

Introducción

Pedro Tedde de Lorca

Pueden distinguirse cuatro tipos de estrategias del Sector Público sobre el conjunto de las economías contemporáneas. En primer lugar, consideremos el modelo liberal. El Estado tiene una corta, pero imprescindible, serie de funciones: defensa de la sociedad frente a las amenazas exteriores; preservación de los derechos de propiedad en los campos de la justicia y el orden público; comunicaciones y obras públicas; educación. Es preciso apuntar que no eran privativas del Sector Público las dos últimas actividades señaladas. A ellas se unió, en los últimos lustros del siglo XIX —siempre dentro del modelo de Estado liberal— la protección arancelaria a determinados sectores productivos y la regulación legal de algunas inversiones públicas en defensa de la industria nacional.

Una segunda estrategia del Estado en relación con la economía es la seguida por los regímenes totalitarios de signo fascista. Se respeta el derecho de propiedad privada sobre los medios de producción, pero el Estado no renuncia a nacionalizar algunos sectores considerados clave del progreso económico, ni tampoco a constituirse en protagonista o impulsor del avance industrial, por medio de empresas públicas. Dicha estrategia se completa con un control normativo del sector privado de la economía. Es importante señalar que este modo de comportamiento estatal, con un menor grado de autoritarismo, y, si no en todos, en algunos de los rasgos mencionados (banca estatizada, industrias de propiedad pública, planificación indicativa) ha sido seguido por regímenes políticos de signo democrático,

una vez rebasados anteriores periodos totalitarios. Seria el caso de Italia, o de Francia, después de la segunda guerra mundial. También pueden observarse políticas económicas similares en naciones en vías de desarrollo, regidas por gobiernos formalmente democráticos, sobre todo a partir de 1950.

En tercer lugar, hay que tener en cuenta el modelo de economía socialista, con propiedad pública de los medios de producción y planificación central y coactiva de la actividad productiva y distributiva. En los países de Europa occidental esta modalidad de política económica sólo ha contado con experiencias parciales y episódicas. Sin embargo, el afianzamiento del Estado socialista en la Unión Soviética, y a partir de la segunda guerra mundial en la mayor parte de los países de Europa del Este, fue un factor decisivo para la gestación del cuarto modelo de actuación pública sobre la economía. Me refiero al Estado de Bienestar, que incluye una importante participación del Sector Público, sobre todo a través de la política fiscal, de la monetaria y de la redistribución de rentas, y en ocasiones -como se ha dicho más arriba- mediante la creación de empresas públicas, la nacionalización de sectores considerados estratégicos o la planificación indicativa. Dos han sido, principalmente, los fenómenos generadores de esta política, extendida, en mayor o menor medida, a todos los países de Europa occidental tras las guerras mundiales. En primer lugar, el convencimiento, arraigado en extensos grupos sociales, de que la justicia económica y la igualdad de oportunidades es un objetivo histórico tan importante y exigible como la libertad. Esta opinión cobró creciente influencia después de 1918. El injusto trato deparado por las potencias vencedoras a las naciones derrotadas en la Gran Guerra, la reacción de la sociedad ante los severos ajustes introducidos en la política fiscal y monetaria, con vistas a la vuelta al Patrón Oro, y la difusión de la ideología socialista entre las masas trabajadoras -con un referente próximo como era el de Rusia, tras la Revolución de 1917- confluyeron en la aceptación progresiva de los principios políticos de la socialdemocracia. En segundo lugar, la rápida aceptación de la teoría keynesiana, después de 1945, situó al Sector Público en una posición clave del modelo de economía de mercado, principalmente por su capacidad de estímulo de la demanda global en situaciones depresivas y por su poder de articular la política anticíclica. De esta manera, el Estado de Bienestar se ha convertido en una finalidad social de primer orden para la

Introducción

gran mayoría de las corrientes de opinión, sin que resulte ser privativa de la socialdemocracia. Incluso cuando, después de 1973, el paradigma neokeynesiano ha comenzado a ser objeto de progresivas críticas, y cuando se cuestiona la dimensión que el Sector Público ha llegado a tener en las sociedades occidentales, muy pocos defienden la idea de una vuelta al Estado -a la definición de sus competencias- anterior a 1914.

En la España del siglo XX resultan observables, en uno u otro momento, todas estas estrategias de actuación económica del Estado. Antes de la primera guerra mundial, la política económica de Raimundo Fernández Villaverde y sus sucesores representa uno de los más adecuados ejemplos de liberalismo ortodoxo, atemperado por el proteccionismo. En los años posteriores a 1914, este proteccionismo fue aumentando en intensidad, hasta derivar en políticas intervencionistas y corporativas. Un grado muy superior de dirigismo económico, por parte del Estado, es el característico del primer franquismo, de 1939 a 1959. Previamente, durante la guerra civil, pueden contemplarse, en algunas regiones y algunos sectores, actuaciones públicas de signo colectivista. Después de 1959, el protagonismo del mercado gana espacio, haciéndolo de modo más claro y decidido a partir de 1975. En el último cuarto de siglo, algunas intervenciones del Sector Público han sido puestas en entredicho, si no definitivamente contestadas, como la vigencia de empresas nacionales o, incluso, de la propia corporación industrial de propiedad estatal. Sin embargo, en términos puramente presupuestarios, el Sector Público ha alcanzado unas dimensiones antes desconocidas.