

## La salida a la crisis: el papel de la política económica

ANTÓN COSTAS

Catedrático de Política Económica de la Universitat de Barcelona

¿Cómo es que la economía se encuentra con un desorden tal como el que estamos viviendo? ¿Cómo explicar esa enorme destrucción de riqueza financiera y de puestos de trabajo que estamos viendo? ¿Qué ha fallado? ¿Cómo evitar que se produzca una larga y profunda recesión que haga que el desempleo se dispare hasta niveles socialmente inaceptables y políticamente peligrosos? ¿Cómo sentar las bases de una nueva etapa de prosperidad más saludable? ¿Cuál es el papel de los mercados y de la política económica?

**E**stas cuestiones no son nuevas. Se plantearon ya en términos prácticamente idénticos en los años treinta del siglo pasado durante la Gran Depresión.

Pero la crisis actual nos obliga de nuevo a repensar el papel del mercado y del Estado en el funcionamiento de la economía, tanto en el corto como en el largo plazo.

La idea de que por sí solas las fuerzas del mercado conseguirán frenar la recesión y revertir la economía a la senda del crecimiento no la defienden hoy ni los más fundamentalistas defensores del libre mercado. El Estado vuelve a ser considerado por todos como actor esencial en el logro de la estabilidad, a corto plazo, y del crecimiento sostenible y equitativo a largo.

La naturaleza de la crisis económica y de la crisis financiera que estamos viviendo nos obliga también a repensar los instrumentos de intervención pública. La política monetaria, basada en el manejo del tipo de interés y la liquidez del sistema, ha sido el instrumento tradicional para evitar una recesión prolongada. Pero ahora no es eficaz en las actuales condiciones en que una “trampa de liquidez” le resta eficacia. En este contexto, la política fiscal pasa a primer plano.

La prioridad de la política fiscal –gasto público y reducciones temporales de impuestos para incentivar el consumo y la inversión– es especialmente necesaria y eficaz en un contexto de recesión intensa y prolongada como en que nos encontramos y en que sus efectos sobre el desempleo va a ser muy intensos si no se aplica un fuerte programa de gasto público.

Hay buenas y fundadas razones para que la prioridad de la política económica sea salvar empleos existentes y crear otros nuevos. El desempleo es una lacra económica que trae consigo caída de ingresos y pobreza para los más

débiles y con menos redes sociales y familiares para protegerse. La inseguridad, la falta de ingresos y la pobreza son, a su vez, causa de malestar y desorden social. Y éste, a su vez, acostumbra a propiciar consecuencias políticas que en ocasiones son devastadoras para la democracia. Hay que recordar que las soluciones políticas autoritarias, populistas, como fue el nazismo y el fascismo, vinieron después de la gran depresión y el desempleo de los años treinta. Hoy la democracia y el Estado del bienestar están más consolidados y tienen recursos más poderosos, pero hay que ser valiente y usarlos con decisión. El riesgo no está en pasarse en su uso, sino en quedarse corto. La razón es que no se puede descartar un escenario de recesión que lleve a una depresión duradera con fuerte impacto en el empleo.

### ¿Es posible una nueva Gran Depresión?

La crisis financiera y las quiebras bancarias que se desencadenaron a partir del pinchazo de la crisis de las hipotecas “*sub prime*” o de alto riesgo en Estados Unidos trajo consigo un fenómeno que no había sido habitual en las crisis bursátiles y financieras anteriores: una sequía de crédito. Los bancos dejaron de prestarse unos a otros –crédito interbancario– y dejaron de dar crédito a las familias y a las empresas.

La sequía de crédito es la vía a través de la cual la crisis financiera ha provocado la crisis económica y la recesión, al frenar en seco el consumo y la inversión.

Los datos económicos, tanto de la economía española como internacional, son más que preocupantes. La sensación de estar entrando en una recesión prolongada se acentúa día a día. La caída de la producción industrial, especialmente de las manufacturas, está en caída libre. El crédito bancario a las familias y a las empresas ha desaparecido. A pesar de las fuertes inyecciones de dinero que han recibido los bancos, el crédito bancario continúa sin

aparecer y esta situación puede alargarse. El consumo de las familias y la inversión de las empresas han desaparecido como por ensalmo. Hasta un dato positivo como es la rápida caída de la inflación produce el temor a que sea más una señal de deflación debido a la anorexia del consumo que una señal de reinflación provocada por la caída del precio del petróleo.

En cualquier caso estamos ante una crisis de consumo que impacta con inusitada fuerza en sectores de gran importancia en la actividad económica y en la creación de empleo. En esas condiciones, la probabilidad de que estemos ante una recesión duradera y de proporciones considerables es muy elevada.

La cuestión es, por tanto, qué hacer ante esta situación.

### La salida a la crisis: el papel del Gobierno en el mantenimiento de la demanda y del empleo

La mejor guía para comprender cual ha de ser las políticas del Gobierno para estabilizar la economía y crear empleo sigue siendo, a mi juicio, el análisis del gran economista inglés John Maynard Keynes sobre las causas y soluciones a la Gran Depresión de los treinta.

Los años treinta fueron una época de profunda recesión económica y desempleo masivo y sufrimiento en gran escala. El mecanismo que actuó como impulsor de la depresión económica y del desempleo masivo fue también la aparición de una sequía de crédito y una crisis del consumo y la inversión privada.

El impacto social y cultural fue tal que muchos intelectuales de la época vieron esos efectos como la evidencia del fracaso del capitalismo y la necesidad de su sustitución por alguna forma de socialismo. John Maynard Keynes, por el contrario, consideró que existían formas de intervención del gobierno menos radicales que la nacionalización de los medios de producción y que podían asegurar un nivel de demanda efectiva que permitiera a la economía estabilizarse y volver a la senda del crecimiento.

Pero a pesar de su conservadurismo, hay un sentido en el cual los fundamentalistas del libre mercado tienen razón en odiar a Keynes, en verlo como su enemigo. La

doctrina de que los mercados dejados a su propio funcionamiento producen el mejor de los mundos posibles y que la intervención del gobierno en la economía siempre empeora las cosas ha sido destrozada por Keynes. Y lo que es peor para los fundamentalistas, las ideas de Keynes han sido corroboradas por la experiencia.

Como ha señalado recientemente Paul Krugman, premio Nobel de este año, en una introducción a la reedición de la *Teoría General*, las lecciones de la obra de J. M. Keynes pueden ser sintetizadas en estas cuatro conclusiones:

- Las economías de mercado a menudo pueden sufrir una insuficiencia de demanda que lleva a la aparición un fuerte desempleo involuntario.
- La tendencia automática de la economía a corregir un déficit de demanda, en el supuesto de que exista una tendencia así, tiene lugar de forma muy lenta y dolorosa.
- Las políticas gubernamentales orientadas a incrementar la demanda, por el contrario, pueden reducir rápidamente el desempleo.
- En algunas ocasiones el aumento de la oferta de dinero no será suficiente para persuadir al sector privado a gastar más; en esas ocasiones el gasto del gobierno debe tomar cartas para sustituir el gasto del sector privado.

Esas propuestas vuelven a tener ahora plena validez en la crisis actual. Ante la sequía de crédito y de anorexia del consumo y de la inversión privada, un fuerte programa de gasto público es la receta de política económica más adecuada para,

primero, contener la caída libre y la destrucción de empleo en que se encuentra la economía y, después, enfocar el camino de la recuperación.

### La salida a la crisis: la necesaria coherencia entre el corto y el largo plazo

Ahora bien, ese programa de gasto público e incentivos fiscales a corto plazo para sacar a la economía de la recesión debe ser diseñado de tal forma que sea consistente con las necesidades de cambio que tiene la economía española a largo plazo.

A corto plazo, el objetivo prioritario del Gobierno tiene que ser salvar empleos existentes y crear nuevos. Para ello se requiere un paquete de medidas con tres tipos

**La idea de que por si solas las fuerzas del mercado conseguirán frenar la recesión y revertir la economía a la senda del crecimiento no la defienden hoy ni los más fundamentalistas defensores del libre mercado. El Estado vuelve a ser considerado por todos como actor esencial en el logro de la estabilidad, a corto plazo, y del crecimiento sostenible y equitativo a largo**

de actuaciones. Por un lado, un fuerte programa de gasto público que sustituya la caída del consumo privado y mantenga la demanda agregada. En segundo lugar, incentivos fiscales que reanimen la inversión y el consumo privado. Por último, medidas crediticias y otras medidas no presupuestarias (avales) orientadas a asegurar la liquidez y la solvencia de las entidades financieras y suministrar crédito a sectores económicos muy sensibles para el empleo.

Un paquete de medidas de este tipo sólo será exitoso si todos los países de la UE llevan a cabo programas similares y simultáneos. De lo contrario, el aumento del gasto público en España puede filtrarse hacia el consumo de bienes producidos en otros países haciendo que el déficit lo sufran los españoles pero los beneficios se vayan a otros países. La decisión del Gobierno alemán de poner en marcha un segundo paquete de fuertes medidas coyunturales de gasto e incentivos fiscales parece alejar este temor.

A medio y largo plazo el objetivo de la política económica tiene que ser favorecer e incentivar un cambio en el modelo productivo orientado a mejorar la productividad y la competitividad exterior de la economía española.

La mejora de la productividad es el gran reto que tiene delante la economía española. Por tres razones fundamentales. En primer lugar, porque al estar en el área del euro ahora no podemos ganar competitividad devaluando la moneda, como se hizo de forma reiterada en todas las crisis anteriores de la economía española. Al contrario de lo que ocurrió en la fase de expansión de la economía, el euro puede hacer ahora que las ganancias de competitividad sean más difíciles y costosas de lograr.

En segundo lugar, la mejora de productividad se hace más necesaria para evitar que las ganancias de competitividad exterior tengan que hacerse mediante recortes salariales. Esta vía, además de difícil de llevar a cabo, tiene el inconveniente añadido de que acentuaría aún más la caída del consumo de las familias y alargaría la recesión.

En tercer lugar, la mejora de la productividad es también necesaria para crear nuevos empleos de más calidad y mejores salarios. A pesar del aumento del número de empleos que se produjo durante la etapa expansiva, el

salario real y la participación de los salarios en la renta nacional ha caído a lo largo de los últimos años. Como consecuencia, la desigualdad salarial ha aumentado. La mejora de la productividad es el camino más adecuado para que la economía pueda crear empleos de mayor calidad y de salarios más elevados, reduciendo de esta forma la desigualdad dentro de la escala salarial.

La cuantía y el contenido del paquete de medidas para la recuperación económica deben ser diseñados para lograr coherencia entre el objetivo a corto plazo del empleo y las necesidades de cambio económico a largo plazo para mejorar la productividad y la competitividad.

#### **Cuantía, duración y contenido del programa fiscal para la recuperación**

La cuantía y duración de ese programa fiscal tiene que ser proporcional a la intensidad y duración de la crisis. Sólo de esa forma será posible contener la tremenda pérdida

de empleo, especialmente en los sectores manufactureros y construcción.

Pero además de la cuantía y duración, es también muy importante el diseño de los componentes del programa. El objetivo tiene que ser asegurar la rápida creación de empleo a lo largo de los distintos sectores de la economía para frenar el desempleo.

Ciertos sectores industriales, como la construcción, la industria automovilística o la manufactura en general pueden lograr fuertes niveles de creación de empleo bajo un programa de recuperación que incluya en sus objetivos un fuerte énfasis en inversiones en infraestructura de comunicaciones, en infraestructura de servicios públicos como la enseñanza y la sanidad, en energía y en rehabilitación de viviendas.

El contenido del programa debe diseñarse de tal forma que proteja especialmente a aquellos grupos de población que experimentan las mayores pérdidas de empleo cuando se produce una recesión prolongada: jóvenes, personas sin formación e inmigrantes.

Por último, el diseño de los componentes del programa debe atender también a la calidad del empleo creado.

**Ante la sequía de crédito y de anorexia del consumo y de la inversión privada, un fuerte programa de gasto público es la receta de política económica más adecuada para, primero, contener la caída libre y la destrucción de empleo y, después, enfocar el camino de la recuperación**

**La cuantía y el contenido del paquete de medidas para la recuperación económica deben ser diseñados para lograr coherencia entre el objetivo a corto plazo del empleo y las necesidades de cambio económico a largo plazo para mejorar la productividad y la competitividad**

El objetivo debería ser conseguir que una parte importante de trabajadores con empleo temporal pasen a tiempo indefinido, y que los empleos creados incluya tanto empleos de bajos salarios como con salarios por encima de la media. Gastos públicos en sectores como la energía pueden contribuir a lograr este objetivo.

Un paquete de medidas de impulso a la actividad económica orientado a reducir el desempleo y evitar sus peores consecuencias sociales tiene que apoyarse fundamentalmente en los siguientes componentes:

- Importantes inversiones en infraestructura, en educación, en sanidad y en energía, sectores con elevada capacidad de mantenimiento o de creación de nuevos empleos.
- Gastos orientados a proteger a las personas más vulnerables frente a una recesión profunda y duradera, incluyendo un alargamiento de las prestaciones por desempleo.
- Ayudas a los Ayuntamientos diseñadas para tener un efecto inmediato en la creación de empleo.
- Incentivos fiscales a las empresas para mantenimiento de empleo y aumento de la inversión.
- Medidas de ayudas a sectores concretos con alta capacidad de mantenimiento de empleo, como el sector automovilístico.
- Crédito y otras medidas impositivas facilitadoras de

la innovación empresarial y eficiencia energética.

Los diferentes componentes del programa de recuperación no tienen los mismos efectos, en impacto y ritmo temporal, sobre la creación de empleo. El estímulo a la demanda agregada debería apoyarse fundamentalmente en el gasto público. Es muy dudosa la capacidad de las reducciones de impuestos para estimular la demanda de bienes y servicios en las condiciones actuales de la economía.

El estímulo a la demanda agregada a través del gasto público tiene la ventaja añadida de poner en marcha el mecanismo que los economistas llaman “efecto multiplicador” del gasto. Cada euro que el Estado gaste de forma directa tiene un efecto indirecto añadido en la medida en que incrementa la renta y genera un gasto de consumo privado que se viene a añadir al gasto público inicial. Cuanta mayor sea la propensión al gasto –y por tanto, menor propensión al ahorro– que tengan los que se benefician por el empleo creado por el gasto público mayor será el efecto multiplicador. El resultado es que por cada euro de gasto público, el incremento de PIB que se genera es mayor que un euro. Eso no ocurre con las reducciones de impuestos.

Las medidas de ese programa de estímulo a la demanda deberían encauzarse a

través de iniciativas de gasto público que cumplan dos requisitos. Primero, ser de aplicación rápida y de claros efectos sobre el empleo. La instrumentación de ese programa de estímulo a la demanda a través de programas de



gasto de los gobiernos locales y regionales facilita esta condición. Segundo, ir dirigido a financiar programas de inversiones públicas más que a gasto consuntivo. El gasto en inversiones tiene la doble ventaja de que, por un lado, fomenta el empleo y, por otro, promueve y facilita el cambio productivo que la economía española necesita afrontar en el largo plazo.

El principio que debería dirigir las acciones de política económica, y de política social, relacionado con la crisis es que esas medidas sean coherentes con las necesidades de cambio productivo que la economía tiene en el largo plazo. La economía de después de la crisis no debería ser igual que la de antes de la crisis. Esto implica que además de sensibilidad para los problemas a corto plazo del desempleo, el Gobierno debe tener una visión estratégica de largo plazo.

#### **La necesidad y urgencia de una visión estratégica para el cambio productivo**

Pocas veces las naciones se paran a reflexionar acerca de las decisiones que tomaron en el pasado y sobre cual debe ser el camino a seguir en adelante. Normalmente, esas ocasiones coinciden con situaciones de crisis. La ocasión es en este sentido para llevar a cabo una reflexión colectiva sobre la estrategia más adecuada para el cambio a largo plazo.

Aunque no se hubiese producido la crisis financiera internacional, la sociedad española habría tenido que enfrentarse a la necesidad de reflexionar y cambiar el modelo de crecimiento basado en el endeudamiento exterior y un modelo productivo de bajos salarios y mala calidad de empleo seguido hasta la fecha.

Una vez superada la recesión, habrá que intentar retornar al crecimiento, pero en unas condiciones financieras distintas, tanto para empresas como para las familias. Crecer en un escenario con restricción crediticia no es imposible si los salarios y los precios son razonablemente flexibles, y se consigue expandir la producción de bienes y servicios comercializables que aumenten la demanda exterior de nuestros productos y servicios.

La economía española no lo tendrá fácil, pero tampoco es imposible. La productividad ha sido crónicamente baja, pero, a la vez, la capacidad exportadora ha mejorado a lo largo de estos años. En segundo lugar, la capacidad tecnológica de las industrias españolas de bienes exportables es baja, pero a lo largo de estos años se ha consolidado un conjunto de empresas con capacidad para jugar en los mercados internacionales. En tercer lugar, gran parte del intenso esfuerzo inversor de la última década se ha dirigido hacia el sector inmobiliario, pero la mejora de las infraestructuras físicas ha sido considerable y debe permitir mejoras de productividad y competitividad. Las empresas españolas son relativamente vulnerables a la competencia de países con salarios más bajos, tanto del centro y del este de Europa como de Asia, pero se ha mantenido una moderación salarial que es un activo importante.

La transición a una economía con mayor capacidad exportadora no es cosa de magia, sino que llevará varios años. Ahora no nos podemos apoyar, como hicimos en la recesión de los primeros años de los noventa y en anteriores crisis en la devaluación de la peseta. Ahora las ganancias de competitividad tienen que estar basadas en mejoras de productividad y en innovación de productos.

Los años próximos, quizá una década, nos dirán si hemos conseguido lograrlo. ■

**La economía de después de la crisis no debería ser igual que la de antes de la crisis. Esto implica que además de sensibilidad para los problemas a corto plazo del desempleo, el Gobierno debe tener una visión estratégica de largo plazo**

**Aunque no se hubiese producido la crisis financiera internacional, la sociedad española habría tenido que enfrentarse a la necesidad de reflexionar y cambiar el modelo de crecimiento basado en el endeudamiento exterior y un modelo productivo de bajos salarios y mala calidad de empleo seguido hasta la fecha**