

CRISIS, SEGURIDAD ECONÓMICA Y REDUCCIÓN DEL TAMAÑO DEL ESTADO (1)

José Antonio Nieto Solís
*Profesor de Economía Aplicada
en la Universidad Complutense de Madrid*

Introducción

Desde el inicio de la actual crisis económica internacional se han ofrecido distintas interpretaciones sobre su origen y sus consecuencias (2). El presente artículo asume que el «origen» de la crisis está en los problemas del sector financiero –aunque la crisis obedece a razones estructurales de mayor dimensión–, y también asume que una de sus «consecuencias» es el reforzamiento de las doctrinas que consideran necesario reducir el tamaño del Estado como receta para salir de la crisis, a pesar de que ese planteamiento (3) está lejos de garantizar el bienestar para la mayoría de los ciudadanos.

Así pues, el argumento central de este artículo puede resumirse del siguiente modo: puesto que el bienestar es un bien público de carácter colectivo, si se reduce el tamaño del Estado será más difícil alcanzarlo. Y al revés: para mejorar el bienestar se requieren políticas públicas que funcionen con criterios de eficacia, equidad y estabilidad, aunque para ello sea necesario mantener una elevada presión fiscal. O dicho de otro modo: la acción del sector público resulta indispensable para regular el buen funcionamiento de los agentes económicos, tanto en periodos de crisis como de bonanza económica.

El enfoque neoliberal

Aunque la idea no es nueva, con la actual crisis se ha reforzado las tesis neoliberales que consideran perjudiciales el gasto y las políticas públicas por dos razones:

1. Porque esas tesis parten del convencimiento ideológico de que la iniciativa privada es más eficiente para el conjunto de los sistemas económicos

(1) Puede verse una versión preliminar, y más breve, de las ideas centrales de este artículo en: NIETO SOLÍS, J. A.: «La crisis entendida como una guerra contra el Estado», *Temas para el debate*, números 189-190 pp. 44-46, julio de 2010.

(2) Veáanse, por ejemplo, artículos y referencias sobre el tema en: *Revista de Economía Mundial*.

(3) El enfoque neoliberal en economía y políticas públicas está presente desde hace décadas en los foros internacionales pero se ha visto reforzado recientemente con la crisis. Sin embargo, reconocer la indispensable tarea reguladora de los mercados no significa ni aceptar su dictadura ni renunciar a la idea de que la acción de los Estados y organismos internacionales es necesaria para mejorar la regulación de las economías en el actual contexto de globalización. veáse NIETO SOLÍS, J. A.: *Organización económica internacional y globalización. Los organismos internacionales en la economía mundial*, capítulo tercero, editorial Siglo XXI, Madrid, 2005.

2. Porque esas tesis no otorgan suficiente importancia a la necesidad de reducir las diferencias en los niveles de renta, en la creencia de que la equidad no es un pilar esencial para mejorar el bienestar colectivo.

Por ello, la actual crisis puede interpretarse como una «guerra» contra el Estado, puesto que conlleva la reducción de las actividades públicas (particularmente en el ámbito de las políticas sociales), al tiempo que ha forzado la activación de mecanismos de ayuda destinados a resolver los problemas del sector financiero, desviando recursos colectivos hacia los bancos. En lugar de esa estrategia, la salida de la crisis podría buscarse aumentando la recaudación de las Haciendas Públicas, con subidas selectivas de impuestos que refuercen la progresividad de los sistemas fiscales, y con políticas macroeconómicas que estimulen la actividad y el empleo. Entre estas últimas no debe excluirse la creación de una banca pública capaz de competir con los bancos privados en la oferta de servicios útiles para la economía y el conjunto de los ciudadanos.

Lo cierto es que la crisis actual ha reforzado las propuestas que insisten en otorgar a los mercados la regulación fundamental –y casi exclusiva– de las actividades económicas y, en consecuencia, proponen reducir a la mínima expresión el papel de los poderes públicos. Atrás ha quedado el largo periodo de crecimiento económico que siguió a la Segunda Guerra Mundial, basado en gran medida en la existencia de «economías mixtas» y de políticas económicas de inspiración «keynesiana», en las que (a diferencia de los planteamientos actuales) el Estado jugaba un papel fundamental como regulador y como impulsor de la economía y del bienestar social.

Crisis y reajustes económicos

Aunque las crisis cíclicas en el capitalismo obedecen a razones estructurales, su origen suele encontrarse en la existencia de algún desajuste importante en el funcionamiento de los sistemas económicos. En el caso de la actual crisis, el detonante ha sido el sector financiero. Sin embargo, a la hora de buscar y pedir responsabilidades, parece que todas las miradas se dirigen hacia el Estado, alegando que su excesivo tamaño detrae recursos de otras actividades y sólo sirve para alimentar burocracias inútiles, además de onerosas. A partir de esta idea, tan fácil de argumentar como poco rigurosa, se reclama la reducción de las actividades estatales en varios ámbitos, en especial en aquellos que pueden ser absorbidos por iniciativas privadas, más aún si esas iniciativas se encuentran sometidas –directa o indirectamente– al control del propio sector financiero. La estrategia consiste en contraer la presencia del Estado en la economía y en la sociedad, educiendo tanto los ingresos como los gastos públicos y limitando las funciones reguladoras de los gobiernos.

Esa merma de la capacidad de acción de los Estados está permitiendo que el sector privado de las economías incremente su presencia en algunas actividades que hasta ahora estaban controladas por el sector público, en especial en materia de políticas sociales. La irrupción de empresas de muy distinta naturaleza en la esfera de las políticas sociales afecta al diseño y aplicación de las propias políticas asistenciales. Por lo tanto, afecta a la relación del Estado con los ciudadanos, al tiempo que ayuda a mejorar las condiciones

de funcionamiento de los agentes económicos que asumen esas tareas, aunque sólo las asuman parcialmente y estén más condicionados por su propia situación financiera que por la naturaleza de las tareas que se proponen desempeñar.

Si las crisis suelen acentuar los efectos redistributivos y las desigualdades propias del capitalismo, la actual crisis está provocando que la redistribución de la riqueza beneficie de manera aún más notoria a las actividades financieras, incluidas sus múltiples ramificaciones, agencias, fondos, paraísos y entidades de distinto rango y situación legal. Es más, con la llegada de la crisis –primero en Estados Unidos y luego en el resto del mundo–, se activaron importantes transferencias de dinero público destinadas a ayudar a los sectores en crisis, fundamentalmente al sector bancario, sin que esas ayudas hayan redundado posteriormente en beneficio del bienestar de la ciudadanía ni hayan ido acompañadas de una mayor presión fiscal específicamente destinada a combatir la especulación financiera. Como señala Vicenç Navarro (4) al referirse a las ayudas públicas recibidas por los bancos para hacer frente a la crisis:

«A pesar de las enormes cantidades de fondos públicos que los bancos han recibido, todavía hoy es difícil para las pequeñas y medianas empresas, así como para la mayoría de la ciudadanía, conseguir crédito bancario. En lugar de utilizar los fondos públicos para cumplir esta función social (el ofrecimiento de crédito), los grandes bancos han utilizado tales fondos para continuar con sus comportamientos especulativos (que causaron la crisis financiera) y para incrementar todavía más los salarios y bonos de sus directivos. Como consecuencia, la hostilidad de la población hacia los bancos se ha acentuado todavía más.»

Y como ya sugerían los primeros planteamientos marxistas sobre la dinámica de acumulación capitalista (5), la lucha por la apropiación del «excedente» económico es un aspecto clave para organizar las actividades (desde el punto de vista social, sectorial y territorial). Por ello, no hay duda de que el sector financiero necesita seguir creciendo para garantizar su supervivencia; su lógica interna así lo exige, por lo que no procede plantearse si ese crecimiento ha sido demasiado rápido, ni si ha llevado a una situación en la que el sector financiero parece estar sobredimensionado, tanto en el interior de las economías de muchos países como en la estructura económica mundial. Más bien la pregunta es a la inversa: ¿por qué los demás sectores no son capaces de contrarrestar la creciente presencia de las finanzas (financiarización) (6) en todos los ámbitos, incluida la economía mundial? O, alternativamente: ¿por qué el sector financiero sigue ganando batallas a

(4) NAVARRO, V.: «¿Por qué no banca pública?», *Sistema* (digital), 16 de abril de 2010. Vicenç Navarro, catedrático de Políticas Públicas (Universidad Pompeu Fabra) y profesor de Public Policy (*Johns Hopkins University*), se refiere a Estados Unidos aunque hace extensivo su análisis a los países desarrollados al señalar también como el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, en un artículo de la revista *The Nation*, indicaba que los 700.000 millones de dólares gastado en ayudar a la banca debieran haberse utilizados en establecer una banca pública para evitar el enorme problema de crédito existente. Por lo que concluía Stiglitz señalando que «la ayuda a la banca no había sido, en realidad, una medida para facilitar el crédito, sino una intervención pública con el objetivo primordial de salvar a los banqueros y a los accionistas.»

(5) Además de sus publicaciones especializadas en economía política (marxista) puede verse un planteamiento actualizado sobre la crisis en: BERZOSA, C.: «La hegemonía de las finanzas en la situación económica mundial», *Revista de Economía Mundial*, número 23, pp. 53-66, 2010.

(6) MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A.: *Economía política de la globalización*, editorial Ariel, Barcelona, 2000.

otros sectores y agentes económicos, ya sean grandes o pequeños, nacionales o internacionales, privados o públicos? ¿Se trata simplemente de una manifestación –cada vez más globalizada– de la ineluctable tendencia a la centralización y concentración del capital y del poder económico? O se trata, en realidad, de que la guerra entre sectores económicos y grupos de poder debilita a algunos para que otros afiancen su fortaleza.

Estado y políticas sociales

Como ya se apuntó antes, en la segunda mitad del siglo XX el Estado ha jugado un papel destacado en el crecimiento económico y en el bienestar de los ciudadanos, al menos en buena parte de los países desarrollados. Los poderes públicos han participado en la regulación de diversos sectores y actividades, entre ellos el sector financiero. Sin embargo, en las tres últimas décadas el Estado viene soportando ataques estratégicamente dirigidos contra su capacidad reguladora, su legitimidad ante los ciudadanos y su presencia en determinados ámbitos, como el sector financiero y la prestación de políticas sociales. Analizando lo sucedido en estos últimos años es fácil concluir que la obsesión por reducir el tamaño del Estado ha sido, y sigue siendo, uno de los aspectos clave del reciente auge que ha experimentado el paradigma neoliberal.

A partir de esta premisa es posible interpretar la actual crisis como una manifestación exacerbada de la guerra por desplazar y marginar al Estado, para que «el sector financiero encuentre huecos donde seguir creciendo» al ritmo implacable de los últimos años. Así, desde la perspectiva de la lucha por el poder económico, la crisis puede interpretarse como un intento más por abrir espacios y allanar el camino a las finanzas, en su afán por apropiarse de los frutos de la actividad económica. Como quiera que esos frutos son limitados, más aún en tiempos de crisis, los perjudicados son el sector público y –a través de la reducción de sus actividades– los ciudadanos de menor nivel de renta y el propio bienestar colectivo (al menos en los países desarrollados).

Tal vez parezca un tópico, pero es inevitable recurrir a la clásica imagen de un banquero que para favorecer sus negocios mueve con precaución los hilos de las actividades que están en su ámbito de influencia, que cada vez son más y más decisivas. Y ante esa imagen parece inevitable recordar que los objetivos de una sociedad han de ser mucho más amplios que los que orientan la lógica financiera, aunque esa lógica está tan incrustada en nuestro comportamiento cotidiano que parece la única lógica posible, al tiempo que lo condiciona todo, desde la educación y la sanidad, hasta la seguridad nacional, la investigación y, por supuesto, la búsqueda de financiación para emprender cualquier actividad.

¿Podemos recuperar otra visión de la sociedad y del mundo, más allá del dictado que marcan los cánones financieros? ¿Nos quedan herramientas para intentar mejorar la realidad en la que vivimos? En definitiva: ¿qué margen de maniobra tenemos los ciudadanos, sin contar nuestra automarginación social, intelectual o política? Lo cierto es que ese margen de maniobra no parece muy amplio, al menos si se toma en consideración quién está ganando la «larga guerra entre el Estado y el capital financiero». De continuar

esa misma tendencia, es posible que nos estemos orientando hacia otro tipo de relaciones sociales en las que el sector público tendrá un papel cada vez más marginal y los ciudadanos sólo podremos acceder a las prestaciones sociales en función de nuestra capacidad financiera. Eso conllevará, inevitablemente, el aumento de las desigualdades en todos los niveles. E implicará la pérdida de algunos de los valores que hasta ahora parecían consagrados en las sociedades modernas, como la igualdad de oportunidades, la búsqueda de un cierto equilibrio entre el bienestar y la solidaridad de los ciudadanos, y la preferencia por un modelo de desarrollo económico que se preocupe por la calidad de vida de las personas, y no sólo por su poder de compra, su capacidad para formar parte de sistemas fiscales crecientemente regresivos, o su disponibilidad para participar en los procesos electorales establecidos.

Crisis y sector financiero

En las crisis es frecuente que muchos ciudadanos pongan a los bancos en el punto de mira de sus críticas. Pero en la actual crisis no parece que eso sea suficiente. Si se quiere evitar que la lógica financiera se convierta en el único criterio capaz de gobernar nuestras actividades, y nuestra vida colectiva, habrá que ir más lejos. Tal vez no quede otra alternativa que intentar conseguir que «el Estado tenga una presencia mayor y más activa en el sector financiero», aunque sólo sea para participar de los beneficios generados y mejorar los mecanismos de control aplicables a los distintos agentes que operan en el sector. Además de luchar contra la especulación y sus perversos efectos sociales, ello permitiría reorientar una parte creciente de las ganancias financieras hacia usos alternativos como:

1. El saneamiento de las finanzas públicas, sin necesidad de improvisar medidas anticrisis ni de asumir como dogma único la reducción del déficit público por debajo de un determinado nivel.
2. El desarrollo de políticas sociales, en el más amplio sentido del término y en la más genuina acepción de servicio público a los ciudadanos.
3. La consolidación, en el plano nacional e internacional, de un modelo de desarrollo económico y social distinto al que impone la lógica neoliberal y la ortodoxia económica reinante.

Ahora bien, en la era de la globalización financiera, pretender que aumente la participación del Estado en el ámbito de las finanzas no parece factible si no se lleva a cabo una acción amplia y coordinada, destinada a luchar activamente por conseguir ese objetivo: es decir, destinada a consolidar «una banca pública fuerte y al servicio de la ciudadanía». Y ese objetivo no parece fácil de alcanzar, al menos en el marco de la actual Unión Europea, si se actúa únicamente en el ámbito nacional, aunque éste sea un primer paso imprescindible, puesto que resulta aún más ilusorio pensar que la regulación de las actividades financieras surgirá –y tendrá su apoyo– en alguna suerte de consenso internacional capaz de brotar de manera autónoma. Tampoco cabe esperar una presencia activa, eficiente y transparente del sector público en las finanzas si las intervenciones se limitan a ayudar a entidades en quiebra para socializar el coste de los errores cometidos y después privatizarlas, una vez fragmentadas y saneadas parcialmente.

Políticas públicas en Europa

En contra de la ortodoxia doctrinal vigente, la acción del Estado puede resultar fundamental en distintos ámbitos, desde la defensa y la política exterior, hasta la educación y la sanidad, pasando por la adecuación de las redes de transportes, comunicación y energía a las necesidades de una sociedad en permanente mutación. En el caso de los países que cuentan con organizaciones de inspiración federal, como sucede en el sistema autonómico español, o en el caso de los procesos de integración económica, como ocurren en la Unión Europea (7), la racionalización de las funciones del Estado ofrece una vía alternativa para mejorar las finanzas públicas sin necesidad de recurrir exclusivamente a recortar los gastos gubernamentales. O dicho de otra forma, compartir actividades bajo el paraguas de las administraciones públicas puede implicar más ventajas que costes, siempre que las tareas se ejecuten con austeridad, evitando solapamientos y buscando la mejor adecuación posible a los principios de subsidiariedad. Ello implica dejar las acciones de mayor alcance y extensión para los niveles de gobierno más federales o supranacionales, facilitando –al mismo tiempo– que aquellas otras acciones más cercanas a los ciudadanos puedan ser desarrolladas en los niveles de gobierno más cercanos a éstos.

Algunas de las políticas y acciones comunes de la Unión Europea pueden proporcionar un buen ejemplo de funcionamiento, ya que se han permitido poner en común, con éxito, propuestas de distinto alcance en ámbito tan diferentes como la política exterior y de seguridad común, los fondos estructurales para las regiones europeas más atrasadas, o –con niveles de regulación menores– la aproximación de las legislaciones en materia educativa en los distintos países miembros. Y la Unión Europea es, al fin y al cabo, una forma de Estado y de gobierno, si bien su peculiar configuración hace difícil las comparaciones con otras experiencias. Sin embargo, pese a los logros de la integración europea, en los temas estrictamente monetarios y financieros la Unión Europea sólo parece haber avanzado escorándose hacia la ortodoxia macroeconómica, sin tomar en consideración las políticas sociales. Y esa asimetría (fundamentada jurídicamente en el Tratado de la Unión Europea) ha permitido arbitrar una perfecta unión monetaria pero no una unión económica y social, lo que resulta aún más difícil de comprender en momentos de crisis, cuando el desempleo aumenta y sería más necesario activar políticas macroeconómicas enfocadas a generar empleo y potenciar el bienestar (8).

Lejos de ese planteamiento, el Banco Central Europeo (BCE) sólo parece orientar su acción hacia la lucha contra la inflación, tal y como recoge su mandato constitucional, y

(7) Además de afectar al concepto y a la forma de ejercer y compartir soberanía, la integración europea modifica las pautas de comportamiento de los Estados miembros mediante las políticas y acciones comunes y mediante la aplicación de normas legales y principios de funcionamiento, como la subsidiariedad. véase NIETO SOLÍS, J. A.: *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, segunda edición 2005, editorial Pirámide, Madrid, 2001.

(8) Los países de mayor desarrollo tienen mayores niveles de presión fiscal, mayor estado de bienestar y menores tasas de desempleo, véase un planteamiento interesante y novedoso sobre los pilares del Estado de Bienestar (sanidad, pensiones, dependencia, desempleo y educación) en MULAS-GRANADOS, C. (coord.): *El Estado dinamizador. Nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado de Bienestar en Europa*, editorial Complutense, Madrid, 2010.

hacia el saneamiento de las finanzas públicas de los Estados miembros, en consonancia con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea. En este tema, a diferencia de cómo funciona la Reserva Federal de Estados Unidos, el BCE no está obligado a activar políticas favorecedoras del empleo ni del bienestar (al menos de manera directa). Así, la integración europea ha hecho suyos los planteamientos neoliberales defendidos por otros organismos internacionales, en especial por el Fondo Monetario Internacional (9), lo que incide –una vez más– en la idea de reducir el tamaño del Estado y limitar la capacidad reguladora de los gobiernos: tanto en el ámbito financiero (donde se impide la aprobación de legislaciones destinadas a luchar contra la especulación financiera), como en la prestación de servicios sociales y políticas de bienestar (donde los recortes del gastos público y las privatizaciones merman el contenido y el alcance de las políticas asistenciales).

Sector público y sistema financiero

Potenciar una banca pública eficiente ayudaría a cumplir mejor los objetivos de equidad social vigentes en los países democráticos y proporcionaría más estabilidad al sistema financiero, puesto que permitiría combatir la especulación financiera y sus negativas repercusiones sobre el sector inmobiliario (y sobre otros sectores), además de proporcionar recursos para estimular el crédito y las actividades económicas. Esa acción macroeconómica en favor de la eficacia, de la equidad y de la estabilidad podría reforzarse con un aumento de la presión fiscal derivada de una mayor recaudación procedente de los sectores sociales y productivos con mayores niveles de renta, lo que, al mismo tiempo, dejaría una mayor renta disponible en manos de las rentas medias y bajas. Y dada la mayor propensión al consumo de las rentas bajas, el estímulo sobre la actividad económica sería más amplio y estable. O la inversa: ¿qué beneficios económicos y sociales genera bajar impuestos a las rentas más altas, si ese ahorro se destina en gran medida a «inversiones especulativas»?

Sirva un ejemplo. En la primavera de 2010 hemos asistido en España a un paso más en el debate sobre la reordenación del sector financiero, y más concretamente sobre la situación de las cajas de ahorro. Sabido es que algunas cajas de ahorro españolas, por ponerlas como caso singular, se encuentran en una difícil situación: están en el borde del sistema financiero y padecen, también, las consecuencias de una inadecuada gestión «seudopública». Da la sensación de que no pueden aprovechar al máximo su condición de entidades financieras ni tampoco pueden beneficiarse por completo de su proximidad al sector público (fundamentada sobre los vínculos políticos y sociales que mantienen). Si tuviéramos que informar de esta peculiaridad a un estudiante preuniversitario posiblemente pensaría que las cajas de ahorros españolas forman parte de un tipo de actividad no rentable, o que sus gestores no han hecho bien su trabajo. Pensaría, incluso, que sus progenitores (el sector financiero y «el Estado») no pueden ayudarlas a mejorar su situación porque no hay mecanismos propios que lo articulen, o porque su supervivencia no interesa ni a las partes implicadas ni a los responsables del desastre creado ni al conjunto de la sociedad. ¿O tal vez nuestro estudiante pensaría que sólo vale la pena

(9) NIETO SOLÍS, J. A.: *opus citada*, 2005.

gastar recursos en esas ayudas si existen objetivos económicos y sociales que lo justifique, a corto y largo plazo? Quién sabe: puede incluso que ese estudiante tuviera claros los objetivos económicos y sociales por los que vale la pena ayudar con dinero público a las entidades financieras, en aras de un mayor bienestar colectivo.

Aunque sea sólo a modo de ejemplo, y de conclusión, cabe cuestionarse si es lógico que el Estado renuncie a contar con entidades financieras que además de actuar en el marco de la libre competencia sean capaces de colaborar en el logro de los objetivos sociales que se consideren más importantes. Esa función de servicio público, como ocurre con la educación, la seguridad o la política exterior, puede desarrollarse conjugando objetivos de legitimidad social y de apoyo a la dinámica de acumulación del capitalismo, y debe desarrollarse articulando la acción estatal en sus distintos planos gubernamentales (desde la Unión Europea al ámbito local, pasando por la Administración Central y las autonómicas).

Bienes públicos y bienestar

De hecho, existen ejemplos de mejora de la eficiencia colectiva en sectores clave, como la defensa y la investigación. Si consideramos que esas y otras actividades son bienes públicos, ¿por qué no se debe actuar con el mismo criterio en el caso de un sector clave, gran generador de riqueza, cuyos efectos se extiende a todas las familias y empresas privadas y públicas, como sucede con el sector financiero? ¿Defender la existencia de una banca pública se interpretaría, en este caso, como una guerra del sector público contra el sector financiero, es decir, contra la «joya de la corona» del sector privado? Aunque tal pretensión parece difícil en estos tiempos no debe considerarse imposible, siempre que pensemos que la actual tendencia histórica a reducir el tamaño del Estado no ha de ser necesariamente irreversible. Puede que el futuro abra de nuevo el debate y permita discutir este tema de manera sosegada y rigurosa.

Por lo tanto, la única solución para salir de la crisis no consiste en reducir el tamaño del Estado y disminuir el gasto público, aunque sea necesaria su racionalización. Más bien tendremos que pensar que si gran parte del bienestar colectivo, sobre todo para las personas de menores niveles de renta, se canaliza a través de la acción estatal, será necesario mantener niveles elevados de presión fiscal para atender objetivos de equidad que amplíen, al mismo tiempo, la capacidad adquisitiva del conjunto de la ciudadanía y, por lo tanto, ayuden a mejorar la eficacia y la estabilidad de los sistemas económicos (y financieros).

Tampoco se saldrá de la crisis afianzando el actual individualismo neoliberal, sino más bien considerando que nuestro sentimiento colectivo puede contribuir a la mejora del bienestar de los ciudadanos y tal vez, incluso –aunque ésto sea más complejo–, a afianzar un marco de relaciones internacionales capaz de incrementar los niveles de renta de los países subdesarrollados. Porque, aunque resulte difícil prestar mayor atención a los más pobres en tiempos de crisis, tal vez la clave para lograr un mejor funcionamiento de la «economía globalizada» resida en cómo incorporar a la mayoría de la población del mundo a las ventajas (e inconvenientes) que ofrece el desarrollo económico.