, en el funcionamiento de los mercados que están en una situación de enorme desregularización.

El espectáculo de las tormentas monetarias de hace una serie de meses, en donde los Estados se encontraron impotentes para actuar contra los especuladores, incluso contra los bancos, incluidos los bancos españoles, que hemos visto han ganado más dinero que en otros períodos jugando en ese mercado fluctuante; donde, de repente, se iba contra una moneda o contra otra, sin instrumentos públicos, no estrictamente estatales, pero sí de Instituciones Públicas, que pudieran neutralizarles, muestra hasta qué punto el juego del puro mercado, con sólo políticas de oferta y la pasividad o impotencia de los diferentes poderes públicos, genera efectos gravemente perversos.

Creo que este caso de la Comunidad Europea nos debe llevar a la conclusión de que es necesario potenciar el funcionamiento de Instituciones públicas europeas, complementado con el desarrollo de políticas expansivas a nivel europeo.

Hace unos días, el Presidente de la Comisión, Jacques Delors, ha presentado un importante plan de inversiones, un plan de inversiones ambicioso; el primer plan de inversiones a nivel europeo. Y hemos visto, con sorpresa, con desagradable sorpresa, no sólo que los Ministros de Economía de Gobiernos como el Reino Unido y otros, claramente de derechas, han puesto serias reservas a dicho Plan, sino que también el Ministro de Economía del Gobierno español, teóricamente el más de izquierdas de la Comunidad Europea, al menos desde el punto de vista de la procedencia política y electoral, también las ha puesto.

Tenemos, por tanto, que abordar con rigor que el Mercado no puede ser la única fuente de acción del sistema económico, el único marco en el que se puedan mover las fuerzas productivas, sino que es fundamental retomar la acción del sector Público, de los poderes públicos, por un lado reforzándola a nivel del Estado, y comenzando su rápido desarrollo a nivel europeo, por otro.

Un plan de inversiones el Plan Delors que, por otra parte, implica una acción mixta entre Sector Público y Sector Privado, entre acción pública y acción privada, para generación de capital colectivo como son las infraestructuras. Entiendo que es una vía en la que, sin duda, tenemos que movernos, y confío en este sentido en que el Consejo Europeo próximo acabe adoptándolo.

En tercer lugar, pienso que hay que seguir trabajando por **mantener los niveles actuales de prestaciones sociales**, por tanto, con los ajustes puramente coyunturales que sean imprescindibles, no ir por la vía de los recortes a un cambio de modelo.

Ha habido y hay en este momento encima de la mesa de nuestra sociedad, algunas propuestas que en mi opinión resultan preocupantes y peligrosas. Una que, afortunadamente va a ser retirada, el intento de cambio del modelo de prestaciones por desempleo, que se basaba en que aquel que recibiera una indemnización por despido, vería postergada la percepción de prestaciones por desempleo, porque no tendría necesidad de ella, ya que tenía unos ingresos y las prestaciones por desempleo son para los que están en situación límite, en situación de necesidad.

Con ese modelo, con plena coherencia, con absoluta coherencia, mañana podríamos decir, es verdad que no está en la mente de nadie, pero se podría decir a los pensionistas, que aquellos que tuvieran otra fuente de renta y mientras tuvieron otra fuente de renta, porque hubieran simplemente invertido en pisos o en Bonos del Estado, verían disminuída su pensión.

Y parece que se anuncian algunos modelos de contratos, por ejemplo, contratos de aprendizaje, etc., sin prestaciones sociales, es decir, con una palmaria disminución del nivel de protección en este momento existente.

En cuarto lugar, la **lucha contra el fraude**. Hemos estado insistiendo los últimos meses, de forma que a mí me parece excesiva, en el tema del **fraude social**. Excesiva por unilateral. Pues evidentemente hay que abordar el fraude social, que parece que no es tan significativo cuantitativamente, aunque cualitativamente sí que lo es, por razones de justicia y por razones de equidad, fraude social en el que entran trabajadores y en el que entran empresarios (allí donde hay un fraude social, siempre hay un empresario).

Pero, desde luego, en mi opinión el problema central es el problema del **fraude fiscal**. Durante los primeros años de la

década del Gobierno Socialista hubo un esfuerzo importante, no sólo de lucha contra el fraude fiscal, sino de pedagogía colectiva contra el fraude fiscal, y Borrell, que está aquí sentado, fue uno de los factores de aquel esfuerzo. Hoy esa lucha ha decaído, en parte por la acción u omisión del Gobierno, pero también de los jueces y, en gran medida, de la sociedad.

Se han barajado, en los últimos meses, cifras espeluznantes, probablemente todas estimativas. Julio Segura ha dicho que en el IVA se viene produciendo un 40% de fraude aproximadamente. Y recientemente el Profesor Lagares apuntaba, como estimación, conclusiones semejantes.

En quinto lugar, hay que ir, y hay conciencia ya general de ello, a un **proceso progresivo de moderación de rentas**. No solamente de los salarios, sino de **todas las rentas, salarios y beneficios**.

Y puesto que la moderación salarial trae como consecuencia en el proceso económico normal, el traspase de rentas salariales a rentas de capital, indispensable para incrementar su acumulación y generar empleo, resulta ineludible el control de las inversiones para garantizar que los excedentes que disminuyen rentas salariales, sean destinados a inversión productiva, a inversión que genere empleo.

Quiero aquí recordar, por otra parte, la necesidad o la obviedad de que uno de los instrumentos de ese control son los sindicatos, es decir, la necesidad de potenciar en esa tarea el **control sindical de la inversión**.

Antes apunté que en la crisis clásica la disminución de salarios monetarios era compensada con salario social. A mí me parece que, en la crisis en la que estamos, la disminución de salario monetario, más aún si va acompañada como parece de disminución de elementos de garantía y de estabilidad en el contrato de trabajo, en el mercado de trabajo, debe ir necesariamente compensada por un **incremento del poder sindical en las empresas, del control sindical en las empresas**.

Y la última cuestión a la que me quiero referir, aunque soy consciente que hay posteriormente otra Mesa sobre ello, pero creo que está también necesariamente conectada con este tema, **es al problema del mercado de trabajo**.

En mi opinión es verdad que el mercado de trabajo español está necesitado de flexibilizar algunas rigideces que tiene, que

viene arrastrando. Rigideces en categorías, donde hay que buscar polivalencias, rigideces en movilidad funcional, incluso geográfica, rigideces en los salarios para que una parte de los salarios pueda estar vinculada a la evolución económica de la empresa; rigideces también en el exceso de precarización, que significa, sin duda, costes de productividad en las empresas a medio plazo. Y, desde luego, altos costes al sistema de prestaciones de desempleo globalmente; rigideces por la falta de formación profesional.

Pero quiero hacer, y con ésto termino, dos puntualizaciones:

La primera es que hay en la sociedad española hoy, y también en algunos elementos del Partido Socialista, una idea que creo es errónea, de que hay una rigidez o una aparente rigidez que hay que resolver, cual es la facilitación y abaratamiento de los despidos.

Creo que la facilitación de los despidos no va a crear empleo, lo que va a crear son más despidos. Entrar por la senda de una flexibilización de los despidos como es, por ejemplo, eliminar autorizaciones para expedientes de regulación de empleo, lo que no tiene planteado ni siquiera el Partido Popular, es una concesión errónea e innecesaria a la Patronal, que en este momento se encuentra en una posición enormemente cómoda diciendo "todo esto es insuficiente, peor vamos a ver lo que Vd. me sigue regalando".

Y, la última precisión, reiterativa, pero absolutamente básica. Si se van a flexibilizar los salarios para ajustarlos a los niveles de crecimiento de las empresas, de forma que si las empresas van bien los trabajadores ganen más, y si las empresas van mal los trabajadores ganen menos. Y si se va a flexibilizar la movilidad funcional dando un cierto contenido polivalente a las categorías profesionales, es necesario incrementar el **control de la información por parte de los Sindicatos**, de lo que normalmente nada se habla. Porque si no, lo que estaremos haciendo pura y simplemente es una desregulación general que difícilmente va a crear empleo. Hay que recordar que con este modelo de relaciones laborales, del año 85 al año 91 se han creado en España 1.700.000 puestos de trabajo, es decir, que el problema de la creación de empleo no es un problema sustancialmente de excesiva rigidez en el mercado de trabajo, sino un problema de otro tipo, que tiene que ver con el crecimiento y con la

productividad. Me temo que se está potenciando un falso problema, y que la consecuencia fundamental, salvo que se rectifique, va a ser simplemente romper el actual equilibrio en favor del poder empresarial. ¿Es ésta una política de izquierdas? Sinceramente creo que no.

