

LA NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO PARA LA ECONOMIA ESPAÑOLA

Dr. Joaquim Muns

*Catedrático de Organización Económica Internacional y Catedrático
Jean Monnet de Integración Europea de la Universidad de Barcelona*

1. El Diagnóstico de la Economía Española.

Para abordar las posibles líneas de actuación que deberían conformar el futuro de la economía española, es preciso realizar un análisis de los principales factores determinantes de la situación actual; en otras palabras, el diagnóstico debe preceder a cualquier consideración de los remedios.

En el pasado inmediato, los dos factores determinantes en mayor grado de la evolución de la economía española han sido: **a)** su inserción plena en la Comunidad Europea (CE); y **b)** el modelo de crecimiento basado en la expansión del sector público y el ahorro foráneo.

La *inserción plena del país en la Comunidad Europea* ha sido una decisión en principio correcta. Ahora bien, la teoría y la práctica demuestran que en un mercado común se producen una serie de transformaciones de las estructuras económicas y se confía en que también se den una serie de reacciones positivas de los agentes económicos.

Entre las transformaciones seguras que cabía prever, y que se han producido, está un acercamiento, e incluso igualación, de los costes y precios españoles con los del resto de la CE. Este efecto es prácticamente automático por la propia esencia del juego de los mecanismos del mercado más amplio, tanto de bienes como de factores de producción, que se crea.

Lo que no es tan seguro que se produzca (es más, se trata de un resultado totalmente inseguro) es un acercamiento de las productividades; en este caso, de España con el resto de la CE. Este acercamiento debe correr paralelo al de costes y precios si la integración ha de resultar asumible y beneficiosa. De lo contrario, se produce una fuerte tensión en los equilibrios fundamentales del país.

Esta dicotomía es la que se ha producido en el caso español. Los costes y precios se han acercado -y en algunos casos superado- a los de la CE, mientras que la evolución de la productividad ha sido mucho menos satisfactoria. Ello ha llevado a una clara *pérdida de competitividad* de la economía española.

El *papel del sector público* en esta evolución ha sido determinante. Es evidente, que el sector privado productivo ha de ser, con una reacción dinámica y positiva, el gran motor de una adaptación como la que requiere la plena incorporación a la CE. Esta responsabilidad es intransferible, pero debe verse respaldada por una política macroeconómica adecuada.

Esta debe consistir fundamentalmente en dos tipos de actitudes: la no adopción de políticas que "desfinancien" ("crowding out") el sector privado y, en un plano más constructivo, la instrumentación de todas aquellas medidas que, respetando las reglas del mercado y los pactos con los demás socios, ayuden a la adaptación del sector productivo privado a la nueva situación.

2. Un sector público que no ha jugado el papel que debía.

Un análisis, siquiera sea somero, de la economía española en los últimos años pone de manifiesto que el sector público no sólo no ha acompañado la adaptación del sector privado a la CE dentro de las pautas deseables de comportamiento que acabamos de describir, sino que por el contrario se ha erigido en el protagonista de la economía.

En efecto, desde comienzos del decenio de 1980, el peso del sector público en la economía española ha aumentado de 12 a 15 puntos desde el punto de vista de los ingresos y en una proporción superior en cuanto a los gastos, de modo que el mayor impacto de ese sector dentro de la economía se ha visto acompañado por un déficit que puede haber estado en 1992, medido con rigor, entre el 5 y el 6 por ciento del PIB.

ECONOMIA ESPAÑOLA. CUENTAS DE UTILIZACION DE RENTA Y CAPITAL
(Porcentaje del PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la nación	1,4	1,7	0,2	-0,9	-2,9	-3,2
Administraciones públicas	-6,9	-6,0	-3,2	-3,3	-2,7	-3,4
Sector privado	8,3	7,7	3,3	2,4	-0,2	0,2
(Familias)	3,7	3,8	1,7	1,5	0,3	1,3
(Instituciones financieras)	1,5	1,3	1,9	1,6	1,9	1,9
(Empresas no financieras)	3,1	2,5	-0,3	-0,8	-2,4	-3,0

Fuente: Banco de España.

Por lo tanto, la característica más importante del sector público español ha sido la de erigirse en el primer protagonista de la economía. El cuadro muestra claramente cual ha sido el resultado: a partir de 1987, en términos netos las administraciones públicas han absorbido a través de su déficit no sólo todo el ahorro neto interior sino también el exterior. Aunque no se contengan en el cuadro, las cifras para 1991 y 1992 marcan exactamente la misma tendencia de las de 1985-1990.

Obsérvese en el cuadro otro elemento importante del panorama económico español de los últimos años: el descenso del ahorro neto del sector privado y muy significativamente de las familias y de las empresas no financieras. En estas últimas, ha jugado un papel importante -y positivo- en esta evolución el aumento de la inversión, pero en el caso de las familias la causa radica más bien en el sustancial aumento del consumo. Estudios muy solventes ligan este incremento del consumismo privado al aumento de la carga fiscal que se ha producido.

Así, pues, el sector público, que hubiera debido desempeñar un papel de ayuda, desde un segundo término, al sector privado para la adaptación de la economía española a la CE, se ha convertido más bien en protagonista y en demandante, a través del sistema fiscal y de los mercados financieros, de todo ahorro neto doméstico y del exterior que el país ha podido captar.

3. La adaptación de la economía a las necesidades del sector público: el modelo de crecimiento español.

El peso creciente y absorbente del sector público español se ha traducido en una *decisiva dependencia* del funcionamiento financiero de la economía respecto a él. En efecto, la conjunción de sus crecientes necesidades de fondos y la menor generación de ahorro neto interno ha transferido el protagonismo financiero al ahorro exterior.

Este ha pasado a erigirse en la variable que permitía -y permite- combinar tres fenómenos internamente incompatibles: mayor consumo privado, mayor consumo público y mayor inversión. La demanda de recursos por encima de lo que el país producía debía ser financiado (y sigue siéndolo) por el ahorro externo.

Para captar esta financiación exterior, la política económica ha debido instrumentar tipos de interés lo suficientemente elevados para atraer esos fondos. Esta entrada de ahorro exterior se ha producido en tales cantidades que incluso ha ido forzando, hasta septiembre del pasado año, a una constante apreciación tanto nominal como real del tipo de cambio de la peseta. De esta manera, los inversores extranjeros han extraído un doble beneficio: un diferencial a su favor del tipo de interés y una apreciación de la peseta. Con este doble premio, que en algunos momentos ha arrojado ganancias imposibles de obtener en otras partes del mundo, España se ha asegurado una fuente aparentemente inagotable de recursos foráneos sobre los que asentar un fuerte crecimiento económico estimulado por la coyuntura internacional y por la imagen dinámica del país que se ha sabido dar, a la vez que se prometía la más firme ortodoxia monetaria que mantuviera la favorable conjunción de resultados para el inversor extranjero.

Por lo tanto, los mecanismos financieros han actuado de correa de transmisión por la que se han extendido al resto de la economía los efectos de la creciente necesidad de recursos que exigía -y exige- el déficit público. De esta manera, se ha producido una desfinanciación del sector privado (menos recursos disponibles y más caros) en el peor momento para ello, es decir, en el de una difícil adaptación a un marco tan exigente y competitivo como el de la CE.

4. Las consecuencias del protagonismo del sector público.

El que podemos llamar modelo de crecimiento español tal como se ha practicado en los últimos años puede, por tanto, sintetizarlo en los siguientes elementos.

- a) creciente peso del sector público, al que nos hemos referido como elemento determinante;
- b) política monetaria restrictiva, con elevados tipos de interés, más dirigida a la captación de ahorro externo que a la lucha contra la inflación, aunque obviamente también haya coadyuvado a ello en algunas fases;
- c) sobrevaloración de la peseta como consecuencia de esta política y de la masiva entrada de fondos;
- d) posibilidad de dejar a un segundo plano el tema de la *competitividad*. En efecto, en la medida que todo déficit por cuenta corriente ha encontrado, hasta muy recientemente, la

posibilidad de ser financiado por la cuenta de capital, ha existido una actitud de despreocupación ("benign neglect") respecto al desequilibrio de la balanza comercial y de servicios.

Dicho de otra forma, el país no ha tenido que "ganarse la vida" (las divisas o la capacidad de importación si se prefiere) a través de la competitividad de las exportaciones, sino que lo ha podido hacer a través de los capitales foráneos. Siempre se ha puesto el énfasis, por parte de los poderes públicos, en las ventajas de contar con esos capitales (y es evidente que las hay), pero no se han considerado debidamente los costes económicos y financieros de esta política, que son igualmente claros.

En efecto, la entrada masiva de capitales tal como se ha producido ha significado, por una parte, la contrapartida de la transferencia al exterior de activos nacionales en una proporción nada despreciable. Esta situación no sería tan criticable si se hubiera producido simultáneamente y en una proporción comparable con la adquisición paralela de activos exteriores por parte de los españoles. No habiendo sido ello así, hay que concluir que el proceso ha supuesto un empobrecimiento patrimonial por parte de España.

Por otra parte, el pago de mayores intereses en relación con los de terceros países ha significado un coste adicional en términos de los mayores recursos que ha sido preciso transferir al exterior para estos pagos.

Junto a todo lo anterior, el modelo ha creado tres desequilibrios fundamentales:

- e) el *desequilibrio financiero*, representado por el crecimiento déficit público y el no menos significativo desajuste entre la capacidad y la necesidad de financiación de la economía, aspecto al que hemos aludido anteriormente;
- f) el *desequilibrio real*, reflejado en el fuerte déficit comercial y en el menor, pero creciente, déficit por cuenta corriente. Este desequilibrio y el financiero son, como es bien sabido por la teoría de la balanza de pagos, dos caras de la misma moneda; y
- g) el *desequilibrio ocupacional*, reflejado por la tasa de paro, que en el momento de escribir estas líneas es la más alta de la CE y que se ha mantenido durante los últimos años muy por encima, incluso en los períodos más boyantes de la economía española, de la media de la CE y de la OCDE.

Estos desequilibrios, una vez generados, han tenido tendencia a mantenerse y a aumentar. Incluso con el crecimiento más lento, y desacelerándose, de la economía española que se produjo en la primera mitad de 1992, el déficit del sector exterior mostró una gran resistencia a reducirse. Se ha necesitado llegar a la actual recesión, para que el desequilibrio exterior mejore, pero esa situación agrava, sin medidas compensadoras, los déficit público y ocupacional.

La política económica española ha llegado pues, a través del modelo actual, a un callejón sin salida. El déficit ocupacional y en cierta manera el público (así como el grado de desarrollo del país) exigen una tasa elevada de crecimiento. Pero ésta es hoy incompatible, incluso en circunstancias exteriores más favorables, con el fuerte desequilibrio exterior acumulado. Por lo tanto, *el actual conjunto de desequilibrios de la economía española es compatible sólo con una tasa de crecimiento mediocre e insatisfactoria en relación con las necesidades de crecimiento del país y las aspiraciones de acercamiento a los niveles europeos.*

5. La necesidad del cambio de modelo económico.

De cara al futuro de la economía española, la principal conclusión que cabe extraer del diagnóstico realizado hasta aquí es la de que la situación creada exige un *cambio de modelo* y que la situación no puede atajarse con simples medidas de suave corrección. Y ello por la simple razón de que el modelo es económicamente "perverso", es decir, creador de desequilibrios crecientes y paralizantes. Esos desequilibrios ya se han producido y por lo tanto *el actual modelo ya no da más de sí*.

Un cambio de modelo como el que creemos necesario exige tres condiciones como mínimo:

A. Una clara definición del nuevo conjunto de objetivos a perseguir y de medidas para lograrlo. Es decir, ha de haber una visión clara de una nueva *estrategia global*.

B. Un amplio *consenso social*, con o sin pacto, forjado a través de un diálogo claro y sincero entre la Administración y las diferentes fuerzas económicas y sociales.

C. Una base de *credibilidad* suficiente por parte de la Administración que realice el cambio de modelo económico.

Naturalmente, cuando se utiliza la palabra cambio ello no implica una transformación radical ni un proceso traumático en el que lo que se vaya a lograr lo sea a través de pérdidas de bienestar superiores a las ganancias. Se trata, claro está, de un proceso gradual, pero al mismo tiempo llevado adelante con vigor y claridad de propósito. Hay experiencias históricas muy evidentes de que la sociedad española ha respondido positivamente en estas condiciones. Y además, que lo ha hecho con un éxito superior al esperado. Ello debería ser un claro aliciente para lanzarse por el camino de la renovación del modelo.

6. La orientación e ingredientes de la nueva estrategia.

Frente al trinomio ahorro externo-consumo-importaciones del modelo actual, las bases del nuevo deberían discurrir dando la prioridad al trinomio ahorro interno-inversión-exportaciones. Este cambio ha de producirse a través de las siguientes políticas y medidas:

A. *Redimensionado del sector público* español. De la misma manera que su mayor peso ha sido decisivo en el modelo actual, su menor peso lo ha de ser en el modelo futuro. El primer paso de este proceso consiste en la reducción rápida del déficit público hasta su desaparición en un plazo razonable de tiempo, que puede ser el de una legislatura. Este esfuerzo debería realizarse en una parte casi total a partir de la reducción del gasto público consuntivo, y no debería por tanto aumentarse la presión fiscal actual durante este proceso ni reducirse la inversión. Una segunda parte de este esfuerzo, simultánea, debe consistir en la reducción del peso del sector público, especialmente a través del proceso de privatizaciones que ha empezado tímidamente en el país.

B. *Combinación y complementariedad de políticas económicas*. Sólo un redimensionado serio y eficaz del sector público permitirá a las diversas políticas económicas, ahora todas ellas subordinadas a ese sector, adquirir su independencia y poderse utilizar de forma complementaria. En efecto, el proceso anterior, contractivo, permitiría que simultáneamente se "relajara"

la política monetaria, de modo que descendieran los tipos de interés a niveles acordes con las necesidades internas del país.

C. *Tipo de cambio realista de la peseta.* La combinación de la necesidad decreciente de financiación exterior y una política monetaria más suave que ello permitiría debería posibilitar una presión alcista nula sobre la peseta. Cualquier nueva estrategia razonable para la economía española debe pasar por la evitación a ultranza de un tipo de cambio sobrevalorado. Este no debe ser el instrumento que cargue, al final, con el peso de la lucha contra la inflación. Tan irracional es devaluar una moneda con fines competitivos como mantenerla sobrevalorada. *La sobrevaloración de la peseta ha sido uno de los rasgos más negativos del modelo actual de crecimiento económico español.*

D. *El mayor papel de las exportaciones.* La economía española padece más de un problema de insuficiencia de exportaciones que de exceso de importaciones si se comparan ambas magnitudes con las correspondientes a nuestros socios europeos. Hace falta, pues, dirigir los esfuerzos hacia la actividad exportadora. Ello lleva a la economía española a plantearse de lleno el problema de la competitividad y a aceptar el reto de ésta como una prioridad fundamental.

E. *La competitividad.* Esta es función principalmente de:

a) políticas macroeconómicas adecuadas, tales como fomento de la inversión; b) promoción de R+D; c) política adecuada del tipo de cambio, y d) actuación suficiente en el terreno de las infraestructuras.

F. *Fomento del ahorro.* Si la aportación de ahorro exterior ha de disminuir respecto al PIB y la inversión ha de reforzarse para incrementar la competitividad, la variable que debe ajustarse a la baja es la del consumo, tanto privado como público, y la que debe hacerlo al alza es, consecuentemente, el ahorro. Por lo tanto, todos los cambios exigidos por la nueva política que se propone deben traducirse en medidas decididas de fomento del ahorro doméstico.

G. *El comportamiento de los agentes económicos.* El tránsito al nuevo modelo que exige la economía española no se hará sin una concienciación de los agentes económicos hacia nuevas actitudes. El público en general deberá aceptar menores incrementos del consumo; los empresarios, la necesidad de reinvertir una proporción sustancial de los beneficios; los sindicatos, dejarse guiar por la moderación salarial.

H. *La liberalización de la economía y la flexibilización de los mercados.* Son ambas, tareas inacabadas sobre las que hay que incidir con esfuerzos redoblados. La liberalización de la economía es requisito para obtener mejores resultados en el campo inflacionario. La flexibilización de los mercados debería conseguir reforzar este mismo objetivo y, sobre todo, en el caso del mercado laboral, permitir una disminución significativa del paro.

J. *Europa.* La construcción europea debe continuar siendo el norte de la nueva política económica que aquí se preconiza, pero en lugar de constituir una excusa para la inacción o una obsesión improductiva, debería verse como el premio a conseguir si se adoptan políticas adecuadas, valientes y, sobre todo, responsables. La apelación constante a Europa no puede sustituir la propia responsabilidad de gestión de la economía, por muy limitativas que sean las condiciones exteriores.

.....

En definitiva, el futuro de la economía española pasa por un cambio de modelo; el actual está agotado y su continuación tiene más bien un efecto "perverso" sobre la realidad económica del país. Técnicamente, el camino para pasar a otra alternativa de política económica como la propuesta aquí no tiene demasiados secretos. *La clave está en la voluntad política de hacerlo.*