

CUADERNOS DE INFORMACION ECONOMICA

TAREAS PARA UNA LEGISLATURA



FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL
OBRA SOCIAL DE LA CONFEDERACION ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS

CUADERNOS DE INFORMACION ECONOMICA

TAREAS PARA UNA LEGISLATURA

ARTES GRÁFICAS BENZAL, S. A.

ARTES GRÁFICAS BENZAL, S. A.

Imprime:
Artes Gráficas Benzal, S. A.
Virtudes, 7. 28010 Madrid
Depósito legal: M. 402.—1980
ISSN: 1132-9386

SUMARIO

	<u>Pág.</u>
PRESENTACION	V
ECONOMIA ESPAÑOLA	1
Tareas para una legislatura.- <i>Enrique Fuentes Quintana</i>	3
La reforma presupuestaria.- <i>Victorio Valle</i>	22
El presupuesto de las administraciones públicas: el ajuste necesario.- <i>José Barea</i>	31
Algunas reflexiones sobre la reforma del mercado de trabajo.- <i>Julio Segura</i>	38
La reforma del mercado de trabajo. Documento que el Gobierno dirige al Consejo Económico y Social en demanda de un dictamen	49
Las resistencias inflacionistas y los servicios.- <i>Juan R. Cuadrado Roura</i>	71
DOCUMENTO DEL MES	85
Discurso de presentación del informe anual, pronunciado por el Gobernador ante el Consejo General del Banco de España	87
ECONOMIA INTERNACIONAL	109
Perspectivas económicas de la OCDE 93.	111
Previsiones económicas de la Comisión Europea para 1993 y 1994.- <i>Resumen y comentario de Ricardo Cortes</i>	121
El Informe del Banco Internacional de Pagos de Basilea, LXIII Informe Anual	124
SISTEMA FINANCIERO	139
Garantía de depósitos. Enero del 94, nueva directiva.- <i>José M. Rodríguez Carrasco</i>	141

RESUMEN DE PRENSA	146
GRAFICO DEL MES	205
Administraciones públicas: Ingreso y gasto público no financiero. Déficit y deuda pública	207
INSTANTANEA ECONOMICA	211
Distribución institucional, funcional y personal de la renta.	213
LOS LIBROS DEL MES	217
El ABC de lo económico: a propósito de dos textos introductorios.- <i>Ramón Febrero</i>	219
El coste de la emancipación americana; Leandro Prados de Escosura y Samuel Amaral.- <i>Pedro Tedde de Lorca</i>	228
Métodos cuantitativos y análisis económico.- <i>Federico Prades</i>	232
Noticias de libros	235

PRESENTACION

La economía española viene viviendo, desde el cuarto trimestre de 1992, una situación recesiva cuya continuidad en los meses transcurridos de 1993 parecen confirmar los datos fragmentarios y parciales sobre indicadores económicos de que se dispone.

Unos datos que, pese a su limitación, destacan con toda claridad la paralización de los motores de la demanda interna de consumo e inversión, que induce una debilidad en la actividad productiva cuya obvia repercusión sobre la caída del empleo, pese al moderado crecimiento de la población activa, eleva dramáticamente las cifras de paro, y que, sin embargo, no aporta una sustancial mejora en los desequilibrios básicos de la economía española. La pérdida de intensidad en las tensiones inflacionistas, que caracterizó el comportamiento de los precios en los primeros meses de 1993, no ha tenido continuidad en marzo y abril, meses en los que la evolución de los precios ha ido acortando la aproximación de las tasas de inflación española respecto a la media comunitaria que en enero y febrero se había logrado. El déficit público mantiene su persistencia y la elevación de los costes -financieros y salariales- obliga a las empresas a intentar ganancias de productividad por la vía insatisfactoria del ajuste del empleo.

Es obvio, por tanto, que los meses transcurridos de 1993 no han traído consigo mejoras duraderas en la situación económica general, salvo en el flanco de la corrección del desequilibrio exterior, en el que la debilidad de la economía interna ha permitido una recuperación no despreciable. Ello quiere decir que hay importantes tareas pendientes que la política económica, en la nueva legislatura, tendrá que abordar si se pretende un cambio de signo en la evolución futura de la economía española y mantener las pretensiones de acceder, con el cumplimiento de las rigurosas condiciones establecidas en los acuerdos de Maastricht, a la Unión Monetaria Europea. El necesario ajuste de la economía española se plantea, pues, en forma retrasada. La política económica debía haber abordado ya, a raíz de la situación que se percibía en octubre de 1992, medidas y reformas profundas, en lugar de aferrarse a las desajustadas previsiones del "Programa de Convergencia", que trataba de "vender" a la sociedad soluciones engañosamente fáciles -sin sacrificios- que condujeron a una pérdida de competitividad de la economía y que habían de desembocar en las tres devaluaciones de la peseta practicadas en septiembre y noviembre de 1992 y mayo de 1993.

El trabajo inicial de este número de Cuadernos de Información Económica, titulado "Tareas para una legislatura" y del que es autor el Profesor Fuentes Quintana, constituye un repaso de los problemas actuales de la economía española tal como estos se derivan de su comportamiento reciente, y llama la atención sobre la necesidad de disponer de un cuadro de situación económica que pueda suscitar un diagnóstico compartido y la necesaria colaboración entre las fuerzas políticas y sociales para superar los graves males internos que aquejan a la economía española.

El artículo ofrece también un recordatorio necesario de los escenarios básicos en los que la política económica debe centrar su actuación, ofreciendo así el entramado preciso para situar el resto de las colaboraciones sobre la economía española que integran este número y que discurren sobre tres aspectos básicos:

1. *El análisis de las necesarias reformas que deben practicarse en el comportamiento económico del sector público. Un tema fundamental sobre el que el lector encontrará en las páginas que siguen, dos colaboraciones:*

** Victorio Valle ofrece un repaso de los principales puntos críticos del comportamiento presupuestario, en el triple ángulo de la inaplazable reforma institucional del Presupuesto, de la eficacia del gasto público, y del necesario control y adecuada orientación de los ingresos públicos para servir al crecimiento de la economía nacional.*

** José Barea parte del carácter prioritario de la reducción del déficit público, dentro de una política económica de recuperación, para mostrar las dificultades de lograr el objetivo de déficit establecido en el Tratado de la Unión Europea. Si el déficit público no debe sobrepasar el 3 por cien del PIB en 1997, el gasto público en el período 1994-96 no debería crecer en términos reales; es decir, el crecimiento medio del trienio en términos nominales no podría aumentar a una tasa media superior al 3,3 por cien anual; cifras que en comparación con su crecimiento histórico, demuestran la dificultad del empeño, a la vez que insisten en la necesidad de una reforma presupuestaria que debe partir, además, de una absoluta transparencia de las cuentas públicas.*

2. *La urgente modificación del mercado de trabajo constituye el objeto del estudio realizado por el Profesor Julio Segura. Se trata del texto de su intervención el pasado 11 de mayo en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, que, por su interés y claridad, "Cuadernos" reproduce en este número por gentileza de su autor y de la propia Real Academia.*

El Profesor Segura repasa los factores que determinan la excesiva rigidez en los procesos que condicionan la organización interna del trabajo en las empresas. Rigideces que reclaman un mayor espacio al mercado y a la autonomía de las partes, limitando la intervención de los poderes públicos. Una línea de reforma que no está en oposición a formas de organización basadas en la cooperación, que requieren técnicas regulatorias más eficientes que sustituyan a la intervención pública directa.

Como complemento del artículo de Julio Segura, este número de "Cuadernos" recoge el texto íntegro del documento que el Gobierno dirigió al Consejo Económico y Social, en solicitud de dictamen, sobre la Reforma del Mercado de Trabajo. Un documento poco difundido, pese a su frecuente cita, que permitirá al lector adquirir información sobre tan fundamental tema.

3. *Las resistencias inflacionistas protagonizadas por el sector servicios da contenido a la colaboración de Juan R. Cuadrado Roura. El crecimiento más intenso de los precios de los servicios respecto a los bienes industriales, que caracteriza la naturaleza dual de la inflación en España y en otros países, se revisa en sus causas y consecuencias en el artículo del Profesor Cuadrado, que sugiere cuatro frentes distintos de actuación:*

a) El conocimiento preciso de las restricciones y regulaciones hoy existentes que limitan la competencia en el área de los servicios.

b) *El avance imprescindible en la desregulación ejercicio de las actividades de servicios.*

c) *La reducción de la oferta de servicios que protagoniza el sector público.*

d) *El necesario esfuerzo de ajuste de los incrementos salariales a la evolución de la productividad.*

Documento del mes: El discurso del Gobernador del Banco de España con motivo de la presentación del Informe Anual.

El viernes 25 de junio tuvo lugar la presentación del Informe Anual del Banco de España. Un Informe esperado cada año con interés por la precisión y competencia técnica con que analiza la evolución de la economía española y su financiación en el año transcurrido, en este caso 1992, y que se enriquece anualmente con la publicación de las Cuentas Financieras de la Economía Española, que constituyen una base de información insustituible para el análisis de los aspectos monetarios y financieros de la economía nacional.

El esfuerzo de información y análisis contenido en el Informe y en las Cuentas Financieras invitan a su lectura y estudio pormenorizado, y darán origen, sin duda, a notas y comentarios diversos en próximos números de "Cuadernos".

En el presente número, se ha considerado de interés incluir el texto del discurso del Gobernador del Banco de España en el acto, ya tradicional, de presentación del Informe ante el Consejo General del Banco. Un texto de síntesis en el que el lector encontrará la posición del Banco de España y los principales mensajes que el Gobernador ha querido transmitir a la sociedad española sobre la situación económica actual, su entorno internacional, sus problemas internos y sus posibles vías de solución. Para facilitar su lectura y reflexión, "Cuadernos" se ha permitido ir marcando y acotando los diversos temas de su contenido mediante anotaciones marginales que destacan los aspectos centrales a que se refieren sus diferentes párrafos.

Tres informes sobre la economía internacional.

El conocimiento de la poco halagüeña situación de la economía mundial ha tenido recientemente tres fuentes importantes de información, de las que se hace eco este número de "Cuadernos":

1. La OCDE acaba de publicar el número 53 de sus Perspectivas Económicas, correspondiente al mes de junio, publicación en la que, como es habitual, se contiene una amplia valoración de la situación y tendencias de las economías de los países que integran la Organización.

Destaca la OCDE la precariedad del crecimiento global de los países miembros, con recesión dominante en los países de Europa, y con unas inciertas perspectivas de recuperación para 1994. La necesidad de restablecer la confianza de empresas y consumidores, como punto de partida de la recuperación futura, lleva a la OCDE a recomendar el reforzamiento de una política global de estabilidad, sin dudosas concesiones a la política fiscal expansiva, el avance en la liberalización del

comercio mundial, concluyendo con éxito las negociaciones de la Ronda Uruguay del Gatt, y la continuidad de las precisas reformas estructurales que den mayor flexibilidad a los mercados de factores, contribuyendo a la reducción significativa de las cifras de paro.

2. La Comisión Europea ha ofrecido también recientemente sus previsiones económicas para 1993 y 1994. Previsiones que confirman la continuidad de la recesión en la primera mitad del presente año en los países comunitarios, acompañada de un claro deterioro en el mercado de trabajo y sin avances sustanciales en la corrección de los desequilibrios globales básicos.

La Comisión prevé una lenta mejora en la situación económica europea, que conduciría a una salida de la actual recesión, siempre que se den un conjunto de circunstancias entre las que destacan la continuidad en la reducción de los tipos de interés, el aumento gradual del comercio internacional, la mejora de la competitividad y el resurgimiento de la confianza de consumidores y empresarios.

3. El Banco Internacional de Pagos de Basilea ha hecho público en estos días su prestigioso Informe Anual, integrado por nueve amplios capítulos en los que se analizan los aspectos fundamentales de la actual situación económica, y cuyas conclusiones, que se ofrecen a los lectores de este número de "Cuadernos", definen con precisión los cinco grupos de problemas básicos de la economía mundial y sus posibles vías de solución:

** Los derivados de la pérdida de dinamismo y de la recesión en la economía de los países industriales.*

** La insuficiencia de la sanidad de la actividad financiera.*

** Los graves problemas de la reconversión de las economías del Este de Europa.*

** La crisis de los mercados cambiarios a partir de septiembre de 1992.*

** El auge de las economías de Extremo Oriente y de América Latina.*

Otros temas contenidos en este número.

El amplio repaso de los puntos centrales de la situación económica española y mundial que compone la mayor parte de este número de "Cuadernos", y cuya referencia ha sido ofrecida en las páginas anteriores, se complementa, como ya es habitual, con otras informaciones y comentarios que se centran básicamente en los aspectos siguientes:

1. El proyecto de directiva comunitaria sobre garantía de depósitos.

La ya antigua pretensión de establecer una armonización de mínimos sobre los sistemas de garantía de depósitos en las entidades financieras de la CE, parece haber tomado cuerpo en un proyecto de directiva comunitaria cuya entrada en vigor, si es definitivamente aprobada, está prevista para enero de 1994.

El interés del tema, para depositantes y para entidades financieras, ha llevado

a "Cuadernos" a incluir en este número un comentario sobre el referido proyecto, del que es autor José M. Rodríguez Carrasco, que da cuenta del proceso de negociación que ha estado presente en su gestación, del contenido del mismo en su actual versión y de las enmiendas presentadas por el Parlamento Europeo.

2. El resumen de la información económica en la prensa internacional, que, conforme con la línea iniciada en el anterior número de "Cuadernos", va precedido de una nota ilustrativa de los temas económicos predominantes en los medios de comunicación en el último mes, a la vez que explicativa de la selección de artículos cuya versión castellana se ofrece a los lectores.

3. El Gráfico del Mes proporciona una información complementaria respecto a los artículos y colaboraciones contenidos en la primera parte del presente número sobre el comportamiento del sector de las administraciones públicas en España. El Gráfico muestra la evolución de los ingresos y gastos públicos no financieros, así como los valores de déficit y endeudamiento público acumulados entre 1975 y 1992.

4. La Instantánea Económica ofrece una estimación de la distribución de la renta en España desde una triple perspectiva, institucional, funcional y personal, entre 1970 y 1992. Las cifras destacan:

a) El progresivo deterioro de la participación de las rentas empresariales, en el total de la renta disponible, desde 1989.

b) El crecimiento continuado de las prestaciones sociales en su peso relativo de la renta familiar disponible, que ha pasado del 9,87 por cien en 1970 al 22,35 por cien en 1992.

c) El aumento de la presión fiscal sobre las familias, que en 1970 representaba el 2,7 por cien de la renta familiar y en 1992 el 13,6 por cien.

d) La mejora experimentada por la distribución personal de la renta, en el sentido de la reducción de la desigualdad, tal como ésta se aprecia en la distribución por decilas contenida en las encuestas sobre presupuestos familiares del INE.

5. El contenido de este número 75 de Cuadernos de Información Económica, se cierra con los Libros del mes y las Noticias de Libros.

Las referencias bibliográficas son tres:

* La primera de ellas es un amplio comentario de Ramón Febrero, Director de la División de Ciencias Empresariales del Centro de Estudios Superiores "Ramón Carande", quien, al hilo de dos recientes textos introductorios para el estudio de la economía vertidos al castellano -la "Teoría de los Precios" de David Friedman (publicada por el propio Centro Ramón Carande) y la "Teoría "Macroeconomía" de George Mc.Candless (editada por Prentice Hall)-, hace algunas interesantes reflexiones sobre la enseñanza de la economía en las facultades y centros universitarios y destaca provocativamente los negativos

efectos del tradicional retraso, en nuestro país, en la renovación de los contenidos de los cursos introductorios de economía, y su relación con la inadecuada selección y actualización de los libros de texto convenientes.

** El Profesor Pedro Tedde comenta la obra colectiva sobre "La independencia americana: consecuencias económicas" editada por Leandro Prados y Samuel Amaral, que aborda una perspectiva interesante y novedosa de la dominación española y portuguesa de las sociedades indígenas, precisamente la relativa a los efectos económicos que tuvo la retirada de España y Portugal de sus dominios en América, tanto en las economías americanas como en las de las antiguas metrópolis.*

El carácter novedoso y sugestivo del enfoque, la calidad de los trabajos recogidos en la obra y el indudable mérito de recopilar los aspectos más sustantivos de tan amplia temática en una obra no muy extensa, hacen de este libro una lectura de interés para todos, y especialmente para aquellos interesados en el pasado de las relaciones económicas entre España y Portugal e Iberoamérica.

** La publicación de la obra de los profesores A. Espasa y J.R. Cancelo sobre "Métodos cuantitativos para el análisis de la coyuntura económica" da origen al comentario de Federico Prades, sobre un importante trabajo, técnicamente sólido y que constituye, sin duda, una contribución importante al análisis de la coyuntura económica mediante el adecuado tratamiento cuantitativo de las series temporales por parte de dos reconocidos profesionales en esta área de estudio.*

ECONOMIA ESPAÑOLA

TAREAS PARA UNA LEGISLATURA

Enrique Fuentes Quintana

El ajuste pendiente de la economía española.

Se nos está yendo el tiempo sin ocuparnos del inevitable ajuste que reclama la situación de nuestra economía. Ya en el otoño del 92, después de vivir los grandes acontecimientos de los Juegos Olímpicos y la Exposición Universal de Sevilla, que marcaron ese año para el recuerdo histórico, nuestra economía se encontró con la hosca cara de la devaluación de la peseta en el mes de septiembre, despertando con violencia a los españoles a un mundo internacional en crisis y a una economía europea vacilante y dubitativa ante el proceso de su unificación monetaria. Los indicadores económicos no mentían cuando testimoniaban el profundo pesimismo con el que las familias y las empresas españolas valoraban, en esas circunstancias, su propio futuro y el del país. Caídas de 30 puntos porcentuales registradas en el índice del sentimiento de los consumidores en el mes de noviembre -una pérdida nunca manifestada con esa violencia en el pasado- y de más de 25 puntos en el indicador del clima industrial en que vivían nuestras empresas, constituían indicadores de unos comportamientos que advertían el cambio súbito del panorama económico que se contemplaba en España. Un cambio, en principio, más psicológico que real. Más existente en las expectativas que en los hechos.

Porque, en efecto, la economía española había vivido una primera mitad del año 92 dominada por un crecimiento positivo del PIB, situado en cifras cercanas al 2% que parecían dar continuidad al desarrollo productivo del año 1991. Sin embargo, las bases de ese crecimiento del 92 eran bien endebles pues el desarrollo se sostenía, exclusivamente, por el potente motor del consumo privado (con crecimientos del 3%) y por el motor siempre trepidante pero de menor potencia del consumo público (con crecimientos del orden del 5%). Esas eran las únicas fuerzas en presencia para tirar de la economía porque la inversión había caído a valores negativos desde el comienzo del año (-0.1% en el primer trimestre, -1,9% en el segundo trimestre del 92).

Se dice que una economía que no apuesta por el futuro, que se decide siempre en el terreno arriesgado de las inversiones, es que no lo tiene. Y, en efecto, la economía española pronto manifestaría, con sus datos, que el pesimismo de empresas y familias del otoño del 92 y la caída de las inversiones desde el comienzo del año nos llevaban a la recesión que afectaría al país en el último trimestre de ese ejercicio.

Un hecho que tardó en reconocerse oficialmente porque el Ministerio de Economía y Hacienda presentaría, inicialmente, unos resultados del año 92 que, negando la evidencia de los indicadores de la coyuntura, afirmaban dos comportamientos económicos que España no había logrado en el pasado año. El primero, que nuestro crecimiento superaba al de los países de la CE, de forma que continuaba el proceso de acercamiento de la economía española a la media de los países comunitarios, tal y como había ocurrido desde 1986 a 1991. El segundo, que la economía española no había entrado en recesión como había sucedido en otros países europeos. La

publicación de los datos oficiales por el INE, algún tiempo después, negarían rotundamente esas dos afirmaciones: el crecimiento del PIB por habitante de España no había pasado del 1% frente al 1,3% de la CE y la recesión dominaba el panorama español en el último trimestre de 1992 (con una tasa negativa del -0.2%), algo que no había sucedido en nuestro país desde 1981.

España comenzaba, así, el ejercicio del 93 sin convergencia con Europa y en clara recesión sin que las autoridades económicas hubieran advertido a los españoles de la dura circunstancia económica en la que íbamos a vivir en el nuevo año y, lo que es aún más importante, sin que la política económica hubiera programado cambio alguno en su contenido para afrontar los nuevos datos que arrojaban, desde el otoño, el comportamiento de la economía mundial, la marcha vacilante del proceso de integración europea y la agudización de los problemas y males propios que proclamaban los indicadores de nuestra coyuntura económica.

La grave agudización de la crisis económica en la segunda mitad del 92 se ignoró por el Gobierno cuyas previsiones económicas para el año se contenían en el desafortunado "Programa de Convergencia" elaborado en la primavera del 92, desde unos supuestos y previsiones triunfalistas desajustados de la realidad y cuyos errores y desviaciones del comportamiento efectivo de la economía probaba, claramente, la simple lectura de sus cifras al finalizar el año. Porque, en ese ejercicio del 92, nuestra producción debería haber crecido -según el "Programa de Convergencia"- en un 3% frente al 1% efectivamente conseguido; el déficit público debería haberse dominado en el límite del -4% del PIB en vez del desbordado 5.4% del PIB y nuestra financiación exterior debería haber alcanzado el 2.9% del PIB frente al 3.4% del PIB en que se situó. Previsiones todas ellas fallidas, a pesar de haberse realizado en el mes de mayo. Siete meses habían bastado para llevarnos a un mundo ignorado por el "Programa de Convergencia".

Bien puede afirmarse hoy, a la vista de esos comportamientos, que los españoles nos enteramos del agravamiento de la crisis económica por los periódicos porque nadie nos había advertido de su presencia desde el poder político y ningún cambio se había registrado en la política económica del país frente a ese decisivo empeoramiento de la coyuntura. Más aún: cuando los datos tozudos de la vida económica fueron cayendo sobre la opinión pública, testimoniando la entrada del país en una etapa recesiva, su difusión pública se acompañó por las autoridades que los comentaban con juicios optimistas sobre el futuro, afirmándose, reiteradamente, que "la recuperación estaba a la vuelta de la esquina de mediados del 93".

Con ese silencio oficial y con unos presupuestos para el año crítico del 93 que no reconocían la extraordinaria gravedad de la crisis, nos adentramos en los meses de este ejercicio que ha venido a prolongar e intensificar una recesión económica tan importante como imprevista por el Gobierno.

Las novedades económicas del 93.

Los datos fragmentarios y parciales de los indicadores disponibles para 1993 dibujan el perfil claro de la recesión que padecemos.

La novedad del 93 ha sido que los motores de la demanda que deberían mover el desarrollo de la producción se han parado. La caída del consumo privado que mueve el 61.6% del gasto nacional registra tasas de crecimiento negativas estimadas en el -2% que reflejan, apagadamente, el retroceso espectacular con los indicadores de consumo: la caída del 9,9% hasta el mes de abril de las ventas en grandes superficies comerciales, el retroceso en la matriculación de automóviles del 31,2% hasta el mes de mayo, la caída del 4% en el consumo de gasolina. Mientras esto

sucede con el comportamiento del consumo, la inversión sigue sumida en el mismo pozo que en 1992 con retrocesos del -6% en sus valores respecto del primer trimestre del ejercicio pasado.

Esa fuerte recesión del gasto interno se ha acusado en las cifras de producción y, sobre todo, en las de empleo y paro.

El índice de producción industrial del primer trimestre del 93 ha registrado una caída del -6.6%, mientras que el dominante sector servicios (el 60% de la producción española) presentaba resultados contradictorios (mejores en el turismo, peores en servicios internos) que se compensaban entre sí llevando la cifra neta hacia un crecimiento cero. Sólo los valores totales de la producción agraria -de importancia marginal en el quehacer total de la economía española- mejoraban en el 93 los resultados alcanzados en el 92, en torno a un 2% (lo que supondría la aportación real de tan sólo una décima al crecimiento del PIB en este ejercicio). Un resultado positivo que, al menos, mejorará las rentas de los agricultores tan castigadas en los últimos años. En conjunto, esa evaluación de los resultados productivos nos situaría, como mínimo, en un crecimiento negativo del orden del -0.5% del PIB para el primer trimestre de este ejercicio. Un crecimiento negativo que el INE lleva hasta el -1.1% y que la OCDE ("Perspectivas Económicas", nº 53) lleva hasta el -0.6% del PIB para todo el año 93.

CUADRO NUM. 1
EVOLUCION DEL EMPLEO
(Tasa de variación sobre igual período del año anterior)

	EMPLEO TOTAL		ASALARIADOS	
	E.P.A.	Afiliados a la S.S.	E.P.A.	Afiliados a la S.S.
Media 1992	-1.9	-0.9	-3.2	-0.5
I Trimestre 1992	-1.0	-0.1	-2.5	0.5
II Trimestre 1992	-1.3	-0.2	-2.6	0.4
III Trimestre 1992	-2.1	-0.8	-3.0	-0.5
IV Trimestre 1992	-3.3	-2.5	-4.5	-2.5
I Trimestre 1993	-4.6	-3.7	-4.3	-4.0

Fuente: Encuesta Población Activa (INE).

La recesión productiva que estamos viviendo en el 93 ha tenido una traducción dramática en las cifras de empleo y paro que son las que han causado más impacto en la opinión pública. La contemplación del empleo y el paro de la economía española puede realizarse a través de tres indicadores: la EPA del INE, los registros del paro de las oficinas del INEM y los datos de afiliación a la Seguridad Social. Hay un cierto consenso en reconocer que las cifras de paro que muestra la Encuesta de Población Activa no responden a la realidad de la ocupación efectiva de los españoles. Que la tasa de paro de la población española alcance en el primer trimestre de 1993 el 21.7% de su población activa, parece excesivo al duplicar la tasa media comunitaria. Una tasa de paro del 16.7% (que presenta el registro de paro), parece más concordante con la realidad del mercado de trabajo en España.

Con todo, la caída del empleo y el aumento del paro, a partir del segundo trimestre de 1992, parece un hecho evidente. Según la EPA el empleo en media anual descendió en 1992 el 1.93%, como consecuencia del descenso del 1% en el primer trimestre; 1.3% en el segundo; 2.1% en el tercero y 3.3% en el cuarto, siempre en relación a igual trimestre del año anterior. El primer trimestre de 1993, prosiguiendo en la tendencia decreciente del empleo, registró caída del 4.6% respecto al primer trimestre de 1992.

Los datos de afiliación a la Seguridad Social, aún confirmando la caída del empleo, muestran para 1992 y 1993 una caída menos espectacular aunque confirman la tendencia decreciente del empleo desde comienzos del pasado año.

El progresivo deterioro del empleo, a pesar del moderado crecimiento de la población activa (0.54% en 1992), ha ocasionado un aumento del paro que según la EPA ha afectado a 668.200 personas entre los primeros trimestres de 1992 y 1993. Según la EPA, en el primer trimestre de 1993, el paro ha afectado a 253.200 personas más que en el cuarto trimestre de 1992, cifra que resulta corregida a la baja según el registro de paro del INEM, que lo limita a 168.600 personas, al comparar el número de personas registradas en marzo de 1993 y diciembre de 1992. El paro registrado en mayo de 1993, respecto a igual mes de 1992, ha aumentado en 267.600 personas, lo que confirma la tendencia creciente del paro.

La discrepancia entre los datos del paro registrado (INEM) y encuestado (EPA), no invalida la realidad de un progresivo crecimiento del paro, coherente con la caída del empleo que detecta tanto la EPA como los datos de afiliación a la Seguridad Social. De todos los datos del mercado de trabajo el menos utilizado, aunque quizás sea el más fiable, es el registro de afiliación a la Seguridad Social, en la medida que se trata de un registro que va ligado al pago de cuotas y, por tanto, a un hecho con base más firme que los registros voluntarios o las declaraciones en las encuestas. Ateniéndonos a ese dato, la caída del empleo del 3.7% en el primer trimestre, respecto a igual trimestre de 1992 y del 4.3% en el número de asalariados, parecen datos suficientemente explicativos de la gravedad de lo que está ocurriendo en el mercado de trabajo en la recesión que padece la economía española.

Una situación recesiva, como la padecida por la economía española en el 93, debería evidenciar comportamientos menos graves en los desequilibrios de la economía que los registrados en 1992. Si se atiende al primero de esos desequilibrios -el que manifiesta el comportamiento *relativo* de nuestros precios, esto es, su diferencia con respecto al de los principales países- el cuadro núm. 2 expresa, con claridad, la posición en la que estamos situados.

CUADRO NUM. 2
DIFERENCIAL EN LA TASA DE CRECIMIENTO DEL IPC

	Media acumulada			Datos mensuales	
	1991	1992	EN ABRIL 1993	DIC. 92 DIC. 91	ABRIL 93 ABRIL 92
O.C.D.E.	1.5	2.7	1.4	2.5	1.6
Estados Unidos	1.7	2.9	1.1	2.5	1.3
C.E.	0.9	1.6	0.9	1.8	1.2
S.M.E.	1.4	2.2	1.3	2.2	1.6
S.M.E. (Banda estrecha)	1.8	2.2	0.9	2.1	1.2
Tres mejores	3.2	3.5	2.7	3.5	3.2

Fuente: Síntesis Mensual de Indicadores Económicos (D.G. Previsión y Coyuntura).

Como indican las cifras del cuadro núm. 2, la situación relativa de precios de consumo españoles se deterioró, significativamente, en 1992 para mejorar en los primeros meses de 1993. Pero en marzo y abril se redujo la aproximación alcanzada en febrero que había limitado el diferencial con el conjunto de la CE a 0.6 puntos porcentuales y respecto a los tres mejores países a 2.3 puntos (sólo a 8 décimas por encima de la convergencia establecida en Maastricht).

Pero en abril (último mes del que se dispone de datos comunitarios agregados), el diferencial con la CE se ha elevado a 1.2 puntos porcentuales y a 3.2 puntos sobre los tres mejores países. Resultados que vienen a probar como la moderación en el alza de los precios está siendo más intensa en los países de nuestro entorno que la registrada en España.

Esta situación prueba la complicada situación española respecto de la estabilidad de sus precios *relativos*. En una economía apagada por la recesión, como la nuestra, no logramos una convergencia suficiente con la Europa comunitaria, lo que revela la existencia de rigideces excepcionales en la formación de costes y precios internos que sostienen nuestra inflación en niveles elevados y que dificultan -si es que no impiden- el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo que ofrece nuestra integración en Europa. Por desgracia ese comportamiento diferencial de los precios españoles será difícil de mantener, incluso en sus valores actuales en el futuro, porque las tres devaluaciones de la peseta no se han manifestado plenamente aún en los precios internos y es muy posible que esa carga inflacionista acumulada termine por hacerse presente en los precios de consumo en los meses que vienen.

Quizás la mejor noticia de la recesión del 93 la ofrezca el comportamiento del sector exterior. La caída de la demanda interna y la devaluación de la peseta han forzado y posibilitado una búsqueda de mercados exteriores para nuestras exportaciones y han impuesto una menor demanda de importaciones al encarecerlas apreciablemente. Los datos disponibles dificultan hoy una comprobación precisa de esos comportamientos *por el cambio importante de los registros estadísticos*. Las estimaciones más solventes realizadas sobre el comportamiento del sector exterior apuntan hacia un crecimiento real de las exportaciones, en el primer trimestre del 93, del orden del 6% y una caída de las importaciones difícil de evaluar en términos *reales y muy desigual* según los bienes objeto de comercio (especialmente intensa en bienes de equipo (-22.5% en términos nominales); importante, pero menor en productos intermedios (-6.6%); apreciable en productos energéticos (-3%) y con aumentos del 1.6% en bienes de consumo en términos nominales). Ese doble comportamiento de importaciones y exportaciones compone unas cifras menores de déficit de la balanza comercial, al mismo tiempo que las mejores perspectivas del turismo deben permitir unas cifras más positivas en la balanza de servicios. Es a esa puerta del comercio exterior a la que debemos mirar los españoles porque por ella deben viajar las fuerzas de la recuperación: el aumento vigoroso de las exportaciones y el saldo más favorable de las balanzas con el exterior serán los vectores positivos que permitirán recuperar el crecimiento perdido de la producción interna y frenar la caída dramática del empleo.

Pero, para que por esa puerta del sector exterior entre la recuperación de la economía, es evidente que tenemos que abrirla con un comportamiento competitivo de nuestros costes que facilite la competitividad de los productos y de los servicios españoles. Y aquí las noticias del 93 no son buenas. España sigue manteniendo un comportamiento de los *costes financieros y de los costes laborales* que minan la competitividad de nuestras producciones y destruyen los puestos de trabajo. Si hemos mejorado las oportunidades de exportación y frenado la invasión importadora ha sido por la fuerte devaluación de la peseta que ha repuesto la competitividad perdida por el tipo de cambio respecto de junio de 1989 (fecha de nuestro ingreso en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo). Es decir, hemos reconocido que el mal comportamiento de nuestros costes y precios internos desde 1989 nos habían hecho perder, hasta septiembre de 1992, un 12.6 ó un 12.3, según distintos indicadores, de nuestra competitividad pero no hemos cerrado, con la última decisión devaluatoria de la peseta del 13 de mayo del 93, las brechas por donde esa competitividad se había perdido en el pasado. Una devaluación concedida en estas circunstancias -sin un programa de ajuste que cierre las vías de agua del aumento constante de los costes que ahogan a la competitividad de nuestra economía- corre el riesgo de convertirse en

un remedio efímero de nuestros problemas y amenaza con encerrar a la economía española en un círculo vicioso de aumento de precios y costes internos → devaluación → aumento de costes y precios internos... que ha hecho la desgracia de todos los países en que se ha instalado.

Atender, por tanto, al *control de los costes* constituye una exigencia primordial de una economía que quiera huir de la recesión. Y ese control de costes significa, fundamentalmente, en España, reducir los *costes financieros y los laborales*. Una conclusión evidente que hace que debamos preguntarnos por el comportamiento del sector público y de los mercados de trabajo en el 93, condicionantes de esas dos partidas decisivas de los costes españoles.

El sector público ha llegado al mes de mayo del 93 con un crecimiento de gastos e ingresos que hace muy difícil -si no imposible- cumplir con las previsiones presupuestarias, poco exigentes, de 1993. Tres cifras bastan para juzgar donde se encuentran las cuentas públicas en la actualidad: los pagos están creciendo al 12% en los cinco primeros meses con una previsión presupuestaria anual del 3.7%, los crecimientos recaudatorios de la imposición se mueven en cifras negativas en el 93 (-0.4% en impuestos directos, -4.6% en tributos indirectos), todo ello ha producido un aumento del déficit público de un 40.3% respecto del año 1992, lo que ha obligado al Tesoro a duplicar en un mes el recurso al Banco de España. No puede extrañar que, en estas condiciones de laxitud presupuestaria resulte imposible que la política monetaria abandone su rigor si desea controlarse a la inflación. Estamos donde hemos estado a lo largo de los últimos años: sin contar con la política presupuestaria que permita ganar estabilidad para nuestra economía y conseguirla por vía complementaria y distinta al mantenimiento de unos tipos de interés que figuran entre los más elevados de Europa, con daño para la inversión interna, para las exportaciones y para la ampliación de los gastos de infraestructura que, si deben financiarse con la emisión de Deuda Pública, lo harán a los tipos de interés elevados con los que hoy contamos, lo que obliga a gastar más o a construir menos capital de utilidad pública, un dilema con efectos negativos en sus dos opciones alternativas.

En consecuencia, la economía española no ha ganado con el comportamiento del sector público, la condición inexcusable para reducir los tipos de interés y las empresas privadas deberán seguir padeciendo, por este motivo, el pesado fardo de sus costes financieros que dificultan su competitividad.

El grave deterioro de las cifras de empleo y la presión de las abultadas cifras de paro podrían hacer pensar que en 1993 los salarios ajustaran y redujeran su marcha para ganar oportunidad de ocupación para los numerosos trabajadores que se encuentran, dramáticamente, sin empleo. Esto no está sucediendo. Los convenios colectivos de 1993, hasta mayo, manifiestan un crecimiento salarial pactado del 6.4% (6.5% para los convenios revisados, 6.2% para los de nueva firma). Ciertamente, el número de trabajadores pendiente de la cifra de convenios es elevado pero, también lo es el comportamiento de los salarios que, hasta hoy en día, discrepa abiertamente del que se está registrando en Europa y de la tasa de inflación prevista para este ejercicio. En estas condiciones, para poder competir con Europa, las empresas se ven obligadas a ganar productividad con el fin de contar con unos menores costes laborales unitarios (cociente del salario nominal/productividad), un objetivo que se está logrando con un descenso importante del empleo, fundamentalmente del empleo temporal en estos últimos meses. Mientras ese comportamiento domine el mercado de trabajo y el poder sindical imponga el criterio de fijación de los salarios de los convenios colectivos por la expeditiva regla de la inflación actual o la del pasado inmediato más 1/2 puntos, resultará imposible ganar competitividad en Europa para nuestros productos y estos productos perderán, también, los mercados propios dominados por las importaciones. Ciertamente, este criterio de aumento salarial, cuya imposición ha logrado el

poder sindical en España, se ha convertido en un instrumento extraordinario de creación de empleo... para las economías de otros países, no para la nuestra. El crecido valor de nuestro déficit comercial muestra hasta qué punto la economía española se ha convertido en fuente de empleo para trabajadores ajenos y no para los propios. Un déficit comercial abultado que tiene en el crecimiento de los costes laborales unitarios una de sus más importantes causas explicativas.

La mejoría registrada en el comercio exterior español deriva, por ahora, de la débil demanda interna y de la ayuda que la devaluación ha supuesto para la competitividad de nuestras producciones. Sin embargo, a falta de un riguroso programa de ajuste que logre reducir, decisivamente, nuestros costes, principalmente los costes financieros y laborales, esa situación actual favorable del comercio exterior carecerá de futuro, cerrándose con ello la esperanza de ver llegar por la puerta del comercio exterior la mejoría económica que el país necesita.

El ajuste inevitable de la economía española como base de las tareas de la nueva legislatura.

Desde octubre del 92, en que el empeoramiento de la situación económica española resultaba un hecho innegable y el entorno internacional y europeo adquiría tonos nuevos de gravedad, hubiera sido necesario aplicar una política económica rigurosa de *saneamiento*, capaz de recuperar los equilibrios y mejorar, por otra parte, la asignación de nuestros recursos productivos a través de una política de *reformas estructurales*. Pese al empeoramiento evidente general de la situación económica y pese a la necesidad de una reforzada política de ajustes para tratarla, lo cierto es que ni el Gobierno reconoció la *nueva* coyuntura crítica en la que el país vivía desde septiembre de 1992, ni se articularon el conjunto de medidas para tratarla.

Ese retraso en reconocer la situación y en actuar con decisión sobre ella, han ido empeorando la crítica circunstancia económica del país. La última excepción dilatoria la ha constituido la convocatoria de elecciones generales, toda vez que se quería partir de sus resultados para definir, desde ellos, la política económica que el país demandaba desde muchos meses atrás.

Por todos esos motivos, la nueva legislatura incorporará, como una de las tareas políticas decisivas pendientes, la definición y aplicación de una política económica de ajustes en la que el país se juega literalmente sus posibilidades de recuperación y el éxito o el fracaso de su integración en Europa.

Por estos motivos, la elaboración de una *agenda* que defina los puntos básicos para tratar la crisis económica que España padece adquiere una importancia y, al mismo tiempo, una urgencia indiscutibles.

¿Cuáles deberían ser los criterios inspiradores de esta *agenda* de la política económica española que informaran las tareas de la nueva legislatura?. Cinco serían, al menos, los criterios que deberían formar parte de esta *agenda* de la política económica de ajuste:

1º) **Saber dónde estamos.** Necesitamos disponer de un diagnóstico actualizado y competente de la situación actual y las perspectivas de la economía española que reconozca la verdadera dimensión de nuestros problemas, para afrontar, desde esa valoración y conocimiento responsable, el futuro político del país. Sin ese punto de partida que facilite un conocimiento general de cómo el Gobierno define e interpreta los problemas económicos con los que nos

enfrentamos, resultará imposible reclamar y obtener el apoyo general que necesita el programa de ajuste de nuestra economía.

2º) **Saber lo que hemos hecho.** Porque es el caso que son muchas las opiniones que han afirmado, a lo largo de los últimos años, que la política practicada por los gobiernos socialistas no ha sido una política socialdemócrata sino conservadora y que resultaba urgente *cambiar* la política económica y orientarla hacia un rumbo progresista. Conocer, por tanto, lo que *realmente* se ha hecho en los últimos años constituye una referencia fundamental para disponer de un criterio con el que juzgar y valorar lo realizado y orientar las actuaciones hacia el futuro. Tres hechos bien definidos y comprobables han caracterizado la ejecutoria y los resultados de la política económica aplicada en el pasado por los gobiernos socialistas:

A) El aumento importante de los gastos, que caracterizan el Estado de Bienestar. En ningún país de la CE se han registrado aumentos semejantes a los concedidos por las Administraciones Públicas españolas a las prestaciones sociales. El total de pensionistas del país pasaba de 4.716.300 en 1982 a 6.396.500 a comienzos de 1992 y los gastos por pensiones aumentaban en dos puntos porcentuales su participación en el PIB. La cobertura sanitaria del país pasaba del 85% de la población en 1982 al 99% en 1992. Todos los gastos de protección social -vejez y supervivencia, enfermedad, invalidez y accidentes y desempleo- han aumentado su participación en el PIB de 1982 a 1992.

B) Los datos disponibles muestran que la afirmación reiterada de que los *salarios nominales han perdido capacidad adquisitiva* a lo largo de los últimos años es radicalmente falsa. Los salarios *reales* (esto es, descontada la inflación) han aumentado en *todos* los ejercicios que van de 1988 a 1992, con una elevación total en ese período de 8.62 puntos. Por otra parte, la cobertura del desempleo ha pasado del 41.6% en 1982, al 73.6% en 1992.

C) La distribución personal de la renta, realizada desde 1982 a 1993, ha favorecido claramente a la población situada en los niveles de renta más bajos y ha reducido la participación en la renta de la población situada en los niveles más altos. La distribución personal de la renta entre 1981 y 1991 ha supuesto una mejora para el 30% de las familias situadas en el más bajo nivel de renta, que han mejorado su posición relativa en el 9.1%. Ganancia que fue más significativa en el 10% con más bajo nivel de renta, que llegaron a ganar, el 18.3% en cuanto a su posición relativa de 1981. Por el contrario, han reducido su participación relativa el 10% de las familias con más alto nivel de renta que, en términos relativos, han perdido el 3.9% respecto a la posición relativa que tenían en 1981⁽¹⁾.

Además de esos tres rasgos del comportamiento de la economía española bien reveladores, impuestos por la política de los gobiernos socialistas, se encuentran otros dos que son bien opuestos a los que propugnan ideologías liberales o conservadoras:

- * La presencia creciente del sector público, que testimonia la expansión del gasto público que pasa del 37.5% en 1982 al 46.6% en 1992; el crecimiento de la presión fiscal que pasa del 32% en 1982 al 36.7% en 1992 y el dominio de los impuestos progresivos sobre la renta y el patrimonio cuya recaudación (12.3% del PIB) supera a la imposición sobre el consumo (10.4% del PIB).

(1) El Índice de Gini que mide el grado de concentración de la renta personal, descendió desde el 0.363 en 1981 a 0.346 en 1991. Reducción equivalente al 4.7%, que muestra una menor desigualdad en el reparto de la renta española en los diez últimos años.

- * La empresa pública ha continuado sus actividades sin discutir ni ajustar su campo a través de una política de privatizaciones.

Todos estos hechos que describen realidades económicas impulsadas por los gobiernos socialistas, prueban que su política ha materializado una ideología socialdemócrata. De modo que sólo la ignorancia radical de estos hechos fundamentales, o bien una pereza mental o una posición ideológicamente culpable, permite seguir afirmando que la política económica española ha sido, en el pasado, una política liberal que ha impuesto sus decisiones a costa de los perceptores de menores rentas, abandonando una política de protección social. Lo realmente sucedido ha sido lo contrario: la aplicación práctica de una política socialdemócrata, cuya presencia se manifiesta en España claramente en todos los rasgos que la caracterizan. Por lo tanto, si hoy tenemos problemas económicos graves no ha sido por no haber practicado una política socialdemócrata sino más bien por haberla aplicado quizás más allá de lo que reclamaba la prudencia económica.

3º) **Conjugar la crisis en primera persona del plural.** Es éste un criterio cuya importancia no me cansaré de proclamar. Lo he repetido desde estas mismas páginas en distintas ocasiones y es su presencia indispensable la que justifica mi reiteración, una vez más, al recordarlo. Una crisis económica tan compleja como la actual tiene que ser entendida y resuelta por la sociedad que la padece y por la colaboración de las fuerzas políticas que la articulan.

Cualquier intento de plantear y tratar de superar la crisis como un problema de lucha de clases, que trate de arrojar el fardo de sus costes, bien, sobre la empresa y sus excedentes o bien sobre las rentas del trabajo y las transferencias recibidas por los trabajadores, nos llevará al callejón sin salida del estancamiento productivo sin inversiones y con un paro creciente o de la lucha social amarga y estéril.

Por otra parte, un disenso político radical, que abandone a un gobierno con una mayoría minoritaria a cargar en exclusiva con la impopularidad del ajuste económico, hará imposible su realización, precipitando al país a vivir con la amargura y la tensión que se deriva del padecimiento continuado de una fase recesiva.

Todo ello quiere decir que de la crisis no saldremos sin un *sentido de finalidad común*, que haga conscientes a los agentes sociales, a los ciudadanos y a los partidos políticos de que las respuestas a la crisis se hallan en una cooperación consensuada como única alternativa para ganar el difícil camino -que todos tenemos que construir con nuestros sacrificios- para recuperar el dinamismo de nuestra economía, capaz de crear producción, renta y empleo. La importancia de este comportamiento de cooperación y consenso frente a la crisis tendrá un beneficiario directo: ganar la credibilidad en el futuro de la economía de España, un activo psicológico fundamental para disolver el pesimismo hoy dominante y para afianzar la confianza de familias y empresas, hoy seriamente dañada.

El consenso político y el entendimiento social constituyeron las bases de los Pactos de la Moncloa de 1977, que permitieron llegar a la Constitución de 1978 que afianzó nuestra democracia. Un nuevo consenso político y un renovado entendimiento social deberían permitir que España lograra su segundo y fundamental objetivo de este fin de siglo: triunfar en su empresa de modernizar económicamente el país, ganando la competitividad de sus producciones y aprovechando las oportunidades de crecimiento que le ofrece su integración en la Europa comunitaria.

La experiencia pasada testimonia que, sin los Pactos de la Moncloa, España no habría llegado a la Constitución democrática del 78. Los datos económicos, sociales y políticos de la España del 93 convencen a quien los conoce que, sin un consenso político, sin un renovado entendimiento social, nuestro intento de modernizar el país, aprovechando la alternativa de la integración europea, constituirá un fracaso histórico del que seremos responsables las generaciones actuales que contamos con esta oportunidad. La falta de conciencia ciudadana de lo mucho que se juega nuestra sociedad en esta circunstancia, constituye un motivo de profunda preocupación que debería obligar a líderes políticos, a dirigentes sociales y empresariales y a los responsables de las principales instituciones del país a realizar ese ejercicio indispensable de obligar a conjugar la crisis en primera persona del plural en el que *nosotros* seamos, al final, todos los españoles.

4º) Aprovechar las enseñanzas de la *experiencia propia y ajena* y las *conclusiones de los numerosos análisis de esa experiencia* para identificar:

- A) La situación de la economía española.
- B) Sus problemas propios y principales.
- C) Los escenarios a los que debe atender una política económica renovada que oriente las medidas que deben aplicarse en esta legislatura.

A) La situación de la economía española.

El primero de esos tres frentes en el que debemos aprovechar las enseñanzas de la experiencia vivida con la crisis y el activo de los trabajos que la han analizado, es para adquirir un conocimiento solvente de la actual situación de la economía española. Una situación económica que no resulta comprensible si no la situamos en un espacio económico con tres referencias fundamentales: la situación crítica de la economía internacional que la condiciona, el momento comprometido por el que atraviesa la integración europea que nos afecta y los males propios de nuestra economía que lastran su capacidad de desarrollo e impiden su convergencia real con el mundo europeo más desarrollado.

Sobre los rasgos que caracterizan a la crisis económica internacional, este número de "Cuadernos" ofrece a sus lectores cuatro análisis actuales de destacado interés: el contenido en el número 53 de "Perspectivas Económicas de la OCDE", el realizado por la Comisión de la CE, el presentado por Alexander Lamfalussy como "Conclusión" al Informe del Banco Internacional de Pagos de Basilea y el Discurso del Gobernador del Banco de España al Consejo General el pasado día 22 de junio. Un acuerdo pacífico de opiniones se logra al evaluar los rasgos principales que caracterizan el momento crítico que hoy vive la economía mundial. Destaquemos los tres siguientes y fundamentales: a) El reconocimiento de la gravedad de la crisis: "la más severa de la segunda mitad del siglo XX" (Lamfalussy); "el tercer año consecutivo de resultados insatisfactorios con menor crecimiento que los anteriores" (OCDE); "una fase de recesión más intensa y duradera de lo previsto sin que la recuperación acabe de cobrar vigor, en unos casos, ni se anuncie para un horizonte cercano su llegada en otros países" (Gobernador del Banco de España). Sin embargo, esa crisis mundial refleja una oscilación normal de la coyuntura y no una debilidad duradera de la capacidad productiva, subraya Lamfalussy. Existen en el horizonte perspectivas de recuperación y hacia ellas apuntan los pronósticos de los distintos organismos internacionales, de forma que se prevé que los primeros países que entraron en la crisis serán los primeros

en salir de ella (OCDE, Gobernador del Banco de España); *b)* La gravedad máxima la registran hoy las cifras de paro que alcanzarán los 36 millones, en el área de la OCDE, para este ejercicio, que presenta en Europa su peor escenario asociado a la rigidez de sus mercados de trabajo (OCDE, Lamfalussy); *c)* En la preocupante y más grave crisis europea han influido los elevados costos de la reunificación alemana, las rigideces de sus mercados de servicios y de trabajo y sus desequilibrios presupuestarios que impiden utilizar la política fiscal como arma de recuperación económica (OCDE, Lamfalussy, CE y Discurso del Gobernador del Banco de España).

Esos tres rasgos de la economía mundial desplazan cualquier proceso de recuperación al 94 e imponen un ritmo de avance negativo en los países europeos -con la excepción de Gran Bretaña e Irlanda- en 1993.

El momento comprometido que vive la integración europea se analiza, con mayor precisión y detalle, en la "Conclusión" de Lamfalussy al Informe del Banco Internacional de Pagos de Basilea y en el Discurso del Gobernador del Banco de España. Un problema que tiene su origen en la responsabilidad alemana por su negligencia al no encarar los costes de la unificación con medidas de política fiscal y al imponer unos tipos de interés elevados que han agravado la coyuntura crítica por la que atravesaban los países comunitarios, ligados al marco y a sus tipos de interés por el Sistema Monetario Europeo. Precisamente la crisis del Sistema Monetario Europeo ha constituido el origen del comprometido momento que atraviesa el momento de integración que hubiera sido evitable con una actuación concertada para definir la parrilla de paridades de los tipos de cambio y la política de tipos de interés entre los distintos países. Una crisis que España ha vivido con particular intensidad. Las perturbaciones del mercado de cambios y el comportamiento de las economías europeas han nublado la marcha hacia la Unión Monetaria y planteado el problema del cumplimiento de las condiciones de Maastricht difícil de lograr en una circunstancia recesiva. Afrontar este núcleo de problemas requiere asimilar las tres lecciones que ofrecen los acontecimientos del 92: la necesidad de aplicar políticas internas que garanticen la estabilidad de las monedas para adaptarse a la tónica de estabilidad de precios que debe dominar el proceso de la integración, la obligación de practicar políticas conjuntas y coordinadas de los países pertenecientes al Sistema Monetario Europeo para evitar las perturbaciones originadas por la moneda ancla (el marco) y la obligación de reconocer el papel perturbador de los ingentes movimientos de capital que introduce su liberalización sin haber logrado aún la Unión Monetaria, un hecho que fuerza la urgencia de contar con ella tan pronto como sea posible.

"Un tema éste -afirma en su Discurso el Gobernador del Banco de España- que reviste la mayor importancia pero cuyas dificultades no cabe ignorar; por una parte, las presiones de la recesión tienden a favorecer, en estos momentos, el aplazamiento de cualquier reconsideración de los compromisos asumidos; por otra, esa reconsideración debería respetar el ímpetu político comunitario que inspiró e hizo posibles los textos de Maastricht; por último, algunos países centrales del Sistema Monetario Europeo se resisten a entrar en revisiones que pudieran conducir a un debilitamiento de las exigencias básicas de estabilidad contenidas en los criterios de elegibilidad para acceder a la Unión Monetaria -preocupación razonable, porque el proceso europeo de integración monetaria ha de mantenerse, en cualquier caso, sin debilitar los requerimientos de estabilidad-. Aunque las dificultades son obvias, también lo es, sin embargo, la necesidad de hacer más claro el futuro para sentar las orientaciones y los ritmos de las políticas económicas dentro del proyecto de la Unión Europea.

Entretanto, es importante que el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo se refuerce y se establezca -a ser posible con la vuelta de las dos monedas importantes que están fuera del mismo en este momento-. La flotación, como alternativa, no promete una mayor estabilidad cambiaria sino todo lo contrario, lo cual tendría consecuencias negativas para la consolidación del mercado interior comunitario. Por otra parte, el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo proporciona una referencia de estabilidad, cuya pérdida sería grave para las economías de dimensión media y pequeña que tratan de acercarse al núcleo estable de Europa".

B) La referencia a los males propios de la economía española y su identificación.

El reconocimiento de las dos obligadas referencias a la situación económica mundial y a la pausa y a las dudas en el proceso de integración europea constituyen dos datos muy negativos para el proceso de convergencia de la economía española con el nivel de desarrollo de la Europa comunitaria. Sabemos por la experiencia disponible que, en etapas críticas, la economía española se ha alejado y no acercado a Europa. Sabemos, también, que en esas etapas críticas la economía española ha perdido mucho tiempo antes de aplicar las imprescindibles políticas de ajuste. Un tiempo costoso en términos de convergencia y desarrollo interno. Una respuesta pragmática basada en la experiencia aconsejaría aprovechar, con diligencia, el tiempo económico disponible para realizar dos tareas. La primera consistente en conocer y definir los males o problemas propios de la economía española que dificultan el crecimiento y la convergencia con Europa. Y la segunda, contar cuanto antes con un diagnóstico compartido sobre los mismos capaz de inspirar un acuerdo sobre las políticas necesarias para remediarlos y resolverlos. Si un país de tamaño medio, como es España, nada puede hacer por sacar a la economía mundial de la compleja crisis que padece, si el proceso de integración europea atraviesa por evidentes dificultades, parece claro que nuestra economía debe responder a esa crisis mundial y a las dificultades de la integración europea aprovechando el tiempo crítico que estamos viviendo para remediar los males principales que la permitirán incorporarse en las mejores condiciones a la recuperación de la economía mundial cuando ésta llegue y que la consentirán participar con mayor ventaja, desde el momento actual, en el proceso de integración europea.

La experiencia histórica de la convergencia real de la economía española y los análisis disponibles sobre la misma permiten identificar sus males o problemas propios que responden a comportamientos y actitudes de nuestra sociedad que, al no ser corregidos por la política económica, han arraigado como costumbres establecidas y, por lo mismo, difíciles de cambiar y reformar. Esos males y problemas recurrentes son, fundamentalmente, cuatro:

1º) La existencia de una propensión a la inflación del nivel de precios.

2º) La insuficiencia y la discontinuidad de la inversión, variable clave del desarrollo y de la convergencia real. Una insuficiencia y discontinuidad causadas por tres males arraigados en nuestro comportamiento: el déficit público y la incapacidad del ahorro nacional para financiar las inversiones; la falta de atención a las variables que condicionan la rentabilidad de las inversiones privadas y la discontinuidad de las inversiones públicas en infraestructuras que condicionan a la inversión privada y a la productividad del sistema económico.

3º) El desequilibrio de nuestros intercambios con el exterior, que manifiesta el saldo adverso de la balanza de pagos por cuenta corriente y su difícil sostenibilidad en el tiempo, que han obligado a detener, con frecuencia indeseable, el proceso de desarrollo de nuestra economía.

4º) La propensión hacia el intervencionismo discrecional de los poderes públicos en la vida económica y la resistencia a admitir la disciplina del mercado y de la competencia para asignar los recursos disponibles en los mercados de bienes y servicios, en los mercados financieros y en el mercado de trabajo.

Esos cuatro males o problemas están en el fondo de la comprometida situación actual de la economía española condicionando las oportunidades de su desarrollo y convergencia real con la Europa Comunitaria por lo que su conocimiento constituye una premisa obligada para sugerir sus remedios o soluciones posibles.

A la cabeza de los males propios y de los factores adversos al proceso de convergencia con la CE, se sitúa el mal de la inflación y ello por dos motivos fundamentales. El primero por destacar la importancia de erradicar una convicción que comparten amplios sectores de la opinión pública y la política españolas que siguen creyendo que es posible convivir con la inflación sin peligro para el desarrollo o para la convergencia con la Europa comunitaria. Creencia equivocada y claramente divergente de las condiciones necesarias para aprovechar las oportunidades de desarrollo que ofrece nuestra integración en la Comunidad Europea. El segundo motivo que coloca a la inflación en un lugar prioritario de nuestros males económicos es el que ofrecen las aplicaciones a la economía española de los modelos de convergencia que han encontrado una relación robusta y adversa entre la inflación y la convergencia real. Cuatro son los motivos de esa importancia negativa de la inflación sobre la convergencia: la inflación denuncia las rigideces presentes de adaptación de las economías, lo que afecta adversamente a su productividad y crecimiento; el mayor nivel de inflación está asociado a su *mayor variabilidad*, lo que ocasiona la orientación inadecuada de las inversiones en el país y, por lo tanto, una menor tasa de crecimiento; la mayor inflación hace *impredecible* su marcha, distorsionando los precios clave para ganar la asignación eficiente de recursos (tipos de interés, tipos de cambio, salarios). La mayor inflación, en fin, cuando adquiere carácter diferencial con el resto de los países europeos, con un sistema de tipos de cambio fijos, ocasiona un efecto negativo sobre la asignación de recursos al sector de bienes comercializables contrariando así la eficiencia productiva y dificultando el proceso de convergencia real.

Esta suma de efectos negativos convierte a la inflación en un problema grave que reclama su reconocimiento y su tratamiento prioritario por la política económica. Y ese tratamiento pide, a su vez, un conocimiento de los rasgos que caracterizan a la *actual inflación española*.

Dos son los rasgos que definen a nuestra inflación: su carácter *dual* y su comportamiento *diferencial* con la registrada por nuestros socios comunitarios. Desde 1987, al año de comenzar a vivirse la integración europea, la inflación española ofreció un comportamiento muy diferente en el sector de los *servicios* y en el de los *bienes industriales*. Mientras los *servicios* han sostenido una inflación situada en torno a tasas de dos dígitos o próximas a ellas, los *bienes industriales* han registrado crecimientos de precios situados en menos de la mitad. Este comportamiento *dual* ha ocasionado que la inflación *total* se situara en niveles elevados toda vez que el peso de los servicios domina la producción total española (60% del PIB son servicios). Las consecuencias de este comportamiento *dual* de la inflación no son sólo que la inflación española haya crecido como consecuencia de la presión alcista de los

servicios sino que los precios crecientes de los *servicios* ahogan la capacidad competitiva de la *industria* perjudicando su rentabilidad así como su competitividad y la posibilidad de atraer hacia ella las inversiones.

Tratar esa inflación *dual* española reclama conocer las *causas* que la producen. Es evidente que un motivo general del aumento del precio de los servicios se encuentra en las diferentes productividades de los mismos respecto a las que rigen en la industria. La menor productividad de los servicios fuerza al crecimiento de sus costes y de sus precios. Este motivo universal afecta a todos los países pero no explica, sin embargo, las diferencias existentes entre la inflación del sector servicios en España y la del resto de los países comunitarios. En éstos también existe una dualidad entre precios de los servicios-precios de los bienes industriales. La diferencia del crecimiento del precio de los servicios en España es, sin embargo, notable. La inflación española del sector servicios supera en 2,5 puntos a la media europea, es decir, nuestra inflación *dual* es más acusada lo que obliga a encontrar otras explicaciones adicionales a su comportamiento. Estas se encuentran, en primer lugar, en la falta de competencia interna existente en sus mercados lo que, unido a que se trata de una oferta no comercializable, esto es, de difícil o imposible exportación e importación, permite trasladar los mayores costes internos de los servicios en sus precios, algo vetado a los bienes industriales, comercializables y, por lo tanto, disciplinados por la competencia exterior. Esa falta de competencia de los *mercados de los servicios* se deriva del hecho de que, muchos de ellos, cuentan con un monopolio público como oferente (transportes o comunicaciones) o con regulaciones y concesiones que determinan sus precios o tarifas al margen de la competencia. Por otra parte, muchos de los servicios cuentan con una oferta limitada de sus prestaciones, lo que ha garantizado que los aumentos de la demanda provoquen crecimientos de sus precios más que de su producción. Finalmente, los aumentos salariales que han venido caracterizando la marcha de la economía española que pesan más en los costes de los servicios resultando trasladables en los servicios y no en la industria, lo que ha afectado a la marcha de la inflación y a los beneficios de la industria que, al no poder repercutir sus mayores costes laborales sobre los precios, ha visto comprimidos sus márgenes de beneficio con efectos bien negativos sobre las inversiones y el empleo.

A ese rasgo *dual* de la inflación española se añade su carácter *diferencial* con la media de los países de la CE. Tanto la inflación de los doce como la vigente en los tres países con menor inflación es superada por la inflación española, lo que aleja a nuestra economía de la competitividad en el Mercado Unico y de nuestra participación en la Unión Monetaria.

* * *

El efecto de la inversión sobre el crecimiento se ha destacado por la experiencia de los análisis disponibles como variable clave. Las cifras disponibles españolas muestran que el stock de capital acumulado no basta para ocupar a la población potencialmente activa. Esta situación indica que, si el objetivo prioritario de la actual política económica es el empleo, el mantenimiento e intensificación de los ritmos anuales de inversión se convierte en el medio decisivo para alcanzarlo. Y es contemplados desde esa perspectiva como deben identificarse los factores que obstaculizan/impiden intensificar/sostener la tasa de inversión. Las investigaciones disponibles apuntan en tres direcciones:

- a) Hacia el déficit público y la insuficiencia del ahorro privado.

- b) Hacia los factores que condicionan y limitan la rentabilidad de las inversiones privadas.
- c) Hacia la importancia de la inversión pública en infraestructuras y la necesidad de mantener su prioridad y atender a una selección rigurosa de los proyectos alternativos disponibles.

En esas tres direcciones se registran debilidades perceptibles en los comportamientos españoles que dificultan el proceso de convergencia.

La existencia de un importante déficit público estructural anclado en el 5-6% del PIB en los últimos años, déficit arrastrado desde comienzos de los años 80 y que ha elevado la Deuda Pública desde el 12.9% del PIB en 1975 al 47.3% en 1992 ha ejercido una presión constante sobre los tipos de interés con efectos costosos y negativos en la inversión privada, en el tipo de cambio de la peseta y en los costes de infraestructura que deben ser financiadas con emisiones de Deuda Pública. No es posible aumentar la inversión privada ni extender e intensificar la inversión pública con el lastre del déficit público.

Por otra parte, el ahorro se ha movido en España siempre por debajo de las necesidades de inversión y, además, ese ahorro interno ha caído desde 1988. Circunstancias que nos obligan a buscar en el ahorro exterior los fondos precisos para financiar los gastos de familias, empresas y Administraciones Públicas, manteniendo así una dependencia peligrosa respecto del exterior para financiar el gasto interno y, especialmente, la partida decisiva de las inversiones. A este respecto, lo sucedido en 1992 es aleccionador pues, en ese ejercicio, la inversión exterior directa, destinada al sector privado ha disminuido el 26.5%, caída que ha debido compensarse con un aumento de los préstamos y créditos extranjeros dotados de mayor inestabilidad y negociados con una prima de riesgo importante que han elevado los costes financieros de la empresa española, al mismo tiempo que se perdían oportunidades de sostener establemente la financiación de las inversiones externas.

En segundo lugar, la vitalidad de la inversión privada que alcanzó valores superiores al 25% del PIB en los años centrales de la recuperación 1986-1990, ha caído en 1992 al 23.3% como consecuencia de los datos que definen la crisis actual y que reclaman el tratamiento por la política económica para conseguir la disciplina y reducción de las partidas de coste que ahogan los excedentes empresariales y con ellos la realización de inversiones privadas (costes salariales, costes financieros, costes fiscales, costes de energía y materias primas).

En tercer lugar, el fortalecimiento de la inversión privada demanda, según apuntan los análisis disponibles, la concesión de un papel destacado a la inversión pública en infraestructuras, complemento indispensable de la inversión privada y del crecimiento de la productividad del sistema económico. Esos análisis han denunciado que la pérdida de puestos de la inversión pública en los presupuestos de las Administraciones Públicas ha constituido una recurrida práctica como ingrediente de una política de economías. Cuando se ha tratado de recortar gastos ha caído siempre la cabeza de los gastos de infraestructura con daño irreparable para el desarrollo económico del país. Hoy los estudios disponibles sobre la productividad de la inversión en infraestructuras han ganado la batalla de preservar un gasto mínimo anual de infraestructuras en los presupuestos públicos. Sin embargo, queda pendiente una decisión ulterior para la que falta apoyo analítico: conocer en qué se invierte, dónde se invierte y con qué efectos sobre la inversión privada. La sola invocación de los gastos de infraestructura no puede ser suficiente para legitimar *cualquier* proyecto.

El tercer mal de la economía española es la pérdida de competitividad que denuncia la marcha de las importaciones y exportaciones de bienes y servicios. Desde el ingreso de España en la CE, se ha abierto una tijera que separa las hojas de la importación y de la exportación española y que se acusa en el déficit de la balanza comercial (el más elevado de la CE) y de la balanza de pagos por cuenta corriente. La limitada capacidad de reacción de las exportaciones ante la integración europea, denuncia la debilidad en una variable que todos los análisis vienen denunciando como estratégica.

El cuarto de los males de la economía española es el que presenta como cara la preponderante presencia de un intervencionismo discrecional del Estado en la vida económica y como cruz, en estricta correspondencia, la negativa a aceptar la liberalización de los mercados y el fomento de la competencia como principio para asignar con eficiencia los recursos del país. Ese intervencionismo está presente en la regulación y falta de competencia de los mercados de bienes y, sobre todo, en los de servicios, en los mercados financieros y en los mercados de trabajo. En los mercados de servicios la propiedad y la oferta pública y la multiplicación de las regulaciones deben ceder a la liberalización y la competencia. En los mercados financieros, pese a la importancia del proceso de reforma que ha ido experimentando el conjunto de sus instituciones, se continúa observando, de una parte, una falta de integración entre los diferentes mercados y, de otra, una característica lentitud en el proceso de extensión de las ventajas de la competencia hacia los usuarios de los servicios financieros. Las barreras *de hecho* existentes en la competencia dentro de un sistema crediticio, permiten el mantenimiento de elevados gastos de explotación que consiguen trasladarse sobre el precio de ciertos servicios financieros y encarecen, en general, el crédito a familias y empresas no financieras.

La mayor rigidez la registra en el mercado de trabajo cuyo mal funcionamiento prueban tres hechos: la elevada tasa de paro española, la más alta de la Comunidad Europea, una tasa que casi duplica la media comunitaria y cuyo contenido es, además básicamente, un paro de larga duración. Esa elevada tasa de paro se produce, además, sobre unas cifras de población activa que representan una tasa de actividad comparativamente baja respecto de la europea. Pese a ello las remuneraciones de los trabajadores con contrato fijo continúan elevándose con absoluta insensibilidad respecto a la situación económica general y a la situación del mercado laboral, en particular.

Las rigideces del mercado de trabajo hacen que los niveles de la tasa de paro que se requerirían para flexionar las pretensiones de crecimiento salarial en España sean los más elevados de los países de nuestro entorno económico. En este contexto, de mal funcionamiento del mercado de trabajo, merecen ser destacados tres aspectos al menos.

En primer lugar, la rigidez de los salarios reales cuya tendencia, sólo frenada a raíz de los Pactos de la Moncloa hasta 1987, es hacia su formación mediante la indiciación por el crecimiento de precios del *pasado* más 1 ó 2 puntos. Este ha sido el criterio al que han respondido los convenios colectivos en la etapa que va de 1989 a 1992. Esa perturbadora indiciación de salarios se practica, además (por la forma centralizada en la que los convenios laborales se negocian) con referencia al salario de los trabajadores en empresas industriales líderes, lo que no permite tener en cuenta las diferencias de productividad entre las empresas, a la vez que ignora la situación de aquellos sectores o empresas con exceso de oferta en una determinada coyuntura. Finalmente, la vigencia de ordenanzas laborales anacrónicas resta movilidad a la oferta de trabajo en la triple perspectiva sectorial, funcional y geográfica.

C) Los escenarios de la política de ajuste y las principales medidas que deben aplicarse en la actual legislatura.

Esos cuatro problemas fundamentales que denuncia el comportamiento de la economía española, que dificultan cuando no impiden, la convergencia real con la CE reclaman un conjunto de actuaciones coordinadas de la política económica que han sido expuestas con reiterada coincidencia en los principales Informes de los centros de estudio de dentro y de fuera del país, llamando la atención hacia *cinco escenarios* que deberían merecer el conocimiento y la reflexión de la sociedad y la atención de la política económica.

El *primero* y más definido de esos escenarios es el del comportamiento inadecuado de nuestras Administraciones Públicas, pues en él arraigan los desequilibrios de precios y balanza de pagos de nuestra economía, al igual que la limitación del ahorro interno.

Los efectos negativos de ese comportamiento de nuestras Administraciones Públicas concede a su reforma una importancia difícil de exagerar. Reformas que deben discurrir a lo largo de tres líneas diferentes que expone detenidamente el trabajo del Profesor Valle, incluido en este número de "Cuadernos": restaurando una disciplina presupuestaria que permita consolidar el nivel de gasto público y reducir el déficit público estructural, tratando de mejorar la eficiencia del gasto público y orientando la reforma de la imposición hacia la protección y estímulo al ahorro y hacia el mantenimiento de los ingresos públicos.

El *segundo* escenario problemático de la economía española es el que define la política monetaria. Se ha afirmado, con diaria reiteración, que los españoles hemos padecido la aplicación de un monetarismo perturbador para orientar la convergencia de nuestra economía con la comunitaria. Es ésta una afirmación demasiado general y descalificadora y, por eso mismo, peligrosamente equívoca. La política monetaria estricta constituye un componente fundamental para el ajuste de nuestra economía por lo que su diseño y aplicación revisten una importancia singular. Sin embargo, esa política monetaria no puede aplicarse en soledad. Debe contar con la compañía y con su mezcla con la política presupuestaria. Es la mezcla inadecuada de una política monetaria (estricta) y una política presupuestaria (laxa) la que constituye el pasivo fundamental de nuestra política económica de estabilidad que es preciso corregir. La aplicación de la política monetaria como medida estabilizadora en una costosa soledad sin apoyo de la política presupuestaria ni medidas que galvanizan el ahorro privado ha provocado una elevación de los tipos de interés contra la que se ha originado un clamor general en el país favorable a su reducción radical por parte del Banco de España. Es importante afirmar que esa petición no cuenta con apoyo técnico alguno y que sus consecuencias serían muy negativas para nuestra economía. Los tipos de interés accesibles a la reducción por parte de un Banco Central son los tipos de interés a corto plazo y cualquier intento simplista de reducirlos a golpes de su decisión unilateral produciría un conjunto de consecuencias negativas en los mercados. En primer lugar, porque los mercados cambiarios derrumbarían la cotización de la peseta con consecuencias inflacionistas en los precios de nuestras indispensables importaciones que trasladarían sobre los costes y precios internos una carga alcista que se prolongaría con la indiciación de salarios y otras rentas, poniendo en marcha la espiral salarios-precios que ha hecho la desgracia de todas las economías que la han padecido. La rebaja de tipos de interés a corto plazo no se traduciría en tipos de interés menores a plazo medio y largo que son los condicionantes de las inversiones. Los tipos más bajos de interés que la economía española necesita *no pueden decretarse* por la política monetaria. Tienen que ganarse pacientemente por una política económica y un comportamiento social que logren reducir el déficit público, aumentar el ahorro privado y ganar una

estabilidad de precios venciendo a la inflación. Sobre esas premisas, la reducción general de los tipos de interés será una consecuencia duradera. Por otra parte, la credibilidad de la política monetaria ganaría considerablemente si se definiera y aplicara desde un Banco de España que contara con un Estatuto de autonomía que le independizara del Gobierno. Propuesta que figura en el proyecto de Unión Monetaria.

El *tercer* escenario que reclama la atención de las reformas es el de las reformas estructurales. Porque nuestra inflación no cederá, ni administraremos nuestros recursos con eficacia, ni competiremos con ventaja en mercados exteriores y propios si no logramos instaurar la libertad y la competencia en los mercados de bienes, de servicios y de capitales que constituyen las exigentes líneas en las que debe probar su voluntad de cambio la política económica.

Especial importancia adquiere en el momento actual el tratamiento de los problemas del sector servicios al que se refiere el artículo del Profesor Cuadrado que incluye este número de "Cuadernos".

Las reformas del mercado de trabajo constituyen el *cuarto* escenario de las medidas de las que depende la disponibilidad de una política económica que restablezca la competitividad de nuestra economía y su capacidad para crear empleos. Es la conciencia compartida de esta valoración la que ha llevado a todos los informes técnicos a acentuar el carácter vital de estos cambios en el mercado de trabajo. La limitada movilidad funcional y geográfica de la mano de obra, el elevado coste comparado de la contratación y resolución de sus indefinidos contratos de trabajo, los desequilibrios entre oferta y demanda de trabajo ocasionados por las carencias y limitaciones de la formación profesional, la segmentación del mercado de trabajo (contratos temporales/contratos indefinidos) y el comportamiento de los sindicatos que se sigue de esa segmentación con la generalizada práctica de la indiciación de los salarios fijados por la inflación del *pasado* + 1/2 puntos, constituyen características imprescindibles de reformar pero difíciles de conseguir porque a ellas se opone, con contundencia, el poder político sindical. Mientras esas características dominen el mercado de trabajo serán claras sus consecuencias: la imposibilidad de reducir la inflación, la pérdida de competitividad de nuestros productos y el aumento en las cifras de paro.

Evitar esa cadena de efectos negativos debería estimular un cambio de esos comportamientos basado en el acuerdo y en la transacción capaz de corregir la rigidez del mercado de trabajo y pactar el crecimiento de los salarios por la guía de la productividad y su contribución a reducir la inflación *prevista* de la que depende la supervivencia económica de nuestras empresas y de nuestros empleos frente a la competencia europea.

Un desarrollo más detallado de esta gran reforma pendiente del mercado de trabajo es el que presenta el Profesor Segura en este número de "Cuadernos" en la que se debería inspirar la política de empleo.

El *quinto* escenario, revelador de los problemas españoles, es el de la pérdida de competitividad de nuestras empresas y sectores productivos que reclaman una constante atención a la marcha de los costes, los precios relativos y el tipo de cambio pero que exigen, además, el despliegue de medidas que puedan beneficiar la capacidad competitiva de nuestra agricultura, industria y servicios, con actuaciones que favorezcan el acceso a nuevas tecnologías y su difusión en el tejido productivo español, con mejoras en la calidad de los productos, en su diseño, en la política de marcas y en el desarrollo de la comercialización,

actuaciones sectoriales que deberían hacer sensible la conducta de nuestras empresas a esos comportamientos y cuyo cumplimiento debería verse estimulado por nuestra política económica, porque esas actuaciones sectoriales mejorarían la competitividad de nuestra economía que tanto la necesita para frenar el déficit de su balanza de pagos.

5º) Ganar credibilidad pública para las medidas de la política de ajustes con la institucionalización de las principales reformas. Un repaso del conjunto de las medidas que integran el ajuste inevitable de la economía española manifiesta la dificultad de su adopción. Son medidas a las que el poder político ha tributado, con frecuencia, honores retóricos pero que no han informado la vida económica diaria o porque no han cristalizado en disposiciones legales o porque no han inspirado la conducta del sector público o de los agentes económicos.

Esta mención constante a las reformas de ajuste estructural y la promesa de que se van a emprender (bien sea, por ejemplo, la disminución y control del déficit público o la reforma del mercado de trabajo) sin que luego esa promesa política se cumpla nunca, ha extendido una falta de credibilidad en su realización que es, en sí misma, causa del pesimismo económico hoy reinante en nuestra sociedad.

Es esta circunstancia la que obliga a adoptar *reformas institucionales* que garanticen el compromiso de los políticos para obligar a la adopción de las decisiones más conflictivas.

Dos de esas reformas institucionales parecen importantes en España. La primera es la que se refiere al déficit público y su reducción. Objetivo que precisa una reforma de nuestro derecho presupuestario que obligue a una transparencia completa del Presupuesto e impida cualquier presentación contable "maquillada". Por otra parte, resultaría conveniente situar la elección presupuestaria, al máximo nivel del ejecutivo (en la Presidencia del Gobierno) para contar con la autoridad y con la responsabilidad máximas que hoy precisa la política presupuestaria del país.

La segunda reforma institucional sería la concesión de la Autonomía al Banco de España para asegurar la estabilidad económica y la independencia de la política monetaria, lo que a su vez reforzaría la necesaria disciplina del gasto público y del presupuesto.

Esas dos reformas institucionales constituirían puntos de apoyo valiosos para forzar la práctica de las medidas de ajuste en la que pocos ciudadanos creen ante la evasión de la clase política en el momento de su adopción. A esas dos reformas institucionales podían añadirse otras como la aprobación conjunta del programa de ajuste acompañando a sus medidas y de un calendario exigente de cuyo cumplimiento debería dar cuenta pública el Gobierno ante las Cortes Generales.

En cualquier caso, las medidas fundamentales de la política de ajuste deberían presentarse debidamente integradas en un sólo documento que permitiera evaluar su contenido e instar a su publicación para lograr su conocimiento general, para tratar de obtener el apoyo público y vigilar su cumplimiento.

LA REFORMA PRESUPUESTARIA

Victorio Valle

El comienzo de una nueva legislatura y de una nueva etapa de gobierno, a raíz de las elecciones generales del pasado 6 de junio, es un buen momento para reflexionar conjuntamente sobre los problemas económicos de la sociedad española y tratar de sugerir caminos convenientes para su adecuada solución. La importancia y trascendencia para nuestro futuro desarrollo económico, en una senda de estabilidad y dentro del marco de los compromisos y posibilidades que ofrece el proyecto de avance hacia la Unión Europea, de temas tales como la reforma indispensable del mercado de trabajo y en general todas las medidas necesarias para dotar de mayor flexibilidad a los mercados de bienes, servicios y factores productivos, no deben oscurecer el hecho de que, tal vez, la primera obligación de la política económica sea poner orden en el propio comportamiento económico y financiero del sector público. Existen para ello, como más adelante se analiza, razones objetivas que otorgan a la reforma de la actividad presupuestaria pública un papel crucial en la reordenación de la necesaria política económica del futuro; pero tal actuación, sobre todo, parece una exigencia ineludible para el sector público español, como manifestación de ejemplaridad antes de pedir a otros sectores y agentes económicos esfuerzos y variaciones en su comportamiento que son, sin duda, absolutamente necesarias.

Desde el inicio de la democracia, las administraciones públicas españolas han venido mostrando un comportamiento deficitario que alcanzó su punto culminante en los años 1985 y 1986, que se corrigió parcialmente entre 1987 y 1989 para acentuar su vigorosa presencia en el último trienio 1990-1992.

Un déficit público persistente, con un elevado contenido estructural y cuya raíz se encuentra en el excepcional crecimiento del gasto público -recuérdese que en 1975 el total del gasto de las administraciones públicas representaba un 24,9 por cien del PIB, mientras que en 1992 ese porcentaje fue del 46,8 por cien- que una fiscalidad también creciente, aunque con menor intensidad, no ha podido financiar, generando el permanente desequilibrio de las cuentas de operaciones no financieras de las administraciones públicas y un correlativo y significativo aumento del nivel de endeudamiento público (en porcentaje del PIB: 12,9 en 1975; 47.3 en 1992).

Sin duda esa expansión del gasto público, a juzgar por su estructura, habrá contribuido a lograr ciertas metas y objetivos sociales pero, desde una perspectiva económica, la relativa brevedad del período en que el intenso crecimiento del gasto público se ha producido, no ha dado margen al sector público para poder practicar las reformas necesarias, en su organización, estructura y normas de funcionamiento, de forma que ese excepcional crecimiento del gasto se administrase en forma *eficiente*. Es más, el crecimiento del gasto ha contribuido a acentuar la presencia de problemas latentes en la actuación del sector público español, cuya menor dimensión en el pasado, los hacían menos visibles.

Dos aspectos particularmente negativos en el comportamiento presupuestario público, me parecen especialmente importantes:

1. El presupuesto español, ha ido perdiendo en forma progresiva, su esencial carácter de constituir un instrumento de programación y de control económicos.

La liquidación del presupuesto de cualquier ejercicio, es la resultante de un conjunto de políticas diversas -sociales y económicas- con trascendencia financiera, sin que los gestores presupuestarios tengan en sus manos el dominio de las fuerzas expansivas que condicionan su evolución. Surgen continuamente políticas y actuaciones institucionales de costes imprevisibles y, en su proceso de elaboración y discusión, el presupuesto hace gala del más claro sentido *incrementalista* que eleva permanentemente, por definición, la dimensión presupuestaria a la vez que conduce, al margen de toda lógica económica, hacia un crecimiento proporcional de las diferentes partidas de gasto a medio plazo.

2. Pese al notable crecimiento experimentado por los ingresos tributarios, la mayor del gasto han conducido a la situación ya denunciada de déficit públicos persistentes e incremento continuado del endeudamiento público (véase el Gráfico del Mes en este mismo número de "Cuadernos").

La restricción presupuestaria que debe imponer una disciplina necesaria para embridar el crecimiento del gasto público y atemperarlo a las posibilidades del crecimiento económico nacional, ha actuado con excesiva laxitud obligando a descargar todo el peso de la necesaria política de estabilización sobre la política monetaria con sus consabidos efectos al alza sobre los tipos de interés que desaniman la inversión, encarecen la financiación de las infraestructuras, y atraen capitales extranjeros a corto plazo con la consiguiente presión hacia la apreciación de la peseta que desanima el esfuerzo exportador y estimula las importaciones.

No cabe duda, a la vista del fuerte endeudamiento externo de nuestras administraciones públicas y del elevado nivel de los tipos de interés en España, que las conveniencias de la economía española se han estado plegando, en los últimos años, a las necesidades de financiación del déficit público en detrimento de las condiciones necesarias para estimular el crecimiento económico y el empleo y, por tanto, de la convergencia real de la economía española hacia Europa.

Restricción presupuestaria laxa que ha tenido además dos complementos negativos importantes. El primero es que los escasos esfuerzos restrictivos sobre el nivel de gasto público se han resuelto siempre por la vía de la contención de los gastos de capital -y en beneficio de gastos de transferencias y de consumo- dificultando y retrasando la necesaria creación de infraestructuras tan precisas para reforzar la competitividad de la economía y su futuro crecimiento. La segunda es el hecho coyuntural de que en 1992, la preocupación por reducir el déficit público estructural, ante la previsible elevación de su componente cíclico, a causa de la debilidad de la situación económica ha venido a materializarse en una acción restrictiva precisamente en la segunda mitad del año, cuando se estaba produciendo una ostensible desaceleración de la actividad productiva que desembocaría, en el cuarto trimestre, en una etapa recesiva que aún vivimos, acentuando así con una marcada insolidaridad, las tendencias depresivas de la economía nacional.

Como ha destacado el Gobernador del Banco de España en su discurso de presentación del Informe Anual, la actuación presupuestaria española viene reflejando en los últimos años un

comportamiento procíclico. En fases de expansión económica el crecimiento automático de los ingresos impositivos conduce de hecho, lejos de cualquier corrección del componente estructural del déficit público, hacia un gasto público creciente que acentúa las tensiones alcistas, mientras que en etapas de debilitamiento de la actividad económica, el aumento del componente cíclico del presupuesto y la elevación de la carga por intereses derivada del endeudamiento, conduce a las autoridades a reducir el componente estructural del déficit, para evitar que el déficit global adquiera una dimensión insostenible, lo que produce efectos contractivos sobre la demanda y la actividad.

Es obvio que un comportamiento tan inadecuado de la actuación presupuestaria, requiere un serio planteamiento que aborde con urgencia su solución a partir de las causas que se encuentran en su raíz.

Desgraciadamente la hacienda española desaprovechó los años de bonanza económica del período de intenso crecimiento que va de 1986 a 1990 para practicar la necesaria reforma presupuestaria y tendrá que abordarla ahora, en una situación económica crítica, que hace más difícil su solución y eleva la sensibilidad social hacia los costes que entraña.

A tres aspectos fundamentales me referiré seguidamente en el marco de esa preocupación global por la necesaria reforma presupuestaria:

- 1) La necesidad de reponer la credibilidad hoy perdida en la institución presupuestaria.
- 2) La búsqueda de la eficacia en la utilización de los recursos públicos.
- 3) La ordenación y racionalización del esfuerzo impositivo necesario, minimizando sus efectos indeseables sobre los incentivos económicos básicos.

La reforma institucional del presupuesto.

Está claro que el comportamiento presupuestario que ha venido caracterizando el funcionamiento de la hacienda española en los últimos años, especialmente desde 1990, debe cambiar si España aspira a cumplir en 1997 los criterios de convergencia nominal de déficit público (3 por cien del PIB) y de deuda pública (60 por cien del PIB), establecidos en Maastricht.

Un cambio que requiere medidas de "cirugía" profunda. No se trata de un mero ajuste de cifras ocasionales sino de cambiar los defectos del proceso presupuestario que lleva a esas cifras inadecuadas a las necesidades de la economía española. Reforma profunda y real que va más allá de simple enunciaciones políticas reiteradamente burladas en la práctica.

Todas las fases del proceso presupuestario, sobre las que la filosofía política liberal y los principios de la economía clásica establecieron criterios estrictos para que el presupuesto fuera lo que justificaba su nacimiento y existencia, un instrumento de programación económica pública y un sistema de control de los ciudadanos, y de sus representantes políticos, sobre el comportamiento económico público, requieren, tal como éstos se ejercitan en nuestro país reformas sustanciales.

1. La *elaboración* presupuestaria adolece de la limitación impuesta por un volumen elevado y creciente de gasto previamente comprometido que desprovee de contenido a la función de programación económica de los gestores presupuestarios. El nivel de salarios, las cargas

financieras del endeudamiento público, los compromisos de subsidios y pensiones, elevan el volumen de gasto público que debe atenderse necesariamente a cifras que representan el 90 por cien del gasto total, dejando un escaso margen a la decisión presupuestaria anual.

Por otra parte la tradición latina de proyectar sobre el Ministro de Hacienda la difícil tarea de conciliar las solicitudes presupuestarias de los diferentes departamentos, que debe asumir en soledad la decisiva misión de recortar aspiraciones y proyectos en el camino siempre inestable de la búsqueda del equilibrio, termina conduciendo a la vieja técnica del *incrementalismo* como vía de compromiso administrativamente más expeditiva y políticamente menos costosa.

La importancia del contenido del documento presupuestario, de las prioridades que en él se establecen y de la necesidad de su estricto cumplimiento reclaman con urgencia en nuestro país una mayor implicación de la Presidencia del Gobierno, del ejercicio de sus habilidades de interpretación de las preferencias sociales y de la puesta en juego de todo el peso de su capacidad de liderazgo a la hora de elaborar el presupuesto anual del Estado. En mi opinión, compartida por muchos especialistas, la primera reforma de proceso presupuestario en España radica en la necesidad de crear una oficina presupuestaria, bajo la directa dependencia del Presidente del Gobierno que, con los necesarios asesoramientos técnicos internos y externos, otorgue una mayor coherencia y racionalidad a su contenido a la vez que asegure con el reforzamiento de la implicación de la máxima autoridad del Gobierno en su elaboración, una rigurosa ejecución.

2. En el proceso de *discusión* parlamentaria, es un hecho experimental que la negociación política, más aún en el contexto parlamentario que se avecina que en el del pasado inmediato, propende por el propio funcionamiento de la regla de la mayoría, hacia una hiperexpansión que es preciso cortar. El poder legislativo español tendría que establecer, en la misma vía seguida por otros sistemas parlamentarios, autolimitaciones a su capacidad incrementalista del presupuesto o normas constitucionales que aseguren la limitación del gasto y/o el equilibrio presupuestario anual.

3. No cabe duda, sin embargo, de que es en la fase de ejecución presupuestaria, donde la falta de credibilidad del presupuesto ha alcanzado sus mayores cotas en nuestro país. Nadie cree hoy en España en la fiabilidad de las cifras inicialmente presupuestadas ya que como los estudios empíricos realizados demuestran, la desviación media de la ejecución presupuestaria respecto a las cifras iniciales superan el 30 por cien como promedio. El camino de los suplementos de crédito, de las ampliaciones, de los créditos extraordinarios y de las incorporaciones de remanentes, originan una notable desviación entre cifras presupuestadas y ejecutadas que restan toda significación al Presupuesto como instrumento de programación económica.

4. Las *facilidades de financiación* de los desequilibrios presupuestarios constituye una corruptela aún abierta en nuestro sistema que estimula el crecimiento del gasto público y elimina un elemento de disciplina básico en otros sistemas.

Los acuerdos adoptados en Maastricht, introducen dos líneas de limitaciones a la facilidad financiera del sector público en los países comunitarios: la prohibición de la financiación directa por parte del Banco emisor -que en nuestro país está pendiente del futuro trámite parlamentario del Proyecto de Ley de Autonomía del Banco de España- y la prohibición de acceso a circuitos de financiación privilegiada, que vendrán sin duda a poner orden en la tradicional indisciplina del sector público español en la financiación de sus desequilibrios, pero no deja de suscitar cierta inquietud la trayectoria financiera de los últimos ejercicios. Pese a las limitaciones establecidas

para el endeudamiento del Tesoro con el Banco de España en 1990, lo cierto es que el límite legal vigente desde 1991 sólo es operativo a final de cada año y por tanto, no ha impedido los descubiertos del Tesoro en el Banco de España a lo largo de cada ejercicio y la frecuente cesión de emisiones de Deuda, lo que conculca considerablemente el valor de la limitación establecida.

En el momento en que se apruebe la prohibición de financiación al sector público por parte del Banco de España -y es un imperativo del Tratado de Maastricht que la hacienda española estrenará, sin previo ensayo y con serias dudas sobre su capacidad de cumplimiento, un estricto régimen de financiación del déficit cuyas bases de cumplimiento deberían haberse establecido y rodado en el pasado.

5. No puede, finalmente, dejar de mencionarse el incumplimiento sistemático de las *normas contables presupuestarias*, conforme a los criterios establecidos por el SEC que introduce dudas y confusión respecto a la significación de las cifras de liquidación presupuestaria que deberían estar, por el estricto cumplimiento de los principios contables consagrados, más allá de toda sospecha de maquillaje o de alteración intencionada. (Ver, en este sentido la colaboración del Profesor Barea en este número de **Cuadernos de Información Económica**).

La inseguridad, al menos, de los criterios utilizados junto con el retraso en la información de la ejecución presupuestaria impiden un seguimiento y evaluación precisos de tan importante componente de la política pública.

Si a los hechos anteriores, básicamente referidos a la Administración Central, se añade la aún menor transparencia e información de las haciendas autonómicas y locales, con muy contadas excepciones, cuyas haciendas han multiplicado las instancias del gasto público sin el freno de una responsabilidad fiscal compartida, se tendrá la justificación central de porqué en España la restricción presupuestaria lejos del carácter estricto que está en la raíz de su propia existencia ha venido a convertirse en una restricción laxa e inconveniente para la economía nacional.

La eficacia del gasto público.

Un segundo ámbito de consideración del necesario proceso de reforma presupuestaria es el relativo a la *mejora en la eficiencia de la producción pública y la elevación de la eficacia en la utilización de los recursos por las administraciones públicas*.

Las carencias sentidas en el nivel de cobertura de las necesidades sociales con las que se inició el proceso democrático en España, puso más énfasis en el crecimiento de las cifras nominales del gasto público en sus distintas funciones que en la preocupación y vigilancia de la cantidad y calidad de los servicios públicos a que esas cifras de gasto bien utilizadas, autorizaban, aunque, como es obvio, una misma dimensión cuantitativa del gasto puede amparar prestaciones reales muy distintas en función de la *productividad* y el *coste* de los factores utilizados.

La dificultad de la propia conceptualización y medición de la producción de servicios públicos condiciona la escasez de estudios empíricos sobre la eficaz utilización de los recursos productivos que utiliza el sector público. Las aportaciones, en este terreno realizadas en el ámbito de la tarea investigadora de la Fundación FIES apuntan, sin embargo, con toda claridad hacia una relación negativa entre la dimensión del sector público y el crecimiento de la producción nacional, por una parte, y, por otra hacia la existencia de un nivel de coste significativamente mayor en la utilización de los factores productivos por parte del sector público que del sector privado de la economía. Conclusiones, sin duda, limitadas pero suficientes para poner de relieve la existencia

de un margen no despreciable de ganancia potencial de eficacia en la utilización de los recursos por parte de las administraciones públicas españolas.

Un objeto, cuya instrumentación práctica debe abordarse por una diversidad de acciones que requieren voluntad política, perseverancia -dado el dilatado período necesario para cosechar efectos positivos- y coordinación para que el proceso se beneficie de las sinergias de una acción conjuntada. Una acción que debe ser gradualista, sin establecer metas inalcanzables, y que puede ser un instrumento útil para conciliar la consolidación del gasto público sin merma en la cantidad y calidad de los servicios públicos puestos a disposición de los ciudadanos.

Un país como el nuestro en el que la reforma presupuestaria de 1983 que pretendía introducir la presupuestación por programas arrojó un resultado final abiertamente insatisfactorio y donde la introducción de los instrumentos del análisis coste-beneficio a los proyectos públicos es aún muy incipiente, debe aprender de su propia experiencia y no plantearse en este difícil problema de la eficacia del gasto público batallas que a priori se sabe que no pueden ser ganadas.

En una línea posibilista seis aspectos encaminados a la mejora en la eficacia del gasto público me parecen destacables:

1. Cuidar la estructura del gasto público impidiendo que todos los afanes de economizar en la gestión pública se limiten a un previo ajuste a la baja en las cifras de inversión pública cuando tanto la teoría como la experiencia del crecimiento económico van poniendo cada vez más de manifiesto la importancia estratégica de las infraestructuras y del capital humano como determinante básico del desarrollo económico y de la convergencia real entre países y espacios económicos significativos.

2. El crecimiento de las haciendas territoriales, y la falta de una demarcación precisa entre sus actividades y la de la hacienda central, provoca la confusión de competencias y la duplicación de unidades administrativas para prestar idénticos servicios. Por otra parte, el sistema de financiación de las haciendas territoriales no cumple con el principio de corresponsabilidad fiscal, con lo que el crecimiento de los gastos públicos territoriales, financiados mayoritariamente por subvenciones de la hacienda central no cuentan con el freno y la autocontención que establece el pago de la imposición correspondiente a escala territorial. Gastar sin gravar equivale a multiplicar un gasto público sin freno.

3. Limitar las inercias de crecimiento en el colectivo de los funcionarios públicos. A finales de 1992 según la EPA, el conjunto de asalariados al servicio de las Administraciones Públicas alcanzaba la cifra de 1.760,3 miles de personas (571,7 la Administración central, 321 la Seguridad Social, 464,3 las Comunidades Autónomas y 403,3 las Administraciones locales). Entre 1975 y 1992, los asalariados al servicio de las administraciones públicas han crecido a una tasa media anual acumulada del 3,4 por cien que sólo hubiera estado justificada, para que la productividad media del trabajo en el sector público no se deteriorase, si los servicios públicos hubieran crecido a una tasa similar; un hecho poco probable en una economía en que la tasa de crecimiento anual del PIB en términos reales, en ese mismo período ha sido del 2,4 por cien. Existe, por tanto, una dotación abundante del factor trabajo que ha sido además intensamente creciente en los últimos años y que no ha ido acompañada con la reforma de la organización y métodos de trabajo que hubieran conducido a una elevación de la productividad y a un menor crecimiento de los costes.

4. Avanzar en el *conocimiento de los costes unitarios de las actividades y productos inmediatos derivados de la acción pública* (el coste medio de la cama de hospital, del kilómetro de autopista, del puesto escolar, entre otros) es indispensable como término de referencia y control de la producción pública respecto a la privada. Un objetivo molesto del que aún se carece en la hacienda española.

5. Estimular la competencia entre departamentos públicos, en la prestación de los mismos servicios y entre instituciones públicas y privadas, poniendo más énfasis en la necesaria *provisión* de servicios por el sector público que en el carácter público de su *producción* que debe regirse, salvo en muy contadas excepciones, por criterios de eficiencia y economicidad en el proceso productivo sea éste público o privado.

6. Propiciar un cambio de mentalidad en el funcionamiento de la burocracia, vinculando su retribución y prestigio más con la eficacia en la utilización de los recursos que en los clásicos moldes de la dimensión de los departamentos en términos de recursos personales y materiales a su disposición.

Un difícil camino que requiere gradualismo y perseverancia en la conciencia de que cualquier logro por mínimo que sea será positivo si se es consciente del bajo punto de partida en que se encuentra actualmente la eficacia del gasto público en España.

El control de los ingresos públicos.

La visión que esta nota ofrece sobre los puntos claves de la necesaria reforma presupuestaria sería incompleta sin la consideración de los aspectos relativos a los ingresos públicos.

Existe una amplia coincidencia entre los expertos en valorar positivamente la línea de clara convergencia de la actual estructura del sistema tributario español en relación con la del resto de los países comunitarios.

Esa convergencia formal del cuadro impositivo, no elimina sin embargo la necesidad de avances sustanciales en el control y orientación futura de los ingresos públicos españoles, en dos líneas fundamentales:

1) La necesidad de procurar los ingresos públicos necesarios para financiar el cuantioso gasto público, que como se ha dicho debería avanzar en un deseable proceso de consolidación, para evitar desequilibrios presupuestarios perturbadores y el crecimiento alarmante del endeudamiento público.

Una *suficiencia* de recursos que debe obtenerse con el debido respeto al principio de equidad y atendiendo al objetivo de simplificación y minimización de los costes de eficiencia que todo cuadro tributario comporta.

Varias líneas de actuación adquieren en este sentido particular importancia:

a) Reducir el *fraude fiscal*, aún elevado en nuestro país como se deduce de las veladas y poco transparentes cifras que sugieren los estudios realizados por el propio Ministerio de Hacienda. Tal vez en este terreno, la primera limitación que se debe superar es la del conocimiento y publicidad de las áreas y segmentos en que el fraude se presenta con más intensidad, su

cuantificación precisa y la detección de los caminos por los que la evasión y el fraude fiscal toman cuerpo en nuestro sistema impositivo.

Un fraude que une a su importancia básica el hecho adicional de privar de significación objetiva a los ratios habituales de *presión y carga fiscal*, que ocultan niveles tributarios altos para quienes cumplen realmente sus obligaciones fiscales y que requiere avanzar en la línea de la información y del reforzamiento de la administración e inspección tributarias.

b) Revitalizar la presencia en el cuadro de ingresos públicos de las tasas y de los precios públicos como instrumentos de hacer parcialmente operativo el principio de beneficio utilizándolos en la financiación parcial de los servicios públicos individualizables lo que contribuiría a moderar el uso de los mismos, rompiendo con el abuso y con la errónea concepción de que unos servicios públicos gratuitamente provistos, no tienen costes sociales, lo que facilita la extensión de una cierta "cultura del despilfarro" en la economía pública.

c) Estudiar con detenimiento y singularizadamente la posibilidad de privatización de algunas empresas públicas, como medio de reducir el nivel de endeudamiento público y las cargas financieras crecientes a él asociadas, lo que permitiría además reducir el volumen de las transferencias que hoy reciben y que constituye uno de los factores condicionantes del elevado componente estructural del déficit público español.

2) La utilización del sistema tributario como instrumento beligerante para estimular los factores determinantes del crecimiento económico, evitando en primer lugar los efectos negativos de la imposición sobre los incentivos respecto a actividades económicas básicas que la investigación empírica viene identificando como cuantitativa y cualitativamente relevantes.

Así la moderación de los tipos marginales de la imposición personal para evitar efectos desestimulantes sobre la oferta de trabajo y sobre la tasa de ahorro familiar, la corrección más completa del doble gravamen de los dividendos, la reducción de la dispersión del tratamiento fiscal de la inversión real -en función de la duración de los activos y de la forma de financiación- y la neutralización de los efectos de la competencia fiscal internacional sobre la deslocalización del ahorro, en un marco de libertad de movimiento de capitales, se revelan como líneas de cambio necesarias.

Como también lo es, la instauración de un régimen fiscal de protección y estímulo del ahorro interno, como vía sustituible de financiación de la inversión productiva. Un camino que debe conducir a la regulación continuamente diferida, de los planes de ahorro popular, que rompiendo con la falacia que enfrenta el camino poco creíble de potenciación de un ahorro público que nunca llega a materializarse, ante la voracidad del gasto, con el ahorro privado, estimule y proteja al ahorro familiar y empresarial, en claro retroceso en España en los últimos años, no tanto por la vía de las excepciones condicionada a determinadas formas de inversión privada que terminan siendo un medio de facilitar la financiación del déficit público, sino respetando la libre elección de los ciudadanos por el camino de la simplificación impositiva, de la reducción de los altos tipos marginales hoy existentes en España y del tratamiento fiscal adecuado de la autofinanciación empresarial.

Como se ve, un amplio cuadro de reformas presupuestarias, plural en su composición y profundo en su nivel de actuación, de cuya puesta en práctica depende en buena medida la credibilidad de una política de convergencia necesaria para que España no pierda la oportunidad

de crecimiento sólido en el futuro a que le permite aspirar su pertenencia a la Comunidad Europea y su participación en el proyecto de la Unión Monetaria acordado en Maastricht.

**EL PRESUPUESTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS:
EL AJUSTE NECESARIO**

José Barea

Catedrático Emérito de la Universidad Autónoma de Madrid

1. El abandono del control del déficit.

La economía española se encuentra en una situación de graves desequilibrios: déficit público elevado, altos tipos de interés, fuerte déficit del sector exterior, elevadísima tasa de paro, todo ello unido a una inflación difícil de doblegar a pesar del encefalograma plano en que se encuentra la actividad económica.

El déficit público ha sido la variable que ha condicionado toda la política económica española. En 1988⁽¹⁾, el Gobierno apostó por eliminar en 1992 el déficit de las Administraciones Públicas Centrales (Estado, Organismos Autónomos Administrativos y Seguridad Social). Bien pronto, en 1990, el Gobierno renunció a conseguir tal objetivo que fue abandonado.

Como muestra el cuadro núm. 1, la economía española ha vivido desde 1988 por encima de sus posibilidades; en el último cuatrienio la necesidad de financiación de la nación ha sido como media del 3,2% del PIB.

CUADRO NUM. 1
FINANCIACION DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA⁽¹⁾

	(En millones de pesetas)					(En % del PIB)				
	1988	1989	1990	1991	1992	1988	1989	1990	1991	1992
Necesidad de financiación										
de la nación	-361.796	-1.319.522	-1.707.154	-1.761.709	-1.937.100	-0,9	-2,9	-3,4	-3,2	-3,3
Administraciones Públicas .	-1.305.914	-1.259.605	-1.966.069	-2.734.700	-3.227.000	-3,3	-2,8	-3,9	-5,0	-5,5
Sector Privado	944.118	59.917	258.915	972.991	1.289.900	2,4	-0,1	0,5	1,8	2,2
Familias	735.995	191.919	852.296	1.671.891	1.648.600	1,8	0,4	1,7	3,1	2,8
Empresas no financieras ..	-378.685	-1.015.122	-1.384.587	-1.368.300	-1.259.700	-0,9	-2,2	-2,8	-2,5	-2,1
Instituciones financieras ..	586.808	763.286	791.206	669.400	901.000	1,5	1,7	1,6	1,2	1,5

⁽¹⁾ Capacidad de financiación (+). Necesidad de financiación (-).

La causa de tal comportamiento se encuentra en el carácter expansivo de las Administraciones Públicas, cuya necesidad de financiación ha sido superior en cada uno de los años del período 1989-92 (media del 4,3% del PIB), a la capacidad de financiación del sector privado (media del 1,1 % del PIB), lo que ha dado lugar a que las Administraciones Públicas a través de su déficit,

⁽¹⁾ Escenario macroeconómico y presupuestario 1989-92. Ministerio de Economía y Hacienda.

no sólo haya absorbido la capacidad de financiación neta del sector privado de la economía sino que ha tenido que acudir al ahorro exterior.

La imperiosa necesidad de financiar tan fuerte déficit público obligó al Gobierno a practicar una política monetaria muy restrictiva, con tipos de interés elevados para atraer ahorro del exterior, política que servía al mismo tiempo al objetivo de tratar de controlar la inflación.

Las fuertes entradas de capital exterior mantuvieron artificialmente el tipo de cambio de la peseta en la zona alta de la banda fijada en el Sistema Monetario Europeo, lo que influyó negativamente en las exportaciones con incidencia en el fuerte déficit del sector exterior.

El proceso acumulativo de déficit público y déficit exterior acabó teniendo efecto negativo sobre el crecimiento y ha provocado una situación alarmante de paro.

2. La reducción del déficit público, cuestión prioritaria para una política de recuperación.

Romper el círculo en el que nos movemos requiere, después de las tres devaluaciones habidas que han situado a la peseta en su cambio real, crear el marco adecuado para que el sector privado recupere el papel de motor de crecimiento de la economía y no perdamos las ventajas competitivas ganadas en las devaluaciones.

La primera medida para crear ese marco adecuado ha de consistir en una reducción paulatina del déficit público que posibilitará la puesta en marcha de mecanismos de signo contrario a los descritos.

La reducción del déficit público no sólo es condición necesaria para poder alcanzar, a fines de 1996, el criterio de convergencia fijado para el mismo en el Tratado de la Unión Económica y Monetaria y los efectos beneficiosos que puede tener sobre el resto de los criterios, sino porque, aunque no existiera Maastricht, habría que adoptar dicha medida si realmente se quiere que la economía española recupere la senda de crecimiento necesaria para generar empleo. Es evidente que siendo la reducción del déficit público la medida fundamental que ha de adoptarse para crear el nuevo marco para la recuperación de la economía española, no es sin embargo la única; la adaptación del mercado de trabajo a las condiciones que rigen en los países comunitarios, principales competidores nuestros y la reforma del sector público constituyen asignaturas pendientes de abordar en nuestro país desde hace tiempo.

La planificación de la reducción del déficit público debe efectuarse dentro del marco del Tratado de la Unión Europea que fue aprobado por las Cortes Españolas. Si queremos estar con los países que en 1997 o, a más tardar, en 1 de enero de 1999, inicien la tercera fase del Tratado de la Unión, es evidente que en 1996 el déficit público no deberá sobrepasar el 3% del producto nacional bruto a precios de mercado. Este sería por tanto el objetivo que debe alcanzarse.

La reducción del déficit público puede conseguirse aumentando la presión fiscal, rebajando el gasto público o por una mezcla de ambas alternativas. Dada la caída del ahorro en las familias y en las empresas, creemos que si de verdad se pretende establecer un nuevo marco que incentive la inversión, la presión fiscal no debe aumentarse, debiendo permanecer constante con respecto al PIB. Tal era, por otra parte, la línea marcada en el Programa de Convergencia español (si bien matizada por su referencia a la presión fiscal individual) y a lo figurado en el Programa del Partido Popular en las recientes elecciones legislativas.

Con este condicionante, la reducción del déficit público tiene que operarse a través de una rebaja del gasto público. Es ésta la alternativa más dura, pero la que de verdad va a mostrar la voluntad política del nuevo gobierno de reducir el déficit para tratar de reconducir a la economía española a una senda de crecimiento estable y la única que, en definitiva, podría resolver el problema.

3. La planificación de la reducción del déficit de las Administraciones Públicas.

Programar el ajuste necesario del presupuesto de las Administraciones Públicas reclama ante todo, aclarar el tipo de déficit al que nos estamos refiriendo.

Si, como se ha afirmado en el epígrafe anterior, la planificación de las reducciones del déficit público debe efectuarse en el marco del Tratado de la Unión Europea, es en el marco del Tratado en el que debe buscarse el concepto de déficit público que debe utilizarse.

El artículo 2 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo al Tratado de la Unión establece, a los efectos del artículo 104.C del Tratado, que se entenderá por:

- "Déficit, el volumen del endeudamiento neto con arreglo a la definición del Sistema Europeo de Cuentas Económicas integradas (SEC)".
- "Público, lo perteneciente al Gobierno general, es decir, al Gobierno central, al Gobierno regional o local y a los fondos de la Seguridad Social con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal como se definen en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas".

Para el SEC el endeudamiento neto equivale a la diferencia entre las variaciones netas de activos y pasivos financieros que, en principio, es equivalente al saldo de la cuenta de capital, esto es: la necesidad de financiación. La delimitación que del concepto de "público" hace el Tratado de la Unión Europea coincide con la definición que del Sector de Administraciones Públicas efectúa el SEC. Por tanto, la referencia del artículo 104 C del Tratado de la Unión Europea a "déficit públicos" se corresponde con la definición de "necesidad de financiación" de las Administraciones Públicas en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas.

Si se produjera una discrepancia entre el endeudamiento neto (saldo de la cuenta financiera del SEC) y la necesidad de financiación (saldo de la cuenta de capital del SEC), como puede suceder en el caso de que una Administración Pública no contabilizara una compra realizada, el déficit público que debería tenerse en cuenta sería el saldo de activos y pasivos financieros (saldo de la cuenta financiera) y no la necesidad de financiación resultante del saldo de la cuenta de capital.

La segunda cuestión que, obligatoriamente, hay que plantearse es la base de partida, es decir, cuál es el montante del déficit público de 1992.

Para ser consecuente conmigo mismo y por el hecho de que la estimación efectuada⁽²⁾ se ha realizado de acuerdo con la definición del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC) a que se refiere el artículo 2 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo al Tratado de la Unión Europea, considero que el déficit de las Administraciones Públicas Españolas de 1992 se encuentra en torno al 5,5% del PIB.

La estimación del déficit de 1993 es la tercera cuestión que vamos a abordar en este epígrafe.

Los créditos iniciales de los Presupuestos Generales del Estado para 1993 han crecido con respecto a 1992 en el 9,3%. De conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993 el conjunto de las obligaciones a reconocer en 1993 con cargo al Presupuesto del Estado por operaciones no financieras no podrá superar la cuantía total de los créditos inicialmente aprobados (que han aumentado el 8,2%) sin contar los gastos derivados de créditos extraordinarios y suplementarios.

En cuanto a los ingresos no financieros se estima un crecimiento en los Presupuestos Generales del Estado del 8,4% (el 6,6% en el Estado). Este aumento se encuadraba en una tasa de variación del PIB nominal del 6,2%.

En el primer cuatrimestre de 1993 los gastos del Estado en términos de obligaciones reconocidas han aumentado en el 6,6%, mientras que los ingresos en términos de derechos reconocidos han aumentado en el 13,9%. Sin embargo y por lo que se refiere a estos últimos, hay que tener en cuenta que el aumento habido es consecuencia del ingreso de los beneficios del Banco de España derivados de la venta de divisas que en el resto del año no va a producirse y que, además, según el SEC no pueden separarse de la operación financiera que los origina. Eliminando esta operación los ingresos han aumentado en el primer cuatrimestre el 0,2%.

En razón de lo expuesto estimamos que en el corriente ejercicio el déficit público alcanzará el 6,5% del PIB (aumento de los gastos del 7,2% y del 5% en los ingresos), si bien para que tal estimación se haga realidad, el nuevo Gobierno debería embridar inmediatamente el gasto público y mejorar la gestión de los ingresos para evitar un descontrol del déficit público. Se estima para 1993 un crecimiento cero del PIB.

Por último, vamos a calcular cuál puede ser la tasa máxima de crecimiento del gasto público, teniendo en cuenta los siguientes condicionantes:

- No aumento de la presión fiscal.
- Déficit público en 1996 no superior al 3% del PIB (exigencia del Tratado de la Unión Europea para entrar en la tercera fase) (cuadro núm. 2).

y unas previsiones de crecimiento de la economía española, apreciadas a través del PIB para el período 1994-96 (cuadro núm. 3) y cifradas en el 2% (1994); 2,5% (1995) y 3% (1996), tasas de crecimiento anual en términos reales.

(2) El lector interesado puede consultar "El déficit público en 1992".- J. Barea -"Cuadernos de Información Económica"- F.I.E.S.-Nº 71- Febrero 1993.

CUADRO NUM. 2

EVOLUCION DE LOS GASTOS E INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS					
	En % del PIB				
	1992	1993	1994	1995	1996
Gastos	47,3	48,3	47,3	46,1	44,8
Ingresos	41,8	41,8	41,8	41,8	41,8
Necesidad de financiación	5,5	6,5	5,5	4,3	3,0

CUADRO NUM. 3

ESCENARIO DE EVOLUCION DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA					
Año	% Crecimiento PIB			Evolución PIB Nominal	Evolución déficit
	En términos reales	Deflactor PIB	En términos monetarios	En M.M. ptas	En % PIB
1992	1	6,1	7,1	58.677	5,5
1993	0	5,0	5,0	61.610,8	6,5
1994	2	3,8	5,9	65.245,9	5,5
1995	2,5	3,3	5,9	69.095,4	4,3
1996	3,0	3,1	6,2	73.379,3	3,0

Por otra parte, deflatores supuestos del PIB serán 3,8% (1994), 3,3% (1995) y 3,1% (1996), que son los que figuraban en el Programa de Convergencia y que mantenemos, dada la evolución actual y previsible de los precios.

El resultado obtenido es que, si se quiere alcanzar el objetivo del Tratado de la Unión Europea de que el déficit público no sobrepase en 1996 el 3% del PIB, el gasto público no deberá crecer en el período 1994-96 por encima del índice de precios implícito del PIB, es decir, no debe crecer en términos reales (cuadro núm. 4). El aumento medio del trienio no debería ser superior al 3,3% anual.

CUADRO NUM. 4

CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO		
Año	En M.M. ptas. corrientes	Porcentaje de variación anual
1992	27.754	
1993	29.758	7,2
1994	30.861	3,7
1995	31.853	3,2
1996	32.874	3,2

Las previsiones de crecimiento de la economía española que hemos adoptado para el bienio 1993-94 (0 y 2%) pecan, más bien, de optimistas que de pesimistas; la OCDE las estima en -0,5 y 1,5% respectivamente.

La asignación de recursos que tal decisión comporta debería efectuarse sin afectar al porcentaje que la inversión pública tiene con respecto del PIB, principalmente la referente a infraestructuras y que la restricción del gasto público no recaiga sobre las capas más débiles de nuestra sociedad. Precisamente en ese Pacto Social del que tanto se habla y que tan necesario es para mejorar la competitividad de nuestra economía y crear empleo, debería ser puesto sobre

la mesa el tema de la distribución de los sacrificios que va a representar la restricción presupuestaria.

Debe tenerse en cuenta que, en determinadas prestaciones sociales (pensiones y sanidad), se va a producir, indefectiblemente, un crecimiento del gasto público en términos reales como consecuencia del aumento del número de pensionistas y de la pensión media de los que entran en el sistema con respecto a los que son baja en el primer programa y del envejecimiento de la población y de la aplicación de nuevas tecnologías en el segundo.

Es necesario decir a la sociedad española la difícil situación económica en que nos encontramos y la necesidad de aceptar sacrificios por todos los colectivos.

Si la sociedad no aceptara esos sacrificios y el nuevo Gobierno no fuera capaz de imponerlos, nuestra economía volvería de nuevo a instalarse en el largo túnel de la crisis y perderíamos, definitivamente, el tren de nuestra incorporación a la tercera fase de la Unión Europea con los países centrales de la Comunidad.

Quisiera, de nuevo, hacer una reflexión sobre la imagen fiel que deben dar las cuentas públicas de la actividad económica financiera del sector público. Cuando decimos que el gasto público *no debe sobrepasar el 3,3% de crecimiento anual*, no queremos decir que, *formalmente*, se presente un Presupuesto en el que el aumento de los créditos no rebase dicho porcentaje. Es preciso cumplir *realmente* ese compromiso de disciplina rigurosa del gasto público. Si como viene sucediendo, se minusvaloran las dotaciones de los créditos ampliables, si se incorporan posteriormente los remanentes de créditos no utilizados en el ejercicio anterior, si se realizan gastos que no se contabilizan en el mismo ejercicio o se efectúan otras prácticas que concedan laxitud al gasto público es evidente que no se cumplirá la mencionada limitación.

Si el nuevo Gobierno desea resolver el problema del déficit público, la primera medida que resulta imprescindible incorporar es la de garantizar la *transparencia absoluta* en las cuentas públicas, modificando la Ley General Presupuestaria y aprobando unos principios contables públicos que hagan creíbles los presupuestos y obliguen a ofrecer la imagen fiel de la actividad económica de los entes públicos.

4. La necesidad de acabar con las corruptelas presupuestarias.

Es evidente que el ajuste presupuestario que, imprescindiblemente, necesita la economía española debe partir de la reforma institucional y contable de la Ley General Presupuestaria y la eliminación radical de corruptelas que no ofrecen una imagen real de la actividad financiera de las Administraciones Públicas.

Un ejemplo de esas alteraciones es la seguida recientemente para compensar el déficit del Instituto Nacional de Empleo.

En efecto, ¿qué explicación razonable puede darse al hecho de que el 18 de junio de 1993, el Gobierno haya aprobado un Real Decreto-Ley concediendo un crédito extraordinario de 222.000 millones de pesetas para compensar, mediante aportación del Estado, el déficit del Instituto Nacional de Empleo correspondiente al ejercicio de 1991, derivado de prestaciones por desempleo, al objeto de cancelar la deuda que este organismo mantiene con la Tesorería General de la Seguridad Social ("ABC", 19 de junio)? El crédito para dicha finalidad tenía en 1991 la consideración de ampliable, en virtud de lo establecido en el apartado segundo, número ocho letra

c) del Anexo II de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 y, por tanto, debió ser incrementada su cuantía (artículo 66 de la L.G.P.) para aplicar directamente a Presupuesto el importe de las obligaciones para las cuales se concede ahora el crédito extraordinario.

Si tal normativa no se cumplió -que es la legalmente establecida- surge la duda razonable de que ello fuera debido a intentar mostrar que no se sobrepasó el techo de reconocimiento de obligaciones establecido por el artículo 10 de la citada Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Con tal forma de proceder -aplicar el gasto al anticipo de Tesorería de la Seguridad Social y no a Presupuesto- efectivamente se cumplió, *formalmente*, el artículo 10 de la Ley General de Presupuestos (aunque en fraude de Ley), pero la realidad fue que el techo de gasto fue superado y las cuentas públicas de 1991 no ofrecieron la imagen real de la actividad económico-financiera de los entes públicos.

¿Formuló la Intervención General de la Administración del Estado, Centro al que corresponde "formar la Cuenta General del Estado" de conformidad con el artículo 126 a) de la Ley General Presupuestaria, alguna observación al preparar dicha Cuenta, de acuerdo con lo establecido en el artículo 126 b) de la reiterada Ley General Presupuestaria?

Y el Tribunal de Cuentas ¿ha formulado algún reparo, de acuerdo con las competencias que tiene atribuidas?

Dudas sobre dudas que es necesario despejar, para dar absoluta transparencia a las cuentas públicas. Sin afirmar esa transparencia informativa, carecerá de credibilidad la Contabilidad Pública y la laxitud presupuestaria continuará gobernando la conducta al Sector de Administraciones Públicas con grave daño para la economía española.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO^(*)

Julio Segura

1. Introducción.

En todas las discusiones recientes sobre las reformas estructurales precisas para que la economía española sea más productiva; en todos los pronunciamientos de los partidos y agentes sociales sobre la política económica deseable; y en todas las demandas de sindicatos y empresarios al gobierno, la reforma del mercado de trabajo ocupa un lugar destacado. Esta unanimidad respecto a la *importancia del tema* no oculta la existencia de unas *diferencias* que cabría calificar de *radicales* entre las distintas posiciones respecto al contenido de las reformas.

Una parte significativa de estas diferencias se debe al hecho de que los *intereses de corto plazo*, más inmediatos, de los agentes sociales implicados son contradictorios, aunque esta incompatibilidad se suaviza en cierta medida cuando se contemplan los posibles efectos de las reformas en el largo plazo. Pese a creer que es cierto que los intereses de los agentes tienden a presentar una intersección significativa en el largo plazo, no creo sin embargo que ello implique que exista *un modelo óptimo y único* de diseño institucional del mercado de trabajo que permita satisfacer las demandas simultáneas de todos los agentes. Ello es así porque tanto la flexibilidad del mercado como la estabilidad en el empleo son objetivos deseables para cualquier sociedad, pero con frecuencia no son mutuamente compatibles.

En último extremo lo anterior no es más que resultado de considerar que ni el mercado libre ni la regulación total constituyen soluciones a los problemas del mercado de trabajo. El mercado puro porque no existe en lugar alguno, ya que en el caso del trabajo se presentan desde problemas de monopolio bilateral o desigualdad de las partes contratantes, hasta problemas de información imperfecta y asimétrica; porque se trata de un mercado fragmentado; y porque, en fin, el trabajo no es una mercancía como la energía eléctrica o los tornillos. En último extremo, desde el punto de vista técnico, existe una diferencia crucial entre el mercado de trabajo y los restantes mercados de una economía: no es posible hacer caso omiso de los aspectos distributivos, ni cabe simplificar suponiendo que se puede analizar como un mercado aislado del resto del sistema, qué es lo que se hace cuando se tratan problemas de defensa de la competencia en mercados de bienes o servicios. E, incluso, existen especificidades derivadas del hecho de tratarse de un factor productivo, que forma parte de la organización interna de la empresa, al igual que el capital, lo que exige considerar aspectos ligados a aquella para diseñar el tipo de reformas más adecuadas. La regulación detallada o la intervención excesiva tampoco es solución, porque implica unas rigideces en la adaptación de las empresas a las condiciones cambiantes del entorno que restringen severamente su eficiencia.

(*) Por cortesía de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en cuya sesión del día 11 de mayo de 1993 fue presentado este trabajo.

Por todo ello, creo conveniente hacer cuatro apreciaciones de carácter general que, en buena medida, acotan el planteamiento del problema de la reforma de mercado de trabajo que voy a seguir en esta exposición.

La primera, que *no parto de la hipótesis de que en las relaciones laborales por definición existe una parte débil* (el trabajador) *y una fuerte* (la empresa). Esto es así en varios casos, pero no es un principio general. No creo, por ejemplo, que lo sea en el caso de las empresas públicas, ni en muchas Pymes y servicios colectivos de provisión privada, por poner sólo algunos ejemplos evidentes.

La segunda apreciación es que *no comparto la posición de quienes separan radicalmente los problemas de funcionamiento del mercado y de protección de los trabajadores*, proponiendo que los primeros deben resolverse minimizando el coste para las empresas y los segundos por medio de la acción pública. Quienes sostienen esta posición coinciden con quienes demandan de los gobiernos que reduzcan simultáneamente los impuestos y el déficit manteniendo la inversión pública, de forma que la protección se vacía de contenido. El análisis económico demuestra que la separabilidad de los temas de asignación eficiente y distribución equitativa sólo puede hacerse bajo condiciones muy alejadas de la realidad de nuestras economías, y, por razones ya expuestas, más alejadas todavía de la realidad institucional de los mercados de trabajo.

Tercero, considero un mercado de trabajo flexible a aquel en que *es fácil tanto la salida como la entrada*, y que, por tanto, carece de sentido económico -y creo que de viabilidad política- defender la flexibilización entendida únicamente como facilidad (en sentido estricto, baratura o gratuidad) de salida; o sostener la necesidad de facilitar la entrada (en sentido estricto, abaratar la contratación de jóvenes) y simultáneamente dificultar (encareciendo) la salida.

Por último, es necesario tener presente que el funcionamiento del mercado de trabajo es el *resultado conjunto de un marco institucional determinado y el comportamiento de los trabajadores y las empresas* (o de los sindicatos y de las patronales). Dado un marco institucional, ambos tipos de agentes tratan de obtener las mayores ventajas posibles del proceso de negociación colectiva en función de sus preferencias individuales. Acusar a uno de los agentes de que no se comporta teniendo en cuenta los "intereses generales del país", puede ser una valoración moral debatible pero, en todo caso, constituye una apreciación retórica e inútil. Las soluciones cooperativas se dan sólo cuando el diseño de las instituciones y las reglas del juego son tales que todos los participantes en el mercado obtienen ventajas individuales de la cooperación; en caso contrario, las soluciones son no cooperativas, salvo que se impongan desde fuera, lo que resulta imposible tanto en una economía de mercado como en un sistema democrático.

2. Algunas características del mercado de trabajo español.

Como cualquier institución económica, el mercado de trabajo español es heredero de su historia reciente, y ésta es bastante peculiar. Durante los años de la dictadura, y hasta 1978, los sindicatos estaban prohibidos porque, desde el punto de vista económico -no digamos ya político- no pueden considerarse como tales unas organizaciones verticales que integraban a ambas partes del mercado de trabajo. Expresado en otros términos, *no existía autonomía de las partes en la negociación colectiva*, y el poder público actuaba como árbitro inapelable en cualesquiera de los conflictos que se produjeran.

La necesidad de moderar el crecimiento de los salarios tuvo que ser compensada mediante una acción paternalista del Estado en el terreno de la estabilidad en el empleo y una fuerte

regulación formalmente protectora. La salida del mercado de trabajo se dificultó en lo posible, y se regularon con un alto grado de detalle las condiciones de trabajo por sectores o ramas (las Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo). En resumen, se trató de sustituir menores valores absolutos y tasas de crecimiento salarial por una fuerte estabilidad en el empleo.

Como todo intento de mantener a un mercado permanentemente fuera del equilibrio, ya que se regulaban simultáneamente la cantidad (el empleo) y los precios (los salarios), el resultado fue que el ajuste se logró de forma distorsionada. Una complejísima estructura de retribuciones, en la que los llamados 'fleclos salariales' tenían una gran y creciente importancia, y el recurso habitual a las horas extraordinarias, fueron las formas de evadir el exceso de restricciones impuestas a la contratación y negociación entre las partes.

Los salarios reales comenzaron a subir de forma acelerada a comienzos de la década de los años 70, prolongando su comportamiento hasta la firma en 1977 de los Acuerdos de la Moncloa en que los sindicatos aceptaron por vez primera el principio de negociar sobre la tasa de inflación esperada -y no sobre la realizada- en un contexto de expectativas decrecientes de inflación; pero la reforma del mercado de trabajo se pospuso, posiblemente como forma de atenuar los costes políticos de la transición en un contexto de fuerte crisis económica interna.

El resultado de todo ello fue que mientras otras piezas fundamentales del sistema económico experimentaron un proceso de reforma institucional profundo (v.gr: la imposición sobre la renta en 1977, o la progresiva liberalización del sistema financiero), la del mercado de trabajo se fue retrasando y, pese a la aparición del Estatuto de los Trabajadores en 1980, el tema de la flexibilización no comenzó a abordarse hasta la reforma de 1984, que la enfocó casi exclusivamente como un tema de modalidades de contratación temporal no causales.

Para terminar este breve recorrido introductorio, trataré de sintetizar algunas características macroeconómicas referentes a los grandes agregados del mercado de trabajo español, que cabe bautizar como de estructurales por su grado de permanencia.

La economía española ha mostrado en el último medio siglo, una *fuerte dificultad relativa de generación de empleo neto*. Los niveles de desempleo, medidos tanto por la EPA como por el registro del INEM, muestran sistemáticamente valores superiores a los de los restantes países de la CE, e incluso en el período 1964-74, los niveles de desempleo del orden del 3% se habrían situado por encima del 10% si se toma en consideración el millón de emigrantes. Algunos factores ayudan a explicar este hecho. Por una parte el fuerte éxodo rural, acelerado en la década de los años 60 por la expansión industrial; por otra el creciente proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo; y, más recientemente, una demografía "adversa" que ha conducido a cohortes poblacionales de jóvenes muy numerosas que buscan su primera inserción en el mercado de trabajo. El primer factor puede considerarse agotado, y el último muy atenuado, pero la tasa de participación femenina es aun muy modesta y seguirá presionando a la entrada durante un dilatado horizonte temporal.

En los últimos 30 años se ha producido un aumento del producto per cápita muy considerable en la economía española, y en todo caso mayor que el de los restantes países de la CE. Puesto que el volumen de empleo actual (12,3 millones) supera sólo muy ligeramente al de 1964 (12 millones), esto implica que *las mejoras se han producido vía el aumento de la productividad de los trabajadores ocupados* (del orden del 270%), pero no por el aumento de la tasa de participación que, de hecho, ha disminuido en 13 puntos porcentuales entre ambas fechas.

Una forma paralela de confirmar este mismo fenómeno, es analizar la tasa de crecimiento real del PIB a partir de la cual la economía española comienza a generar empleo neto. Con toda la prudencia con que conviene acoger este tipo de estimaciones, los análisis cuantitativos sobre el ritmo de asimilación del progreso técnico ahorrador de trabajo en la economía española -realizados para los subperíodos 1962-1970; 1970-75 y 1975-85-, permiten sostener que un crecimiento anual inferior al 3% no da lugar a aumento neto de empleo alguno. Y las cifras de los últimos 8 años confirman que dicha frontera se encuentra situada en el 2,5-3%.

A su vez, *la elasticidad del empleo respecto al PIB*, ha tenido un perfil comparativo muy peculiar en el caso español. Desde 1965 y hasta 1985, se situaba en torno a 0,15 (es decir, cada punto porcentual de aumento real del PIB generaba un aumento del 0,15% en el empleo), elasticidad cuyo valor era la mitad de la media de la CE. A partir de la reforma de 1984, dicha elasticidad creció considerablemente hasta situarse en 0,7, más del doble de la media de la CE.

3. El funcionamiento reciente del mercado de trabajo español.

Varios fenómenos reseñables desde el punto de vista económico cabe detectar en el funcionamiento del mercado de trabajo en la segunda mitad de la década de los años 80 y hasta este momento. Señalaré sólo tres que me parecen especialmente significativos porque revelan algunas características del comportamiento de los agentes en el mercado de trabajo.

En primer lugar, los datos demuestran de forma palmaria la existencia de una *débil correlación entre los crecimientos salariales nominales y la evolución del paro*. Expresado en otros términos, y tomando por ejemplo como referencia los años más cercanos, las tasas medias de crecimiento salarial no han sido significativamente distintas entre 1989 y 1992, pese a la dispar evolución del empleo y de la actividad entre esos años.

En segundo lugar, también se detecta una *escasa correlación entre los crecimientos salariales y las condiciones de demanda y productividad de las empresas*. Es decir, la existencia de numerosos convenios de ámbito estatal y sectorial tiende a generalizar horizontalmente las tasas de aumento salarial.

En tercer lugar, la aparición en 1984 de las modalidades de contratación temporal no causales (principalmente contrato temporal de fomento del empleo (CTFE), y en parte de formación y en prácticas), que implican costes muy inferiores de rescisión de la relación laboral para las empresas, e incluso bonificaciones de cuotas a la seguridad social y subvenciones directas en algunos casos, condujo a que en el período fuertemente expansivo 1986-1990, la casi totalidad de las nuevas contrataciones se acogieran a estas modalidades, de forma que *el porcentaje de contratos indefinidos disminuyó* considerablemente hasta situarse en torno al 67% a mediados de 1992.

Esta dinámica conjunta salarios-empleo-temporalidad ha generado, o al menos ayudado a generar, dos tipos de dualidad en la economía española.

El primero de ellos, una peculiar *dualización del mercado de trabajo* provocada por el hecho de que los ajustes de precios y cantidades afectan a distintos colectivos. En efecto, la negociación colectiva determina unos crecimientos salariales que, en caso de ser superiores a los sostenibles por una empresa determinada, conducen a una reducción de plantilla. Esta reducción, por razones obvias, afecta a los trabajadores con contratos temporales, de forma tal que el resultado final es que los ajustes salariales se hacen en beneficio de los contratados indefinidos

y los ajustes de empleo recaen sobre los temporales. Esto, aparte problemas de cohesión social y equidad, plantea serios problemas respecto a la formación de capital humano, ya que los contratados temporales se ven abocados a alternar indefinidamente períodos limitados de empleo con otros de desempleo (cuya duración depende de la coyuntura económica).

El segundo efecto negativo tiene una relación directa con la inflación. El hecho de que la dispersión por actividades de los incrementos salariales sea pequeña, implica que se produce una *dualidad entre actividades que pueden y no pueden transmitir a los precios dichos incrementos*. Sin necesidad de entrar en el análisis detallado de actividades, esto se puede ejemplificar con las relaciones entre la industria y los servicios. Como es bien sabido, los aumentos de productividad más importantes se generan en las actividades industriales, siendo mucho más moderados en el caso de los servicios. Si esto es así, la industria puede experimentar elevaciones nominales de salarios iguales al aumento de su productividad sin que ello repercuta en mayores precios. Pero si estos incrementos salariales se trasladan a los servicios, que no experimentan aumentos de productividad, la única forma de sostenerlos será incrementando a los precios. Este no es un fenómeno privativo de la economía española, pero en los últimos años sí que ha alcanzado una magnitud diferencial significativa en la misma. En efecto, si se observa el comportamiento del IPC en los últimos cuatro años se comprueba que unas elevaciones anuales del orden del 5,5-6,5% se descomponen en tasas de inflación de 3-3,5% para los alimentos, 1-2% para los productos industriales, y 12-20% para diversos servicios (en particular enseñanza no universitaria, transportes, sanidad privada, ocio, hoteles y restaurantes, reparaciones, servicios personales y a las empresas, y seguros).

¿Qué conclusiones cabe extraer de todo lo comentado hasta aquí? Destacaré, porque constituyen elementos orientadores de cualquier reforma del mercado de trabajo que persiga mejorar la eficiencia de la economía española, cuatro.

La primera, se refiere a *la estrategia seguida por los sindicatos*. En materia salarial consiste en mantener o mejorar los salarios reales acorazándose frente a cualquier tasa de inflación posible (por ejemplo, mediante cláusulas de revisión automática), no mostrando interés en ayudar a instrumentar una política antiinflacionista efectiva. En materia de empleo consiste en tratar de garantizar los empleos indefinidos, no teniendo en cuenta la evolución de los temporales.

La segunda evidencia es que existen *convenios insignia* firmados en determinadas actividades, cuyas tasas de crecimiento salarial se toman como referencia básica para los restantes. Hasta 1993, los convenios del sector público (funcionarios y empresas públicas) y de algunos sectores industriales con fuertes ganancias de productividad, han jugado este papel.

La tercera conclusión es que existe un *elevado grado de centralización* en el proceso de negociación colectiva que tiende a determinar condiciones de trabajo y salario uniformes en actividades, empresas y localizaciones geográficas que tienen características económicas y expectativas empresariales muy distintas entre sí.

Por último, todo lo comentado apunta a que el mercado de trabajo presenta *rigideces significativas en su funcionamiento*. La escasa capacidad de generación de empleo neto, el alto grado de autonomía del comportamiento de los salarios respecto al desempleo y la escasa variabilidad interna de las tasas de crecimiento salarial, son evidencia de un alto grado de esclerosis del mercado. Los problemas experimentados en 1977-85 por los jóvenes en el acceso al mercado y los costosos procesos de ajuste de plantillas del período de reconversión, indican una tasa de rotación insuficiente. Y, de igual forma, la explosión de dicha tasa de rotación cuanto se permite

la contratación temporal no causal y se produce una inflexión del ritmo de crecimiento económico, señalan -aparte ciertos problemas técnicos de diseño en algunas modalidades de contratación de 1984- la existencia de una rigidez acumulada muy importante.

Expresado en otros términos, y refiriéndonos a la situación actual y la evolución reciente del empleo, todo parece apuntar a que la mayor flexibilidad agregada actual del mercado de trabajo se caracteriza por una tasa de rotación muy elevada en un segmento de la fuerza de trabajo (en los contratados temporales, más la derivada de la no renovación de los indefinidos cuyos contratos se extinguen por causa mayor o jubilación), y una alta garantía de estabilidad en el empleo en el resto de la oferta.

Esta no parece la forma más adecuada de lograr la flexibilidad necesaria del mercado de trabajo. Desde el punto de vista colectivo, por los fenómenos de dualidad ya señalados, que no puede considerarse satisfactorios bajo ninguna definición de equidad o solidaridad sociales. Desde una perspectiva de eficiencia individual, porque traen consigo unos costes en términos de formación de capital humano muy considerables, y porque generan una flexibilidad insuficiente de forma distorsionada.

4. Líneas para una reforma del mercado de trabajo.

Si el análisis anterior es cierto, parece evidente que es preciso plantearse la reforma del mercado de trabajo con el objetivo de lograr una *combinación de flexibilidad y protección* aceptable para todos los agentes implicados que permita una mayor eficiencia en la asignación de un recurso crucial como es la mano de obra. Y ello obliga a *discutir conjuntamente*:

- las formas de entrada (modalidades de contratación) y salida (extinción de la relación laboral) del mercado,
- la estrategia de negociación salarial,
- la organización interna del trabajo y,
- el tipo de intervención y regulación del mercado.

1. *Entrada en el mercado.*

La opinión de quien les habla sobre las modalidades de contratación existentes desde 1984 es bien conocida por haber sido Presidente de la Comisión Interministerial que plasmó por escrito en el *Informe sobre la contratación temporal en España* de enero de 1991 un conjunto de propuestas de reforma. Sin embargo, he revisado algunas de aquellas recomendaciones a la luz de la evolución del mercado de trabajo en estos últimos dos años largos. La posición de la Comisión en el tema que nos ocupa puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- (i) Respecto a los CTFE (no causales): reducción del mínimo (de 6 a 3 meses) y del máximo (de 3 a 2 años). Lo primero por coherencia con la propuesta de legalización de las Empresas de Trabajo Temporal, lo segundo por considerar dudoso que sean precisos más de dos años para decidir sobre la conveniencia de convertir un contrato en indefinido.

- (ii) Respecto a los contratos a tiempo parcial, su mayor utilización como forma de hacer frente a las necesidades de flexibilidad por parte de las empresas, y la modificación del módulo para la comparación entre el tiempo de trabajo reducido y el tiempo normal o habitual.
- (iii) Respecto a los contratos para la formación y en prácticas, la redefinición de los incentivos y requisitos que incorporan para convertirlos en formas contractuales que mejoren la formación del trabajador y dejen ser básicamente mecanismos para abaratar la contratación de la mano de obra joven.
- (iv) Un sistema de garantías que impidiera el abuso en la continuidad de la temporalidad (ligando un contrato para la formación con uno de prácticas y un tercero de fomento del empleo), que aplicara las restricciones a los grupos de empresas, y que garantizara la misma protección que conllevan los contratos indefinidos a todo trabajador que permaneciera contratado bajo cualquier modalidad a la misma empresa por más de dos años (el máximo propuesto para los CTFE).

La reciente minireforma parece haber ido en la dirección opuesta en el sentido de ampliar el mínimo de los CTFE de 6 a 12 meses, algo que considero incorrecto. No es un problema de flexibilidad mayor o menor, sino de deslindar problemas. La ampliación se ha justificado para evitar el dislate actuarial que suponía que un contrato de 6 meses diera lugar a un seguro de desempleo de otros 3, pero habría sido mejor no ampliar el plazo mínimo, sino fijar relaciones más sensatas duración del contrato-tiempo habilitado de seguro.

Sin embargo, la reflexión final es que, posiblemente, sea mejor introducir flexibilidad en la entrada no por el procedimiento de definir con más precisión y dotar de mayores garantías a los CTFE no causales, sino por medio de un *mayor uso de los contratos por tiempo determinado de los fijos discontinuos y de los contratos a tiempo parcial*. Cualquier avance en la línea tanto de la flexibilización de las condiciones de entrada como del "reparto" del trabajo -signifique esto lo que signifique-, tiene necesariamente que ir por la vía de generalizar el uso de la contratación a tiempo parcial. Y la contratación por tiempo determinado eliminaría incertidumbres a los contratados y a las empresas, debiendo incorporar beneficios -que no es lo mismo que costes- de extinción escalonados en función del tiempo.

La contratación por tiempo determinado, posiblemente por un período mínimo de cierta duración, permitiría, además, no sólo mejorar las condiciones de entrada sino, incorporando una indemnización semejante a la del despido precedente y creciente con el tiempo, haría la salida menos onerosa para las empresas. Un tema sobre el que haré algunos comentarios enseguida.

Esto ayudaría a mitigar el problema de la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo, pero en esta línea se podría hacer algo más: definir una *relación contractual de primera inserción que tuviera un contenido mixto de trabajo y aprendizaje* (llámesele formación; prácticas o como se desee), y que en vez de complejas bonificaciones y subvenciones condicionadas a acciones de difícil comprobación, permitiera que el salario efectivamente pagado por las empresas fuera menor que el percibido por un trabajador no sujeto a aprendizaje. Bien fijando porcentajes máximos respecto del salario completo, bien dejando ese tema íntegramente a la negociación entre las partes.

En resumen, la idea básica iría en la línea de eliminar los CTFE, y lograr la necesaria flexibilidad de entrada por la vía de los *contratos a tiempo determinado, fijos discontinuos y a tiempo parcial*, complementados con alguna forma de *contrato de aprendizaje*.

2. Salida del mercado.

Los dos temas objeto de debate son los *costes de despido* y la necesidad de autorización administrativa previa en los casos de expedientes de crisis o regulación de empleo.

Respecto al tema de los costes de despido, es conveniente distinguir entre la indemnización pagada por la empresa al trabajador y los costes de tramitación, que incluyen salarios de tramitación, servicios profesionales e incertidumbre. La indemnización media española se encuentra dentro de los márgenes usuales en los países de la CE. Pese a las dificultades inherentes a cualquier intento de comparación internacional, dada la diversidad legislativa y de formas de dirimir conflictos de interpretación, puede afirmarse que los costes de despido españoles (indemnizatorios) se sitúan por debajo de los italianos, belgas y franceses, son muy semejantes a los alemanes, y superan a los pagados en Dinamarca, Holanda y el Reino Unido. Sin embargo, los costes de tramitación son muy superiores. Por ello, parece razonable no modificar los primeros (cuyos efectos sobre el empleo agregado son, además, ambiguos), y tratar de reducir los segundos.

En esta línea destaca la excesiva judicialización que trae consigo un elevado coste en términos de servicios profesionales y costes judiciales. Y, además, la incertidumbre respecto a la sentencia final, aunque aquí cabe señalar que la esperanza de que el fallo sea de improcedencia es muy superior al de procedencia. Puesto que la expectativa de readmisión en caso de despido improcedente es prácticamente nula, cabría pensar en la posibilidad de eliminar los salarios de tramitación, una propuesta que cabe hacer dados los actuales niveles y cobertura de la protección del desempleo, pero que hace unos años se encontraba fuera de lugar. Esto, unido al uso más frecuente de contratos por tiempo definido, cabe esperar que reduciría sensiblemente el número de casos que llegan a Magistratura y que haría innecesario en muchos otros el arbitraje previo, que suele conducir a indemnizaciones mayores que las legales, como forma para la empresa de limitar los costes de tramitación.

Como nota parcial, aunque significativa, conviene mencionar aquí el tema del personal no contemplado en convenio y las prácticas de blindaje del personal directivo, pareciendo razonable que las mismas estuvieran sujetas a ciertas limitaciones en función de la situación de la empresa y fueran objeto de publicidad.

Respecto a la autorización administrativa previa, lo cierto es que sus efectos sobre la estabilidad del empleo son, cuando menos, muy moderados, porque no evitan la reducción del mismo cuando la economía atraviesa una situación de crisis o fuerte disminución del ritmo de crecimiento. Por otra parte no son infrecuentes los casos en los que la Dirección de Trabajo dicta resoluciones difíciles de justificar desde el punto de vista del funcionamiento de la empresa. Parecería una primera aproximación razonable al tema eliminar la intervención tutelada para el caso de expedientes de regulación de jornada y mantenerla para los de reducción de plantilla, siempre que se cumplan ciertas garantías no discriminatorias en aquellos.

En cualquier caso, la autorización previa conlleva una anomalía significativa. En la medida que constituye un mecanismo de arbitraje, resulta sorprendente que las indemnizaciones

medias arbitrales sean, con gran frecuencia, superiores a las máximas establecidas por la legislación. Algo que abunda en la dirección de tratar de reducir los costes de tramitación en la extinción de las relaciones laborales.

3. La negociación salarial.

Este es un tema en el que no es posible diseñar reformas legales, porque depende plenamente de la autonomía de las partes. Lo único que se puede hacer es algo tan genérico como proponer algunas recomendaciones respecto a la eliminación de los aspectos más rígidos de la determinación salarial, y tratar de convencer a los sindicatos de que los objetivos antiinflacionistas del Gobierno son creíbles y estables, de forma tal que las cláusulas de indicación sobre tasas de inflación pasadas no mejorarán los salarios reales de los trabajadores.

Este último es un tema que se sale del marco de mi intervención, pero sobre el que diré algunas palabras en la línea señalada al comienzo sobre la inutilidad de hacer llamamientos en favor de un comportamiento distinto de los agentes cuando el marco institucional y las reglas del juego hacen más racional el comportamiento observado que el supuestamente deseable. Las preferencias de los sindicatos son mayores salarios reales y mayor empleo, pero en caso de que ambos objetivos entren en colisión, siempre elegirán mayores salarios reales, aun a costa de menor empleo. Esto es así no por la perversidad de los sindicatos, sino porque defienden los intereses de sus afiliados, que son trabajadores con contrato, y porque las elecciones sindicales se hacen entre ocupados. Por tanto, no cabe tener esperanza alguna en que la estrategia sindical pase de perseguir cubrirse ante cualquier tasa de inflación experimentada, a aceptar las reglas del juego de una política antiinflacionista que tenga como objetivo central la neutralidad, es decir, el mantenimiento de los salarios reales y la no destrucción del empleo.

Los dos aspectos más perjudiciales de la estructura salarial española, relacionados entre sí, son *la escasa importancia de los componentes variables del salario percibido* y *la débil relación entre las variaciones salariales y las condiciones de las empresas*. Respecto a lo primero, bastará señalar que poco más del 5% de las retribuciones de los trabajadores dependen del cumplimiento de objetivos de productividad, y que únicamente el 15% de las grandes empresas españolas incorporan en sus convenios cláusulas de productividad. Además, el ritmo de crecimiento de los componentes fijos (normalmente indicados a posteriori con el IPC) es mayor que el de los variables. Aquí, la única recomendación posible es tratar de que la parte fija indicada de las retribuciones tenga progresivamente menor peso a cambio de que los ingresos ligados a la productividad y a los beneficios de las empresas sean mayores. Pero no conviene olvidar que esto sólo puede lograrse si -además de una cierta confianza sindical en la firmeza de la política antiinflacionista- se da una mayor participación a los trabajadores en los aspectos organizativos y de información económica de la empresa.

4. La organización interna del trabajo.

En este epígrafe los temas básicos son los de movilidad funcional y geográfica, y la distribución del tiempo de trabajo.

Respecto a la primera es algo unánimemente reconocido que las Ordenanzas Laborales y las Reglamentaciones de Trabajo dificultan, cuando no impiden, la movilidad funcional.

Todos los aspectos relativos a categorías y funciones de los trabajadores en la empresa deberían dejarse a la libertad de las partes, eliminando cualquier regulación sectorial.

Y lo mismo cabe decir respecto a la distribución del tiempo de trabajo a lo largo del año tanto en los contratos indefinidos como en los a tiempo parcial, cuyo módulo de comparación debería ser el año. Esto no sólo sería beneficioso desde el punto de vista de la movilidad funcional, sino también desde la perspectiva de la formación de los trabajadores dentro de la empresa, ya que dicha mayor flexibilidad favorecería la asunción de parte de dicha formación por la propia empresa, mejorando el capital humano que es, a largo plazo, el factor decisivo de competitividad de cualquier economía desarrollada. Esta mayor libertad en la distribución del tiempo de trabajo, unida a la menor intervención en las reducciones de jornada y suspensiones temporales causales, dotaría de una flexibilidad funcional que cabe considerar suficiente a las empresas.

Aquí, de nuevo, volvemos a encontrarnos con la relación existente entre mayor flexibilidad interna en la organización del trabajo y el ejercicio de poder dentro de la empresa: la mayor flexibilidad interna ha de redundar en beneficio de ambas partes, y esto implica en alguna medida introducir instrumentos cooperativos en el ámbito de la empresa.

El tema de la movilidad geográfica es de más difícil solución, porque depende en buena medida de los altos costes de cambio de residencia derivados de los precios de la vivienda en España. Un tema que se sale del ámbito de mis comentarios.

5. *Intervención en el mercado.*

La mayor parte de las propuestas de modificación que he discutido hasta aquí van en la línea de disminuir la acción tutelar de las autoridades en el mercado de trabajo y de ampliar la esfera en que la autonomía de las partes es soberana. Ello implica que dos de las funciones interventoras típicas de la Administración deben redefinirse sustancialmente.

La primera es la relativa a la *Inspección de trabajo*. En el marco defendido en esta intervención, la inspección sólo tiene sentido en las áreas de salud y seguridad e higiene en el trabajo, pero en absoluto como primera instancia de conflictos laborales, que deben resolverse por la vía del acuerdo o de la Magistratura, pero no por vía administrativa que es, además, siempre recurrible.

La segunda es la que se refiere al INEM, cuya función debería ser ofrecer servicios de empleo y formación a ambas partes del mercado, para lo que se requeriría una reforma muy profunda de su organización y del tipo de trabajo que realiza. Y así tendría, además, un contraste claro de su utilidad o prescindibilidad: el grado de utilización de sus servicios por empresas y trabajadores.

5. Dos reflexiones finales.

Sostener que el mercado de trabajo español adolece de una excesiva rigidez en los procesos de entrada y salida, y que el grado de intervención administrativa en lo relativo a la organización interna del trabajo en las empresas es excesivo, no es nada nuevo. Y ello implica que hay que dar más espacio al mercado, es decir a la autonomía de las partes, y limitar la intervención de los poderes públicos en el mismo.

La idea dominante tras las posibles reformas comentadas en mi intervención es tratar de que el mercado de trabajo permita una mayor flexibilidad en la adaptación de las empresas a condiciones cambiantes, lo que es identificable con la línea genérica de ampliar el papel del mercado y reducir el de la intervención tutelar de los poderes públicos. Sin embargo, sería incorrecto concluir simplistamente, como se hace con frecuencia, que la reforma será tanto mejor cuanto más se acerque a conseguir el modelo de mercado competitivo. Y esto es así, al margen de motivaciones sociales o de equidad, por dos motivos de distinta naturaleza.

El primero, el hecho de que *entre desintervención más liberalización y regulación en mercados imperfectos existe una clara relación de complementariedad*. Todos los mercados o actividades que, por su propia naturaleza, presentan elementos significativos de competencia imperfecta, cuando se flexibilizan o privatizan han de regularse en mayor medida -y con mayor eficiencia- que antes. La desintervención no elimina los comportamientos estratégicos de los agentes en los mercados, por lo que si estos desean evitarse es preciso recurrir a técnicas regulatorias (no de intervención) con frecuencia más complejas y mejor diseñadas que las tradicionales.

En segundo lugar, porque el cambio técnico acelerado, las nuevas formas de competencia internacional, la globalización de los negocios y la mayor inestabilidad de los mercados, entre otros factores, han conducido a que *las empresas hayan respondido en parte internizando el mercado de trabajo*, es decir, sustituyendo el recurso sistemático al mercado por métodos de organización flexibles que llevan aparejadas mayores competencias y responsabilidades internas de los trabajadores. Quienes citan con frecuencia a Coase y su enfoque sobre la naturaleza de la empresa, no deberían verse sorprendidos por este hecho, ya que desde esa perspectiva la empresa aparece como una forma de organización alternativa al mercado basada en la jerarquía en vez de en la competencia.

Expresado en otros términos, el *tipo* de mercado de trabajo que requieren las empresas es, desde el punto de vista de la eficiencia, distinto según, entre otros factores, el tipo de actividad a que se dediquen. Una empresa que utilice mano de obra no especializada y trabaje en mercados muy estandarizados en que los activos específicos y los intangibles sean poco relevantes, no requerirá una mano de obra formada y vinculada a la empresa, sino barata, siendo neutral respecto a la tasa de rotación de la misma. Su paradigma será el mercado de trabajo competitivo. Pero una empresa con las características contrarias depende crucialmente del grado de cualificación de la mano de obra y del de cooperación interna de los trabajadores, lo que le hace conveniente sustituir en buena medida el mercado de trabajo externo por formas de organización interna más flexibles y cooperativas, porque una alta tasa de rotación implica un aumento significativo de los costes. Su interés estará, por tanto, centrado en los procesos de formación de capital humano y en la adhesión del trabajador a la empresa, lo que implica rigideces internas pactadas en beneficio de ambas partes (y de posibles agentes adicionales externos) que incluyen una redistribución del poder interno de la empresa, y prácticas que van desde contratos a largo plazo, hasta la participación de beneficios, desde el reparto interno del tiempo de trabajo, hasta la mayor coordinación horizontal.

En suma, en el mundo actual se perciben factores de importancia que tienden a sustituir parcialmente el mercado por otras formas de organización interna basadas en la cooperación; es decir, por formas no competitivas. Y se precisan técnicas regulatorias más eficientes que sustituyan la intervención directa y reduzcan el grado de autonomía y voluntarismo arbitrario que, con frecuencia, caracterizan la acción regulatoria pública. Si no se tienen en cuenta estos dos factores, difícilmente pueden hacerse propuestas sensatas sobre la reforma del mercado de trabajo.

LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO

*Documento que el Gobierno dirige al Consejo Económico y Social
en demanda de un dictamen*

PREAMBULO.

La entrada en vigor del Mercado Unico en la Comunidad, el proyecto de creación de la Unión Monetaria Europea, así como la más reciente evolución del empleo en nuestro país ponen claramente de manifiesto que ha llegado el momento de abordar una reforma en profundidad del marco institucional que regula el mercado de trabajo español.

El Gobierno está decidido a llevar adelante esta reforma en todas aquellas cuestiones comprendidas dentro del área de su responsabilidad, y espera que la participación de los representantes de las organizaciones de trabajadores y empleadores permita recuperar la positiva tradición de consenso democrático que acompañó el diseño del modelo de relaciones laborales vigente. Asimismo, el Gobierno desearía estimular a los agentes sociales a que lleven a cabo un proceso de revisión y reformulación de las instituciones y prácticas que están incluidas en el área de la autonomía colectiva que les es propia.

El Consejo Económico y Social es el ámbito adecuado para avanzar en esa dirección. Es por ello por lo que el Gobierno se dirige a este Consejo encomendándole un dictamen sobre los asuntos contenidos en el presente Documento que, además de enunciar los temas y apuntar elementos para la reflexión, pretende servir de soporte a una discusión que cabe esperar lleve a conclusiones consensuadas entre los miembros que lo integran.

I. Introducción.

A finales de la década de los años 50, las autoridades políticas españolas decidieron dar por finalizada la etapa autárquica que habían iniciado en 1939 y comenzaron a integrar gradualmente a la economía española en la economía mundial. Con la restauración del sistema democrático en 1977 y, particularmente tras el ingreso en las Comunidades Europeas en 1986, el proceso de internacionalización de la economía española se aceleró considerablemente, situando al país en condiciones de poder optar a ser uno de los países miembros del proyecto europeo de creación de una Unión Económica y Monetaria en el espacio comunitario.

Si las transformaciones políticas, culturales y sociales de España en las últimas décadas son impresionantes por su calado y por la velocidad a la que se han producido, los cambios económicos no se quedan a la zaga.

Entre 1964 y 1992, el PIB español se ha multiplicado por tres, la renta per cápita ha pasado de 450.000 pesetas⁽¹⁾ a 1.032.700 pesetas, el consumo privado per cápita ha aumentado 2,3 veces, el stock de capital se ha multiplicado prácticamente por cuatro, las importaciones per cápita han pasado de 39.000 pesetas a prácticamente 300.000 pesetas, mientras que las exportaciones per cápita pasaban de 36.000 pesetas a 225.000 pesetas. Por lo que concierne a las rentas, el salario medio se ha multiplicado por 2,5, la pensión media desde 1967 hasta ahora se ha multiplicado por 3,4, mientras que en el período 1974-92, el subsidio diario por desempleo lo hacía en 2,3 veces.

Por impactantes que los anteriores datos puedan parecer, lo más llamativo de la anterior evolución es que el aumento del bienestar que los datos macroeconómicos elocuentemente identifican se ha basado exclusivamente en las ganancias de productividad⁽²⁾ de los ocupados y no en un aumento de la tasa de ocupación -de hecho, esta tasa ha caído 13 puntos porcentuales-

(1) Todas las comparaciones se hacen en pesetas constantes de 1986.

(2) De acuerdo con los datos de la Contabilidad Nacional de España, en 1964 la productividad media por ocupado era de 1.158.700 pesetas y se registraba una tasa de ocupación del 53,5% de la población mayor de 16 años, lo que equivalía a unos 12 millones de ocupados. Casi 30 años después, la tasa de ocupación es el 40,4%, lo que equivale a alrededor de 12,3 millones de ocupados, y la productividad media por ocupado se ha multiplicado casi por tres hasta situarse en 3.141.800 pesetas.

o en un sustancial aumento en el número de personas con un puesto de trabajo: entre 1964 y 1992, los ocupados aumentaron tan sólo en 315.100, lo que supone un incremento medio de apenas 11.250 empleos netos por año.

Buena parte de esa paupérrima generación de empleo se debe al intensísimo esfuerzo de ajuste estructural que la economía española ha desarrollado en las últimas tres décadas. En 1964, el sector agrícola suponía el 9,4% del PIB español y empleaba a 4,4 millones de trabajadores, lo que equivalía a un 36,2% del empleo total. Treinta años más tarde, el sector agrícola supone el 4,9% del PIB, y emplea a 1,3 millones de trabajadores, lo que apenas representa el 10% de los ocupados totales.

Por tanto, una de las razones explicativas de la aparentemente muy escasa capacidad de generación de empleo de la economía española se deriva de un factor estructural: el fuerte crecimiento de la productividad agrícola conseguido a través de la reasignación a otros sectores de la economía de más de tres millones de trabajadores. Si se descuenta ese cambio estructural, la economía española en los últimos 30 años ha creado en el sector no agrícola alrededor de 3,5 millones de puestos netos de trabajo, un resultado ciertamente mejor -una media anual de 125.000 puestos de trabajo- aunque no por ello deja de ser insuficiente dado el crecimiento que ha experimentado la población activa como consecuencia del drástico cambio de actitud de los españoles ante el mercado de trabajo.

Buena prueba de ello es el cuadro núm. 1, en el que se recogen los datos agregados más significativos de la evolución de la oferta y de la demanda de trabajo. Como puede observarse, la escasa generación de empleo de la economía española no se debe, en modo alguno, a que la oferta de trabajo haya crecido a un ritmo insuficiente, convirtiendo al trabajo en el factor limitativo de nuestro crecimiento.

CUADRO NUM. 1

MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL
Rasgos básicos de la Oferta y Demanda de Trabajo
(miles de personas)

	1964-92	1964-75	1975-85	1985-92
ΔPoblación Total	7.222	3.774,0	2.889,0	559,0
ΔPoblación Activa				
Potencial ⁽¹⁾	n.d.	n.d.	3.094,5 ⁽²⁾	2.313,3
ΔPoblación Activa				
Efectiva	2.935,0	1.117,2	502,2	1.315,6
ΔOcupados	315,1	742,4	-1.923,8	1.496,5
ΔAsalariados	2.087,6	1.663,9	-1.322,7	1.746,4
ΔAutónomos y Empleados	-1.772,5	-921,5	-601,1	-249,9
ΔDesempleados	2.620,0	374,9	2.426,1	-181,0

⁽¹⁾ Incremento de la Población mayor de 16 años.

⁽²⁾ Cubre el período 1976-85. No existen datos para años anteriores.

Por el contrario, salvo en el período 1985-92, el nivel de generación de empleo de la economía ha sido insuficiente para absorber los aumentos registrados en la población activa. Ciertamente, la situación fue mucho peor en el período 1975-85 que en el período 1964-75, pero aún en éste, la generación de empleo fue insuficiente para ocupar a más de 1 persona de cada dos que buscaba empleo⁽³⁾.

Quizás un simple cálculo permita evidenciar con contundencia las insuficiencias estructurales de nuestro mercado. Si para salvar la inexistencia de datos sobre población activa potencial en el período 1964-75 se supone que en esa fase el aumento de la población en edad de trabajar fue un 60% del aumento de población total, obtenemos que en aquellos años tan sólo 1 de cada 2 españoles que accedieron a la edad de trabajar buscaban empleo, consiguiéndolo la mitad. Entre 1975-85, los resultados son todavía peores: tan sólo 1 de cada 5 buscaron empleo, y todos ellos engrosaron las filas del paro acompañando a los 1,9 millones de ocupados que perdieron su empleo como consecuencia de la crisis.

Estas desalentadoras tendencias cambian bruscamente en el período más reciente. En primer lugar, la desaceleración del crecimiento demográfico es muy marcada, aunque la juventud relativa de la población española haga que todavía se produzca un fuerte incremento de la población potencialmente activa. Junto a ese factor de inercia demográfica, lo más relevante es el fortísimo crecimiento de la disposición a buscar un empleo por parte de los nuevos activos potenciales: uno de cada dos buscó una ocupación en el reciente período de expansión económica, y, lo que es todavía más alentador, todos ellos encontraron, en términos agregados, trabajo, reduciéndose además el desempleo en 181.000 personas.

⁽³⁾ Entre 1964 y 1974, el flujo acumulado de emigrantes ascendió a 1 millón de personas que si hubieran permanecido en España habrían hecho crecer la tasa de paro de 1974 (3,0%) hasta el 10,4%.

Diffícilmente será posible encontrar en los mercados de trabajo del resto de países desarrollados una ruptura de tendencia más nítida que la aquí expuesta. Precisamente, para situar en términos comparativos esta evolución histórica del mercado de trabajo español, se ha construido el cuadro núm. 2 en el que se han incorporado las tasas de actividad, la creación de empleo y las tasas de paro de los países comunitarios, así como las correspondientes a Estados Unidos y Japón.

Como puede observarse en términos de la tasa de actividad total de la economía, Dinamarca y Reino Unido son los países comunitarios que disfrutaban de mercados de trabajo con niveles de participación más elevados -el ratio de activos sobre población en edad de trabajar supera el 75%- seguidos de Portugal, Alemania, Francia, Holanda, Bélgica, Irlanda, Italia, Grecia y finalmente España. Una ordenación similar se obtiene cuando se analizan las tasas de participación por sexos, si bien hay que hacer notar que en el caso de la tasa femenina, Irlanda se sitúa a niveles similares a los que registra el grupo de países del sur de Europa. Por su parte, España ocupa el último puesto de la clasificación tanto por lo que concierne a la tasa de actividad total como a la masculina -14 puntos porcentuales por debajo- o la femenina, que en 1989, se situaba 21 puntos porcentuales por debajo de la media.

La segunda evidencia a destacar se refiere a la evolución de las mencionadas tasas de actividad en el período que va desde el año de inicio de la crisis de los setenta hasta el final de la década de los ochenta. El cuadro núm. 2 pone de manifiesto, en primer lugar, que en términos agregados la Comunidad ha soportado mucho peor las consecuencias del shock petrolífero de 1973 que Estados Unidos y Japón. Mientras que la tasa de participación total aumentó en Estados Unidos 8 puntos porcentuales y en Japón 3 puntos, en la Comunidad cayó 1 punto porcentual⁽⁴⁾. Como consecuencia de estos comportamientos, en Estados Unidos el porcentaje de población dispuesto a trabajar es 10 puntos superior al que se registra en Europa, repartiéndose esta diferencia por sexos en 5 puntos los hombres y 14 puntos las mujeres.

En segundo lugar, se puede apreciar con claridad que dentro de la Comunidad la evolución de la tasa de actividad no ha seguido un patrón homogéneo. La tasa global ha caído en Francia, Holanda⁽⁵⁾, Irlanda y España, se ha estabilizado en Bélgica y Alemania y ha aumentado en el Reino Unido, Dinamarca y los tres restantes países del Sur de Europa. Este resultado agregado se debe básicamente a que, si bien la tasa masculina ha caído en todos los países y la femenina ha crecido en todos, el ritmo de avance de esta última fue muy diferente: Portugal es el país que lidera el aumento de la incorporación de la mujer al mercado, seguido de Reino Unido con 14 puntos y de Dinamarca con 12 puntos de crecimiento. Por contra, España es, tras Irlanda, el país que registra el menor crecimiento de la tasa femenina con tan sólo 5 puntos de aumento.

CUADRO NUM. 2

MODELOS DE LEGISLACION LABORAL Y COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO														
	España	Italia	Grecia	Portugal	Francia	Bélgica	Alemania	Irlanda	Holanda	Reino Unido	Dinamarca	Media CE	USA	Japón
<i>Tasa de participación</i>														
1973														
Total ⁽¹⁾	62,7	58,7	57,1	64,0	67,8	62,2	68,8	63,5	57,6	73,0	75,9	67,2	68,4	71,7
Hombres	78,9	85,1	83,2	100,0	85,2	83,2	89,1	92,3	85,6	93,0	89,6	88,6	86,2	90,1
Mujeres	28,7	33,7	32,1	32,1	50,1	41,3	49,6	34,1	29,2	53,2	61,9	44,6	51,1	54,0
1989														
Total ⁽¹⁾	58,8	61,4	59,5	72,7	65,9	62,1	68,9	61,4	65,8	77,3	83,1	66,2	76,8	74,1
Hombres	66,7	78,4	75,4	85,0	75,4	72,4	82,2	82,7	81,1	87,1	89,5	80,6	85,6	87,9
Mujeres	33,3	44,7	43,3	61,0	56,4	51,6	54,5	37,5	52,0	67,4	77,3	54,1	68,1	60,3
<i>Crecimiento de empleo</i>														
1961-70	0,6	-0,5	-0,7	0,4	0,6	0,6	0,2	0,0	1,2	0,2	1,1	0,2	1,9	1,4
1971-80	-0,6	1,0	0,7	-0,3	0,4	0,3	0,2	0,9	0,2	0,2	0,7	0,3	2,0	0,7
1981-90	0,8	0,6	0,9	-0,4	0,1	0,1	0,5	-0,5	0,4	0,4	0,6	0,4	1,8	1,1
<i>Tasa de paro</i>														
1964-70	2,7	5,0	5,0	2,5	2,0	2,0	0,7	5,5	1,0	1,7	1,0	2,3	4,2	1,2
1971-80	5,4	6,1	2,2	5,1	4,1	4,6	2,2	7,7	4,4	3,8	3,7	4,1	6,4	1,8
1981-90	18,5	9,5	7,1	7,0	9,3	10,7	6,0	15,9	10,2	9,7	7,6	9,6	7,1	2,5

⁽¹⁾ Está calculado sobre población mayor de 16 años. Las femeninas y masculinas sobre población entre 16 y 64 años.

Fuente: OECD Employment Outlook 1991; European Economy núm. 50. December 1991.

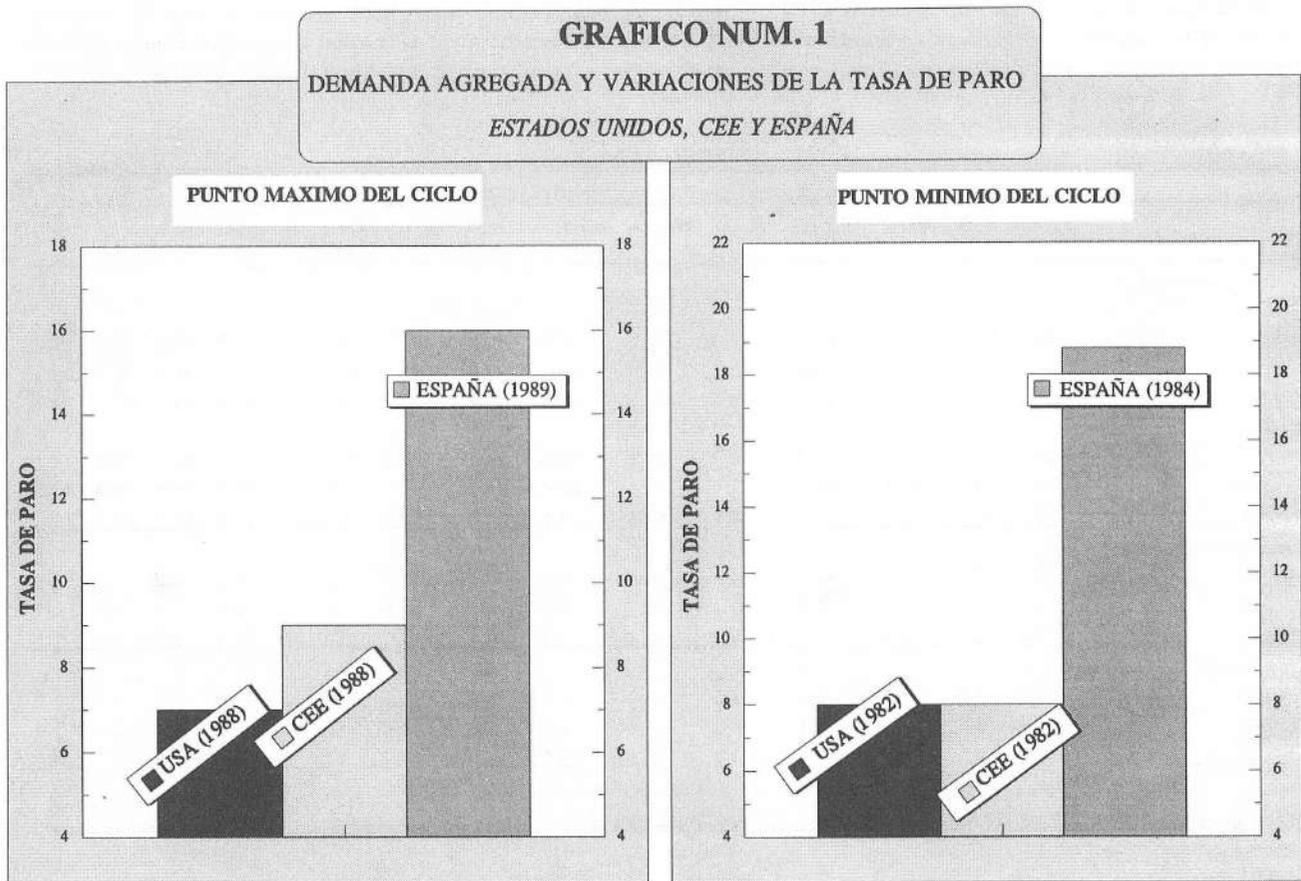
(4) Más acusado es aún el cambio de la tasa de participación masculina, ya que si bien ésta cayó en las tres áreas, la reducción en Europa -8 puntos- fue mucho mayor que la registrada en Estados Unidos -1 punto- o en Japón. Por lo que concierne a la tasa femenina, si bien en la Comunidad aumentó prácticamente el doble que en Japón -10 puntos frente a 6 puntos- en Estados Unidos lo hizo a un ritmo doble que el europeo.

(5) Las series históricas de Holanda han sufrido numerosos cambios metodológicos que pueden afectar a la fiabilidad de las conclusiones alcanzadas.

La tercera consideración relevante se refiere al crecimiento del empleo en las últimas tres décadas. Como puede observarse Europa ha registrado resultados sistemáticamente peores que Estados Unidos y Japón, una circunstancia que tiene su reflejo en las muy distintas tasas de paro que registran las tres áreas al cerrarse la década de los ochenta. Por lo que concierne a la evolución del empleo dentro de la Comunidad, lo más llamativo es que, exceptuando a Irlanda en la última década, los únicos países que en media han destruido empleo son aquellos que se integran en el grupo de países del Sur de Europa en los que suele señalarse que el grado de intervención en el mercado de trabajo es elevado⁽⁶⁾.

Finalmente, la evidencia que se deriva de los niveles de desempleo es menos rotunda, tal y como podía preverse ante los distintos niveles de las tasas de actividad. España e Irlanda son los países con tasa de paro más elevada, seguidos por Holanda, Bélgica, Dinamarca y Reino Unido. Las tasas de paro más bajas se dan, por contra, en Alemania y Portugal, un país en el que la emigración es un importante factor de corrección.

En todo caso, y aunque el nivel de paro está influenciado por el marco normativo del mercado de trabajo, en la evolución de dicha tasa también influyen en ocasiones decisivamente, otras variables como la tasa de crecimiento, las rigideces estructurales en otros mercados, etc. Sin entrar a analizar todo ese conjunto de factores, el gráfico núm. 1 pone de manifiesto que la flexibilidad relativa del mercado de trabajo es un factor importante o central en la evolución de la tasa de paro. En el Gráfico se observa cómo han evolucionado en Estados Unidos, la CE y España las tasas de paro en los momentos de máxima expansión y máxima recesión correspondientes al último ciclo económico.



(6) Concentrándonos en la última década, resulta igualmente muy significativo constatar que todos los países del Sur, excepto Portugal, crearon empleo en una tasa que duplicó la media comunitaria. Sin duda esta evolución esté ligada a múltiples factores -entre ellos, la integración en la Comunidad de Grecia al principio de la década y de Portugal y España en 1986- aunque, es altamente probable que las reformas del mercado de trabajo que estos países realizaron en los años centrales del decenio no sean ajenas a ese favorable resultado.

Como puede apreciarse, en los momentos de máxima recesión económica las tasas de paro en Estados Unidos y la CE se dispararon hasta llegar al 10%, mientras que en España esa tasa prácticamente se duplicó superando el 20%. Por el contrario, en la reciente fase de expansión, mientras que en Estados Unidos la tasa de paro cayó prácticamente a la mitad de la registrada en el momento álgido de la recesión, en la Comunidad la caída en la tasa de paro apenas llegó al punto porcentual. Por contra, la tasa de desempleo en España se reduce unos 4 puntos porcentuales, aunque el nivel continúa siendo inaceptablemente elevado.

Dado que -en términos de desviaciones sobre el crecimiento potencial- la intensidad tanto de las recesiones como de las recuperaciones son virtualmente idénticas en los tres casos, es inevitable concluir que el nivel de paro no es, en modo alguno, independiente de la normativa e instituciones que caracterizan el funcionamiento del mercado de trabajo de cada uno de estos países o áreas. Dicho de otra forma, el nivel de demanda agregada de la economía puede parcialmente explicar las variaciones que se observan en la tasa de paro, pero la estructura del mercado de trabajo y la evolución de los salarios reales que produce el sistema de negociación colectiva son también factores críticos a la hora de determinar el nivel en torno al cual oscila dicha tasa.

Estas consideraciones son particularmente relevantes en el momento actual de la economía española por un doble motivo. En primer lugar porque dado que es poco deseable que se pueda producir una vuelta atrás en el deseo de jóvenes y mujeres por integrarse en el mercado de trabajo, y dado que en los momentos actuales la economía española no dispone de una bolsa de ineficiencia tan vasta como la que el empleo agrícola suponía en 1964, resulta evidente que la única vía segura para aumentar el bienestar de la sociedad española, satisfaciendo el objetivo de convergencia real asumido por el Gobierno en el Programa de Convergencia, pasa porque en la década de los 90, España refuerce su capacidad de generación de empleo. En segundo lugar, porque si el objetivo colectivo es la creación de empleo el análisis anterior debería servir para delimitar los temas que ineludiblemente debería abordar una reforma del mercado global, equilibrada y en profundidad. En concreto, sería necesario encarar un amplio análisis del actual entramado jurídico-laboral que caracteriza a nuestro mercado, así como, las peculiaridades, ámbitos y contenidos de la negociación colectiva española.

El presente documento intenta realizar una reflexión introductoria sobre esos temas. A fin de sistematizar la exposición se han seleccionado 7 bloques de estudio: (1) Los mecanismos de entrada en el mercado. (2) La movilidad interna. (3) Los mecanismos de salida del mercado. (4) La estructura salarial. (5) Los mecanismos de protección social que cubren a los desempleados. (6) El sistema de formación profesional. (7) Los sistemas de intermediación en el mercado de trabajo.

Estos bloques, que demandan un análisis integrador, se han agrupado bajo los tres epígrafes genéricos que describen las tres etapas por las que atraviesa la vida del contrato laboral:

- a) El momento de su nacimiento (los mecanismos de reclutamiento de la mano de obra y las diversas formas de contratación).
- b) Su desarrollo (las vicisitudes que durante su vigencia se plantean en relación con las condiciones de trabajo y su modificación).
- c) El momento de su extinción (formas, requisitos y costes).

Es evidente que un adecuado análisis de las consecuencias económicas y sociales de los anteriores temas, no puede hacerse olvidándose de la estrecha conexión que a menudo existe entre ellas y las normas que definen los derechos y obligaciones de los representantes de los trabajadores en la empresa, las que enmarcan la negociación colectiva y la conflictividad -laboral, así como los instrumentos de intervención pública en el mercado de trabajo.

Pero dado el objetivo que el Gobierno pretende con este documento, se ha considerado útil que la mayor parte de las reflexiones que en él se realizan giren en torno al entramado jurídico laboral y a las áreas que son competencia de los poderes públicos, ya que no resultaría congruente con los principios rectores de nuestro sistema que desde el Gobierno se pretendiera avanzar sobre áreas propias de la autonomía colectiva.

Sin embargo, la necesidad de encarar una reforma global afecta -como no podía ser de otra forma- también a aquellas áreas, por lo que el Gobierno espera que, de forma simultánea a este debate o por influencia de las medidas de reforma que se adopten por los poderes públicos, los interlocutores sociales asuman responsablemente su papel y hagan frente a los desafíos que el nuevo entorno plantea al sistema de relaciones laborales en su conjunto.

La asunción por parte de cada uno de los agentes sociales de las responsabilidades que le competen deseablemente debería verse complementada por un exquisito respeto a un irrenunciable equilibrio en el reparto de las modificaciones que afecten a los intereses contrapuestos de los agentes sociales. No conviene olvidar que una buena parte de la regulación actualmente vigente procede de un acuerdo entre la patronal y los Sindicatos, y que, no sería deseable que una eventual modificación de la regulación actual no fuese nuevamente del mayor grado de consenso posible entre intereses profesionales.

II. La importancia de las regulaciones laborales en la evolución del empleo.

Existe un amplio consenso acerca de la significativa influencia que ejercen las regulaciones laborales -tanto si estas emanan del poder estatal como si lo hacen de la autonomía colectiva- sobre el comportamiento del mercado de trabajo, y acerca de la necesidad de que tales regulaciones resulten compatibles con las mutaciones que se producen en el entorno económico y social en el que operan. Este objetivo suele cubrirse a través de tres tipos de actuaciones:

- * Repartiendo los poderes reguladores entre la norma estatal y la norma negociada colectivamente.
- * Diseñando las normas estatales de forma tendencia preferentemente flexible y abierta.
- * Reformando las regulaciones precedentes cuando la intensidad de los cambios producidos en los referidos entornos llega a desbordar los mecanismos ordinarios poniendo de manifiesto su inadecuación.

Cualquier operación de reforma ha de mantener un equilibrado reparto entre aquellas competencias de las que ningún Estado social de derecho puede abdicar y las que deben asumir los interlocutores sociales, de forma tal que la lógica tensión resultante de la defensa responsable de los intereses contrapuestos permita la adaptación del ordenamiento laboral a los cambios que demanda el sistema productivo, como respuesta inmediata y necesaria al objetivo de crear o mantener el nivel de empleo.

La estructura básica del sistema español de relaciones de trabajo se construyó en los años 80 para atender al múltiple desafío que planteaba la urgente necesidad de su democratización y de su homologación con Europa. Pero también para atender a los requerimientos de un aparato productivo que debía abandonar los privilegios de una economía cerrada, y de un mercado de trabajo cuyos indicadores en materia de actividad, empleo y desempleo estaban lejos del comportamiento que registraban los países de nuestro entorno.

Pero pese a contar con tan sólo una década de vida, la modernidad de la legislación laboral española, es más aparente que real ya que, una parte no despreciable de la antigua legislación laboral franquista y preconstitucional convive con el ordenamiento que surgió en los primeros años de la democracia. Se acumulan así, en estratos superpuestos, un modelo de relaciones laborales que respondió a un Estado autoritario, corporativista, protegido frente al exterior y en el que la sindicación democrática y el derecho a la huelga estaban penalmente perseguidos, con un modelo de relaciones laborales propio de una sociedad democrática, interdependiente y en la que constitucionalmente se consagran, entre otros derechos fundamentales, los derechos de sindicación y huelga.

La intensidad o, si se prefiere, la radicalidad de los cambios económicos, tecnológicos, sociales y organizativos que se vienen registrando desde los últimos años de la década pasada y que se han acelerado en estos primeros años de los 90, no pueden sino incidir con rotundidad en las regulaciones, en los comportamientos sociolaborales, y en el reparto de los poderes reguladores, consolidados con anterioridad en España y en buena parte de los países europeos.

El proceso general de cambios al que asistimos, se ha visto acelerado en Europa por la coincidencia en el tiempo de tres acontecimientos de primera magnitud:

- * La puesta en marcha del Mercado Unico en 1993.
- * La decisión de caminar hacia una Unión Económica Monetaria.
- * La aparición de una nueva fase recesiva en la evolución de las economías desarrolladas.

Esta sustancial modificación del entorno económico europeo pone en cuestión, entre otras instituciones y prácticas de nuestro sistema social, el entramado regulador de las relaciones laborales. Es decir, el marco jurídico de origen estatal, las reglas que emanan de la autonomía colectiva, así como las actitudes y comportamientos de los actores sociales, ya que algunos de los instrumentos internos que tienen como función reequilibrar automáticamente aquél entramado, están resultando desbordados por la dinámica económica.

Como consecuencia de ello, si de verdad se quieren alcanzar los objetivos macroeconómicos y sociales que nuestro país se ha trazado para el medio y largo plazo, es preciso abordar un proceso de amplias reformas laborales.

El actual marco regulador de nuestro sistema de relaciones de trabajo se estructura alrededor de un eje central conformado por el Estatuto de los Trabajadores de 1980, y su reforma de 1984 que -en lo que aquí interesa- redefinió las modalidades de contratación laboral apostando por un amplio pluralismo y por la remoción de los obstáculos que limitaban la contratación temporal.

Con la evolución de las cifras de empleo en la mano, difícilmente puede ponerse en cuestión el acierto de la reforma de 1984. En efecto, esta modificación del Estatuto de los Trabajadores y la aprobación de la Ley de Protección por Desempleo, pocos meses

antes de la firma del último gran acuerdo tripartito realizado en España -el Acuerdo Económico y Social- constituyó la antesala de un intenso proceso de cambio en la evolución del mercado de trabajo español que, en un solo lustro (1985-1990), pudo recuperar los casi dos millones de puestos de trabajo perdidos durante la década inmediatamente anterior.

La reforma de 1984 fue diseñada con el objetivo de lograr el máximo crecimiento del empleo compatible con la mejora en las condiciones laborales de la población ocupada. Como consecuencia de estas reformas se introdujeron importantes modificaciones en instrumentos esenciales de la política de empleo tales como:

- * La formación profesional de los desempleados.
- * Los incentivos a la creación de empleo.
- * La mejora en la protección del desempleo.

Sin embargo, no caben dudas acerca del papel estelar desempeñado por la reforma de los mecanismos de entrada al mercado de trabajo, mediante el desarrollo de un nuevo cuadro de modalidades de contratación laboral más acorde a los requerimientos impuestos por la crisis y el cambio tecnológico.

La opción de reformular las condiciones de entrada en el mercado de trabajo reduciendo los costes de extinción de las relaciones laborales acordadas bajo las nuevas modalidades, se concretó a través de la creación de un marco estable y completo de figuras o tipos contractuales de duración determinada.

Esta decisión de política laboral contribuyó, de forma significativa, a consolidar -a tasas desconocidas por su intensidad- el proceso de expansión del empleo iniciado en la segunda mitad de 1985, y permitió que nuestro país se incorporara a la fase alcista del ciclo económico en las mejores condiciones desde el punto de vista del marco institucional del mercado laboral. Entre el segundo trimestre de 1985 y el tercero de 1990, la población ocupada aumentó en 2.080.200 personas, alcanzando una tasa de crecimiento medio anual superior al 3%.

Las razones que explican este radical giro de la situación son, evidentemente, muy complejas. Pero, sin duda, hay tres factores que han jugado un papel destacado y mutuamente reforzante:

- a) El fortísimo crecimiento económico que se produjo tras nuestra integración en la CE.
- b) El impacto positivo que sobre la creación de empleo tuvieron las medidas liberalizadoras de 1984.
- c) La desaceleración del proceso de reducción de los ocupados en el sector agrícola, una vez que el porcentaje de población activa en el sector alcanzó niveles menos disonantes con los registrados en los países comunitarios más desarrollados.

No es necesario enfatizar mucho que la economía española, al igual que las economías europeas, tiene un elevado umbral de crecimiento por debajo del cual se produce sistemáticamente destrucción de empleo. Para el período 1964-1992, ese umbral se ha situado en torno al 3,7%⁽⁷⁾. Cuando se analiza la evolución de esta variable en los distintos períodos en los que cabe segmentar nuestro pasado económico reciente, los resultados confirman que paulatinamente la economía española ha sido capaz de reducir la tasa mínima de crecimiento generadora de empleo: así, entre 1965 y 1975 el umbral fue el 6,1%, mientras que entre 1975 y 1992 ha sido del 3,2% y del 2,6% en el período más reciente (1985-92).

Por su parte, la elasticidad empleo-producto, es decir, la variación del empleo correspondiente a cada punto porcentual del crecimiento del PIB, alcanzó en el período más reciente un nivel del 0,7, más del doble que la registrada en el mismo período en la Comunidad Europea y casi 7 veces mayor que la correspondiente al quinquenio 1965-1970, en pleno proceso de aceleración de la etapa desarrollista iniciada en el Plan de Estabilización de 1957.

Estos resultados en el terreno del empleo, que configuran por sí mismos un balance singular para el período considerado, se vieron además complementados en otros ámbitos de actuación de la política laboral tales como la ampliación de la cobertura del desempleo, la formación profesional de los demandantes de empleo o la distribución del empleo hacia los jóvenes y las mujeres a través de la estrategia de estímulos diseñada en 1984, así como por medio de una política social, a la que se destinaron crecientes recursos financieros.

(7) El umbral de crecimiento se ha calculado como el valor de la constante en la regresión que vincula crecimiento y empleo. Las variables se han utilizado suavizando las oscilaciones con una media móvil centrada de orden siete. Los errores estadísticos son elevados, por lo que la estimación debe ser utilizada con mucha prudencia.

La favorable evolución del empleo en el período 1985-90 se debe, además de a una mejora en la eficiencia del mercado, a los efectos de la desaceleración del proceso de destrucción de empleo agrícola. Efectivamente, cuando la tasa umbral se estima para el sector no agrícola de la economía, aunque todavía continua detectándose una reducción sostenida, esta es de mucha menor entidad: en 1965-75 el umbral fue el 2,8%, en el período 1975-92, la tasa fue del 2,4% y en el septenato 1985-92 del 2,2%.

Estas tasas se encuentran muy por encima del umbral medio de la Comunidad⁽⁸⁾ -1,6% para el período 1985-91- y evidencian la necesidad de investigar cuidadosamente las razones que explican esta situación diferencial. Entre otras cosas, porque si el objetivo fuese reducir la tasa de paro al 5% en el año 2008 y equiparar en ese año nuestra tasa de actividad a la hoy existente en Europa, si no fuésemos en el entretanto capaces de modificar el actual umbral de crecimiento, la economía española debería crecer sostenidamente durante el próximo decenio en torno al 4,5%⁽⁹⁾, una tasa seguramente incompatible con el mantenimiento de una senda de crecimiento equilibrada y no inflacionaria.

Por tanto, si no se quiere condenar a la frustración a los hoy parados y a aquellos que en el futuro se integrarán en la población activa es imprescindible reformar la legislación y las prácticas hoy existentes en el mercado de trabajo, a fin de poder compatibilizar las necesidades de creación de empleo con las tasas de crecimiento económico que son posibles en el contexto de nuestra estrategia de crecimiento a medio plazo.

III. Panorama laboral al inicio de la década de los noventa.

La ralentización a partir de 1990 del crecimiento económico, puso de manifiesto los límites de un modelo que había funcionado satisfactoriamente en la fase anterior. A partir del tercer trimestre de 1990, comenzaron a percibirse nítidamente determinadas consecuencias de la reforma laboral del decenio anterior que habían permanecido ocultas durante la fase de crecimiento.

En efecto, cuando la creación de empleo se paraliza en 1991 y comienza a disminuir a partir de 1992, se ponen de manifiesto ciertos aspectos del funcionamiento del mercado de trabajo de considerable interés a la hora de formular cualquier estrategia futura de las políticas laborales.

Una de las primeras constataciones que interesa destacar es que, la nueva situación económica, pone de manifiesto la elevada sensibilidad del empleo a la evolución del ciclo económico. En la fase recesiva, las empresas españolas adaptan sus plantillas a las condiciones que impone el mercado con mayor rapidez que en el pasado, utilizando las posibilidades que proporciona el ajuste vegetativo del empleo -que se acerca a una nada desdeñable cifra del 2,5% anual-, y las derivadas de la elevada presencia de asalariados con contrato temporal.

Un segundo elemento de la nueva situación, en cierta medida paradójico, es que, pese a que cabía esperar que el ajuste del nivel de empleo recayera en los contratos temporales, la reducción del empleo se está traduciendo en un intenso retroceso del volumen de asalariados con contrato indefinido.

La tercera característica a resaltar de la última fase concierne al fuerte aumento registrado en los índices de rotación laboral. En términos globales, este nivel de rotación -medido como relación entre el flujo anual de entradas o salidas y el stock de asalariados- ha pasado de un 20% en 1982, hasta el 54% en 1991. Como consecuencia de ello, nuestros índices agregados de rotación laboral, que en 1984 eran similares a los de los países de nuestro entorno, han aumentado de forma continua, mientras que en la mayor parte de los países desarrollados parecen haberse estabilizado o incluso descendido.

Estos rasgos definitorios de la reciente evolución de nuestro mercado de trabajo tuvieron un fuerte impacto sobre el sistema de protección a los desempleados, dando lugar al Real Decreto Ley 1/1992 sobre Medidas Urgentes de Fomento del Empleo y Protección por Desempleo. Junto a las medidas destinadas al restablecimiento del equilibrio financiero del sistema, la Ley introdujo significativas modificaciones en el sistema de incentivos públicos a la creación de empleo para concentrar los recursos en la promoción de la contratación por tiempo indefinido. La elevación a doce meses de la duración mínima del contrato temporal de fomento del empleo, en concordancia con el nuevo período mínimo de cotización establecido para acceder a prestaciones de carácter contributivo, caracterizaba una estrategia cuyos objetivos explícitos consistían en la consecución de un mayor grado de permanencia en el empleo y el descenso en los niveles de rotación de la mano de obra.

(8) En la CE los umbrales mínimos del empleo total son: 1961-73, 4,4%; 1973-79, 2,2%; 1979-85, 1,9%; y 1985/91, 1,6%.

(9) En base a las estimaciones del período 1985-92, la tasa de crecimiento que estabiliza la tasa de paro, sí la población activa crece al ritmo que lo ha hecho en los últimos siete años, se sitúa en el 3,5%. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que el progreso tecnológico incorporado a las nuevas inversiones puede compensar la caída en ese umbral que se derivará de la expansión de las actividades trabajo-intensivas propias del sector servicios.

La reforma de 1984 además de los efectos comentados sobre la generación de empleo y su sensibilidad cíclica, la rotación laboral y el equilibrio financiero del Sistema de Protección, produjo otras consecuencias que deben ser objeto de análisis y debate a la luz de las experiencias más recientes y de las perspectivas abiertas en el medio y largo plazo. En especial a la luz de una futura reforma en el cuadro de modalidades de contratación laboral que apuntara a restablecer el "principio de causalidad".

Conviene recordar, antes de avanzar en estos temas, que la reforma de 1984 fue el resultado de una suerte de intercambio, no explicitado, entre la no alteración de las condiciones de trabajo aplicables a los trabajadores "típicos" (incluido el ajuste de plantillas por causas económicas y tecnológicas) y la decisión de facilitar la contratación de nuevos trabajadores "atípicos" cuyo ajuste se produciría automáticamente al quedar la relación laboral sometida a una duración cierta. De modo que, la reforma apuntaba a simplificar la "entrada" a través del expediente de proponer una "salida" más ágil y menos costosa para el empleador.

Dada esta realidad insoslayable, cualquier reflexión acerca de las ventajas e inconvenientes de mantener íntegramente el modelo de 1984 y, en su caso, sobre la dirección de una nueva reforma, ha de tener especialmente en cuenta que cualquier remodelación de las figuras contractuales, y en especial el retorno al principio de causalidad, exigirá replantearse la validez y eficacia -económica y social- de los instrumentos de "salida" tradicionalmente vigentes en España y, en concreto, de la regulación de los despidos por causas económicas, tecnológicas o de fuerza mayor.

Por otra parte, la experiencia registrada durante todo el tiempo de vigencia de este modelo permite afirmar que, en el caso concreto del mercado de trabajo español, la temporalidad del vínculo ha venido cumpliendo otros significativos papeles, además del relacionado con la "salida" al que se ha hecho referencia.

Un análisis comprensivo de las funciones de la contratación "atípica" -en especial del contrato de fomento del empleo- en las políticas de gestión de recursos humanos, pone de manifiesto la existencia de indicios de una cierta relación de intercambio entre dos formas de flexibilidad; en concreto, el empleador vendría satisfaciendo determinados requerimientos de adaptación "interna" -para los que encuentra obstáculos dentro del sistema laboral-, a través del recurso a la contratación temporal.

La probabilidad de que en la práctica laboral cotidiana se esté registrando esta suerte de "uso alternativo" de la temporalidad, puede deducirse de la constatación de que en el ordenamiento estatal -incluyendo aquí las Ordenanzas Laborales- existen restricciones a la movilidad interna que, lejos de defender el empleo, terminan por incrementar los índices de rotación ya que, en cualquier caso, el empleador cuenta con la posibilidad de sortearlas recurriendo al doble expediente de apelar a los instrumentos de "salida", y proceder a la contratación de otros trabajadores en las nuevas condiciones que -dentro de la Ley- entienda asumibles y adecuadas a sus requerimientos.

Quiere esto decir que cualquier reforma de las modalidades contractuales que apunte a reinstalar el principio de "causalidad" para la contratación temporal, debe analizar el problema en relación con la movilidad interna. Con independencia de ello, hay además un buen número de razones para plantearse la necesidad de reformar en profundidad el actual marco jurídico regulador de esta movilidad interna, incluyendo dentro del concepto tanto a la movilidad funcional y geográfica, como a la flexibilidad salarial y horaria.

Si se acepta lo expuesto en los párrafos precedentes, es posible concluir que el funcionamiento del modelo de flexibilidad de "entrada" puesto en marcha en 1984, ha alcanzado los límites de su desarrollo positivo. La actual situación económica ha evidenciado que de aquel modelo se derivan consecuencias no siempre coherentes con los objetivos perseguidos en el momento de su diseño, cristalizando en una situación que difícilmente puede considerarse como satisfactoria.

Por una parte, disponemos de una mano de obra joven, en general con un buen nivel de formación inicial, que se descapitaliza progresivamente al no integrarse establemente en el mundo del trabajo. Y por otra, un importante colectivo de la población asalariada, los trabajadores de edad más avanzada, con una relación contractual generalmente indefinida que mantiene carencias formativas básicas que dificultan su capacidad de adaptación y reciclaje profesional. En síntesis, la actual estructura y dualidad del mercado hace inevitable que la sobreprotección relativa de unos, requiera la desprotección relativa de los otros, y la pérdida de un mayor bienestar para todos medido esto por el despilfarro de formación que supone una elevada rotación laboral o por la renuncia colectiva a la reducción del nivel de paro que sería posible alcanzar con un mercado menos distorsionado.

El mejor reflejo de tal situación es la propia evolución del mercado de trabajo en los últimos trimestres: la mayor parte de la pérdida agregada de empleo se concreta en ajustes vegetativos de las plantillas que, con toda probabilidad, se corresponde con la desaparición de contratos indefinidos.

Esta situación no sólo perjudica a los trabajadores y a sus perspectivas de empleo y de carrera profesional. Perjudica también a la economía en su conjunto y a las organizaciones productivas en, al menos, dos sentidos:

- * En primer lugar, en tanto los empleadores -por imperativos provenientes del área de las regulaciones laborales- terminan por afrontar las situaciones de ajuste de la cantidad o calidad de la mano de obra empleada siguiendo criterios no siempre acordes con la racionalidad económica o productiva;

- * y, en segundo lugar, en tanto una estrategia de contratación centrada en la temporalidad contradice las más modernas técnicas de gestión de recursos humanos que ven en la estabilidad del vínculo un instrumento de motivación de los trabajadores y de participación activa en los proyectos y en los problemas de las empresas.

Por lo tanto, una amplia reforma debería corregir los efectos indeseados que el esquema anterior acabó consolidando, sin olvidar que en el mismo existen elementos positivos que sería imprescindible conservar en la nueva etapa.

En resumen, el actual modelo de flexibilidad laboral basado en la permanente rotación de un importante segmento de la población asalariada, y en la garantía legal del empleo indefinido para el resto de los asalariados -garantía que, en definitiva- sólo fija el "precio" de la extinción sin que sirva para mantener los puestos de trabajo- no puede considerarse el esquema idóneo para la década de los 90.

IV. Consideraciones para un nuevo modelo laboral.

El nuevo entorno comunitario en el que comenzamos a vivir a partir del presente año plantea a España la urgente necesidad de contar con un sistema laboral capaz de crear y mantener el empleo en un mercado abierto basado en la competitividad de las empresas y de las economías. Desafortunadamente, nuestro modelo democrático de relaciones laborales diseñado en 1980 se basa en instituciones y en reglas que son inadecuadas para favorecer la creación masiva de empleo, el aumento de la productividad, y la mejora de las condiciones de trabajo.

Por ello, para afrontar con éxito la nueva situación, nuestro país está obligado a acelerar el proceso de convergencia laboral con sus socios comunitarios más desarrollados, lo cual requiere emprender una reforma amplia y global del sistema de relaciones de trabajo que, si bien podría comenzar por su marco jurídico, más temprano que tarde habría de alcanzar a los restantes elementos que lo integran.

La reforma a la que se refiere este Documento será, sin duda, la resultante del debate que el Gobierno propone se aborde primeramente en el seno del Consejo Económico y Social, así como de las aportaciones que habrán de realizar otros agentes políticos y sociales, y los expertos de las distintas áreas de las Ciencias Sociales.

Conviene insistir en que este Documento se propone, sin perjuicio de señalar algunos problemas y de sugerir líneas muy genéricas o globales de actuación, abrir un debate que conduzca -con la celeridad que los problemas imponen- a la adopción de medidas reformadoras. Es evidente que esta necesaria reforma habrá de preservar los valores y garantías constitucionales, pero también los principios de equilibrio, equidad y participación que singularizan el modelo actualmente vigente. Por ello, además de tener necesariamente un carácter global que permita restablecer un nuevo equilibrio de las diferentes instituciones que regulan la vida de la relación laboral, la reforma tendrá que ser plenamente consecuente con el papel y la responsabilidad que al Estado (y, dentro de él, cada uno de sus poderes), y a los interlocutores sociales atribuye la Constitución española.

En este sentido, el Estado continuará participando en la regulación del mercado de trabajo a través de la fijación de normas de derecho mínimo necesario que los interlocutores sociales puedan desarrollar asumiendo la defensa responsable de los intereses de sus representados en un mercado de trabajo homogéneo, y abierto a la competencia exterior, como elemento sustancial para la creación de riqueza y de más y mejor empleo.

El modelo que surja de la reforma debería reforzar, por una parte, los mecanismos de información, consulta y negociación entre empresarios y trabajadores, previos a la adopción por aquéllos de las medidas que justificadamente tuviera que tomar a fin de garantizar la supervivencia de la empresa y el mantenimiento del mayor empleo posible.

Simultáneamente, el nuevo modelo debería posibilitar que, agotada la negociación entre los interlocutores sociales sin acuerdo, puedan llevarse a cabo las medidas necesarias. La ponderación y revisión de dichas medidas tal y como ocurre en nuestro entorno europeo, deberían, en todo caso, someterse a control jurisdiccional posterior. En este contexto, resulta preciso redefinir el papel de la Administración, eliminando aquellas funciones cuasi-jurisdiccionales que perviven como anacrónicos residuos del sistema preconstitucional de relaciones laborales.

Tampoco puede olvidarse que el mercado de trabajo español no debe, pero tampoco puede, funcionar sin tener en cuenta las reglas de juego existentes en los países centrales de la Comunidad Europea. Y ello no sólo porque se deben respetar los Tratados ratificados, sino porque la lógica de funcionamiento del Mercado Unico europeo, como espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales queda garantizada, sólo nos permitirá converger realmente con Europa e incrementar el grado de bienestar de nuestros ciudadanos en la medida que, en igualdad de condiciones, nuestra mano de obra, esté cualificada, nuestras instituciones sean homologables y nuestras empresas competitivas.

V. Identificación de las bases de la reforma laboral.

A. La Intermediación en el Mercado de Trabajo.

Es evidente que las reflexiones en torno a la reforma deberían necesariamente comenzar por los mecanismos de reclutamiento de la mano de obra y, en consecuencia, por el funcionamiento del servicio público y gratuito de empleo y el papel que el mismo debe desarrollar en una sociedad moderna, para dar respuestas ágiles y eficaces a las ofertas y demandas de empleo, primando tales aspectos sobre inútiles cargas burocráticas.

Entre las medidas que deberían constituir los ejes fundamentales de la actividad de dicho servicio público sería necesario incluir:

- * la calificación de los demandantes de empleo.
- * La orientación para la búsqueda de empleo y para la formación profesional.
- * La prospección de las necesidades de empleo y, por lo tanto, de las cualificaciones que van a requerir las empresas.
- * Asegurar la transparencia del mercado de trabajo tanto nacional como comunitario.

En definitiva la reforma en esta materia debería proponerse la transformación de las estructuras administrativas de gestión e intervención en el mercado de trabajo, en auténticas organizaciones de servicios a trabajadores y empleadores, para lo cual tendrían que definir una nueva cultura organizativa y renovar sus técnicas de gestión incorporando los adelantos que, en esta área, han alcanzado -con independencia de su titularidad- las organizaciones de servicios más avanzadas. El objetivo estratégico sería lograr que estos nuevos servicios se insertaran dentro de la política de creación de empleo, y gestionaran eficazmente la mayor cuota posible del mercado de trabajo.

Sin embargo tal y como lo demuestra la experiencia de los restantes países comunitarios, los servicios públicos de empleo, incluso aquéllos que suelen tomarse como ejemplo de buen funcionamiento, no pueden abarcar la totalidad de las cada vez más complejas, especializadas y muchas veces extraordinarias ofertas de empleo, que no obstante movilizan un porcentaje nada despreciable del volumen total de empleo y a las que no se puede dejar sin respuesta por parte del servicio público sin ofrecer vías alternativas para cubrir las.

Consistentemente con los previsibles desarrollos legislativos (incluida la regulación de las Empresas de Trabajo Temporal) y con el objetivo de reducir la carga de trabajo burocrático a la que hoy está obligado a hacer frente el INEM, habría que abordar igualmente la modificación de los términos en los que actualmente se contempla la obligatoriedad de registro de los desempleados en las oficinas del servicio público de empleo.

B. Las Modalidades de Contratación.

El análisis de los problemas que se plantean en relación con las vías de acceso al empleo, debe igualmente abordar el estudio de las formas a través de las cuales se establece la relación laboral entre empresa y trabajador.

Como anteriormente se ha señalado la reforma del año 1984 tuvo efectos muy positivos sobre la creación de empleo. Pero sería un error pretender mantener a ultranza aquel modelo para intentar dar respuesta a desafíos sustancialmente distintos a los de la pasada década.

El análisis comparativo del empleo en nuestro país en relación con lo que sucede en el resto de los países comunitarios desvela, entre otras, tres singularidades esenciales para la política de empleo:

- * el fuerte peso de los contratos a tiempo completo de duración determinada.
- * La débil presencia de los contratos a tiempo parcial.
- * La prohibición de las empresas de trabajo temporal (ETT).

En las secciones precedentes del Documento se han mencionado los efectos positivos y negativos que tiene la actual segmentación de nuestro mercado de trabajo, subrayándose el carácter diferencial que respecto de Europa tiene la actual configuración del mercado de trabajo español. Al hilo de tales reflexiones, y teniendo presente que la creación de empleo y la cohesión social son los dos objetivos centrales de nuestro país, es necesario replantearse el papel que en la nueva etapa deberían tener tanto la contratación de duración determinada, como las relaciones laborales a tiempo parcial. A las modificaciones necesarias de la contratación indefinida se dedicarán el resto de reflexiones que se realizan en esta sección.

El Gobierno cree que difícilmente podrán alcanzarse los objetivos de prosperidad y cohesión social sin reducir sustancialmente la actual dualización del mercado de trabajo español. Por ello, resulta necesario plantearse seriamente la conveniencia de restablecer la causalidad en las vías temporales de entrada en el mercado de trabajo a fin de que la contratación de duración determinada -sin dejar de ser suficientemente flexible para que el empresario pueda cubrir sus necesidades temporales de producción-, responda a una causa que justifique su existencia.

Es evidente que ello requerirá un cuidadoso examen de las modalidades temporales "objetivas" a fin de lograr que abarquen todas aquellas actividades temporales que por su naturaleza, por demandarlo así el ciclo productivo, por responder a necesidades objetivamente temporales de prestación de servicios, o porque la causa de la contratación se encuentra en la finalidad formativa o de inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo, requieran la utilización de estas modalidades de contratación.

Dentro del examen de las distintas fórmulas contractuales para su adecuación a las nuevas circunstancias socioeconómicas de la década de los 90, se hace necesario considerar el escaso grado de implantación en España de las relaciones laborales a tiempo parcial. Quizás esta situación habría que atribuirle, entre otras causas, a la escasa "cultura de trabajo a tiempo parcial" que existe entre los empleadores de nuestro país. Por ello, la eventual reforma de esta modalidad de contratación debe necesariamente venir acompañada por un esfuerzo de adaptación de las técnicas de planificación y de gestión de recursos humanos de los empleadores españoles, así como de sus sistemas de organización del trabajo.

Teniendo en cuenta que la mayor difusión de las relaciones laborales a tiempo parcial en el resto de los países comunitarios tiene mucho que ver con la evolución comparativamente más favorable que registran sus tasas de actividad, y desde el convencimiento pleno de que el contrato a tiempo parcial es un instrumento útil y necesario para empresas y trabajadores, deberían introducirse mecanismos correctores que convirtieran a dicha figura contractual en elemento dinamizador del mercado de trabajo, compatible con las aspiraciones personales de muchos trabajadores, las necesidades de la empresa y la elevación de las tasas de actividad.

En relación con el último de los temas sugeridos, hay que resaltar que nueve países comunitarios admiten la actuación de las "empresas de trabajo temporal" (ETT) y en Italia ya han comenzado a plantearse la posibilidad de levantar la prohibición legal que sobre ellas pesaba. En todos los países comunitarios las Empresas de Trabajo Temporal están sometidas a requisitos y controles de características e intensidad diversas; en todos ellos, la actividad de las ETT ha cumplido un papel positivo en la generación de empleo, y en la dinamización del mercado de trabajo. Es más, estas empresas han incentivado las inversiones en formación, ya que la cualificación de los recursos humanos que gestionan es un elemento determinante de su propia competitividad.

Esta situación en los países de nuestro entorno, así como los previsibles efectos que sobre la actuación transnacional de las ETT tendrán las reglas del Mercado Unico, hacen inevitable concluir que resulta conveniente regular su actuación en España.

El Gobierno ya ha elaborado un Ante-Proyecto de Ley regulando la actuación de estas empresas, respecto del cual el Consejo Económico y Social tendrá oportunidad de pronunciarse por habérsele remitido ya el texto respectivo.

Por otro lado, teniendo en cuenta los especiales problemas que plantea el empleo de los jóvenes, la reforma debería abordar la elaboración de nuevos instrumentos de inserción, tales como el contrato de aprendizaje. Sería igualmente necesario abordar la revisión de los contratos en prácticas y para la formación, máxime tras la transformación de los incentivos para este tipo de contratos introducida por la Ley 22/1992, de 30 de Julio. En este sentido y teniendo en cuenta que se trata de una cuestión que ha venido siendo objeto de detenido análisis en las mesas del diálogo social, el Gobierno ha elaborado un Ante-Proyecto de Ley modificando el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores que ha sometido a dictamen del Consejo Económico y Social.

C. Las vicisitudes de la relación laboral.

Todos y cada uno de los aspectos que el Consejo Económico y Social deberá analizar en relación con el funcionamiento de nuestro mercado de trabajo y su marco institucional, están estrechamente relacionados con la necesidad urgente de contribuir, desde esta parcela del sistema social, a mejorar la competitividad de las empresas españolas. No obstante, el debate en torno a la movilidad interna del factor trabajo adquiere una especial significación para el objetivo de la competitividad.

Las innovaciones tecnológicas, las transformaciones operadas en los procesos productivos y en los mercados de productos, así como las nuevas formas de organización y de gestión de los recursos humanos diseñadas para hacer frente a aquellos cambios, plantean -con creciente insistencia- la necesidad de que los ordenamientos laborales faciliten los procesos de adaptación de la mano de obra y de sus condiciones de trabajo. Un sistema laboral democrático que se pretenda equilibrado debe contribuir a la competitividad haciendo posible estos ajustes funcionales, sin perjuicio de garantizar con el mismo énfasis -bien sea de forma directa o a través de la negociación colectiva- los derechos de los trabajadores.

Dentro de este orden de ideas, resulta algo generalmente asumido que la movilidad interna constituye una de las piezas clave de la gestión de los recursos humanos en orden a una organización más eficiente del trabajo y a una mayor capacidad de adaptación de la empresa a las necesidades y modificaciones del entorno.

En este contexto se impone analizar críticamente el papel que cumplen las normas jurídicas españolas que regulan o inciden sobre los distintos aspectos de esta forma de movilidad:

- * La movilidad funcional.
- * La ordenación del tiempo del trabajo.
- * La modificación de las condiciones de trabajo.
- * La estructura y dinámica salarial.

En materia de *movilidad funcional* nuestro sistema se articula sobre la base de normas del Estatuto de los Trabajadores que perfilan los límites de actuación del poder de dirección, otorgando en lo demás un papel de modalización y concreción a la autonomía colectiva y a la propia voluntad de las partes plasmada en el contrato de trabajo. Junto a ellas, la Disposición Transitoria del Estatuto de los Trabajadores, otorga un papel residual y transitorio a las vigentes Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo, en tanto no sean sustituidas por convenio colectivo.

A este respecto, es más que probable que al menos en ciertos ámbitos, las Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo actúen restringiendo de un modo inconveniente los poderes de dirección en materia de movilidad funcional. Esta restricción se manifiesta fundamentalmente a través de dos vías:

- * Clasificando rígidamente a las categorías.
- * Limitando -y en ocasiones prohibiendo- la movilidad funcional.

La derogación de las Ordenanzas, tantas veces definida como objetivo conjunto de empleadores y trabajadores en sucesivos acuerdos interconfederales, no ha progresado en el último año, un período de tiempo especialmente relevante por cuanto que el Programa de Convergencia expresamente solicitaba a los agentes sociales que negociasen las normas sustitutorias de las viejas Ordenanzas. La experiencia reciente tiende a sugerir que el reforzamiento de la movilidad funcional no es, por el momento, una prioridad de los agentes, pese a que de la negociación se derivarán efectos positivos directos, además del efecto beneficioso que supondría recuperar amplios espacios al libre juego de la autonomía colectiva.

Constatado el hecho de que las partes sociales no han logrado concretar aquella derogación, resulta de interés que, en el marco del debate global que se propone, el Consejo Económico y Social analice medidas o procedimientos que pudieran acelerar la desaparición de aquel enclave intervencionista.

Es igualmente muy importante destacar las estrechas relaciones que existen entre movilidad funcional y formación profesional en la empresa, sobre todo si se piensa en aquélla como un instrumento al servicio del empleo y de la cualificación profesional. Por tanto, es preciso poner el acento en las responsabilidades que tienen los proyectos empresariales de proporcionar una formación adecuada a los trabajadores, anticipándose a los cambios económicos, productivos y tecnológicos. En esta línea hay que destacar el importante papel que el Acuerdo Interconfederal sobre formación continua recientemente alcanzado por las organizaciones representativas está llamado a cumplir en el terreno de la adaptación de las cualificaciones de los trabajadores a los requerimientos productivos, lo que de algún modo facilitaría la tarea de reformar las normas que regulan la movilidad funcional.

La ordenación del tiempo de trabajo ha adquirido un especial protagonismo en los debates sobre la adaptabilidad de los recursos humanos a las vicisitudes de la producción, apareciendo además estrechamente vinculada a los problemas y conflictos que se desarrollan alrededor de la duración de la jornada.

La posibilidad de una utilización flexible de todos los recursos disponibles en la empresa a través de la ordenación del tiempo de trabajo, se considera que constituye una de las bases fundamentales para mejorar la productividad y competitividad de las empresas y, en última instancia, para incrementar el empleo.

Si bien en esta materia la mayor responsabilidad corresponde a la negociación colectiva, es posible definir un área de actuación de las normas estatales en tanto a ellas atañe:

- * La configuración del contrato a tiempo parcial.

- * El régimen mínimo de duración y distribución del tiempo ordinario de trabajo y de realización de horas extraordinarias.
- * Las condiciones para proceder a reducir -temporalmente y por razones coyunturales- la jornada, o suspender el contrato por razones económicas, tecnológicas o de fuerza mayor.

Las reflexiones preliminares a la adopción de la reforma laboral global que se propone deberían girar en torno al papel de la normativa vigente en la materia y las posibilidades que ésta tiene para:

- * Potenciar la contratación a tiempo parcial.
- * Apoyar la doble tendencia que registra la negociación colectiva en Europa hacia la reducción de la duración anual, y la distribución flexible del tiempo de trabajo.
- * Suprimir -teniendo en cuenta la regulación de los despidos económicos- algunas de las restricciones legales a las suspensiones temporales de contratos y a las reducciones de jornada derivadas de causas económicas, tecnológicas o de fuerza mayor.

Sobre estas dos últimas cuestiones el Consejo Económico y Social debería, por un parte, informar acerca de la conveniencia y oportunidad de encarar modificaciones al marco regulador vigente en materia de duración y distribución del tiempo de trabajo, y, por otra, y en relación con las suspensiones temporales de contrato y con las reducciones de jornada por causas económicas, analizar detalladamente el impacto que una probable agilización de los requisitos tendría sobre el sistema de protección por desempleo.

La previsible próxima aprobación de la Directiva de la CE sobre ordenación del tiempo de trabajo, debe constituir un importante elemento para abordar las actuaciones que sea preciso acometer en este apartado.

La regulación actual de la intervención administrativa en materia de *movilidad geográfica* y de modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, merece un análisis conjunto, dado que la primera cuestión no es sino un tipo de modificación sustancial. A la hora de realizar este análisis cabría plantearse la opción de acudir a un sistema similar al adoptado por algunos ordenamientos jurídicos europeos, introduciendo la figura de la "denuncia modificativa". Alternativamente, se podría acudir a un tratamiento similar al de los despidos por motivos no imputables a la conducta del trabajador que contemplara la facultad modificativa unilateral, en base a causas tasadas, sometidas al control judicial y con procedimiento diferenciado según revista carácter individual o colectivo.

Conviene subrayar, en relación con la movilidad geográfica, que uno de los principales elementos que actúan contra el más ágil desplazamiento de los trabajadores allí donde sean demandados sus servicios, es la persistencia de importantes obstáculos para el acceso a la vivienda, razón por la cual, y en línea con lo propuesto en el Programa de Convergencia, las medidas en el área de la legislación laboral deberían ser complementadas con otras actuaciones tendentes a paliar aquel obstáculo.

En síntesis, el mantenimiento en España de un diseño regulador que concede amplias funciones de control y decisión a la autoridad administrativa no se corresponde con la nueva dinámica productiva. Además, se constata que ese modelo no es una opción eficaz en la defensa del empleo ya que las restricciones o las negativas a la movilidad interna propuesta por el empleador pueden fácilmente obviarse recurriendo a medidas de movilidad "externa".

D. Los procedimientos de fijación de salarios.

La reforma del mercado de trabajo no podría limitarse tan sólo a la eliminación de los obstáculos normativos que hoy entorpecen el funcionamiento eficiente y solidario del mercado. Este ámbito de la reforma es tan sólo una condición necesaria, pero no suficiente de la reforma global que requiere nuestra economía.

Para que la reforma pudiese realmente generar los efectos esperados es imprescindible que también incluya una profunda modificación de los actuales mecanismos de determinación de los salarios. Y, evidentemente, en este ámbito, la máxima responsabilidad corresponde a los agentes sociales: sindicatos y empresarios.

Las deficiencias de nuestro actual modelo de negociación colectiva y de formación de salarios son evidentes. Posiblemente uno de los rasgos más llamativos de nuestro modelo es haber propiciado un sistema de negociación salarial insensible a la situación cíclica de la economía y, más en particular, a la situación concreta de cada una de las empresas.

Si se analizan los últimos años de negociación colectiva es muy difícil evitar la impresión de que una muy particular cultura de negociación se ha instaurado en nuestra economía. Los datos y actitudes de todos los agentes parecen sugerir la existencia de un modelo según el cual el Gobierno anualmente anuncia una previsión de inflación para el ejercicio, y un objetivo -no vinculante- de crecimiento salarial consistente con un objetivo dado de crecimiento del empleo, mientras que los sindicatos fijan

el incremento salarial -habitualmente por encima de aquellos criterios- y los empresarios reaccionan determinando un nivel de empleo que está por debajo del objetivo del Gobierno.

No parece deseable que esta situación se mantenga en un momento como el actual en el que la tasa de paro ha alcanzado un nivel difícilmente aceptable. Restaurar el papel central que la creación de empleo debe de tener en los comportamientos de todos los agentes, es hoy más necesario que nunca. Por ello, ampliar el campo de la negociación colectiva a nuevas materias y superar los estrechos límites de ese forcejeo salarial, podría contribuir a romper esta afeja, estéril y colectivamente empobrecedora forma de entender la negociación colectiva.

Pero, en todo caso, serán necesarios muchos otros esfuerzos. A fin de identificarlos, no parece inútil que, aunque sea de forma muy somera, se pase en esta sección repaso a las más notorias deficiencias de nuestro actual sistema de determinación de salarios, concentrándose, en particular, en las siguientes cinco áreas:

- 1) Peso relativo de las retribuciones fijas y de las variables.
- 2) Estructura y dispersión geográfica de los incrementos salariales.
- 3) Plataformas de negociación salarial y resultados.
- 4) Cláusulas de indicación salarial.
- 5) Sensibilidad de los salarios a la tasa de desempleo.

1. Peso relativo del componente de la masa salarial.

Como puede observarse en el cuadro núm. 3 alrededor del 63% de la masa salarial bruta correspondiente al total nacional de grandes empresas viene determinada por las retribuciones fijas, porcentaje que aumenta prácticamente hasta el 85% si le añadimos los costes que supone para el empleador la financiación del Sistema de Seguridad Social. Evidentemente, estos abultados porcentajes dejan un papel muy reducido a los componentes de la masa salarial ligados a la evolución de la productividad y otros pluses. De hecho, en el total nacional, el sueldo base supone alrededor del 48,4% del coste total, los complementos fijos un 9,5% y la antigüedad un 5,2% adicional, representando el complemento de productividad tan sólo un 5,8% del coste laboral y un 5,7% el epígrafe genérico de otros pluses. No sólo la estructura relativa es poco incentivadora del aumento de productividad, sino que, además, las tasas de crecimiento de los componentes fijos -9,3% el sueldo base, 10% el complemento fijo- son sustancialmente superiores al crecimiento del complemento de productividad (6,1%).

CUADRO NUM. 3

COMPOSICION DE LA MASA SALARIAL BRUTA. 1991				
	Retribuciones Garantizadas	Retribuciones Variables	Seguridad Social	Ventajas Sociales
AGRICULTURA	55	22	22,9	0,1
INDUSTRIA	60,8	14,3	20,7	4,2
CONSTRUCCION	68,1	10,3	21,2	0,4
SERVICIOS	64,6	13,3	18,6	3,5
Empresas con beneficios	65,3	11,5	19,1	4,1
Empresas con pérdidas .	56,8	19,6	21,0	2,6
Empresas Privadas	64,8	12,3	19,9	3,0
Empresas Públicas	60,6	15,4	19,4	4,6
TOTAL EMPRESAS	63,1	13,6	19,6	3,7

Estos datos evidencian el escaso protagonismo que en la negociación tiene los aspectos directamente relacionados con la generación de incentivos positivos al esfuerzo personal; en todo caso, si no fuesen suficientes, bastaría con recordar que tan sólo un 15,2% de las grandes empresas recogidas en la muestra de la D.G. de Política Económica pactaron algún tipo de cláusula de productividad en la negociación colectiva de 1991. Y lo que es quizás más sorprendente, mientras que el 30% de las empresas públicas incluyeron este tipo de cláusulas, apenas un 12% de las empresas privadas las promovieron.

Difícilmente podrá mantenerse en el futuro un esquema de determinación de las retribuciones tan rígido y tan de espaldas a la ineludible necesidad de generar los incentivos suficientes para que los aumentos de productividad se constituyan en el objetivo prioritario de la empresa.

2. Estructura salarial y dispersión geográfica.

La segunda debilidad del actual modelo de negociación salarial radica en la existencia de una estructura salarial geográficamente poco diversificada, pese a las notables divergencias que es posible detectar tanto en los niveles regionales de desarrollo, como en las tasas de paro registradas. Este resultado se ve agravado si, para tener en cuenta las muy distintas composiciones sectoriales de la producción en cada Comunidad Autónoma, calculamos la estructura salarial que corresponde a un peso homogéneo de los diversos sectores productivos.

Como puede observarse en el cuadro núm. 4, en 1991 el coeficiente de variación de los salarios medios regionales, se situaba en el 13%, mientras que el indicador medio de dispersión utilizado lo hacía en torno al 44%. Homogeneizando la estructura productiva para tener en cuenta el factor composición antes señalado, estos indicadores se reducen hasta el 11% y el 38% respectivamente⁽¹⁰⁾. Cuando además, estos datos se re-estiman utilizando los niveles de los salarios reales, la dispersión se reduce adicionalmente.

CUADRO NUM. 4

ESTRUCTURA SALARIAL, TASAS DE PARO Y PIB PER CAPITA POR CADA CCAA EN 1991				
CC.AA.	Salario nominal relativo (Madrid = 100)	Salario real relativo (Madrid = 100)	Tasa de paro	PIB per cápita relativo (Madrid = 100)⁽¹⁾
Andalucía	77,7	81,2	25,8	61,2
Aragón	87,7	93,1	9,9	85,8
Asturias	90,9	93,5	15,9	70,2
Baleares	76,3	75,3	9,9	103,1
Canarias	69,9	73,9	24,5	82,1
Cantabria	82,9	85,3	16,0	77,2
Castilla-La Mancha	66,6	73,4	13,0	69,4
Castilla-León	82,3	87,5	14,9	69,5
Cataluña	86,2	83,6	12,2	97,2
Comunidad Valenciana	73,2	73,8	15,7	79,1
Extremadura	72,2	81,0	23,8	50,5
Galicia	72,1	75,9	12,2	62,4
Madrid	100,0	100,0	12,2	100,0
Murcia	65,8	69,5	18,1	80,3
Navarra	83,0	81,9	10,6	102,1
País Vasco	100,6	99,3	18,5	97,0
Rioja	69,8	72,5	9,6	99,3
Medidas de dispersión				
Recorrido/Valor medio en %	43,5	37,1	104,5	64,5
Coefficiente de variación en %	13,0	11,2	32,6	19,3

⁽¹⁾ Los datos de la Contabilidad Regional corresponden al ejercicio de 1990.

Fuente: INE (Encuesta de Salarios, Encuesta Regional de Precios, Encuesta de Población Activa y Contabilidad Regional).

Cuando se analizan estos resultados en relación con los niveles de desempleo en cada una de las Comunidades Autónomas, se pone en evidencia no sólo la muy reducida movilidad geográfica implícita en las muy heterogéneas tasas de desempleo, sino también la muy escasa sensibilidad de la evolución de los salarios reales a los niveles de desempleo.

3. La dinámica de la negociación colectiva.

La tercera peculiaridad de la negociación colectiva -al menos de la negociación colectiva en las grandes empresas- radica en la estrategia negociadora utilizada por sindicatos y empresarios. Tal y como se deduce del cuadro núm. 5, el incremento salarial pactado parece derivarse automáticamente de la media aritmética de las plataformas iniciales de sindicatos y empresarios. Si este resultado del año 1991 fuese, como parece que lo es, extrapolable a años anteriores, resulta que los agentes sociales están predispuestos a tensionar sus posturas de partida, conocedores de que ello influye en el resultado de la negociación.

⁽¹⁰⁾ A fin de tener un punto de referencia, la dispersión geográfica salarial en Estados Unidos es del 22,5%, en Japón del 33,1%, en Canadá del 23,8%, en Francia del 13,8%, similar a la de Alemania. En la OCDE, sólo Italia, Suecia y Dinamarca tienen una estructura salarial menos diferenciada que la nuestra.

CUADRO NUM. 5

PLATAFORMAS DE NEGOCIACION Y AUMENTO SALARIAL PACTADO. AÑO 1991

	Solicitado Sindicatos (1)	Ofrecimiento Empresarios (2)	Pacto (3)
Minería del Carbón	26,4	5,9	7,1
Petróleo y Gas	8,8	6,6	7,7
Energía Eléctrica	11,3	5,7	7,2
Siderurgia	12,9	5,1	7,3
Química	10,8	5,8	7,0
Industria Automóvil	8,5	4,4	6,7
Construcción Naval	13,4	5,7	7,7
Alimentación, Bebidas y Tabaco	10,5	6,3	8,0
Construcción	10,6	5,6	8,0
Comercio y Hostelería	10,5	6,9	7,7
Transporte por Ferrocarril	12,7	5,0	8,3
Instituciones Financieras	8,6	5,7	7,3
Educación Sanidad	15,7	6,8	10,4
TOTAL	10,6	5,7	7,6

Fuente: La Negociación Colectiva de las grandes empresas españolas, 1991 (M.E. Y H)

Esta situación se ve, además, agravada cuando el incremento salarial pactado tiene, en la práctica, un valor transitorio y referencial, dada la utilización de cláusulas de indexación automática⁽¹¹⁾ que ligan la evolución efectiva del salario nominal a la evolución de la tasa de inflación.

El resultado macroeconómico de estas peculiaridades de nuestra negociación colectiva no podría ser otro que una elevada rigidez salarial que propicia la preferencia de los ajustes vía cantidades frente al ajuste vía salarios nominales ó reales.

Si bien el papel de los interlocutores sociales resulta decisivo en esta materia, por ser la misma pieza integrante y fundamental de la negociación colectiva, existen en el ordenamiento jurídico-estatal vigentes normas que de un modo u otro influyen en los factores de rigidez antes apuntados.

Un primer bloque es el que comprende las normas sobre ordenación salarial, que cabría revisar íntegramente en una doble dirección.

- * Ampliando los márgenes de actuación de la negociación colectiva, para incorporar nuevas modalidades de determinación y pagos de los salarios.
- * Definiendo un marco que estimule la fijación de los salarios en función de los resultados y beneficios de las empresas.

Las modalidades participativas, prácticamente desconocidas en nuestro país, podrían contribuir de manera significativa a flexibilizar la estructura salarial como sucede en otros países de nuestro entorno y como lo ha puesto de manifiesto una reciente Recomendación del Consejo de la CE en la materia.

La segunda de las áreas de posible actuación es la que comprende el marco regulador de la estructura de la negociación colectiva que, añadida a las peculiaridades igualmente estructurales de nuestras organizaciones de trabajadores y de empleadores y a las inercias del pasado, han dado como resultado el actual e insatisfactorio entramado de unidades y niveles de negociación. A estos problemas y a esbozar algunas líneas de actuación en la materia, se dedican algunos párrafos en el Epígrafe de cuestiones conexas.

En cualquier caso no parece posible encontrar una senda que propicie la reducción de los principales desajustes del mercado de trabajo sin incrementar la sensibilidad de los salarios al nivel de desempleo, cuestión ésta que exigiría la inclusión, por parte de los agentes sociales, de la situación del mercado de trabajo en sus estrategias negociadoras.

(11) La situación descrita es aquélla que recurre a técnicas en las que los salarios -con independencia de la evolución de la productividad y en lugar de aplicar formulas de revisión del tipo de las diseñadas en los acuerdos interconfederales- crecen en la cuantía en que lo haga el IPC (previsto o pasado) más algunos puntos porcentuales.

E. El sistema de formación profesional.

La potenciación de la Formación Profesional es un mecanismo imprescindible para conseguir un aumento sostenido de la capacidad de generación de empleo, de la productividad y, por tanto, del poder de compra de los salarios. Para comprobarlo, basta con reparar en que tan sólo están ocupados el 9,5% de los analfabetos y menos del 21% de los trabajadores que no concluyeron los estudios primarios. El mercado de trabajo español consistentemente con el nivel de desarrollo del país- exige unas capacitaciones y cualificaciones a las que el actual sistema educativo hace ya frente gratuita y universalmente. La evidencia que liga tasa de ocupación y nivel de estudios no sólo puede definirse en términos negativos, sino, particularmente, en términos positivos: el 55% de los trabajadores -un 63% de los hombres y un 44% de las mujeres- con titulaciones de Formación Profesional se encuentran ocupados, mientras que este porcentaje alcanza el 58% y el 73% de los trabajadores con estudios anteriores a los superiores o superiores.

Reforzar las medidas activas de la política de empleo era, y continua siendo, un objetivo básico del Gobierno explicitado nítidamente en el Programa de Convergencia. Desde la aprobación del mismo, el Gobierno ha promovido disposiciones, alcanzado acuerdos con los interlocutores sociales y proseguido con el proceso de descentralización geográfica de las actividades de Formación.

Así, en el campo de la Formación Profesional Continua se ha rubricado el Acuerdo Tripartito entre las organizaciones empresariales, Sindicatos y Gobierno. En él, además de fijarse determinados compromisos de financiación de la Formación Continua, se atribuyó a los interlocutores sociales la organización, gestión y ejecución de las acciones formativas mediante la creación de entes paritarios. Se reconoció así la crucial responsabilidad que los agentes sociales tienen en este ámbito.

Por otra parte, el Programa Nacional de Formación Profesional presentado el pasado mes de febrero, también incorpora el Acuerdo al que habían llegado los agentes sociales y el Gobierno para ordenar conjuntamente la oferta de Formación Profesional. El Programa prevé dedicar en los próximos cuatro años alrededor de 800 mil millones de pesetas a formación reglada, lo que supondrá atender a más de un millón de trabajadores. El Programa igualmente contribuirá al establecimiento de un sistema de correspondencias y convalidaciones entre la Formación Profesional Reglada y la Formación Profesional Ocupacional.

Todos estos avances son alentadores, y, por ello, deben continuar y profundizarse en el futuro, para lo que debería de mantenerse la colaboración que a lo largo de los últimos meses han mostrado Gobierno, empresarios y sindicatos.

F. Los mecanismos de protección social.

La creación de sistemas de protección para los desempleados es uno de los elementos distintivos de las sociedades desarrolladas de nuestra área. Los esfuerzos que el Gobierno y la sociedad española han venido haciendo en este campo a lo largo de la última década son, sin duda, importantísimos tanto por lo que concierne al nivel de las prestaciones, como al número de personas a que se extiende.

Algunos datos contribuirán a clarificar la envergadura del esfuerzo realizado. Mientras que en 1982, la prestación media diaria por desempleo era de unas 1.000 pesetas, en 1992 esta prestación ha pasado a 2.800 pesetas/día, un aumento en pesetas constantes del 33%. Por otro lado, mientras que en 1982 tan sólo dos de cada cinco parados estaba cubierto por el sistema de prestaciones, en 1992 la proporción fue cuatro de cada cinco parados inscritos en las oficinas del INEM.

La existencia de un modelo de protección social en todos los países europeos no supone, sin embargo, que el diseño y financiación del mismo pueda o deba hacerse sin tener en cuenta los efectos que éste tiene sobre la actividad económica. Un nivel inadecuado de las prestaciones de desempleo, al igual que el de cualquier otro ingreso o renta no vinculados al trabajo personal, podría debilitar la intensidad del esfuerzo en la búsqueda de empleo y la disposición a aceptar ofertas de trabajo, comportamientos que, obviamente, podrían no facilitar la reducción de la tasa de desempleo. Además, ello puede impulsar la desvinculación de la negociación salarial de las condiciones económicas existentes y amortiguar el efecto compensador que, en otro caso, tendría la situación de los desempleados sobre la dinámica salarial.

Sectorialmente es igualmente evidente que, en la medida que la financiación del sistema la soportan las empresas y los trabajadores, aquellas empresas que están caracterizadas por una mayor rotación de sus plantillas reciben un subsidio desde las empresas en las que las condiciones de empleo son más estables, dado que si el sistema no existiese probablemente tendrían que pagar salarios más elevados para atraer a los trabajadores.

Evidentemente, de la existencia de un sistema de protección también se derivan efectos económicos positivos, tales como la posibilidad de adecuar mejor las ofertas de trabajo al nivel de calificación del demandante de empleo como consecuencia del alargamiento del período de búsqueda, con la consiguiente reducción de la probabilidad de que se encadenen nuevos despidos o bajas voluntarias y, por tanto, con efectos positivos sobre la productividad. Por otra parte, no puede desconocerse que los sistemas de protección social constituyen una aportación para suavizar las oscilaciones cíclicas de la economía.

Aunque por encima de este balance estrictamente económico se encuentre el valor de consolidar una sociedad más justa y cohesionada, es evidente que está en el interés de todos los miembros de la sociedad velar porque el funcionamiento del sistema de protección tenga los menores efectos económicos negativos. Y ello dependerá básicamente de cómo se estructuran una serie de elementos del sistema: el nivel de la prestación, su duración temporal, los mecanismos de control del cumplimiento de los requisitos legales establecidos para tener derecho a las prestaciones, etc.

El Gobierno, mediante el Real Decreto/Ley 1/92 -ahora Ley 22/92, de 30 de julio- actuó sobre la mayoría de esos elementos a fin de, aminorar, manteniendo un adecuado nivel de prestaciones, las repercusiones negativas que del sistema se derivaban sobre los incentivos a la búsqueda de empleo y sobre las finanzas públicas. Por tanto, la reforma llevada a cabo el año pasado prácticamente cubrió todas las áreas que internacionalmente se recomiendan a la hora de reequilibrar un sistema de prestaciones; aunque aún subsiste, como singularidad más marcada del sistema de protección español, la exención de las prestaciones por desempleo del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, un aspecto sobre el que sería conveniente profundizar en el análisis de sus consecuencias.

Junto a esta reforma, es evidente que el sistema debe continuar mejorando los procedimientos de control y de lucha contra el fraude a fin de asegurar que este crucial e irrenunciable mecanismo de solidaridad no se usa inapropiadamente y con costes, tanto económicos, como de respetabilidad, inaceptables para el conjunto de la sociedad.

Las medidas sociales de protección no se agotan con el sistema de desempleo. En nuestro país, al igual que en el resto de países europeos, la red de medidas pasivas de protección se complementan con otro tipo de actuaciones entre las que destacan, sistemas de protección dirigidos específicamente a los trabajadores de mayor edad.

En efecto, los trabajadores españoles que encontrándose entre los 60 y 64 años se han acogido al actual sistema de jubilaciones anticipadas -lo que supone la aceptación de una reducción actuarial de sus pensiones en torno al 8% por cada año de adelanto sobre la edad oficial de jubilación- ha crecido significativamente en los últimos años. De hecho, la tasa de actividad del segmento de población entre 55 y 64 años ha caído casi 3,5 puntos porcentuales para los varones. En 1990, los prejubilados ascendían a unos 250.000 trabajadores, lo que equivalía a alrededor del 12,5% de la población activa en ese segmento de edad. Este porcentaje es similar al registrado en Bélgica, pero sustancialmente mayor que el correspondiente a Francia (6,5%) y, particularmente, a Alemania (0,6%) o Reino Unido (0,3%).

VI. La extinción de la relación laboral. La movilidad externa.

Desde hace algún tiempo el modelo español de regulación legal del despido por causas económicas o tecnológicas con eje en la autorización administrativa previa y en una tarifa indemnizatoria mínima, viene siendo el centro de un intenso debate entre los sindicatos y las organizaciones de empleadores, en el que también participan las diversas opciones políticas y científicas.

La normativa española sobre suspensión o extinción del contrato de trabajo por causas económicas, tecnológicas o de fuerza mayor, es efectivamente una de las peculiaridades más relevantes de nuestra legislación laboral, con repercusiones económicas que no es posible infravalorar.

En primer lugar, basta un superficial análisis de la evolución histórica de nuestro nivel de empleo para advertir que la existencia de éste fuertemente tutelado régimen de extinción de contratos no ha servido para evitar en las épocas recesivas una abultadísima destrucción de empleo indefinido. En el período 1975-85, el número de trabajadores con contrato indefinido que perdieron su empleo ascendió a más de 1,3 millones de personas. En la etapa más reciente, -en concreto desde el tercer trimestre de 1991, momento a partir del cual comenzó a caer el empleo asalariado- la destrucción de empleo indefinido ha supuesto el 80% de la destrucción de empleo: 392.700 trabajadores con contrato indefinido han perdido su empleo, frente a una pérdida neta de 98.900 empleos de duración determinada.

Por tanto, si el objetivo de la normativa era disuadir al empleador de la utilización de esta vía externa de ajuste, los datos claramente indican que no se ha conseguido. Por el contrario, esta regulación -junto con las rigideces antes señaladas- ha producido efectos negativos muy claros sobre la eficiencia y la equidad. En particular, ha sido uno de los factores claves en la consolidación de una extrema dualidad en el mercado de trabajo y en el continuo aumento de la tasa de rotación.

Aunque es evidente que la reforma no podría, en modo alguno, diverger de las prácticas habituales que en este ámbito consagran los ordenamientos de los países comunitarios, resulta obvio que el mantenimiento de la actual regulación sería económicamente ineficiente y socialmente injusto. Efectivamente, si se desea realizar una reforma equilibrada y global del mercado de trabajo, atajando las distorsiones que imposibilitan un mayor crecimiento económico y una más elevada generación de empleo, es imprescindible actuar simultáneamente, no sólo sobre los obstáculos a la movilidad, sino también sobre los mecanismos de entrada y sobre los de salida del mercado de trabajo.

A la hora de abordar un examen del funcionamiento de nuestro mercado de trabajo para detectar las deficiencias estructurales que en el mismo pudieran concurrir en lo referente a la extinción de la relación laboral por motivos no imputables a la conducta del trabajador, conviene tener presentes dos circunstancias:

- * En primer lugar, la inexcusable necesidad de poner el tema de los despidos "económicos" en relación con el régimen jurídico que regula el sistema de contratación (modalidades contractuales).
- * En segundo lugar, las peculiaridades que, frente a la práctica totalidad de los sistemas laborales de nuestro entorno, presenta el actual sistema español. Entre ellas sobresale la intervención administrativa para autorizar determinadas decisiones empresariales en materia de extinción del contrato de trabajo. Como es sabido, uno de los efectos de esta autorización administrativa es el de potenciar la tendencia a que las indemnizaciones realmente pagadas resulten superiores a las legalmente establecidas.

Pese a que desde diversos sectores y organizaciones de intereses se hacen esfuerzos reduccionistas por centrar el debate en la supresión de la autorización administrativa previa a los despidos económicos, una reflexión en profundidad y convenientemente centrada reclama -como se ha señalado antes- globalizar los análisis, teniendo en cuenta -entre otras- cuestiones como el grado de correspondencia del modelo español con el vigente en los países más desarrollados de la Comunidad Europea, los efectos del sistema vigente sobre los costes reales de extinción y la contribución efectiva de esta exigencia legal al mantenimiento de los empleos en situaciones de crisis, y al saneamiento de las empresas con dificultades.

Estas reflexiones deberían de tener en cuenta el funcionamiento de los mecanismos reguladores de los tres "momentos" centrales de la relación individual de trabajo a los que se ha hecho referencia, en razón a las estrechas vinculaciones prácticas y jurídicas que existen entre ellos. Más aún cuando entre las hipótesis de reforma se incluyen las modalidades de contratación en la dirección de un reforzamiento del principio de causalidad.

Estas delicadas cuestiones están lejos de agotar un tema de gran complejidad, ya que cualquier planteamiento de modificación del actual marco jurídico exigiría remodelar otras instituciones y reglas laborales, y valorar con rigor el impacto de esos planteamientos sobre los sistemas de seguridad social y de prestaciones por desempleo.

Las conclusiones de tales análisis y valoraciones aportarían, sin duda, elementos para que una eventual reforma en esta materia se diseñara logrando -en lo sustancial-, un nuevo equilibrio entre todos los factores que componen el conjunto regulador de la movilidad externa:

- * Poderes dentro de la empresa (poder de dirección/poder de representación colectiva de los trabajadores).
- * Garantías y controles jurisdiccionales imprescindibles (papel de la Ley, de la autoridad administrativa y de los jueces).
- * Distribución de costes (a cargo del empleador y a cargo de los sistemas públicos de cobertura social).

Finalmente y para aquellos trabajadores que están excluidos del ámbito de la negociación colectiva, el Gobierno, si bien deberá respetar los acuerdos que sobre indemnizaciones por extinción de contrato pudiesen llegar libremente las partes, debería proteger los derechos de información de los accionistas de estas compañías exigiendo que en las Memorias Anuales apareciese el monto global de las indemnizaciones pactadas con sus directivos. Una revisión del tratamiento fiscal en los Impuestos de la Renta de las Personas Físicas y en el de Sociedades de las indemnizaciones superiores a los límites legales también contribuiría a mejorar el impacto que sobre la equidad global tienen actualmente estos contratos blindados.

VII. Otras cuestiones.

En los epígrafes precedentes se ha pasado revista a las cuestiones centrales que deberían de abordarse en este proceso de reflexión previo a la definición y puesta en marcha de las reformas a introducir en las regulaciones de origen estatal que operan sobre el sistema de relaciones de trabajo. Y al hilo de la presentación misma de los temas y de los problemas vinculados con la movilidad interna y externa de los recursos humanos, se ha puesto de manifiesto la necesidad de encarar -por razones de globalidad y equilibrio- algunas otras cuestiones estrechamente vinculadas a las que bien podrían ser los ejes de la futura reforma.

En primer lugar, la introducción de mayores espacios de movilidad y adaptabilidad debería hacerse de forma coordinada, avanzando en una dirección que refuerce los instrumentos de gestión colectiva de las dimensiones de la plantilla y de su configuración cualitativa, lo cual requeriría ampliar los derechos de información y consulta de los representantes de los trabajadores en todas aquellas áreas que tienen que ver con la configuración presente y futura de las plantillas, incluidas tanto las de índole económica como aquellas que tienen que ver con la planificación estratégica de los recursos humanos, así como las medidas sociales para amortiguar los efectos de las crisis.

En segundo lugar, esta misma dinámica de gestión colectiva y la aceleración del proceso de derogación de las Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo, abriría nuevos espacios al libre juego de la autonomía colectiva, lo que resulta a todas luces coherente con los principios rectores de nuestro modelo constitucional que deberán inspirar la reforma. Sin embargo, la actual estructura de la negociación colectiva -con excesivas adherencias de los esquemas predemocráticos y autárquicos- no está a la altura de las exigencias socioeconómicas actuales.

Si esto es así y con independencia de que las partes sociales decidan encarar medidas para su reconfiguración (o, incluso, para llevar a la práctica compromisos interconfederales pactados en los años 80 y aún sin ejecutar), sería desde todo punto de vista interesante reflexionar acerca de la conveniencia de adoptar medidas legislativas que apuntaran a promover la difusión o generalización del recurso a la negociación colectiva hacia nuevos ámbitos y la coordinación entre los distintos niveles de la actividad negociadora, así como afrontar la solución de los problemas que en la práctica han generado los sistemas vigentes de determinación de la representatividad de los interlocutores sociales.

La reflexión podría avanzar aún más y plantearse la necesidad y conveniencia de revisar la normativa reguladora del procedimiento de la negociación colectiva, incluso de la que dispone el carácter normativo del convenio colectivo; en relación con la jerarquía de las fuentes reguladoras de las relaciones laborales individuales y colectivas, es decir, abordar el problema de la irrenunciabilidad de derechos y los que se derivan del papel de los acuerdos individuales.

La mejora de las condiciones de salud y seguridad en las empresas españolas debe, por otra parte, constituir otro objetivo prioritario de la acción de los poderes públicos y de los interlocutores sociales en el mercado de trabajo. Las deficiencias de la actual normativa española en la materia y su incapacidad para responder a las profundas transformaciones operadas en los procesos productivos y en las propias formas de prestación del trabajo, junto con los altos índices de siniestralidad laboral, obligan a una acción en esta materia.

A la hora de abordar una reflexión sobre la reforma del mercado de trabajo como la propuesta, también es conveniente plantearse las ventajas e inconvenientes que acarrearía una diversificación del tratamiento normativo de determinadas cuestiones (despidos sobre todo, pero no exclusivamente) según la dimensión o el tamaño de las empresas.

El último de estos asuntos conexos está referido a los conflictos individuales y colectivos de trabajo y a la necesidad de actuaciones normativas y autónomas que apunten a reducir los actuales niveles de conflictividad y a racionalizar su desarrollo. Nuestras elevadas tasas de conflictividad constituyen uno de los hechos diferenciales más importantes en la dinámica de las relaciones de trabajo y un obstáculo añadido para la competitividad de las empresas españolas en el Mercado Unico comunitario que, en este aspecto, se caracteriza no sólo por tasas menores, sino, incluso, por una firme tendencia hacia su reducción.

VIII. Petición de dictamen.

El Gobierno ha acordado dirigirse al Consejo Económico y Social encomendándole que, teniendo presente las consideraciones y reflexiones contenidas en este Documento, elabore un Dictamen sobre las cuestiones que se anuncian a continuación:

1. Modalidades de contratación: consecuencias económicas, sociales y laborales del actual nivel de segmentación del mercado de trabajo; conveniencia de restablecer el principio de causalidad para la contratación temporal, y efectos de tal restablecimiento sobre la movilidad interna y los despidos "económicos"; y medidas para potenciar la utilización del contrato a tiempo parcial, así como para promover la inserción laboral de los jóvenes.
2. Movilidad funcional: impacto del marco regulador vigente sobre los requerimientos de adaptabilidad de los recursos humanos; cauces para facilitar la movilidad funcional de los trabajadores; papel de las Ordenanzas Laborales en esta materia y conveniencia de su derogación o reemplazo por normas Pactadas.
3. Movilidad horaria: el proceso de reordenación del tiempo ordinario y extraordinario de trabajo en España y en el resto de los países comunitarios; papel de las normas jurídicas que regulan la duración y distribución del tiempo de trabajo, y, en concreto, la conveniencia de introducir reformas en las regulaciones estatales vigentes en nuestro país; inserción del contrato a tiempo parcial dentro de aquel proceso; procedimientos de solución de los conflictos derivados de las propuestas empresariales, de carácter coyuntural, de reducción de jornada o suspensión temporal del contrato de trabajo por causas económicas o tecnológicas, incluyendo el análisis de criterios para reformar las normas estatales que lo definen.
4. Modificación sustancial de condiciones de trabajo y movilidad geográfica: evaluación de los efectos económicos y sociales del marco regulador vigente; análisis de vías alternativas (denuncia modificativa, o procedimiento colectivo autónomo).
5. Remuneración del trabajo: análisis de la estructura salarial: consideración acerca de las normas jurídicas de ordenación del salario; medidas de promoción de acuerdos colectivos que introduzcan modificaciones en dicha estructura, incluyendo el estudio de mecanismos para potenciar los conceptos salariales móviles vinculados a la productividad, el rendimiento y los beneficios.

6. Despido económico: incidencia del restablecimiento del principio de causalidad en la contratación sobre el despido colectivo por causas económicas; efectos económicos, sociales y laborales de la autorización administrativa previa y de la tarifa indemnizatoria legal; grado de correspondencia del modelo español con las soluciones adoptadas por los países más desarrollados de la Comunidad Europea; efectos de una eventual supresión de la intervención administrativa sobre la distribución de poderes dentro de la empresa, sobre la actividad judicial, y sobre el sistema de protección por desempleo. Análisis de la regulación y del papel del despido objetivo en relación con los temas anteriores dentro del nuevo contexto.
7. Cuestiones conexas: posibilidad de ampliar los derechos de información, consulta y gestión colectiva de la movilidad de los recursos humanos; conveniencia de reformar el modelo estatutario y la estructura de la negociación colectiva, así como determinados aspectos referidos a las relaciones entre norma estatal, autonomía colectiva, y autonomía individual; posibilidad de otorgar un tratamiento diversificado a algunos de los elementos de las relaciones laborales, en función de las dimensiones de la empresa; criterios para regular los procedimientos de solución no jurisdiccional de los conflictos del trabajador.

LAS RESISTENCIAS INFLACIONISTAS Y LOS SERVICIOS

Juan R. Cuadrado Roura
Catedrático de Economía Aplicada

A pesar de la situación recesiva, las tensiones inflacionistas siguen muy vivas en nuestra economía. El primer cuatrimestre del año situó la tasa anual de aumento de los precios (IPC) en el 4,6 por 100, teniendo que remontarse a 1985 para encontrar un resultado tan desfavorable como el del mes de abril. La inflación subyacente, que sin duda es el indicador que mejor refleja las tendencias de fondo en materia de precios, sigue prácticamente anclada en una tasa anual muy próxima al 6 por 100 (el 5,8%, concretamente, al cerrar abril).

El problema del desempleo y la necesidad de crear más puestos de trabajo de los que se destruyen constituye, en estos momentos, la demanda prioritaria de nuestra sociedad. Sin embargo, hay abundantes y bien conocidas razones para poder afirmar que la inflación es el principal enemigo de una economía sana y que la lucha por la **estabilidad de precios** debe ocupar un lugar absolutamente prioritario entre los objetivos de cualquier política económica que aspire a lograr buenos resultados en términos de crecimiento y de creación de empleo.

Entre dichas razones hay dos que pueden destacarse especialmente en estos momentos. La primera es que, con independencia de otros efectos negativos, cualquier proceso inflacionista implica una **pérdida de competitividad** con respecto al exterior cuando el diferencial de precios es desfavorable respecto a las economías con las que un país comercia y/o pretende comerciar. En este aspecto no hay que olvidar que, en 1992, el diferencial de los precios al consumo de España con respecto a los países de la banda estrecha del SME aumentó medio punto y que en el caso de los tres países comunitarios con un índice de precios al consumo más bajo la diferencia pasó de 2,9 a 3,2 puntos.

La segunda razón es que si España aspira todavía a cumplir las **condiciones de convergencia** establecidas en el Tratado de la Unión Europea (Maastricht), y por difícil que ello sea parece que **no deberíamos renunciar** a aproximarnos al máximo a dicha meta, uno de los elementos de referencia será que el diferencial entre la tasa promedio de variación de los precios en España y la de los tres países con una inflación más baja sea inferior a 1,5 puntos porcentuales durante el año anterior a la fecha del examen (1 de enero de 1997).

A estas razones podrían sumarse otras que hacen referencia a las malas relaciones entre inflación y asignación de recursos, o entre inflación y distribución de la renta. En todo caso, el corolario sería siempre el mismo: una economía sólo puede aspirar a ser sana si establece y garantiza la estabilidad de precios. Especialmente en un contexto de integración económica como el que supone la Comunidad Europea.

LOS SERVICIOS EN EL 'NUCLEO DURO' DE RESISTENCIA A LA BAJA DE LA INFLACION ESPAÑOLA

Desde estas páginas se ha insistido frecuentemente en el carácter "dual" de la inflación española, expresión que enfatiza el distinto comportamiento que siguen los precios de los bienes industriales y los de los servicios en los últimos años. Esta insistencia encuentra su justificación en el hecho, bien patente por cierto, de que, a nivel en que está situada, nuestra tasa de inflación prácticamente no responde ya a las medidas antiinflacionistas convencionales. Las causas últimas de que esto suceda están cada vez más claramente a la vista y entre ellas figura, desde luego, ese comportamiento 'diferencial' de la inflación y la necesidad de aplicar medidas que lo tengan realmente en cuenta si se desea actuar con eficacia.

Por supuesto que los precios de los servicios no son el único 'malo' de la trama. Los costes salariales y financieros, la presión fiscal, la fuerte deriva del gasto público y las rigideces de algunos mercados de bienes intermedios han jugado y juegan un papel clave en la **resistencia a la baja** de la tasa de inflación española. Pero, tanto si se toma como referencia el IPC como si se consideran los precios a la producción, lo que resulta evidente es que mientras los precios de los bienes industriales han experimentado incrementos cada vez más moderados, los de los servicios -salvo contadas excepciones- han discurrido siempre claramente por encima de la media.

El fenómeno no es nuevo en España, puesto que ya estaba presente en la década de los setenta, pero ha adquirido especial importancia a partir de 1985-86, es decir, coincidiendo con el inicio de la última fase expansiva de nuestra economía. El gráfico núm. 1 recoge la evolución de las tasas de variación media del IPC general y de los servicios durante el período 1981-1992 y muestra con bastante claridad este hecho, que al descender a datos más desagregados aparece todavía con mayor evidencia.

Desde la segunda mitad del 1984 los precios al consumo de los servicios han aumentado siempre por encima del IPC general y, por supuesto, de los precios de los bienes industriales, excluida la energía. De hecho, mientras en 1984 los servicios experimentaron un incremento de precios del 11 por 100, casi coincidente con los precios industriales (10,7 por 100), en 1992 las respectivas tasas de variación se han más que doblado, con un aumento medio del 10,7 por 100 en los precios al consumo de los servicios frente al 4,9 por 100 de los bienes industriales. La consecuencia es que esta fuerte elevación de los servicios explica el 45,5 por 100 del aumento del IPC en el último ejercicio, a pesar de que su peso en la ponderación actualizada del dicho indicador no es -todavía- muy elevada (22,5%).

Este dispar comportamiento de los precios industriales con respecto a los de los servicios tiene un carácter claramente acumulativo del que, como más tarde veremos, se derivan algunas consecuencias muy importantes para la economía española, tanto desde la óptica de las relaciones intersectoriales, como en la determinación de los aumentos salariales.

El gráfico núm. 2 refleja bastante bien el carácter **acumulativo y diferencial** que ha tenido la evolución del IPC en los bienes industriales y en los servicios durante el período 1985-1992. Al cerrar este último año, el índice acumulativo de variación anual era 149,1 en el caso de los bienes industriales al consumo y del 205,5 en los servicios. Las respectivas espirales del gráfico muestran, posiblemente mejor que largas explicaciones, el **dualismo** de la inflación española al que antes se hizo referencia. Mientras los precios de los productos industriales han ido atemperando su crecimiento y se han ajustado cada vez más a los de nuestros competidores, en razón de la mayor exposición de este sector a la competencia internacional, las actividades de

GRAFICO NUM. 1
EVOLUCION DEL IPC GENERAL Y DE LOS SERVICIOS
EN ESPAÑA (1981-1992)

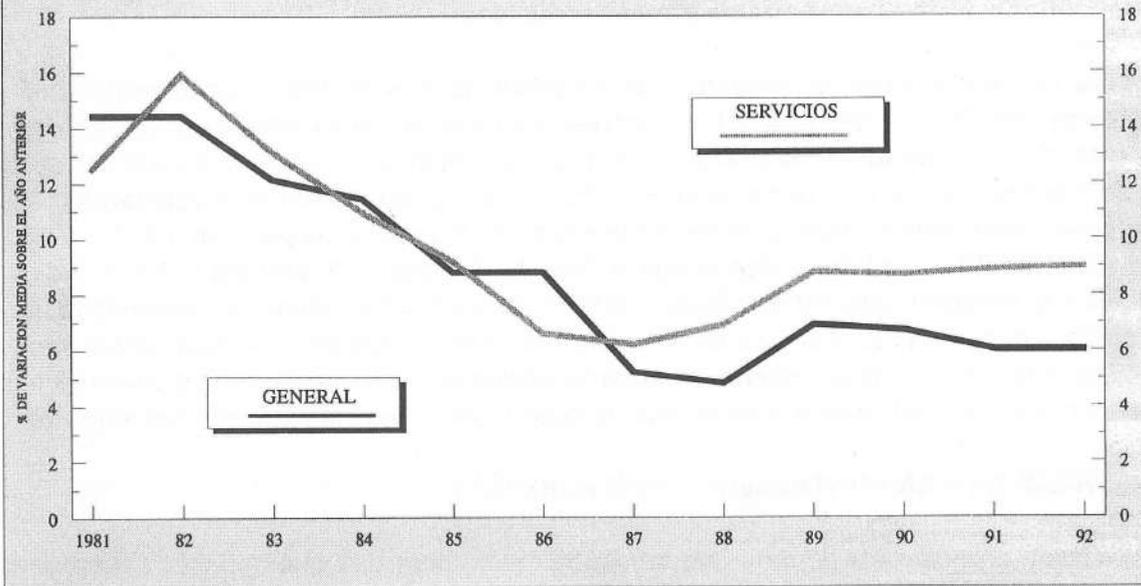
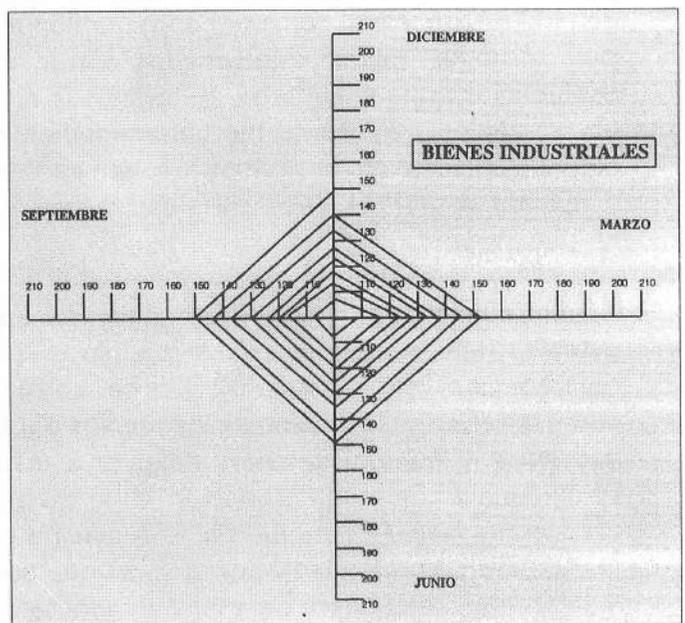
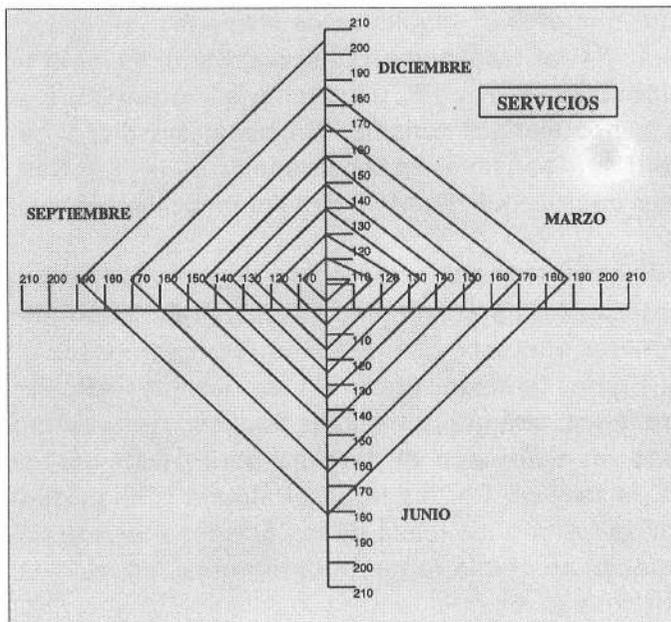


GRAFICO NUM. 2
EVOLUCION DEL IPC. EN LOS BIENES INDUSTRIALES Y LOS SERVICIOS
INDICE ACUMULATIVO DE VARIACION ANUAL 1985 - 1992



servicios -mucho más al abrigo de dicha competencia y con notables rigideces en el interior- han podido seguir empujando los precios al alza, convirtiéndose así en un claro foco de resistencia para el logro de unas tasas de inflación más reducidas.

Estos hechos quedan igualmente claros cuando lo que se toma como referencia son los deflatores del PIB por sectores. Por razones esencialmente estadísticas, las diferencias de comportamiento entre los deflatores de los precios industriales y los de los servicios aparecen más matizadas que las que nos muestra el IPC, pero siguen siendo muy relevantes. Tomando como base 1980 (índice 100), el deflactor implícito de los servicios pasó en 1991 a 270,8, el de la industria a 223,1 y el de la agricultura a 192,4. Aunque la diferencia entre el índice de los servicios y el deflactor general del PIB pm. (253,2) es menos llamativa que la reflejada por el IPC, esta dispar variación entre los precios por sectores es la que permite explicar, entre otras cosas, el singular avance que viene experimentando la participación de los servicios en el PIB (a precios corrientes de cada año), frente al retroceso de la agricultura y de las actividades manufactureras.

DIFERENCIAS DE COMPORTAMIENTO POR RUBRICAS

Aceptada la tendencia general que se acaba de exponer hay que señalar, sin embargo, que no todos los precios de los servicios han tenido ni tienen un comportamiento similar. De hecho, los precios de algunas rúbricas de servicios incluidas en el cálculo regular del índice de precios al consumo han registrado tasas de variación anual muy próximas al IPC general de cada año, mientras los precios de otros servicios se han mantenido siempre claramente por encima del mismo.

El cuadro núm 1 recoge las tasas medias anuales de variación de los precios de una serie de servicios incluidos en cálculo del IPC, cubriendo el período que va desde 1987 hasta abril del presente año. Las rúbricas que se han situado continuamente por encima de la media del índice general de precios al consumo son, por supuesto, numerosas: alquileres de viviendas, servicios para el hogar, gastos relacionados con la medicina, el transporte público urbano, el ocio y esparcimiento, la enseñanza en todos sus niveles (EGB, BUP y FP, universitaria y otros gastos en educación), así como los correspondientes a hostelería y turismo. Se trata, sin duda, de bloques de gasto cuyos precios resultan particularmente sensibles en la percepción de las familias y que en bastantes casos ni siquiera son unos gastos que puedan considerarse fácilmente renunciables.

Entre los grupos de servicios en los que los precios han permanecido a niveles relativamente estables figuran algunos cuyos mercados suelen ser bastante competitivos (complementos y reparaciones textil; reparaciones de calzado), pero también otros donde la intervención administrativa en la fijación de los precios es clara (agua, energía, transporte público interurbano, y correos y comunicaciones, dejando a un lado en este caso el dato de abril 1993 por la coincidencia que se ha producido en la revisión de tarifas). Por último, hay alguna rúbrica que parece que refleja bastante mal la evolución real de los precios (caso de los correspondientes a la vivienda en propiedad), por razones que se relacionan con la toma de datos estadísticos y la fijación oficial del coste del metro cuadrado construido.

En cualquier caso, lo que estas diferencias ponen de manifiesto es que, sin poner en duda la afirmación general sobre la incidencia de los precios de los servicios en la inflación, tanto para entender el problema como para atacarlo hay que descender siempre a lo que podríamos calificar como **la microeconomía de la inflación** de los servicios. Es ésta una idea en la que ya insistimos en un artículo anterior (Ver 'Cuadernos de Información Económica', nº 70, enero 1993), a la cual

hacen referencia algunos estudios foráneos recientes al analizar lo que ocurre con los precios en los ámbitos de la sanidad, los transportes, la educación, la hostelería y similares o los servicios más personales. Porque, lo que está bien claro es que el proceso y las condiciones de la formación de los precios en cada uno de estos campos no son comparables. A diferencia de los bienes, los servicios no siempre son de fácil sustitución y los mercados suelen ser mucho menos transparentes y menos competitivos.

LAS CAUSAS...

A pesar de la importante observación anterior, es posible señalar algunas causas de carácter general que explican la deriva inflacionista que registran los precios de los servicios, tanto en España como en una gran parte de los países europeos. Asimismo intentaré destacar las principales y más graves consecuencias que se derivan del hecho. Todo ello nos permitirá sugerir más tarde algunas propuestas para la acción. La resistencia a la baja de los precios de los servicios no es, como acabamos de señalar, un hecho peculiar español. La mayor parte de los países europeos se enfrentan también a este hecho. Incluso en una economía tan abierta y, sobre todo, tan extensa como la norteamericana el fenómeno está bien presente y es objeto de particular atención, tanto académica como desde la óptica de la política económica.

A título de ejemplo, el gráfico núm. 3 muestra la evolución del IPC general y de los servicios en el período 1981-1992 en Alemania, Francia, Italia y Holanda. Salvo durante pequeños períodos, los precios de los servicios han discurrido siempre por encima del índice general. En el último ejercicio (1992) la tasa de variación del IPC de Alemania fue del 3,97%, mientras los servicios aumentaban a una media anual del 5,655. En Francia, las tasas respectivas fueron el 2,5% y el 4,1% y en Holanda el 3,71% y el 5,65%. La comparación entre las tasas medias de variación de los precios de los bienes industriales y los de los servicios en estos mismos países todavía ofrece diferencias más marcadas.

Pero, ¿cuáles son las causas de que este comportamiento de los precios de los servicios?

Generalizar es difícil porque cada país tiene sus peculiaridades (nivel de ingresos diferente, mayor/menor grado de socialización de los servicios, pautas culturales y sociales distintas, etc.). Sin embargo, tanto en el caso de España como en el de otros países de nuestro entorno las **principales causas** que inciden en los aumentos de precios de los servicios pueden ordenarse teniendo en cuenta algunos factores básicos que influyen desde el lado de la **demand**a y desde el de la **oferta**. Dados los objetivos de este artículo, me referiré muy sintéticamente a este conjunto de factores, dejando para otra ocasión algunos desarrollos en profundidad. El esquema adjunto permite, en todo caso, comprender las interrelaciones entre las principales causas y consecuencias de los aumentos de los precios de los servicios.

Es indudable que, en los últimos años, **la demanda de servicios** está aumentando tanto por parte de las empresas como por las familias. En el caso de las empresas concurren dos hechos básicos que lo justifican. El primero es que la creciente complejidad y globalización de las economías, las nuevas exigencias y modos de gestión (en los ámbitos de las compras, la producción, las ventas y la postventa), los cambios técnicos, y el hecho de tener que desenvolverse en unos marcos legales cada vez más complejos y cambiantes, hacen que las empresas manufactureras (pero también las agrarias y las del propio sector servicios) necesiten muchos más servicios que en el pasado para desarrollar con eficiencia su actividad. La segunda es que, por razones que se relacionan con el control y reducción de costes y con el logro de una mayor eficiencia y flexibilidad organizativa, bastantes empresas han procedido en los últimos años

o bien a una 'externalización' de los servicios que anteriormente tendían a desarrollar dentro de sus propias organizaciones, o bien, deciden simplemente su adquisición en el mercado, buscando la máxima calidad y el mínimo coste.

CUADRO NUM. 1

EVOLUCION DEL IPC POR RUBRICAS DE SERVICIOS

Tasa de variación sobre el año anterior (media anual)

	VIVIENDA						
	Complementos y reparaciones textil	Reparaciones de calzado	Calefacción			Servicios para	
			Alquiler	aluminado y distribución de agua	En propiedad	el hogar	Medicina
1987	6,87	3,37	5,21	-0,86	4,13	7,23	7,36
1988	4,71	3,34	6,54	2,43	6,34	8,22	8,58
1989	3,92	4,28	9,13	3,34	8,64	9,60	8,45
1990	4,59	5,31	8,49	7,59	7,71	10,94	9,60
1991	5,52	5,38	8,90	8,44	6,71	10,60	12,94
1992	6,83	8,59	8,39	6,40	6,18	11,04	12,25
1993 ABR. ⁽¹⁾ ..	5,76	6,68	10,20	7,19	5,68	8,54	7,24

	TRANSPORTE			
	Transporte personal	Transporte público urbano	Transporte público interurbano	Correos y comunicaciones
	1987	4,99	6,08	3,96
1988	3,80	7,94	4,70	2,12
1989	7,11	5,18	4,34	0,35
1990	7,64	4,15	7,19	3,25
1991	8,38	12,58	9,06	5,62
1992	7,41	10,95	7,23	6,28
1993 ABR. ⁽¹⁾ ..	6,98	11,17	5,25	11,65

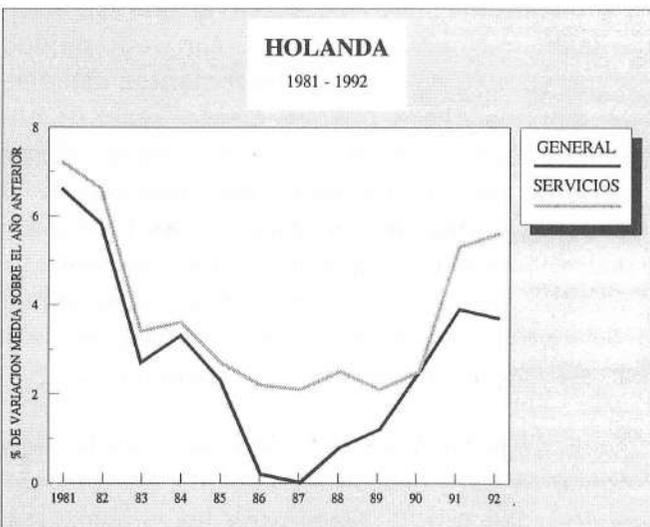
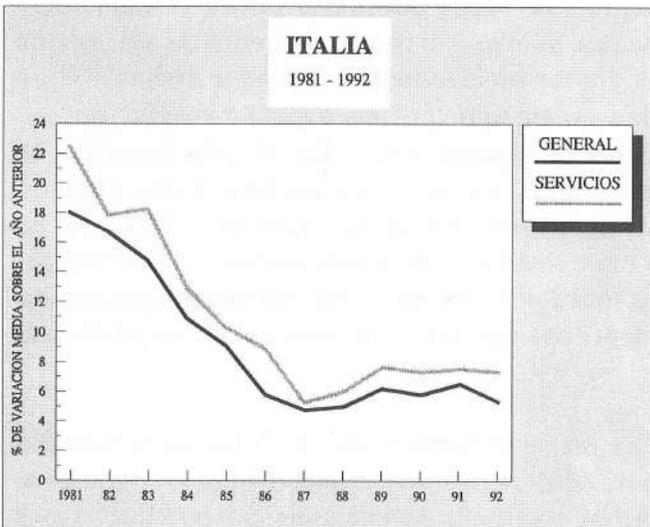
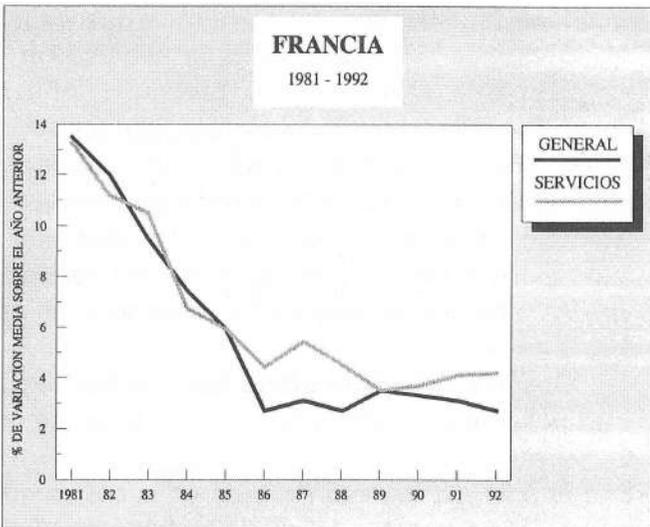
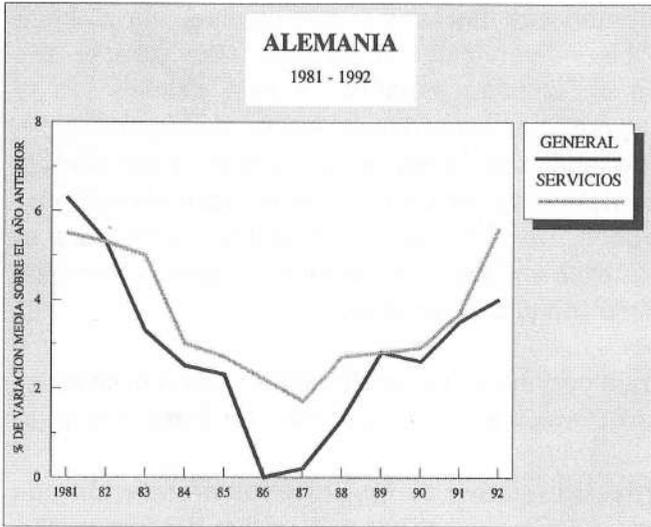
	CULTURA				OTROS GASTOS		
	Esparcimiento	Enseñanza		Enseñanza Universitaria	Otros gastos de enseñanza	Turismo y hostelería	Otros bienes y servicios
		General	Básica				
1987	6,93	1,30	6,79	4,11	6,54	7,00	6,14
1988	7,72	6,97	7,98	5,53	5,47	7,20	4,78
1989	5,48	6,51	7,71	3,74	5,83	8,75	4,57
1990	7,35	6,76	9,42	5,52	7,22	9,63	6,26
1991	7,08	7,19	10,55	6,94	9,06	9,51	6,33
1992	8,71	13,07	10,31	7,13	8,98	9,67	6,37
1993 ABR. ⁽¹⁾ ..	7,79	9,81	9,16	8,84	8,32	7,49	3,93

⁽¹⁾ Sobre abril de 1992

Fuente: IPC. (INE.)

GRAFICO NUM. 3

EVOLUCION DEL IPC GENERAL Y DE SERVICIOS



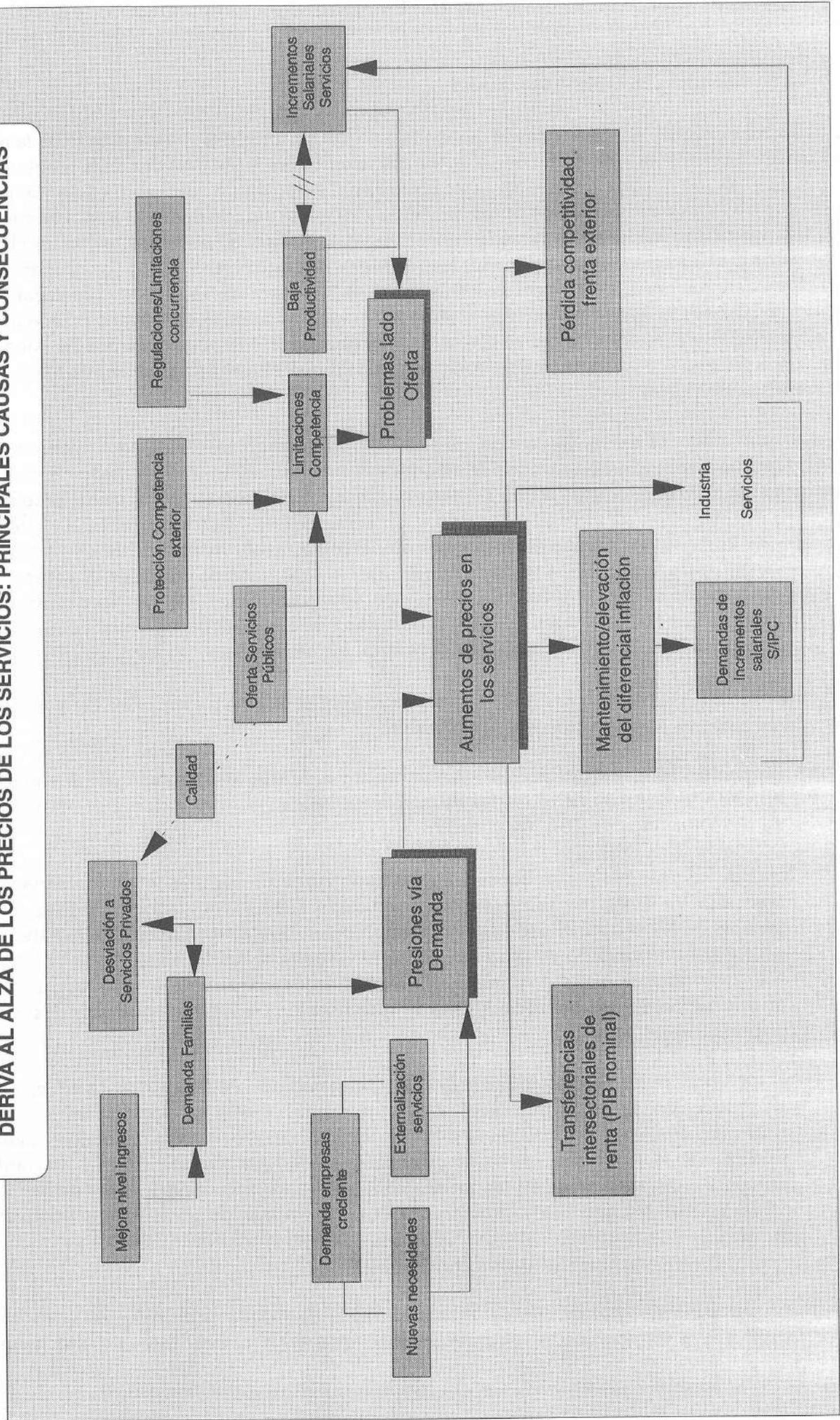
El crecimiento de la demanda de servicios por parte de las familias cuenta también con evidencia empírica y es fácilmente explicable. Por una parte está el simple cumplimiento de la llamada 'ley de Engel', que relaciona los cambios en la demanda de consumo de los individuos y de las familias con los aumentos que experimentan sus ingresos y que explica, vía elasticidad-renta, la tendencia hacia la adquisición de bienes/servicios 'superiores'. Por otra, y ello seguramente está teniendo particular influencia en el caso español, la baja calidad y/o la insatisfacción proporcionadas por algunos servicios públicos suele derivar hacia un **desplazamiento** de la demanda de los mismos hacia el sector privado. Los casos de la medicina y sanidad, la educación, el correo, la formación profesional especializada y los transportes ofrecen abundantes ejemplos de este tipo de 'giro'. Un giro que implica, por otra parte, un doble coste para el ciudadano y para el país: sostener los servicios públicos y pagar -a veces a un coste excesivamente alto, por la falta de competencia- un servicio privado alternativo.

Desde el **lado de la oferta** hay dos problemas que concurren negativamente en una gran parte de los servicios y que influyen directamente en sus precios y en la resistencia de éstos a la baja.

El primero y más conocido es la **baja productividad** relativa de los servicios en relación con los demás sectores, así como su **lento crecimiento**. La principal razón explicativa de este hecho es, como se sabe, que las actividades de servicios suelen ser intensivas en factor trabajo y que la sustitución del mismo (por capital/tecnología) no siempre es fácil, o ni siquiera posible. Paralelamente, hay que subrayar que los incrementos salariales del sector pocas veces suelen relacionarse con la lenta evolución de su productividad, sino con el propio aumento de los precios al consumo (IPC), con los incrementos salariales logrados en la industria y con las presiones que en algunos casos pueden ejercer quienes ofrecen su trabajo (por su especialización, por su singularidad, la falta de transparencia del mercado de trabajo, etc.). En el caso español, la evidencia empírica muestra que, con carácter casi general, los aumentos en las retribuciones de las actividades de servicios (tasas próximas y por encima del 8 por 100 en 1992) no se diferencian excesivamente de los alcanzados en los demás sectores productivos. Todo indica, además, que salvo en situaciones especialmente recesivas, los servicios trasladan con mayor facilidad los aumentos salariales a los precios finales, cosa que también parece posible en el caso de las retribuciones de los profesionales.

El segundo factor que incide sobre la oferta de un buen número de servicios es la **limitada concurrencia y competencia** con la que bastantes de ellos se desenvuelven, lo que, en definitiva, revierte en que la fijación de los precios pueda hacerse bajo condiciones de dominio o por decisiones 'fuera del mercado'. En algunas actividades de servicios -bastantes-, esto es ya una realidad de partida porque están claramente al abrigo de la competencia exterior. En otras, que a veces coinciden con las anteriores, lo que ocurre es que los oferentes operan bajo condiciones y limitaciones especiales que restringen la libre competencia (regulaciones administrativas, normas de los colegios profesionales, exigencias para la entrada en la actividad, etc.). Por último, hay una serie de campos -desde el sanitario y la educación hasta los transportes, el correo y las telecomunicaciones- donde la presencia del sector público en la oferta resulta muy importante, cuando no decisiva en los casos en que la empresa u organismo público operan en condiciones de monopolio. La producción, los precios, la eficiencia no suelen moverse entonces por las presiones del mercado sino por motivaciones y objetivos de carácter político-social.

DERIVA AL ALZA DE LOS PRECIOS DE LOS SERVICIOS: PRINCIPALES CAUSAS Y CONSECUENCIAS



...Y SUS PRINCIPALES CONSECUENCIAS

La conjunción de las presiones **vía demanda** y de los factores que, desde el **lado de la oferta**, limitan la competencia y permiten una inadecuada relación entre los avances de la productividad y los que experimentan los costes y el excedente empresarial, explican bastante bien la resistencia a la baja de los precios de los servicios y su quasi-natural deriva al alza. Por supuesto que hay bastantes matices que deberían anotarse aquí, aunque no podemos entrar en ellos. Es evidente, por ejemplo, que no todos los servicios experimentan bajos progresos en su productividad; los casos de los sectores más tecnificados (transportes, y telecomunicaciones) y los de algunas actividades que han experimentado cambios organizativos y avances tecnológicos de cierta importancia, como la banca o el comercio, representan excepciones que hay que tener en cuenta (aunque no es extraño que, a su vez, la libre competencia siga teniendo limitaciones en dichas actividades).

De igual modo, la demanda de algunos servicios (entre ellos, los destinados a empresas, el transporte de mercancías y otros) se relacionan más directamente que en otros casos con la evolución del ciclo económico, lo que sin duda da lugar a un comportamiento de los precios más ajustado a la evolución del mercado. Por último, algunos servicios están experimentando un claro proceso de internacionalización y de mayor competencia como consecuencia de la creciente apertura de nuestra economía, aunque la manifestación real de estos procesos es distinta de la que se produce en el campo industrial. Bastantes servicios no son, de hecho, exportables ni importables, lo que obliga al suministrador a moverse hacia los mercados (inversiones directas en el país) o al demandante a desplazarse al centro/país de oferta.

En todo caso, lo que es indiscutible es que los aumentos de los precios de los servicios tienen **tres consecuencias económicas muy importantes:**

- 1º En primer lugar, determinan el mantenimiento e incluso la elevación del diferencial de inflación y, en razón de todas las causas antes indicadas, la resistencia de esta última a su disminución.

Una de las más negativas consecuencias de lo anterior es que al influir los servicios en la tasa de variación del IPC y ser éste el indicador que se toma como referencia mínima para las revisiones salariales en la industria, tiende a operarse un deterioro de este último sector (menor aumento de sus precios vs. mayores costes salariales) que se ve obligado a encarar una de estas dos salidas: la reducción del excedente o la reducción de los costes laborales mediante una mayor tecnificación/capitalización y la consiguiente disminución del empleo.

- 2º El aumento de los precios de los servicios influye también de forma directa en los costes de producción de los demás sectores, y muy especialmente en el industrial, en cuanto utilizador creciente de los mismos como 'inputs' de producción (la amplia gama de servicios a las empresas, los transportes, las relaciones externas, etc...)... Los análisis comparativos realizados con las tablas input-output de la economía española de 1970, 1980 y 1985 prueban bien claramente la importancia que los servicios han adquirido en la tabla de inputs intermedios y, en consecuencia, su creciente incidencia en los costes de producción de las actividades manufactureras.
- 3º Lo señalado en los dos puntos anteriores revierte -en último término- en unos costes productivos crecientes y en la consiguiente pérdida de competitividad del sector industrial

frente al exterior, sólo compensable con ganancias de productividad más altas o mediante una limitación del margen de beneficios. Ambas soluciones tienen implicaciones directas e indirectas muy importantes en las que no parece necesario entrar ahora.

- 4º Por último, el diferente comportamiento de los precios por sectores da lugar a que se produzcan transferencias intersectoriales de renta. La evolución de la estructura del PIB valorado a pesetas corrientes en España refleja con claridad este proceso, al cual ya nos hemos referido anteriormente. Valorado en pesetas de cada año, el PIB de los servicios ha ganado más de 12 puntos en su participación en el total desde los primeros setenta hasta la fecha.

CUATRO POSIBLES FRENTE DE ACTUACION

Las negativas consecuencias del comportamiento de los precios de los servicios están claras. Y, si es así, se hace necesario actuar sin más retrasos y de manera eficaz. Pero, como en tantos otros casos, es más fácil describir la enfermedad y detectar sus causas que sanarlas. Hay que tener en cuenta, además, que estamos hablando de un problema que responde a causas estructurales y no de carácter meramente coyuntural. Los cambios y mejoras seguramente serán, por tanto, más lentos de lo que podría ser deseable. Hay cuatro frentes en los que es posible dar ya la batalla y avanzar:

I. Necesitamos disponer de un análisis exhaustivo de las restricciones a la competencia que existen en las distintas actividades de servicios.

Pensar en la posible aplicación de medidas de tipo general tiene escaso sentido. El carácter tan heterogéneo del sector servicios aconseja un análisis particular de cada una de las actividades y sus problemas. Anteriormente hemos hablado ya de la 'microeconomía' de la inflación de los precios de los servicios. Hay que estudiar bien cada caso y sus circunstancias y sólo así podrá actuarse con eficacia. Disponer de una información objetiva y actualizada debe constituir, pues, el primer paso.

Hace algo más de un año (marzo de 1992), en un documento que ha caído en el olvido pero que contenía compromisos de política económica muy importantes (El Programa de Convergencia), el Gobierno se comprometió a encomendar "al Tribunal de Defensa de la Competencia la realización de un estudio de la legislación sobre precios administrados, exclusividades, situaciones de monopolio y condicionamientos al ejercicio profesional, a fin de que puedan ser identificados los costes del sistema de regulación de un amplio conjunto de sectores".

El informe en cuestión debía haberse presentado en el último trimestre de 1992 y en él, de acuerdo con dicho compromiso y mandato, debían incluirse "propuestas concretas de modificaciones normativas, identificando la Administración que debería llevarlas a cabo".

Al parecer, en estos momentos existe ya un informe global elaborado por el TDC. Sin embargo, sólo se ha difundido -y de ello hace varios meses y con criterios estrictos- un avance relativo a los colegios profesionales. Creemos que -si efectivamente existe- el estudio debería darse a conocer en su totalidad y discutirse a fondo para, sobre esta base informativa, proponer la toma de medidas concretas. Medidas que no sólo corresponderán de la Administración Central, sino a las comunidades autónomas e incluso a las entidades locales.

II. Avanzar hacia la desregulación del ejercicio de las actividades de servicios.

En todos los campos en que ello sea posible hay que proceder a 'desregular' la prestación de las actividades de servicios con objeto de **estimular la competencia** en el ámbito de la oferta, sin perjuicio de que se mantengan aquellos controles o normas que sean necesarios por razones de seguridad o para salvaguardar las garantías del usuario.

En este sentido, entendemos que hay que retomar el debate sobre el papel de los colegios profesionales y proponer medidas que supongan la suavización e incluso la supresión de las barreras de entrada, así como de bastantes regulaciones innecesarias que afectan al ejercicio de muchas actividades profesionales. Entre ellas las normas que se refieren a la existencia de tarifas profesionales mínimas.

Tampoco tiene mucho sentido que para desarrollar ciertas actividades (instalaciones, reparaciones, etc.) haya que contar con una autorización previa. En definitiva, es preciso **eliminar** todos aquellos obstáculos que impidan el crecimiento de la oferta de servicios o que supongan restricciones para el ejercicio de una actividad. Sólo así, frente a una demanda creciente, podrá pensarse en aumentos más moderados de los precios de algunos servicios.

En línea con todo lo anterior habría que acelerar también el cumplimiento de algunos compromisos y reformas que ya fueron incluidos (hace quince meses) en el Programa de Convergencia o que se derivan de nuestra integración en la CE y del Acta Unica. Este es el caso de la liberalización de las telecomunicaciones, donde la prestación de algunos servicios que la CTNE realiza en régimen de monopolio debe desaparecer entre este año y 1996, o el de algunas leyes propias y comunitarias que obligan a introducir cambios en las concesiones de servicios, la fijación de precios por vía administrativa y las situaciones de monopolio en los ámbitos del transporte terrestre, el marítimo y el aéreo.

III. Disminución del sector público.

Para ampliar la oferta de servicios colectivos no hay que pensar necesariamente en un aumento de la dimensión del sector público. Decidirlo así sería emprender claramente un mal camino. Es bien sabido que, en los últimos años, la actividad del sector público como proveedor directo de bienes y servicios ha exigido la canalización de recursos cada vez más cuantiosos, tanto para cubrir la simple prestación como para absorber las pérdidas anuales generadas.

En consecuencia, las medidas a desarrollar en este campo pueden centrarse en tres puntos:

- a) Reducir el tamaño y el papel del sector público en los servicios. El hecho de que unas necesidades sean de carácter colectivo o de que su cobertura responda a razones sociales muy claras no debe significar que el sector público tenga que ser -forzosamente- quien las preste de forma directa. El sector privado puede y debe colaborar en ello. La experiencia muestra, además, que el sector público (organismos y empresas públicas) no siempre es capaz de garantizar la provisión de los servicios, ni la calidad deseada, ni una gestión eficiente. En ocasiones, una falta de rentabilidad crónica va acompañada incluso de una estructura de costes mal conocida o inadecuada. La privatización (parcial o total) de algunas empresas públicas seguramente actuaría como revulsivo, si al mismo tiempo se eliminasen las posiciones monopolísticas de las que dichas empresas disfrutaban.

- b) Hay dos ámbitos en los que la presencia del sector público deberá mantenerse: el educativo y el sanitario. Pero, en ambos terrenos es preciso desarrollar una clara lucha por la calidad de las prestaciones y por el logro de mejoras en la gestión de los recursos. Una mayor participación del sector privado en ambos campos parece que podría ser muy positiva.
- c) De acuerdo con lo señalado en a), hay que plantearse sino la privatización total, al menos la de algunos de los servicios que prestan determinadas empresas públicas. Los casos de Renfe, Iberia, Aviaco, Transmediterránea y otros son claros. Por razones político-sociales algunos servicios deberán seguir en el ámbito público para garantizar unos mínimos a todos los ciudadanos en materia de transportes, pero los costes de estas decisiones para el conjunto de la sociedad deben quedar muy claros en los Presupuestos del Estado. No tiene sentido, por ejemplo, que la explotación de algunos servicios aéreos con un elevado tráfico y que son muy rentables deba seguir en régimen de monopolio, haciendo que el usuario pague no sólo un billete a un precio más caro del que resultaría en un mercado más competitivo, sino el mantenimiento de los servicios que no son rentables y, por último, las pérdidas anuales de las compañías. En el caso de Renfe, cabe igualmente dar entrada al sector privado en ámbitos como el de los ferrocarriles de cercanías, algunas líneas de larga distancia e incluso los transportes de mercancías.

IV. Ajustar los incrementos salariales a la productividad.

Con unos incrementos en las retribuciones salariales en los servicios (1992) comprendidos entre el 6 y el 11 por 100, resulta difícil pensar que los precios puedan moverse en torno a unos aumentos del 4 por 100, siendo la productividad aparente del sector muy baja (escasamente superior a cero en un buen número de actividades).

La contención de los sueldos y salarios, así como la reducción de otros costes de producción (fiscalidad municipal-IAE-, alquileres, energía, costes financieros...) es absolutamente necesaria para que los precios de los servicios acaben moderando sus aumentos.

La actual situación recesiva contribuirá, posiblemente, a que las reivindicaciones salariales del sector sean mucho más moderadas este año. Pero hay que establecer acuerdos que miren, sobre todo, hacia el futuro, para que los incrementos salariales (y los consiguientes aumentos de los beneficios y de las retribuciones de los profesionales) no sigan dañando a nuestra economía, perjudicando no sólo la estabilidad sino la creación de empleo.

En la última década, sectores tan concretos como la Hostelería y la Restauración han perdido gran parte de su ventaja competitiva a escala internacional en razón de sus crecientes costes y precios. Mejorar las condiciones de partida del sector en términos de retribuciones -años sesenta- era absolutamente necesario e inevitable. Pero, el perjuicio que nos hemos causado al acelerar los aumentos en los costes será ya difícilmente recuperable y, al final del trayecto, en ésta y en otras ramas, lo que realmente se recogen son cierres de establecimientos y destrucción de empleo. Incluso en un sector tan intensivo en factor trabajo como son los servicios.

NOTAS

* Deseo agradecer a Pablo Alcaide su colaboración en la preparación de los cuadros y gráficos.

* Referencias bibliográficas:

BAUMOL, W.J. (1985): "Productivity policy and the service sector", en: Inman, R.P. (ed), *Managing In Service Economy*, Cambridge University Press, Cambridge y N. York.

CASARES, J. y REBOLLO, A. (1993): "Inflación y distribución comercial. Una nota para el análisis de la inflación en los servicios", *Información Comercial Española*, Nº 713, enero.

CUADRADO, J.R. (1993): "Precios de los servicios e inflación: un campo para las políticas microeconómicas y de reordenación"; *Cuadernos de Información Económica*, nº 70, enero.

CUADRADO, J.R. y DEL RIO, C. (1993): *Los servicios en España*. Pirámide, Madrid.

DEL RIO, C. (1992): *Evolución de los servicios en España*, Secret. de Estado de Economía, MEH., Madrid.

DOCUMENTO DEL MES

DISCURSO DE PRESENTACION DEL INFORME ANUAL,
PRONUNCIADO POR EL GOBERNADOR ANTE EL CONSEJO
GENERAL DEL BANCO DE ESPAÑA

**DISCURSO DE PRESENTACION DEL INFORME ANUAL,
PRONUNCIADO POR EL GOBERNADOR, LUIS ANGEL ROJO,
ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL BANCO DE ESPAÑA**

Señores Consejeros:

El Informe Anual del Banco de España que tengo la satisfacción de presentar, hoy, ante ustedes, se refiere a un período especialmente difícil tanto para el conjunto de los países industrializados como para la economía española.

Los países industrializados se han visto dominados, en estos últimos años, por una fase de recesión más intensa y duradera que lo previsto, sin que la recuperación acabe de cobrar vigor, en unos casos, ni se anuncie para un horizonte cercano, en otros. Las economías que se adentraron primero en el período contractivo -como Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido y otros países anglosajones- muestran tasas de crecimiento de la demanda y el producto más firmes o parecen estar saliendo de la recesión, como en el caso británico; pero ninguna de ellas se ve libre de retrocesos e incertidumbres, en unos procesos de recuperación cuyo afianzamiento se confía al año 1994. Las economías que se han incorporado más tardíamente a la recesión -entre las que se encuentran Japón y la mayoría de las de la Comunidad Europea- no parecen haber superado aún, por su parte, la fase más baja del ciclo, sus expectativas de recuperación en 1993 son muy escasas y dependerán, de modo crucial, en 1994, de las políticas económicas que instrumenten en los próximos meses. Vivimos, en definitiva, momentos en los que es importante tratar de extraer lecciones de la experiencia y de los errores del pasado reciente, y reflexionar sobre las líneas más adecuadas para actuar en el futuro cercano.

Las causas generales de la atonía persistente de la actividad económica son de índole diversa. En primer lugar, están las características del período precedente de auge: por una parte, su intensidad y duración, capaces de inducir errores y desajustes abundantes y de lenta depuración posterior: por otra, los fuertes aumentos registrados en los precios de los activos financieros y reales y en el nivel de endeudamiento de las familias -consecuencia, en buena medida, de procesos de desregulación financiera, cuyos efectos no fueron adecuadamente atendidos por las políticas monetarias-, que han conducido, en la recesión, a desajustes patrimoniales entorpecedores de la recuperación. En segundo lugar, aparecen la insuficiente coordinación de las políticas

**TIEMPOS DIFICILES
PARA LA ECONOMIA**

**Intensa recesión y
recuperación lejana
en los países indus-
trializados.**

**Diversas causas de la
atonía.**

económicas entre los principales países -expresada, sobre todo, en intensas fluctuaciones de los tipos de cambio entre las divisas más importantes- y la falta de entendimiento en torno a la liberalización del comercio mundial -que ha generado un sentimiento de incertidumbre sobre el curso futuro de la economía mundial-. A ello se han sumado las diversas perturbaciones que han afectado a la economía internacional en los últimos años, bien de manera transitoria, como el conflicto del Golfo Pérsico, bien de modo más permanente, como la crisis y desmembración de la antigua Unión Soviética, la transformación de los regímenes de economía planificada de la Europa central y del este y la reunificación de Alemania.

Los efectos del proceso de reunificación de Alemania han tenido especial relevancia para la evolución de la recesión en Europa. Las consecuencias de ese proceso sólo se apreciaron debidamente con tardanza; en parte, porque la propia República Federal cometió, en un principio, errores del lado del optimismo sobre la situación en que se encontraba la economía de Alemania oriental y, por tanto, sobre la intensidad y duración del esfuerzo que exigiría su integración; y, en parte, porque la expansión de la demanda alemana, como resultado inicial de la reunificación, durante los años 1990 y 1991, contribuyó a paliar transitoriamente el debilitamiento de la actividad en Europa. Las consecuencias negativas del proceso sólo se pusieron de manifiesto, de un modo un tanto dramático, a lo largo de 1992, cuando la política antiinflacionista del Bundesbank -orientada a contener los impulsos provenientes del déficit público y los aumentos salariales- afectó, finalmente, a la economía alemana y ésta transmitió efectos contractivos al resto del área europea, tanto a través de la demanda como al impedir que otros países, bajo la restricción de sus compromisos cambiarios en el seno del Sistema Monetario Europeo (SME), redujeran los tipos de interés para alentar sus economías. Este bloqueo de la política monetaria resultó especialmente relevante en unos momentos en los que la mala evolución de las cuentas públicas -resultado tanto de las políticas expansivas erróneamente desarrolladas en el auge anterior como de los efectos automáticos de la debilidad coyuntural sobre los ingresos y los gastos públicos- impedía, en general, utilizar las armas fiscales para combatir la recesión.

Consecuencias negativas del proceso de reunificación alemana.

La conjunción de la política económica del proceso alemán de reunificación con el avance de la recesión en Europa ha sido también un factor básico en la generación de la crisis del SME, la cual, al aumentar la incertidumbre y dañar las expectativas, ha contribuido, a su vez, a intensificar los factores contractivos en Europa. El nivel alcanzado por los tipos de interés alemanes exigió que los del resto de los países del área se situaran, o mantuvieran, en cotas difícilmente compatibles con la tónica de debilidad creciente de sus economías, planteando así difíciles dilemas de política económica que los mercados no podían ignorar. Ello hubiera suscitado graves tensiones en el mecanismo de cambios del SME, aun a falta de otras complicaciones; pero éstas se hicieron presentes con fuerza, como resultado del pesimismo sobre el proyecto de Unión Europea, que se extendió tras la firma del Tratado de Maas-

Crisis del SME.

tricht y que culminó con el rechazo de dicho Tratado en el referéndum danés de 2 de junio de 1992.

Este resultado puso, en efecto, en cuestión la ratificación del Tratado en las fechas y los términos previstos, abrió graves incertidumbres sobre el proceso de avance hacia la Unión Monetaria e indujo a los mercados a revisar su confianza en una convergencia, sin sobresaltos, de los países comprometidos en dicho proceso. Los mercados pasaron a prestar una mayor atención a los dilemas de política económica que los altos tipos de interés irradiados de Alemania planteaban a los países enfrentados con la recesión, incluso a aquellos que estaban libres de desequilibrios monetarios serios, y se preguntaron sobre la probabilidad de mantener políticas con tan elevado coste. Los mercados pasaron también a examinar las divergencias entre la evolución económica efectiva y la prevista en los programas de convergencia de varios países -entre ellos, España-, y pusieron en duda que esos programas fueran a cumplirse con más vigor si el proceso diseñado en Maastricht entraba en una fase de marasmo. El resultado de ese cambio de actitud de los mercados fue una revisión de los valores más probables de un buen número de monedas y la consiguiente instrumentación de ataques a las mismas, que llevaron a las devaluaciones de unas, al abandono del mecanismo de cambios del SME por otras y a la generación de un grave clima de inestabilidad en este último.

Clima inestable del SME.

Una actuación concertada y temprana, conducente a un reajuste general de paridades y tipos de interés, hubiera, seguramente, reducido la amplitud y los costes del período de perturbaciones abierto por aquella conjunción de dificultades; pero tal coordinación no fue posible, en buena medida, por consideraciones políticas.

El reajuste no fue posible.

El reciente voto danés favorable a los acuerdos de Maastricht ha venido a paliar las incertidumbres abiertas por los resultados negativos del primer referéndum. Parece ahora mucho más probable que el Tratado de Unión Europea se vea ratificado por todos los países miembros de la Comunidad, dentro de este año. No significa esto, sin embargo, que el camino vaya a quedar libre y expedito, porque hay un conjunto de problemas acumulados a los que habrá que dar solución antes de seguir adelante.

Prioridad en la solución de problemas.

Algunos de esos problemas -como los de las políticas exterior y de defensa comunes, justicia y asuntos interiores o el de la ciudadanía comunitaria- exceden ampliamente del ámbito económico, pero son parte central del proyecto de Unión Europea. En esos y otros campos, incluido el económico, es necesario aclarar y precisar hasta qué punto los textos de Maastricht se acomodan a las voluntades nacionales de los países miembros; porque, aun cuando la superación de las reticencias nacionalistas forjadas en la Historia y de las resistencias a la introducción de una mayor competencia en el ámbito del mercado comunitario interior constituyen el corazón mismo del proyecto, nada sería tan nocivo para el futuro de éste como partir de un Tratado plagado de excepciones en

Aclarar a qué obliga y compromete Maastricht.

favor de uno u otro país o, lo que quizás fuera peor, rodeado de interpretaciones dispares sobre el significado de su aplicación. Ese esfuerzo de aclaración y precisión es también de la mayor importancia en relación con el proceso de ampliación de la Comunidad a nuevos países miembros, los cuales deben saber estrictamente a qué se obligan y a qué se comprometen con su acceso.

La mejora en las expectativas de ratificación del Tratado debería llevar también un examen riguroso y pragmático de las condiciones y ritmos de avance hacia la Unión Monetaria, así como de las posibilidades de funcionamiento estable del SME hasta la constitución eventual de la Unión. Cuando se discutieron y negociaron los textos de Maastricht no se previeron adecuadamente los efectos de la recesión, que iba afectando progresivamente a las economías industriales, ni las consecuencias del desplome de los sistemas socialistas y del proceso de reunificación de Alemania. Hoy, Europa se encuentra sumida en una compleja situación de recesión, baja inversión y aumentos sustanciales de las tasas de paro a la que los países de la Comunidad han de buscar una salida, como tarea urgente, a través de una recuperación del crecimiento, pero sin renunciar a una mejora de la competitividad y de la flexibilidad de los mercados. Al mismo tiempo, los errores fiscales del auge, el esfuerzo de la reunificación, en el caso alemán, y los efectos negativos de la debilidad cíclica sobre los presupuestos públicos nacionales han llevado a la gran mayoría de los países comunitarios a una situación en la que no cumplen, hoy, los requisitos fijados en Maastricht para el acceso a la Unión Monetaria y desde la que existen dudas de que puedan cumplirlos, sin afectar negativamente a la deseada recuperación, en los plazos inicialmente previstos para crear la Unión Monetaria. Parece necesario, por tanto, iniciar una reflexión encaminada a encontrar un camino que haga compatible la superación de los problemas actuales con un ajuste de los horizontes relativos a la creación de la Unión Monetaria -una reflexión cuyas conclusiones deberían contribuir a la mejora de las expectativas, que es básica para un funcionamiento razonable del mecanismo de cambios del SME-.

Este último constituye un elemento central en el proceso de integración monetaria europea: es un núcleo de cooperación y una referencia de estabilidad para los países participantes. Por ello, parece también necesaria una reflexión sobre sus condiciones de funcionamiento estable. Un sistema de tipos de cambio fijos, aunque cooperativamente ajustables, responde, en último término, a un esquema muy sencillo, de modo que es probablemente cierta la dificultad de introducir en él reformas que intenten corregir los elementos de inestabilidad sin perturbar aún más su funcionamiento o sin desvirtuarlo -como han señalado los recientes informes del Comité Monetario y del Comité de Gobernadores de la CE-. Es un hecho, sin embargo, que los tipos de cambio fijos, la libertad plena de movimientos de capitales y la autonomía de las políticas económicas nacionales para atender los problemas de estabilidad interna son difícilmente compatibles entre sí y que sus fricciones tienden a generar fácilmente presiones desestabilizadoras en

Cambio de plazos en la creación de la Unión Monetaria.

Ajuste de paridades en el SME.

áreas, como la del SME, en la que conviven una pluralidad de economías altamente interrelacionadas. El Sistema funcionaría mejor, sin duda, si -como también indican los informes que he mencionado- la supervisión conjunta de las economías cuyas monedas participan en el mecanismo de cambios permitiera ajustar rápidamente las paridades cuando las fricciones lo justificaran; pero no cabe ignorar la dificultad de que esos ajustes cooperativos se adopten en el momento adecuado, teniendo en cuenta la prontitud con que actúan los mercados sin apoyarse en estudios complejos.

De los problemas recientes del SME, la primera y más sencilla lección que cabe extraer -y también la que más directamente afecta a España- es la imposibilidad de mantener indefinidamente una moneda sin sobresaltos en el mecanismo de cambios del Sistema si la economía correspondiente no realiza los esfuerzos necesarios para adaptarse a la tónica de estabilidad marcada por los países centrales del área. Si la combinación de las políticas monetaria y fiscal es inadecuada y el país registra una inflación persistente de costes y precios, la moneda podrá mantenerse sobrevaluada durante algún tiempo -sosteniendo artificialmente los salarios reales del país-, pero, antes o después, los mercados impondrán una depreciación del tipo de cambio, como ha ocurrido con la peseta.

Una segunda lección, igualmente importante, consiste en que si la economía y la política económica del país cuya moneda funciona como «ancla» del Sistema registran perturbaciones duraderas, las dificultades y la inestabilidad se extenderán a toda el área. Sólo actuaciones conjuntas y tempranas de los países miembros, relativas a la estructura de paridades y de tipos de interés, podrán evitar etapas costosas de inestabilidad, que, una vez iniciadas, tenderán a autoalimentarse.

La tercera lección, de la que resulta más difícil extraer consecuencias prácticas, se refiere al papel desempeñado por los mercados internacionales de capitales en las etapas de inestabilidad cambiaria. Dichos mercados han experimentado un crecimiento extraordinario en las dos últimas décadas, como consecuencia del desarrollo tecnológico y de los procesos de liberalización financiera que se han desarrollado tanto en el ámbito internacional como en los diversos mercados nacionales. Este proceso ha traído consigo un notable aumento de las carteras transfronterizas de activos financieros, que se han concentrado, de manera especial, en manos de los grandes inversores institucionales -fondos de inversión y de pensiones, compañías de seguros y otros tipos de intermediarios especializados-. Estos grandes inversores institucionales, que mueven enormes patrimonios, se han ido involucrando de manera cada vez mayor en los mercados de divisas -por razones de cobertura de riesgos o de especulación- y los mercados de cambios se han vuelto cada vez más sensibles a su actuación. Las entidades de depósito tradicionales también se han incorporado, como es lógico, a la carrera de la internacionalización, donde han encontrado buenas oportunidades de negocio. Al mismo tiempo, en algunos países, la relajación de los

LECCIONES DEL SME.

Los mercados imponen los tipos

La inestabilidad tiende a autoalimentarse.

Mercados internacionales e inestabilidad cambiaria.

requisitos prudenciales para la cobertura de riesgos en moneda extranjera y, en todos, su insuficiente adaptación al fenómeno de la innovación financiera han alentado estrategias más audaces de gestión de carteras internacionales, lo que se ha reflejado en una mayor propensión a la asunción de posiciones abiertas en divisas, orientadas, con frecuencia, a la ganancia especulativa a muy corto plazo. La aparición y el desarrollo de mercados financieros derivados sobre divisas -futuros y opciones- y sobre instrumentos financieros denominados en unas u otras monedas han posibilitado, por su parte, una cobertura más adecuada de los riesgos en moneda extranjera, pero también han ofrecido nuevos vehículos para estrategias de especulación -aunque cabe señalar que futuros y opciones han desempeñado un papel menor en las recientes perturbaciones cambiarias-.

Esta evolución reciente de los mercados financieros internacionales, capaces de movilizar ingentes volúmenes de recursos, muy ágiles, líquidos y desregulados, ha traído consigo los beneficios propios de una mayor eficiencia a nivel mundial; pero como todo el fenómeno de la globalización -del que ese desarrollo financiero es parte muy importante-, no sólo genera beneficios. El desajuste entre la globalización financiera y el ámbito limitado de las políticas nacionales impone restricciones muy estrictas a estas últimas y puede imponerlas también costes considerables. Las políticas nacionales han de ganar y conservar, día a día, su credibilidad ante los mercados, y esta disciplina es, en principio, beneficiosa; pero los mercados, con sus movimientos asociados a cambios de expectativas no siempre justificados y sus estrategias de ganancias a corto plazo, pueden también condicionar negativamente las políticas económicas a través de presiones devaluatorias e imponerles cambios ni deseados ni deseables. Y los mercados pueden, por las mismas razones, introducir graves elementos de inestabilidad en sistemas cambiarios de paridades fijas, especialmente en períodos de perturbaciones e incertidumbre.

No cabe concluir de esta constatación, sin embargo, la conveniencia de volver a los controles de cambios, que si se aplican de modo limitado sólo tienen una eficacia temporal y pasajera, no exenta de costes, y si se amplían más pueden ocasionar daños superiores a los que intentan prevenir. La única conclusión que parece derivarse de las realidades de la globalización financiera para la integración monetaria europea es la conveniencia de constituir la Unión Monetaria tan pronto como sea posible -puesto que uno de los principales argumentos en favor de ésta es, precisamente, la respuesta al reto de la globalización-.

Este es un tema de reflexión y negociación que reviste la mayor importancia, pero cuyas dificultades no cabe ignorar: por una parte, las presiones de la recesión tienden a favorecer, en estos momentos, el aplazamiento de cualquier reconsideración de los compromisos asumidos; por otra, esa reconsideración debería respetar el ímpetu político comunitario que inspiró e hizo posibles los textos de Maastricht; por último, algunos países centrales del SME se resisten a entrar en

Desajustes de la globalización financiera.

Urge constituir Unión Monetaria.

revisiones que pudieran conducir a un debilitamiento de las exigencias básicas de estabilidad contenidas en los criterios de elegibilidad para acceder a la Unión Monetaria -preocupación razonable, porque el proceso europeo de integración monetaria ha de mantenerse, en cualquier caso, sin debilitar los requerimientos de estabilidad-. Aunque las dificultades son obvias, también lo es, sin embargo, la necesidad de hacer más claro el futuro para asentar las orientaciones y los ritmos de las políticas económicas dentro del proyecto de la Unión Europea.

Entretanto, es importante que el mecanismo de cambios del SME se refuerce y se estabilice -a ser posible, con la vuelta de las dos monedas importantes que están fuera del mismo en estos momentos-. La flotación, como alternativa, no promete una mayor estabilidad cambiaria sino todo lo contrario, lo cual tendría consecuencias negativas para la consolidación del mercado interior comunitario. Por otra parte, el mecanismo de cambios del SME proporciona una referencia de estabilidad, cuya pérdida sería grave para las economías de dimensión media y pequeña que tratan de acercarse al núcleo estable de Europa.

Reforzar el mecanismo de cambios del SME.

* * *

A lo largo de 1992, la economía española entró, con un cierto retraso con respecto a la mayoría de países europeos, en una fase de recesión, que, según los datos disponibles, ha continuado durante los primeros meses de 1993, registrándose tasas de variación negativas en la demanda y en el producto. Los desequilibrios económicos generados durante la etapa de fuerte crecimiento económico, agravados por la ineficiencia y las rigideces estructurales que aquejan al aparato productivo español, se han hecho más apremiantes en el actual entorno recesivo y han subrayado la necesidad de introducir reformas y adoptar decisiones encaminadas a su corrección.

DESEQUILIBRIOS DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA.

El Informe Anual que presento, hoy, ante ustedes describe con detalle la evolución reciente de la economía española, por lo que voy a limitarme a señalar sus principales rasgos, de modo que me sirvan de base a algunas consideraciones posteriores sobre las líneas deseables de actuación en la delicada situación actual.

Al comienzo de 1992, el ritmo de crecimiento real del producto interior bruto de la economía española era del orden del 2%, no muy distinto del que se había alcanzado a lo largo del año anterior. Este ritmo de actividad, aunque superior al que registraba en aquel momento la mayoría de los países de nuestro entorno económico, marcaba una tónica de desaceleración, era insuficiente para impedir la caída del empleo y resultaba insostenible, a medio plazo, por los desequilibrios que lo acompañaban.

Desaceleración de la actividad económica.

El crecimiento de la demanda nacional se basaba en el consumo privado y público, en tanto que la formación bruta de capital fijo continuaba debilitándose, ya que la inversión en equipo no consolidaba

Crecimiento de costes y pérdida de competitividad

sus débiles síntomas de recuperación y el sector de la construcción se desaceleraba intensamente a medida que finalizaban los proyectos de obras públicas programados en años anteriores. El avance del consumo privado se sustentaba en los fuertes aumentos salariales y en las transferencias netas recibidas, por las familias, de las Administraciones Públicas; y el del consumo público era el resultado de una política presupuestaria que se había diseñado sin afrontar de forma decidida la corrección del desequilibrio de las cuentas públicas. En cuanto a la demanda exterior, su aportación al crecimiento del producto real iba siendo cada vez más negativa, como consecuencia de la pérdida de dinamismo en las exportaciones, que se resentían de la caída de la demanda europea, y de la fortaleza de las importaciones de bienes y servicios, sobre todo en su componente de bienes de consumo. Tanto las exportaciones como las importaciones reflejaban, además del comportamiento de las demandas exterior e interior, respectivamente, las consecuencias de una pérdida de competitividad derivada de un crecimiento de los costes persistentemente superior al de nuestros principales competidores.

Aquella tasa de crecimiento de comienzo de año, aunque modesta, no podía mantenerse mucho tiempo: por una parte, estaba abocada a sufrir los efectos contractivos resultantes, primero, de la paulatina finalización de los proyectos relacionados con los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla y, después, de la propia conclusión de estos dos acontecimientos en los meses siguientes; por otra parte, sus soportes generaban desequilibrios que habían de acabar erosionando ese crecimiento. Así, las fuertes alzas salariales insensibles al debilitamiento de la demanda, que eran uno de los apoyos básicos del avance del consumo privado, incidían negativamente sobre la inversión, deterioraban la competitividad de la economía y, al incentivar la destrucción de empleo, habían de concluir por afectar negativamente a la renta y al consumo de las familias. Al mismo tiempo, el consumo público y las transferencias netas de las Administraciones Públicas a las familias -otro de los soportes del consumo privado- presionaban crecientemente sobre el déficit público, a pesar de las elevaciones operadas en la imposición indirecta, y hacían inevitable una pronta adopción de medidas fiscales de sentido contractivo. Finalmente, todo ello impulsaba la aceleración de la tasa de inflación, próxima al 7% en los primeros meses del año, y alentaba una rápida ampliación del desequilibrio exterior, completando un cuadro de desequilibrios cuya corrección se hacía necesaria y urgente.

Todos estos hilos vinieron a enlazarse y reforzarse mutuamente en el segundo semestre del año, induciendo una pronunciada caída de la demanda, la actividad y el empleo que aún se vio intensificada por dos factores de ámbito más amplio: el rápido avance de la recesión europea bajo los efectos de la contracción alemana y la crisis cambiaria que comenzó a conmover el SME en el verano. Las autoridades, ante el fuerte avance del déficit público, que podía verse agravado como consecuencia del impacto de los estabilizadores automáticos en una fase

Se acelera la tasa de inflación.

Giro de la política fiscal.

de desaceleración cíclica, introdujeron un cambio en la tónica de la política fiscal con el control del crecimiento del consumo público, la regulación de las prestaciones por desempleo, la revisión al alza de las retenciones y la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el adelanto de los aumentos previstos en el tipo general del IVA y el traslado a las empresas de parte de los pagos por incapacidad laboral transitoria. Este giro tardío en la política fiscal permitió una mejora sustancial en el déficit estructural de las Administraciones Públicas respecto de lo que era su tendencia, pero incidió negativamente sobre la renta real disponible de los consumidores, que se estaba viendo afectada, a la vez, por la contracción de empleo, resultante de la conclusión de los Juegos Olímpicos y la Exposición Universal y de la reacción de los empresarios ante la caída de la demanda y el mantenimiento de fuertes ritmos de crecimiento de los costes laborales. La inversión, por su parte, se debilitaba como consecuencia del descenso de la demanda y los beneficios, en un clima pesimista de las expectativas empresariales, que se vio acentuado por la crisis del SME y las presiones sobre la peseta que condujeron a las devaluaciones de septiembre y noviembre.

La economía española terminó, así, el año 1992 en un contexto recesivo, agravado por la evolución de sus propios desequilibrios y por el clima de incertidumbre dominante en las economías europeas. Las tasas de variación intertrimestral de la demanda y del producto interior bruto fueron negativas en el último trimestre del año, y la caída del empleo se acentuó, en ese mismo período, hasta situarse por encima del 3%, en términos interanuales. El retroceso de la demanda interior moderó el impacto inflacionista de los últimos cambios impositivos y de la depreciación de la peseta, a la vez que se registraba una corrección sustancial en el equilibrio exterior, superando las exportaciones de bienes y servicios el ritmo de variación de las importaciones.

Final de 1992: recesión.

Este cambio en la composición de la demanda se ha mantenido durante los primeros meses del año actual, en los que la demanda exterior neta ha actuado como freno a la desaceleración del producto, mientras que el consumo y la inversión en equipo han acentuado su evolución negativa. Aunque la moderación salarial está siendo insuficiente, las tasas de variación interanual del índice de precios de consumo se han desacelerado, al descontarse las alzas impositivas registradas en el año anterior; no obstante, el proceso inflacionista sigue mostrando las deficiencias estructurales de la economía, sin que se avance claramente en la desaceleración de los precios de los servicios. En este marco de recesión, y ante la falta de flexibilidad del mercado de trabajo, se ha acentuado la caída del empleo, hasta alcanzar una tasa de variación interanual del 4,5% en el primer trimestre del año, lo que ha situado la tasa de paro en el 1,7% de la población activa.

Una elevada tasa de paro.

Es difícil precisar, con la información disponible hasta este momento, si el segundo trimestre del año actual ha presenciado una moderación en los ritmos de caída de la demanda nacional y de la actividad, como

Crecimiento nulo o negativo en 1993.

parecen señalar algunos indicadores. La tercera devaluación de la peseta, acaecida en mayo, alentará, sin duda, el estímulo procedente de la demanda exterior neta -aunque la evolución de la recesión europea es muy preocupante y la recuperación de la economía americana continúa rodeada de vacilaciones-. En conjunto, las previsiones apuntan, en estos momentos, a un crecimiento nulo o ligeramente negativo de la economía española en 1993 -lo cual implicará una continuación en la caída del empleo-, en espera del comienzo de una recuperación europea que sólo podría consolidarse ya el año próximo.

* * *

La economía española esta viviendo un período de recesión intensa, que comparte con la generalidad de los países europeos, pero que muestra algunos rasgos propios, principalmente, la resistencia al descenso de la inflación y una tasa de paro muy elevada y en rápido crecimiento. Estos rasgos responden a problemas que han estado presentes en nuestra economía a lo largo de los quince últimos años y cuyos efectos se acentúan en períodos de debilidad de la demanda, cuando el empleo cae con las ventas y los beneficios y el esfuerzo por rebajar los costes conduce a la introducción de nuevas tecnologías y mejoras en la organización empresarial que refuerzan la reducción de la fuerza de trabajo aplicada a los procesos productivos.

**RASGOS PROPIOS
DE LA RECESION
ESPAÑOLA.**

La economía española se enfrenta, asimismo, en una perspectiva más amplia, con las consecuencias de la globalización de las estrategias empresariales, que llevan al desplazamiento de las inversiones y las actividades productivas hacia los países con más bajos costes. Estos desplazamientos pueden ser especialmente negativos para países como España, en segunda línea del desarrollo económico, cuyas industrias responden, en general, a niveles tecnológicos modestos, en relación con los costes.

**La inversión se des-
plaza a países con
bajo coste.**

La economía española está inmersa, en fin, en el proceso de integración económica europea, cuyo último avance ha sido la apertura del mercado interior comunitario a comienzos de este año. Ese proceso de integración implica una mayor competencia, que España sólo podrá afrontar con éxito si aborda un conjunto de reformas importantes, se adapta a la senda de estabilidad dominante en la Comunidad y desarrolla una combinación de políticas monetaria y fiscal que no genere efectos perturbadores sobre el tipo de cambio. Son los comportamientos adecuados y las políticas correctas los que acercan a los objetivos propuestos para el futuro europeo, con independencia de las palabras relativas a velocidades únicas o múltiples y a aproximaciones de geometría variable.

**Desarrollo de política
monetaria y fiscal.**

El enfrentamiento eficaz con estos problemas -del que dependen, en buena medida, tanto la salida de la actual situación de marasmo económico como el aumento estable del empleo y la mejora del nivel de vida de la población a más largo plazo- conduce al conjunto de temas

**CUATRO TAREAS
URGENTES.**

básicos que tienen planteados la sociedad y la política económica españolas: la reforma del mercado de trabajo, la introducción de competencia en otros muchos mercados protegidos, especialmente en el ámbito de los servicios, la mejora en la formación de capital humano y la investigación y la aplicación de disciplina y austeridad en el gasto público, de modo que, sin recurrir a aumentos de impuestos, el sector público pueda reducir su déficit y reforzar su contribución al ahorro nacional, al tiempo que cuide la eficacia del gasto e impida que su composición afecte negativamente al funcionamiento de la economía.

El tratamiento de estos temas no se agota, como es obvio, en una simple lista de medidas de política económica; implica, por el contrario, un conjunto de reformas profundas que pueden ser difíciles de asimilar de modo inmediato, pero que son indispensables para construir una economía más eficiente y con mayores oportunidades de bienestar para todos. Son reformas que han de asumirse con decisión y coherencia por la política económica, pero que habrán de encontrar también un apoyo firme en la sociedad, que permita vencer las resistencias de los grupos inmediatamente afectados. Esto requiere un esfuerzo de información y explicación orientado a conseguir que los ciudadanos puedan comprender el contenido, el fundamento y los propósitos de las reformas propuestas, los efectos negativos de numerosas restricciones en un mundo dominado por la competencia, y los beneficios para el conjunto de la población del cambio en actitudes, regulaciones e instituciones cuyo mantenimiento es incompatible con la mejora del bienestar general.

En ningún ámbito se ha acumulado, con seguridad, tanta evidencia concluyente en favor de las reformas como en el del mercado de trabajo. Una tasa de paro cercana al 22% de la población activa -y, por lo demás, nunca inferior al 15% en la etapa de auge-, que no impide que los salarios monetarios y reales aumenten a ritmos excesivos, generadores de inflación, cercenadores de la competitividad, inductores de la sustitución de trabajo por capital y, en definitiva, creadores de más desempleo, constituye una prueba fehaciente de que nuestro mercado de trabajo está cargado de problemas. Una tradición reguladora, heredada del régimen autoritario anterior y correspondiente a una economía cerrada, protegida de la competencia exterior, se muestra inadecuada en un sistema democrático y para una economía sometida a los retos de la competencia, los avances tecnológicos y organizativos y la globalización. Un sistema reglamentista inspirado en los deseos de proteger al trabajador frente al desempleo y la movilidad laboral y de extender los aumentos salariales sin atender a las condiciones individuales de las empresas ha desembocado en un abierto fracaso: el sistema sólo parece capaz de ofrecer empleo a una proporción cada vez menor de españoles en edad de trabajar, con salarios mas altos, a costa de mantener una proporción creciente de parados en la que se incluyen, especialmente, jóvenes y mujeres; y el nivel creciente de salarios de los ocupados se ve, en buena medida, erosionado, en su poder de compra efectivo, por los mayores impuestos, directos e indirectos, necesarios para atender a los parados con transferencias públicas en un sistema no

PROBLEMAS DEL MERCADO DE TRABAJO.

exento de abusos y que desalienta a menudo la búsqueda de empleo. Al mismo tiempo, todas estas distorsiones se ven agravadas por un sistema de intermediación en el mercado de trabajo y de formación profesional poco eficiente y escasamente adaptado a las oportunidades de empleo; un sistema predominantemente centralizado, del que se pretende la asignación eficiente de los recursos humanos en una economía que se basa en la iniciativa privada, la información dispersa y las decisiones descentralizadas de producción y empleo.

La evidencia disponible es tan clara y tan negativa que los poderes públicos no deberían demorar más tiempo el impulso conducente a la reforma del mercado de trabajo. Es una reforma que la sociedad debería apoyar reflexivamente y que los agentes sociales deberían esforzarse en negociar y conformar, desde la convicción de que la reducción de las reglamentaciones existentes, la flexibilización del mercado y el paulatino desplazamiento del centro de atención y esfuerzos desde una política pasiva de ayuda a los desempleados a una política activa y eficaz de estímulo al trabajo, formación profesional y agilidad en las colocaciones es el mejor camino para resolver el problema del paro de modo sostenido, como lo muestra la experiencia de los países socialmente más avanzados.

Una política activa de formación profesional es, por lo demás, sólo una pieza del esfuerzo de inversión en capital humano que nuestro país tiene que realizar, en un mundo dominado por el avance tecnológico y la globalización, si ha de transformar su actividad productiva de modo que genere empleo y mejore el bienestar. Ese esfuerzo, que ha de extenderse, desde luego, a la investigación, requiere el impulso del Estado, pero exige también una participación mayor de las empresas, de modo que se logre romper la dependencia pasiva respecto de un progreso tecnológico casi plenamente importado.

No menos importante es la necesidad de introducir elementos crecientes de competencia en los mercados de bienes y servicios que no son objeto de comercio y que se encuentran, por tanto, al abrigo de la competencia exterior -por razones muy variadas, que incluyen las legales y administrativas-. Desde hace varios años viene observándose en nuestro país un crecimiento sistemáticamente mucho más rápido en los precios de los servicios -que son la representación básica de los sectores no comercializados- que en los precios de los productos industriales sometidos a la competencia exterior. El fenómeno refleja, en parte, la inflación salarial, puesto que los costes del trabajo son, en general, un componente relativamente muy importante de los costes totales en los servicios; pero refleja también las restricciones de oferta y las regulaciones de precios en unos sectores con insuficiente competencia y abundantes reglamentaciones restrictivas.

Se ha venido llamando la atención sobre el tema, señalando, sobre todo, el fuerte sesgo alcista que ese comportamiento dispar de los precios introduce en la tasa global de inflación de la economía; mas, aun

Política activa de estímulo al trabajo.

Formación profesional.

Introducción de competencia en el sector servicios.

Consecuencias de los comportamientos de

siendo esto verdad, importa sobre todo destacar los graves efectos negativos que el fenómeno tiene para la competitividad, el empleo y, en último término, la supervivencia de los sectores de bienes comercializados, los cuales, sometidos a la competencia exterior, no pueden trasladar a sus precios los efectos que sobre sus costes tienen los altos precios pagados en sus compras directas de servicios a los sectores protegidos -desde las telecomunicaciones a los servicios profesionales-, ni los mayores costes resultantes, por una vía más indirecta, de los salarios nominales más altos que tratan de mantener el poder de compra de los trabajadores ante los precios altos y rápidamente crecientes que aquellos han de abonar por la amplia gama de servicios protegidos que consumen directamente. Al mismo tiempo, la protección, las regulaciones, la falta de competencia, en definitiva, que abriga a esos sectores frena su crecimiento, su inversión y sus posibilidades de crear empleo, así como su desarrollo tecnológico y su potencial de competencia internacional en el futuro.

Estamos, en definitiva, ante un tema de gran amplitud y que es de la mayor importancia para el desarrollo del país. El impulso de la competencia no vendrá en este caso del exterior; las reformas habrán de provenir del sector público -que es, por lo demás, responsable de múltiples regulaciones y limitaciones en los sectores de servicios- y deberían contar con el apoyo de la sociedad ante el cúmulo de resistencias que ofrecerán los numerosos grupos de intereses afectados.

Las ineficiencias y rigideces del funcionamiento de los mercados tienen una relación compleja, mezcla de causas y efectos, con la estructura y la gestión del sector público. Por una parte, la influencia dominante que ha adquirido el sector público en todas las economías desarrolladas hace que cada vez sean mayores las demandas de los agentes sociales para que el Estado cubra toda clase de riesgos y ofrezca protección frente a las adversidades, al tiempo que se sustenta la falsa idea de que el Estado tiene a su alcance el garantizar los niveles de renta de todos los ciudadanos, con independencia de cuáles sean la actuación e incluso las preferencias de éstos -lo que, desde el punto de vista de la economía, es simplemente imposible-. La mezcla, a veces interesada, de unas y otras demandas tiene unos costes presupuestarios explícitos muy altos; pero, además, los costes implícitos de eficiencia -resultantes de confundir en unos mismos programas de gasto los elementos de seguro, prestación de servicios y sostenimiento de rentas- son también cuantiosos y dan lugar a problemas de falta de equidad a menudo tan graves como los que se intentan resolver. De uno u otro modo, todos los desajustes que el funcionamiento ineficiente de la economía genera acaban gravitando sobre las cuentas públicas por la doble vía de mayores gastos y de menores ingresos.

Por otra parte, las regulaciones establecidas para la actuación del sector público y las políticas ejecutadas en ese marco inciden directamente sobre la actuación económica de los agentes privados, contribuyendo, en algunos casos, a perpetuar las áreas de ineficiencia de nuestra

los precios en el sector servicios.

El impulso de la competencia: un problema nacional.

El funcionamiento ineficiente de la economía gravita sobre las cuentas públicas.

Efectos ambivalentes del sector público.

economía a través de las distorsiones que introducen en el sistema de incentivos, de la provisión gratuita de bienes y servicios, cuyo coste se tiende a ignorar, o a través del sostenimiento discriminatorio e ineficaz de determinadas actividades productivas.

El examen de los problemas de funcionamiento reciente del sector público en España aconseja separar los aspectos de eficiencia, que se refieren a su contribución al crecimiento de la renta y la riqueza nacionales, de los aspectos que atañen a la influencia estabilizadora que la política fiscal ejerce sobre las fluctuaciones cíclicas de la economía.

En ambos aspectos, la persistencia de un elevado déficit público, que impulsa el crecimiento continuado del volumen de deuda pública y conduce, así, a su realimentación en un círculo vicioso cada vez más difícil de romper, es un problema que, más allá de las perturbaciones financieras de toda índole que provoca, dificulta enormemente la buena gestión del sector público en su conjunto. Por un lado, aunque el equilibrio de las cuentas públicas no garantiza, por sí mismo, un uso eficiente de los recursos, lo cierto es que la relajación de la disciplina presupuestaria de las Administraciones Públicas hace más difícil detectar y corregir las áreas de ineficiencia. De otro lado, la presión de la carga de intereses, resultante de la persistencia de los déficit en el tiempo, sobre los recursos públicos disponibles acaba por bloquear la política fiscal.

Consecuencias del déficit público.

La experiencia española reciente, como la de otros muchos países industrializados, muestra claramente las consecuencias de una política presupuestaria procíclica. En las fases de expansión, cuando los ingresos fiscales están creciendo con rapidez, el aumento de los gastos públicos conduce a un avance o impide una reducción del componente estructural del déficit, al tiempo que contribuye a exacerbar las tensiones alcistas y las distorsiones generadas durante el auge. Cuando, posteriormente, la etapa de expansión se agota y la economía entra en una fase de debilitamiento de la demanda y la actividad, el comportamiento de ingresos y gastos impulsa automáticamente un aumento del componente cíclico del déficit y, por tanto, del déficit total del sector público. En estas condiciones, los gobiernos apenas pueden alentar discrecionalmente la economía; y como, al mismo tiempo, el aumento cíclico del déficit tiende a alimentar el componente permanente de este último -aunque sólo sea a través de la carga de intereses resultante de su financiación-, las autoridades se ven obligadas a adoptar medidas para reducir el componente estructural del déficit con efectos contractivos sobre la demanda y la actividad.

Efectos negativos de política presupuestaria procíclica.

A pesar de estos efectos, es inadecuada cualquier complacencia con el crecimiento del déficit público como resultado de los factores cíclicos cuando aquél alcanza volúmenes considerables. La adopción de decisiones conducentes a su progresiva reducción a medio plazo es necesaria si no se quiere trasladar al futuro graves problemas que anularían cualquier margen de actuación de la política fiscal.

Junto a la influencia perturbadora de la política fiscal en la estabilización coyuntural de la demanda, el análisis del funcionamiento del sector público durante el período más reciente suscita motivos de preocupación desde el punto de vista de la eficiencia. El aumento del gasto público español, en porcentaje del PIB, a lo largo de los últimos quince años, ha sido mucho más rápido que en el resto de los países industrializados, que ampliaron con mayor parsimonia el tamaño del sector público y se han esforzado por reducirlo posteriormente. Si se toma como referencia el conjunto de los países comunitarios, el peso del gasto público con respecto al PIB era en España, a mediados de la década de los setenta, unos veinte puntos porcentuales menor que en la media de los países europeos. A principios de la década actual, esa distancia era ya inferior a cuatro puntos. No es sorprendente que una expansión tan rápida del sector público haya ocasionado importantes problemas de eficiencia en nuestro país.

Desmesurado aumento del gasto público.

Los ingresos de las Administraciones Públicas crecieron de forma igualmente acelerada, pero no llegaron a equilibrar en ningún momento la magnitud de los gastos. El aumento sostenido de la presión fiscal se ha basado preferentemente en la elevación de los tipos impositivos, potenciados por los efectos recaudatorios de la inflación. Las distorsiones que introduce el sistema fiscal en las decisiones de los contribuyentes, y señaladamente en las de ahorro, inversión y financiación, siguen constituyendo una fuente de ineficiencia; la presión fiscal es alta para quienes pagan, y no ha progresado suficientemente el cumplimiento de los españoles con sus obligaciones tributarias. El nivel alcanzado por la presión fiscal en España haría muy costoso seguir utilizando los aumentos en la imposición para reducir el déficit público; además, la mayor disponibilidad de recursos haría muy difícil que las autoridades se resistiesen a las demandas para atender nuevas necesidades mediante aumentos adicionales del gasto, de modo que el reforzamiento de los impuestos no aseguraría la reducción del déficit.

El aumento de la presión fiscal no asegura la reducción del déficit.

Es en el lado de los gastos donde las ganancias potenciales de eficiencia son mayores y donde deben centrarse las acciones destinadas a reducir el déficit público. La consideración de las posibilidades de actuación en este terreno requiere distinguir cuatro áreas principales: la prestación de servicios, la inversión, las transferencias a familias y, por último, las transferencias a empresas.

CUATRO AREAS DE ACTUACION DE LOS GASTOS.

En el área de la prestación de servicios hay que destacar varios aspectos, estrechamente relacionados entre sí, que han acompañado, en una medida u otra, al crecimiento del consumo público: la ampliación de los servicios prestados, el aumento del número de funcionarios, la organización inadecuada de algunos servicios y los problemas en la gestión. Algunos de estos temas requieren una revisión profunda, relativa tanto a la justificación de que ciertos servicios sean prestados en exclusividad por el sector público como a los procedimientos, incentivos y controles de eficiencia de la utilización de los recursos humanos y de la gestión administrativa.

Prestación de servicios.

En el área de la inversión pública se ha realizado un esfuerzo muy significativo en los últimos años. Sin embargo, un esfuerzo inversor tan considerable ha tenido costes de eficiencia a corto plazo no desdeñables. Es en este área del gasto público donde los criterios de eficiencia han de imperar sobre cualquier otra consideración a la hora de seleccionar los proyectos según su rentabilidad, determinar el ritmo temporal de su ejecución y ponderar su financiación recurriendo a distintas fuentes.

Inversión pública.

En las transferencias a familias es preciso distinguir los gastos de protección social, cuya finalidad es cubrir ciertos riesgos (enfermedad, invalidez, desempleo, vejez, etc.), de aquellos otros que tienen un objetivo puramente redistributivo y de sostenimiento de rentas, o bien de apoyo a la formación de capital físico (como las ayudas para la adquisición de viviendas) o humano de las familias. Como ya he señalado antes, el desarrollo de una extensa red de protección social y de las actividades redistributivas de las Administraciones Públicas, en los últimos quince años, ha llevado consigo, no sólo en España sino también en la generalidad de los países europeos, a una confusión perturbadora de estos diversos aspectos en unos mismos programas de gasto. Esta confusión ha ocasionado un crecimiento acelerado del peso de las prestaciones sociales en el gasto público total y ha generado pérdidas de eficiencia y problemas de equidad que demandan una definición más estricta de las condiciones de elegibilidad y un control más riguroso de su asignación.

Transferencias a familias.

Por último, el área de gasto público en la que España está más desalineada con respecto a otros países europeos es la relativa a las transferencias a empresas, debido, sobre todo, a las pérdidas de las empresas públicas. Este es un peso muerto que los presupuestos españoles han arrastrado durante décadas, y su alivio requiere una acción política urgente, decidida y perseverante. Desde el punto de vista de la gestión prudente del patrimonio público que integran estas empresas, es preciso ponderar cuidadosamente los argumentos que aconsejan una rápida reducción de los activos empresariales en manos del sector público, con objeto de reducir con igual rapidez el volumen de deuda pública viva y la carga de intereses que impulsa el déficit, con aquellos otros argumentos que recomiendan un saneamiento previo de esos activos empresariales con la finalidad de maximizar su valor de mercado. Aunque no cabe establecer un criterio general, aplicable a todos los casos, es necesario resaltar los grandes beneficios que se obtendrían de una actuación diligente en este proceso de reestructuración del sector público, que exoneraría al presupuesto de las servidumbres derivadas del apoyo a actividades empresariales que no requieren, por razones estratégicas o de eficiencia, su gestión pública.

Transferencias a empresas.

En resumen, el deterioro registrado por el déficit público en los últimos años -resultado, inicialmente, de un aumento de los gastos estructurales y, más tarde, del componente cíclico- requiere que se mantenga con firmeza la política de saneamiento que se inició a mediados del pasado año. El hecho de que los factores cíclicos sean, en estos momentos, los principales impulsores del déficit no debe impedir un

Mantener política de saneamiento.

esfuerzo conducente a una reducción firme y progresiva del déficit en los próximos años. Ese esfuerzo deberá centrarse en el lado de los gastos, ya que no parecen posibles ni deseables nuevos incrementos en la presión fiscal; y la actuación sobre los gastos requerirá decisiones que implican, en muchos casos, reformas importantes de las políticas instrumentadas a través de los Presupuestos y, en todos, una voluntad de disciplina, rigor y eficacia.

En la medida que ese esfuerzo de saneamiento de las cuentas públicas se haga efectivo, resultará menor el peso que ha de soportar la política monetaria en la tarea de tratar de mantener la economía por sendas de estabilidad. Se ha dicho con frecuencia, recientemente, que la política monetaria restrictiva, expresada en altos tipos de interés, desarrollada en los últimos años, ha tenido su principal causa en la tónica expansiva de la política fiscal; pero, sin ignorar los efectos perturbadores de esta última, la causa principal de esa política monetaria y de sus efectos ha estado en la intensa inflación salarial que nos retrotrae a los problemas del mercado de trabajo y de otros mercados. También se ha dicho que, cualquiera que fuera la causa a la que reaccionaba, una política monetaria menos restrictiva habría sido preferible; pero, si se hubiera seguido tal estrategia, la economía española habría entrado cómodamente en una inflación de dos dígitos y sus problemas serían, hoy, considerablemente más graves. En todo caso, es cierto que la inadecuada combinación de política fiscal y política monetaria, durante los últimos años, ha contribuido a hacer descansar un peso excesivo sobre la última, con consecuencias perturbadoras tanto sobre su vertiente interior como sobre su vertiente cambiaria.

* * *

Excesivo protagonismo de la política monetaria.

LA POLITICA MONETARIA DEL 92.

El Banco de España programó, para 1992, una política monetaria de carácter riguroso, orientada a contribuir a la convergencia nominal con los países más estables de Europa. Las razones de esta opción radicaban en el muy modesto progreso registrado en los últimos años en el ámbito de la inflación, que todavía podía verse alimentada por las fuertes presiones salariales y por los efectos inmediatos del aumento de los impuestos indirectos, previsto para el comienzo del año. Dada la evolución desfavorable del déficit público y del saldo exterior, era preciso extremar la cautela, sobre todo en los primeros meses del año, en los que existían riesgos evidentes de un repunte significativo de la inflación que podría haber inducido un empeoramiento de las expectativas sobre los precios de efectos más permanentes.

Evolución de los agregados monetarios.

La evolución de los agregados monetarios en 1992 y en los meses transcurridos de 1993 ha mostrado una fuerte desaceleración con respecto a su ritmo de crecimiento en el período anterior. En los últimos meses, su tasa media de expansión se sitúa en el entorno del 5%, por debajo de la banda de crecimiento de referencia para 1992 y en la parte inferior de la diseñada para 1993. Esta evolución de la liquidez se corresponde con la acusada desaceleración de la demanda y el gasto

nominales y, por tanto, se ha conseguido mantener una expansión monetaria que no ha acomodado crecimientos de los precios superiores a los previstos. Sin embargo, ello no significa que la política monetaria no haya tenido que afrontar problemas muy serios a lo largo del último año y medio, asociados, especialmente, a los acontecimientos cambiarios. En este sentido, hay que tener en cuenta que a comienzos de 1992 se produjo la liberalización completa de los movimientos de capital, que ha aumentado aún más la sensibilidad de nuestros mercados financieros -y de nuestra economía, en términos generales- a las oscilaciones de los diferenciales de tipos de interés con otros países y a las variaciones en las expectativas sobre el tipo de cambio.

Las fuertes y prolongadas turbulencias que ha experimentado el SME a partir del mes de septiembre han supuesto un condicionante de la mayor importancia para las políticas económicas de los países incluidos en el Sistema, entre ellos, España. Las limitaciones, sobradamente conocidas, que impone el compromiso cambiario para el uso de la política monetaria de acuerdo con las condiciones económicas internas, se intensificaron rápidamente a consecuencia de la elevada variabilidad de los flujos internacionales de capitales y de los tipos de cambio, y de la ampliación de los diferenciales exigidos por los mercados entre los tipos de interés de unas y otras monedas del Sistema. A partir de la segunda mitad de 1992, el endurecimiento monetario, que demandaba el sostenimiento de la peseta en el SME, fue volviéndose más contradictorio, con una situación de desaceleración progresiva de la actividad. En estas circunstancias, el criterio fundamental en la gestión de la crisis cambiaria ha sido preservar la vinculación de la peseta con el SME y contribuir, en la medida de lo posible, a la estabilización del mecanismo, intentando, a la vez, reducir en lo posible los efectos negativos de las distorsiones que, en los mercados monetarios y de capitales, generaba la incertidumbre cambiaria.

Ni las intervenciones sostenidas, ni el uso de las posibilidades de deslizamiento de la peseta dentro de las bandas de fluctuación existentes en cada momento, ni la elevación de los tipos de interés a corto plazo hasta niveles no prohibitivos y creíbles ni, en fin, el recurso, en una situación de tensión extrema, a medidas excepcionales y transitorias de penalización de la financiación en pesetas a no residentes vía *swaps* bastaron para impedir la devaluación de la peseta, en septiembre y noviembre, que los mercados habían diagnosticado como necesaria a consecuencia de la persistente pérdida de competitividad registrada por nuestros bienes y servicios desde los últimos años ochenta. La fase posterior de fortaleza que vivió la peseta se vio, sin embargo, interrumpida con violencia a mediados del mes de febrero, inmediatamente después de publicarse las cifras de empleo y paro de la Encuesta de Población Activa correspondientes al último trimestre de 1992. A partir de ese momento, y a la vista de la gravedad de las cifras mencionadas, los mercados apostaron por una fuerte reducción de los tipos de interés, que exigiría, en su opinión, una nueva devaluación de la peseta; y las presiones así generadas sobre nuestra divisa se vieron reforzadas por la

Vinculación de la peseta a un SME con turbulencias.

Las características de las tres devaluaciones.

convocatoria de elecciones generales en el mes de abril, que abrió un período de notable incertidumbre política y vino a reforzar la creencia dominante en los mercados en una pronta y sustancial revisión, a la baja, de los tipos de interés, acompañada de una nueva devaluación. La devaluación, finalmente decidida el día 13 de mayo -acompañada por un descenso de los tipos de interés que venía a eliminar, aproximadamente, el retraso de España respecto de las reducciones operadas por un buen número de países comunitarios en los meses anteriores-, tuvo, por tanto, unas características muy distintas de las dos devaluaciones anteriores.

En el futuro inmediato la economía española debe proseguir el camino de convergencia con Europa; para ello es indispensable, una vez que el desfase de competitividad ha sido corregido por la depreciación de la peseta, una política monetaria de estabilidad, en la doble vertiente interior y cambiaria, y la disminución de las tensiones en los mercados financieros españoles. Por su parte, la ratificación del Tratado de Maastricht por Dinamarca y la suavización del tono general de la política monetaria en los países europeos -incluida Alemania- deben ayudar a la estabilización de los mercados cambiarios y, en nuestro caso, favorecer el ajuste paulatino de los tipos de interés a las condiciones de la economía española. El margen de posible descenso de los tipos de interés estará condicionado, en todo caso, no sólo por las condiciones monetarias exteriores sino también, y de modo decisivo, por el comportamiento de la inflación interior de costes y precios y por el grado en que se diseñe una política económica general de estabilidad, centrada en un programa de reducción persistente del déficit público a medio plazo.

Programa para una convergencia con Europa.

Permítanme dedicar ahora unas palabras al sistema financiero, que ha de desempeñar un papel crucial en la modernización del sector de los servicios y contribuir a una asignación eficaz de los recursos y al crecimiento sostenido de nuestra economía.

SISTEMA FINANCIERO.

La política financiera de los últimos años, inspirada en esos propósitos, se ha orientado a promover la adaptación de nuestro sistema financiero a un entorno cada vez más competitivo, impulsado tanto por factores internos como por la creciente apertura al exterior, de la que son referencias básicas la liberalización completa de los movimientos de capitales a partir de febrero de 1992, la constitución del mercado único de servicios financieros de la Comunidad a comienzos de este año y, en último término, la eventual integración de los países comunitarios en una Unión Monetaria.

Adaptación a un entorno más competitivo.

En la línea de facilitar la respuesta a ese reto de liberalización y competencia se han insertado medidas tales como la supresión definitiva del coeficiente de inversión, de acuerdo con el calendario establecido, y la reducción del coeficiente de caja hasta el 3%, nivel ya muy próximo al mínimo técnico que han de mantener las entidades de crédito para atender a sus necesidades regulares de liquidación y pagos. Estas medidas han supuesto una mejora considerable de la capacidad competitiva de las instituciones sujetas a dichos coeficientes y contribui-

Supresión del coeficiente de inversión y reducción del coeficiente de caja.

rán a reducir las distorsiones, generadas por motivos fiscales y de coeficientes, que han inducido efectos perturbadores importantes, en los últimos tiempos, sobre la canalización de los flujos financieros y estimulado la deslocalización de depósitos.

Estas decisiones, que se suman a otras que, con el mismo propósito, se han adoptado en los últimos años, reportan beneficios sociales sensibles: los ahorradores ven ampliados los instrumentos para la colocación de sus recursos y pueden obtener mejores remuneraciones y condiciones más ajustadas a sus preferencias; los demandantes de recursos, por su parte, pueden diversificar sus fuentes de financiación y reducir su coste; finalmente, los propios intermediarios financieros encuentran estímulo para adaptarse gradualmente a un entorno que, necesariamente, habrá de ser más competitivo y exigente.

Beneficios y riesgos sociales de la liberalización.

Sin embargo, la liberalización y el aumento de la competencia entrañan también algunos riesgos, puesto que conllevan, sin duda, una tendencia hacia la disminución de los márgenes de los intermediarios en las operaciones financieras; además, este proceso ha venido acompañado por una variabilidad mayor del precio de los activos financieros, asociado, en parte, a la mayor importancia de los valores en la canalización de operaciones financieras; por último, la supresión de segmentaciones y la relación más estrecha entre los diferentes mercados nacionales e internacionales y entre los distintos tipos de instituciones financieras reducen las barreras a la propagación de posibles problemas en una entidad o mercado concretos.

Estos riesgos se hacen más acusados en un entorno recesivo como el que gran parte de las economías industriales está viviendo. En estas condiciones, aumentan la morosidad en el crédito y los riesgos de impago o de fuertes oscilaciones de precios en los mercados de valores; y el volumen del negocio financiero y los beneficios de las entidades tienden a contraerse.

Este cuadro de beneficios y costes de la liberalización y la globalización de la actividad financiera no es, evidentemente, un análisis que pueda circunscribirse a nuestro país. La propia naturaleza del fenómeno implica un ámbito mundial y, de hecho, en otros países que han recorrido este camino con anterioridad se han registrado episodios que han aportado importantes enseñanzas para el resto. Este aprendizaje se ha incorporado a los esfuerzos internacionales coordinados tanto a través del BIS como de la Comunidad Europea y el Comité de Gobernadores para mejorar la supervisión y las reglas para el mantenimiento de la solvencia y la estabilidad de las instituciones financieras.

Como no podía ser de otra forma, también en nuestro país se manifiestan algunos de estos problemas -si bien no con la gravedad con la que se han presentado en otros países-. La morosidad creciente constituye, sin duda, un motivo de preocupación de las autoridades encargadas de vigilar la estabilidad del sistema financiero; sin embargo,

Preocupación por la morosidad.

las entidades españolas están sólidamente capitalizadas y el grado de provisionamiento de los créditos es satisfactorio.

Con todo, la preocupación por la estabilidad del sistema financiero ha estado en el primer plano de la regulación financiera en el pasado reciente -y, también, en 1992-. De hecho, el Banco de España, en el ámbito que le corresponde, siempre ha tenido presente la necesidad de alcanzar un equilibrio entre las mejoras en la eficiencia operativa, la diversidad y la flexibilidad, por un lado, y la salvaguardia de la solidez de las instituciones, por otro. Así, a lo largo de los últimos años se ha reforzado y perfeccionado la legislación prudencial, con el resultado de que las entidades bancarias españolas mantienen niveles de solvencia adecuados. Esta legislación prudencial se ha extendido gradualmente a otras instituciones no bancarias y a otros intermediarios -incluyendo aquéllos no sujetos a la supervisión del Banco de España-.

El Banco de España y la estabilidad financiera.

En el año 1992 se han dado pasos importantes en esta dirección; me refiero, de modo particular, a la Ley de Recursos Propios y Supervisión en Base Consolidada de las Entidades Financieras y a los reglamentos y circulares que la desarrollan. Esta Ley incorpora la normativa específica de la Comunidad sobre recursos propios y, en un ámbito más general, parte de los principios de la llamada «Segunda Directiva Bancaria». La Ley modifica la regulación española anterior y extiende los principios de suficiencia de recursos propios y supervisión en base consolidada, que ya se aplicaban a las entidades de crédito, a la mayor parte de los grupos de entidades que ejercen actividades de carácter financiero y, en particular, a los de sociedades y agencias de valores y entidades aseguradoras.

Ley de Recursos Propios.

De esta forma, se ha dotado a las diferentes autoridades supervisoras de los mecanismos necesarios para poder ejercer una vigilancia global de la estabilidad del sistema, reduciendo las habituales dificultades que se derivan de regulaciones dispersas y no coordinadas para distintos tipos de intermediarios y actividades financieras. No debe olvidarse, sin embargo, que por extensa, precisa y coordinada que sea la normativa prudencial de las entidades financieras, el paso desde un conjunto de sistemas financieros crecientemente integrados, pero, en última instancia, con particularidades acusadas, a un sistema bancario europeo plenamente integrado y maduro es un proceso difícil. Su éxito dependerá, no sólo de la acción de las autoridades, que deben desarrollar un entorno regulatorio que fomente la competencia sin menoscabo de la estabilidad, sino también y sobre todo de las actitudes y las políticas aplicadas por los agentes afectados por el proceso y, especialmente, de la gestión desarrollada por los responsables de los intermediarios financieros.

No deseo agotar su paciencia, señores Consejeros. He tratado de exponer algunas enseñanzas que se desprenden, en mi opinión, del Informe Anual que presento, hoy, ante ustedes y que hace referencia a un período duro y difícil de la economía mundial, en general, y de la

Integración de la economía española en el ámbito internacional.

economía española, en particular. Es difícil que nuestra economía pueda superar la recesión actual al margen de un proceso general de recuperación de las economías industriales y, especialmente, de las economías europeas; por ello, he dedicado una parte considerable de mi intervención a la necesidad de que los países comunitarios encuentren y definan un camino que permita atacar los problemas inmediatos, al tiempo que continúa el avance del proyecto de Unión Europea. Es fundamental, sin embargo, que España aborde, al mismo tiempo, un conjunto de reformas necesarias para que pueda aprovechar plenamente las oportunidades del movimiento general de recuperación, cuando éste se produzca, y para que esté en condiciones de asegurar la mejora de su bienestar frente a los retos que ha de afrontar con una dimensión temporal más dilatada.

El logro y el mantenimiento de la estabilidad constituyen una condición básica para que la economía pueda resolver sus problemas; y esa es el área central de la actuación y las responsabilidades del Banco de España. Tal vez el año próximo, cuando se presente ante el Consejo el Informe Anual correspondiente, el Banco de España disponga ya de una Ley de Autonomía acorde con la orientación general en la que se mueven, en estos momentos, la gran mayoría de los países de la Comunidad. Como he señalado ya en alguna otra ocasión, la independencia del Banco Central es deseable, pero no es una panacea. En la medida en que la política de tipo de cambio sea decidida por el gobierno aquí y en los demás países del área y éstos mantengan sus compromisos cambiarios en el marco del SME, la autonomía de la política monetaria estará limitada y su esfuerzo por conseguir el objetivo de estabilidad de los precios puede verse sometido a importantes restricciones. Señalar esto no equivale a decir que las cosas debieran ser de otro modo; es recordar, simplemente, lo obvio. Lo más importante, sin embargo, es subrayar que una política monetaria de estabilidad sólo puede tener éxito si la política fiscal actúa coordinadamente en la misma dirección, el comportamiento de los costes no plantea problemas graves y persistentes y, en último término, la sociedad hace suyo y apoya el valor de la estabilidad monetaria en el convencimiento de que sus beneficios a largo plazo exceden ampliamente de los costes que su logro puede imponer a corto plazo.

**Políticas para una
estabilidad monetaria.**

Estoy seguro de que el Banco de España asumirá con satisfacción las funciones y las responsabilidades que el Parlamento tenga a bien encomendarle, y que las desarrollará y afrontará con su mejor voluntad, contando con la profesionalidad y el esfuerzo de todos sus empleados.

ECONOMIA INTERNACIONAL

PERSPECTIVAS ECONOMICAS DE LA OCDE 93

Como es bien sabido, la OCDE viene realizando dos veces al año (en los meses de junio y diciembre) una extensa valoración de la situación y tendencias de la vida económica de las políticas de los países que integran la Organización. Cumpliendo con ese compromiso acaba de aparecer en este mes de junio el número 53 de *Perspectivas Económicas*, la publicación que recoge estos análisis.

La situación económica de los países de la OCDE. Escueto parte coyuntural.

¿A qué rasgos responde la situación económica actual de las economías de la OCDE?

Un parte breve sobre la misma es el que abre la edición de junio de *Perspectivas Económicas*, número 53: "La actividad económica de la OCDE registrará una expansión muy modesta en este año. En muchos países europeos el PIB no crecerá, sino que dominará una situación de recesión. El paro aumentará en todos los países sobre sus cifras del 92. Una recuperación se pronostica para 1994, aunque sea aún incierta, especialmente para los países de la Europa continental".

"La inflación se ha situado en las tasas más bajas de las últimas tres décadas. La aplicación de políticas creíbles ha originado un clima de estabilidad a plazo medio que garantiza unas condiciones favorables para inversores y ahorradores".

"En los países de la Europa continental, la recuperación económica será lenta, aplazándose hasta 1994, a menos que se registre una caída importante de los tipos de interés en el futuro inmediato, lo que no es previsible. En ausencia de este descenso rápido de los tipos de interés se podría intentar animar el desarrollo con medidas estimulantes de política fiscal. Sin embargo, puede afirmarse que esa decisión resultaría dudosa para lograr un crecimiento sostenido a plazo medio, ya que esa política fiscal expansiva podría impedir la deseable caída de los tipos de interés a largo plazo que constituye un factor fundamental de reactivación.

"Afianzar una recuperación sostenida de la actividad económica depende crucialmente del restablecimiento de la confianza de las empresas y de los consumidores. La política económica podría contribuir a esa recuperación por muchos caminos, el más inmediato y evidente de los cuales sería finalizar con éxito la Ronda Uruguay del GATT, de la que depende el desarrollo del comercio, y por ello, el de la producción, la renta y el empleo".

"Mejorar las perspectivas del desarrollo a plazo medio precisa de una continuación de las reformas estructurales. Reformas que llevan tiempo, pero que resulta imprescindible emprender, ya que constituyen una alternativa prometedora para lograr reducciones significativas en las cifras de paro".

Este breve parte coyuntural describe los componentes básicos que configuran la comprometida situación económica de los países de la OCDE en el 93. A partir de él debemos adentrarnos en una descripción más precisa de la situación y perspectivas de las economías de los países que integran la Organización, tal y como ésta nos escribe en su informe.

El desarrollo del parte coyuntural de la OCDE 93: sus tres perspectivas.

El desarrollo de este resumen sintético de la coyuntura se realiza por *Perspectivas Económicas 93* a través de una triple y sucesiva referencia:

- * al conjunto de proyecciones de las principales variables que definen más precisamente la situación económica del período 1992-1994,
- * a los *riesgos e incertidumbres* que condicionan el futuro comportamiento previsto por la OCDE para los distintos países que pertenecen a la Organización;
- * a las tareas más urgentes de las políticas económicas en el doble campo de la macroeconomía y de la reforma estructural.

A continuación, se exponen las principales ideas contenidas en *Perspectivas Económicas 93* sobre estos tres aspectos que caracterizan a la *coyuntura económica del año que vivimos*.

La suma de comportamientos económicos de los países de la OCDE 1992-1994

Conocer con más precisión los rasgos económicos del año que ha pasado, del que vivimos y del 94 que nos aguarda, es el propósito al que responde el adjunto cuadro-resumen de Proyecciones elaborado por la OCDE.

Como se puede concluir a partir de su rápida lectura, ocho son los mensajes que ese resumen de proyecciones transmite:

1º) 1993 se configura como el tercer año sucesivo de un insatisfactorio crecimiento. El rasgo quizá más destacado del mismo es la recesión marcada en los países de Europa continental. Hace seis meses el crecimiento previsto para la OCDE en su conjunto era el 2 por 100. Hoy esa previsión se cifra en el 1,2. Las causas de esa caída en los pronósticos correspondiéndose con la variación de la realidad deriva de dos hechos principales: primero, el mantenimiento de altos tipos de interés en Europa, que han tardado en reducirse mucho más de lo previsto; segundo, la limitación en la confianza general de empresarios y consumidores, hecho que ha pesado de manera definitiva sobre la evolución prevista de la demanda.

Dentro de este cuadro de insatisfactorio desarrollo general, se registra una recuperación -limitada y vacilante- en Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Nueva Zelanda. Japón también registrará en 1993 un crecimiento también limitado cifrado en el 1 por 100, un valor extraordinariamente reducido para la dinámica habitual de los japoneses.

2º) 1993 será un año de paro creciente, que dominará hasta el 1994, año en que alcanzará 36 millones de personas en el espacio de la OCDE. Ello hace que el paro aparezca como el

problema número uno en el doble sentido de su dimensión humana y de la dificultad de su corrección.

3º) La inflación se reducirá en todos los países hasta alcanzar el 2,5 apreciada por el deflactor del PIB, la caída mayor de la inflación registrada en varias décadas.

4º) El déficit público crecerá en todos los países de la Organización hasta situarse en valores medios del 4,2 por 100 del PIB, cifra que será claramente superada por OCDE Europa, donde alcanzará el 7,1 por 100.

5º) 1993 será un año de tipos de interés elevados. Esta una de las características más importantes de la coyuntura recesiva con la que vivimos. Nunca hubo tipos de interés tan elevados en una coyuntura recesiva, lo que demuestra que esos tipos elevados responden a causas profundas que es preciso conocer y diagnosticar para tratar de reducirlos en el futuro.

6º) 1993 también registra déficit en las balanzas de pagos que, para el total de la Organización, se cifra en -0,2 100 del PIB, pero que en Europa llegan al -0,8 del PIB, y en el caso de Alemania a -1,5 por 100 del PIB.

7º) 1993 registrará una caída en la tasa de crecimiento del comercio mundial que del 5,5 por 100 en 1992 pasará a 4 por 100 en 1993. Ese corto y menor crecimiento del comercio influirá en el tono recesivo de la actividad productiva.

Esos rasgos que definen los comportamientos previstos por la OCDE para 1993 se alterarán en el año 1994, en el que la OCDE pronostica recuperaciones en el crecimiento importantes (2,7 frente a 1,2), aunque de menor intensidad para los países europeos de la OCDE. La inflación, pese al crecimiento, seguirá bajando y, lo que es peor, el desempleo en el 94, pese al crecimiento de las distintas economías nacionales, no reducirá sus niveles, sino que los aumentará hasta el 8,6, y en el caso de Europa hasta el 11,9. Los tipos de interés cederán en sus niveles actuales según los pronósticos de la Organización, y el conjunto del déficit público también lo hará en todos los países. Las balanzas corrientes mejorarán ligeramente en el total de la OCDE al mismo tiempo que en Europa y, finalmente, el comercio mundial recuperará su tónica de crecimiento, moviéndose en torno a valores de 5,8, que superan los registrados en 1992.

Riesgos e incertidumbres de un pronóstico.

Esta visión del comportamiento económico de los países de la OCDE, tal y como lo contemplan las *Perspectivas Económicas* afronta un conjunto de riesgos que se agrupan en cuatro grandes núcleos:

1º) La reducción de la deuda acumulada en el proceso de expansión anterior y el saneamiento de los balances han constituido en todos los países un motivo básico del retraso en la llegada de la recuperación. Estados Unidos es quizás el país en el que esas reducciones de la deuda ya se han conseguido, dejando expedito el camino de la recuperación, aunque existen aún dudas y vacilaciones en prestamistas y prestatarios, lo cual reduce el posible crecimiento de la economía. En Japón, el ajuste de los balances en empresas e instituciones financieras aún deberá continuar. En todo caso, el recuerdo histórico de las caídas bruscas de los precios de los activos inmobiliarios y mobiliarios crea una situación de débil confianza en los consumidores que debilita el proceso de recuperación del producto y del empleo.

CUADRO RESUMEN DE PROYECCIONES (a)
Ajustado estacionalmente a tasas anuales

	1992	1993	1994	1992		1993		1994	
				I	II	I	II	I	II
Variaciones en porcentaje desde el período anterior									
PIB, real									
Estados Unidos	2,1	2,6	3,1	2,0	3,2	2,2	2,9	3,2	3,3
Japón	1,3	1,0	3,3	2,3	-1,4	1,1	3,2	3,4	3,2
Alemania (*)	2,0	-1,9	1,4	3,3	-1,2	-2,5	-1,3	2,0	2,8
OCDE Europa	1,0	-0,3	1,8	1,4	-0,2	-0,7	0,3	2,1	2,7
Total OCDE	1,5	1,2	2,7	1,8	0,9	0,9	2,0	2,8	3,1
Inflación (b)									
Estados Unidos	2,6	2,6	2,4	2,8	2,1	2,8	2,4	2,4	2,4
Japón	1,8	1,6	1,7	1,9	1,6	1,5	1,6	1,7	1,7
Alemania (*)	5,4	4,9	3,1	4,8	5,3	5,4	3,7	3,0	2,6
OCDE Europa	4,9	4,1	3,9	5,0	3,8	4,3	4,2	3,9	3,5
Total OCDE	3,3	3,0	2,8	3,4	2,6	3,1	3,0	2,8	2,7
Mano de obra en porcentaje									
Desempleo									
Estados Unidos	7,4	7,0	6,5	7,4	7,4	7,0	6,9	6,7	6,4
Japón	2,2	2,5	2,6	2,1	2,2	2,4	2,5	2,6	2,6
Alemania (*)	7,7	10,1	11,3	7,5	7,8	9,3	10,9	11,3	11,4
OCDE Europa	9,9	11,4	11,9	9,7	10,1	1,0	11,7	11,9	11,9
Total OCDE	7,9	8,5	8,6	7,8	8,1	8,4	8,7	8,7	8,6
Porcentajes									
Tipos de interés a corto plazo (c)									
Estados Unidos	3,4	3,0	3,8	3,8	3,1	2,9	3,0	3,5	4,0
Japón	4,3	3,3	3,5	4,9	3,8	3,3	3,2	3,4	3,6
Alemania (*)	9,5	7,0	4,7	9,7	9,4	8,0	6,1	4,9	4,5
Cuatro mayores países europeos (d) .	11,0	8,0	6,0	10,7	11,2	8,9	7,1	6,1	5,9
Porcentaje del PIB									
Saldos presupuestarios de los Gobiernos(e)									
Estados Unidos	-4,7	-3,8	-2,9						
Japón	1,8	0,1	-0,1						
Alemania (*)	-2,8	-4,1	-4,1						
OCDE Europa (f)	-6,0	-7,1	-6,6						
Total OCDE (g)	-3,8	-4,2	-3,6						
Porcentaje del PIB									
Balanza por cuenta corriente									
Estados Unidos	-1,0	-1,3	-1,4	-0,8	-1,3	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
Japón	3,2	3,3	3,3	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3	3,4
Alemania (*)	-1,3	-1,5	-1,5	-1,3	-1,3	-1,5	-1,6	-1,5	-1,5
OCDE Europa	-0,8	-0,8	-0,7	-0,9	-0,7	-0,8	-0,8	-0,7	-0,6
Total OCDE	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
Variaciones en porcentaje desde el período anterior									
Comercio mundial (h)	5,5	4,0	5,8	5,5	4,3	3,7	4,3	6,1	6,6

(*) Los datos son para Alemania unificada.
(a) Los supuestos en que se basan las proyecciones son:
- No hay cambios en las políticas actuales y anunciadas.
- los tipos de cambio no han variado desde el 14 de mayo de 1993; en particular 1\$ = Y 111,30, DM 1.61.
- Precio en dólares (importaciones FOB de la OCDE) del petróleo vendido en el comercio internacional = 16,5\$ por barril en enero 1993, y constante en términos reales desde entonces.
- La fecha final para cualquier otra información utilizada en la compilación de las proyecciones es el 17 de mayo de 1993.
(b) Deflactor PIB.
(c) EE.UU.: Bonos del Tesoro a 3 meses; Japón: 3-6 meses CD; Alemania, Italia, Reino Unido: tipos de interés interbancarios a 3 meses.
(d) Media aritmética no ponderada de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido.
(e) Balances financieros gubernamentales generales.
(f) Se excluyen Islandia, Luxemburgo, Suiza y Turquía.
(g) Se excluyen Islandia, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Suiza y Turquía.
(h) Media aritmética de las tasas de crecimiento del volumen mundial de importaciones y exportaciones.

2º) La situación en la Europa continental no es clara. Dos preguntas resultan de especial importancia y significación:

- a) ¿Cuánto deberán caer los tipos de interés para impulsar la recuperación?
- b) ¿Cuándo caerán los tipos de interés y con qué rapidez?

Considerados los compromisos cambiarios existentes en Europa, la política alemana del Bundesbank crea sobre esta última pregunta una gran incertidumbre. Los procesos de reducir la inflación de Alemania serán lentos por la inercia de la inflación en los bienes no comercializables. Por otra parte, como la política del Bundesbank sigue encaminada a reducir la tasa de inflación, se basa, asimismo, en el comportamiento de los agregados monetarios; la conducta ambigua de éstos ha ocasionado una gran cautela en los comportamientos del Bundesbank. Dado el carácter de ancla del marco como unidad monetaria clave del Sistema Monetario Europeo, los tipos de interés de los otros países tienen que alinearse con los alemanes, pese a que su nivel sea superior a los necesarios y justificados por su situación económica interna.

3º) Todos los países han definido planes de consolidación presupuestaria para los próximos dos años; una política de consolidación difícil de realizar en una etapa de baja coyuntura. En cualquier caso, del funcionamiento efectivo de la hacienda de las administraciones públicas se deriva una incertidumbre importante sobre el comportamiento de las economías de los países de la OCDE.

4º) Los factores exteriores también plantean algunos riesgos evidentes. Las previsiones sobre los tipos de cambio pueden complicar el desarrollo de las políticas económicas. Un gran peligro de esta situación de incertidumbre actual, con la obligada ampliación de los déficit comerciales y de balanza por cuenta corriente, es que puede dar origen a una vuelta a perniciosas prácticas proteccionistas. En este ambiente, sería necesario que la Ronda Uruguay terminase felizmente, ya que no sólo las ganancias a largo plazo de esa mayor libertad comercial serían importantes, sino que la permanencia de las restricciones actuales y el carácter pendiente de las negociaciones del GATT debilitarían la confianza demorando la realización de proyectos de inversión y generando incertidumbres sobre las reglas del juego del comercio internacional.

Políticas macroeconómicas.

Su tarea fundamental es conseguir una recuperación continuada y sin caer en la inflación, una tarea especialmente urgente dado el alto nivel de paro. Sin embargo, a pesar de la inflación relativamente baja en la mayoría de los países, conseguir ese objetivo no es nada fácil. Es preciso, ante todo, que las medidas sean creíbles ante los mercados y evitar un activismo excesivo insostenible a medio plazo.

Trataremos separadamente de la política fiscal y de la monetaria.

Política fiscal.

El problema con el que se enfrentan las economías de la OCDE -a saber, cómo diseñar una política fiscal a corto plazo que anime una actividad económica que se encuentra en recesión cuando al mismo tiempo los déficit públicos son excesivos- es, sin duda, el más difícil de toda

la política fiscal. En efecto, los déficit públicos en muchos países eran ya importantes al empezar la recesión, y han empeorado desde entonces. La elevada deuda pública resultante exige una estrategia para reducir el déficit estructural a medio y a largo plazo, lo que haría bajar los tipos de interés, especialmente los del largo plazo, lo que, a su vez, estimularía la inversión y la recuperación.

Sin embargo, las medidas para reducir el déficit muy probablemente tienen efectos negativos sobre la demanda a corto plazo y empeoran la recesión. Es preciso, pues, compaginar unos objetivos contradictorios y, a primera vista, excluyentes entre sí.

Además es necesario que los mercados consideren creíble la política de reducción de los déficit. Si esto no ocurre, los tipos de interés a largo plazo serán demasiado altos e impedirán la recuperación. Para que una política de reducción de los déficit a medio plazo sea creíble, es necesario que los mercados estimen que los aumentos temporales del déficit público causados por la aplicación en los estabilizadores automáticos no van a prolongarse demasiado; es decir, que esos aumentos sean de carácter puramente cíclico. Por ello, en algunos casos, los gobiernos pueden verse obligados a limitar la acción de esos estabilizadores automáticos, en concreto si el déficit aumenta demasiado deprisa -aunque sea cíclico- afectando negativamente la confianza de los mercados y los tipos de interés a largo plazo, y si existe el peligro de que se calcule mal el componente cíclico del déficit público, de modo que incluya parte del déficit estructural.

Un efecto beneficioso, y muy importante, de la baja de los tipos de interés es que el déficit público disminuirá, al hacerse más leve la carga de la deuda. Por ello, es muy importante que los gobiernos eviten caer en el error de bajar los impuestos cuando los ingresos fiscales aumentan, en vez de dedicar ese superávit a rebajar la deuda pública.

Política monetaria.

Acabamos de ver que la capacidad de maniobra de la política fiscal está sometida a serias limitaciones. Por ello, la política monetaria asume necesariamente el papel más importante. Sin embargo, su posibilidad de actuar dependerá del grado de inflación en el país en cuestión.

En los países anglosajones, en los escandinavos y en Japón, la situación monetaria parece favorecer la recuperación: los tipos de interés a corto plazo son, en general, bajos y los a largo están bajando desde hace dos años. Si la recuperación flaquea, sería conveniente una acción gubernamental para bajar los tipos, pero sólo si ello no reaviva la inflación; si la inflación parece avivarse, puede que incluso sea necesario subir temporalmente los tipos. Este equilibrio de la política monetaria entre inflación y crecimiento es la tarea más difícil de las autoridades.

En la mayoría de los países de la Europa continental, la recuperación, incluso si es modesta, dependerá de que bajen los tipos de interés, y ello sólo ocurrirá si Alemania los baja. La moderación salarial en Alemania y la baja del PIB de ese país parece que hacen posible que eso ocurra.

Cuestiones internacionales.

Durante la mayor parte de los ochenta los déficit por cuenta corriente aumentaron fuertemente, aunque afortunadamente a final de la década bajaron y parecía que los mercados

podían financiarlos sin necesidad de alteraciones en los tipos de cambio. Sin embargo, en 1991 cambió la tendencia en Japón: su superávit corriente aumentó hasta el 3,25 por 100 de su PIB, y continuará más o menos igual en el próximo año y medio.

En realidad si los desequilibrios exteriores son un problema, esto quiere decir que no hay equilibrio entre el ahorro y la inversión internos. Para corregir este desequilibrio, se necesita una acción apropiada de las autoridades, como la emprendida por Japón con sus recientes paquetes fiscales (agosto 92 y abril 93): baja de los tipos y apreciación del yen. Sin embargo, este proceso de ajuste del balance ahorro-inversión requiere tiempo y constancia en la política macroeconómica a medio plazo, y es necesariamente impopular durante una recesión. La opinión pública prefiere acudir a acciones unilaterales y bilaterales para reducir el déficit de la balanza de pagos, como las llamadas "limitaciones voluntarias a la exportación" o garantizar porcentajes de mercado. Son medidas equivocadas que, aparte de favorecer industrias domésticas que generalmente no son competitivas, impiden una conclusión feliz de las negociaciones en el GATT, e inevitablemente causan medidas de retorsión por parte de los países contra los que van dirigidas.

Reforma estructural.

Ya desde hace diez o más años los países de la OCDE han emprendido reformas estructurales para hacer sus economías más abiertas, más competitivas y, por lo tanto, más productivas. En los mercados financieros, estas reformas estructurales se han hecho también mediante cooperación internacional. Afortunadamente la presente recesión no las ha interrumpido, lo que ha producido una mayor convergencia desde 1990.

A pesar de los progresos realizados, quedan serios problemas pendientes de solución, como son el hecho de que los aumentos cíclicos del paro durante las recesiones no lo bajan lo suficiente en las recuperaciones, lo que produce una tendencia estructural a la subida, el aumento de las medidas unilaterales o bilaterales en perjuicio del comercio internacional, un aumento demasiado lento de la productividad, déficit públicos crecientes y turbulencias en los mercados financieros. Aunque es innegable que la presente recesión los ha agravado, es indudable que se deben a causas más profundas, que exigen reformas estructurales para remediarlas.

Trataremos separadamente de las reformas estructurales en el mercado de trabajo, en el de productos, en el sector público y en los mercados financieros.

Mercado de trabajo.

La mayoría de los países de la OCDE han tomado medidas para reducir el paro y crear más empleo, tales como aumentar la flexibilidad de los salarios y de los procedimientos de negociación colectiva; reducir las indemnizaciones de despido para que los empresarios estén más inclinados a contratar trabajadores no especializados; tratar de evitar que el sistema de subsidio de paro (a veces combinado con el sistema impositivo) disminuya o anule los incentivos para buscar trabajo; transformar medidas pasivas, como el subsidio de paro, en medidas activas, como sistemas para la búsqueda de nuevos empleos, y de abaratamiento del paso de unos a otros.

A pesar de las medidas tomadas, queda mucho por hacer. Es preciso, en primer lugar, que se produzca una recuperación sostenida, aunque eso no basta para que baje el paro a niveles aceptables. Es preciso, además, que las autoridades tomen algunas o todas las medidas que

acaban de enunciarse. En especial, se necesitan medidas que hagan el trabajo más productivo: muchos países necesitan urgentemente mejorar sus sistemas de educación y formación profesional tanto en el sector público como en el privado.

Mercado de productos.

Desgraciadamente, el progreso hacia una liberalización doméstica e internacional de los mercados de productos ha sido desigual y, en algunos aspectos importantes, decepcionante.

En el terreno doméstico, la supresión de subsidios a la industria, barreras a la entrada y distorsiones tributarias en los mercados de bienes y servicios aumentarían de forma importante la eficiencia económica y el bienestar. Gran parte de los servicios, especialmente los suministrados o regulados por el sector público, continúan exentos de la presión de la competencia. Como el porcentaje del empleo y del PIB debido a servicios es grande, y aumenta cada vez más, es fundamental mejorar su eficiencia. Debería darse prioridad a abrirlos lo más posible a la competencia interna e internacional.

En el terreno internacional, se han hecho avances importantes mediante acuerdos comerciales regionales. Su característica básica es que no sólo se encaminan a suprimir barreras al comercio, sino que también incluyen muchas otras medidas orientadas por el mercado para conseguir una mayor competencia y mayores inversiones extranjeras, al menos dentro de la región. Hasta cierto punto, los países fuera del acuerdo regional pueden también beneficiarse de esas medidas liberalizadoras si esa integración regional hace que el mercado crezca, no aumenta las barreras frente a terceros países y no excluye nuevos participantes ni retrasa reformas estructurales.

Sin embargo, esa integración regional no basta para compensar el deterioro continuado del sistema comercial multilateral. Los preocupantes retrasos en acabar satisfactoriamente la Ronda Uruguay han perjudicado la confianza, aumentado las medidas proteccionistas -casi siempre aplicadas fuera del cuadro multilateral de relaciones comerciales-, e impuesto costes económicos elevados. El sector agrícola es el que tiene problemas más graves. Se han tomado medidas para reformar los mercados agrícolas, pero persisten fuertes distorsiones comerciales, y lo que se ha conseguido para reducirlas sólo puede considerarse un primer paso. En la industria manufacturera, también el intento de resolver las dificultades de las empresas a costa de los consumidores y de los competidores comerciales se ha hecho corriente, y es posible y preocupante que el comercio dirigido, fijando cupos a la importación o de acceso al mercado, acabe siendo una característica frecuente en el comercio internacional.

El comercio internacional es un importante motor de crecimiento porque aumenta la productividad, la riqueza y los empleos. Por el contrario, las medidas proteccionistas, una vez que han sido adoptadas, son difíciles de suprimir, y acaban retardando el ajuste, y reduciendo la competitividad y la capacidad de aumentar el nivel de vida.

Sector público.

En los últimos años, muchos países han emprendido medidas de reforma del sector público, tales como liberalización de industrias tradicionalmente reguladas, privatización, introducción de una mayor competencia cuando sea posible, contratación externa de servicios públicos, reforma de la política de precios y de costes al consumidor, y mejora de la composición de la inversión

pública mediante mejores criterios de elección de proyectos o ampliando el número y tipos de proyectos elegibles. Para prevenir nuevas distorsiones de los incentivos a ahorrar y trabajar, es muy importante que la reducción -esencial en muchos países- de los déficit públicos y de la deuda se haga más bien reduciendo el crecimiento a largo plazo de los gastos que aumentando los impuestos.

Para que las economías funcionen mejor, es fundamental continuar la reforma del sector público según las líneas que acaban de indicarse. Hay que prestar también gran atención a la composición de los gastos e impuestos y a la reforma de la gestión del sector público. Sin embargo, no se pueden establecer reglas simples al efecto, tales como cambiar la composición del gasto público disminuyendo el porcentaje dedicado al consumo y a las transferencias y aumentando el dedicado a la inversión pública. Cada una de las actividades del sector público debería revisarse sistemáticamente para identificar las ganancias que permite lograr en la eficiencia con la que se administran los gastos públicos.

Cambiar la composición de gastos e ingresos necesitará tiempo y será costoso, pero sus resultados serán muy beneficiosos, dado el gran tamaño del sector público en la OCDE. Hay que dar una alta prioridad a resolver los continuos y complejos problemas que suscita la reforma de la sanidad pública y la financiación de la seguridad social, incluidas las pensiones.

Mercados financieros.

En este terreno, se han realizado considerables progresos, que han hecho el ahorro más atractivo y la inversión más flexible. Los ahorradores se han beneficiado de una gran variedad de instrumentos de inversión financiera y de los rendimientos más altos de éstos. Gracias a la abolición de límites cuantitativos al crédito y al desarrollo del mercado de bonos e instrumentos semejantes, los prestatarios han conseguido un mayor acceso a la financiación mediante tipos de interés fijados por el mercado, y no mediante racionamiento del crédito. La eliminación en muchos países de los controles de cambio ha hecho posible una mayor libertad en las transacciones internacionales. Los nuevos instrumentos financieros han permitido un cierto grado de seguro de los riesgos de las operaciones financieras. En general, los actuales mercados financieros globales y liberalizados pueden obligar, y a veces han obligado, a los gobiernos a una mayor disciplina en sus políticas macroeconómicas.

Los beneficios de la desregulación de los mercados financieros son claros, pero en los años ochenta, y al principio de los noventa, los mercados se comportaron anormalmente, con alteraciones excesivas en el precio de los activos, e incluso con turbulencias importantes. Todo ello es consecuencia de que, de cuando en cuando, los mercados financieros se equivocan en sus expectativas y no aciertan a corregirlas pronto. Ello no es una causa directa de la liberalización, sino que simplemente refleja la incertidumbre del entorno en que dichos mercados operan. Más bien apunta a la necesidad de políticas macroeconómicas estables y no inflacionistas, en particular a que la política monetaria se encamine a conseguir estabilidad de precios. Esas políticas deben completarse con una supervisión adecuada.

En muchos países, queda bastante por hacer en el campo de la reforma de los mercados financieros, sobre todo para aumentar la competencia y las posibilidades de diversificación de las inversiones en cartera.

Para conseguirlo, se deben reducir los impedimentos para operar o invertir más allá de las fronteras nacionales o regionales y ampliar el abanico de actividades permitidas a las instituciones financieras. Al mismo tiempo, hay que mejorar la supervisión y las medidas prudenciales; por ejemplo, mediante la ampliación de los porcentajes mínimos de capital sobre activos -armonizados internacionalmente, si conviene-, extendiéndolos a un abanico más amplio de riesgos derivados de las operaciones financieras, y también actuando rápidamente cuando haya que intervenir para evitar la quiebra en instituciones financieras en dificultades.

Vigilancia estructural multilateral

Las medidas más arriba mencionadas pueden ser reforzadas mediante una vigilancia estructural multilateral. Por ejemplo, utilizando la experiencia de otros países miembros; identificando principios generales para resolver problemas comunes; asegurando que las reformas de los mercados financieros y la evolución del marco institucional no difieren demasiado de país a país; manteniendo la presión derivada del examen colectivo periódico de la situación de la economía y de las medidas para mejorarla; aumentando la transparencia de las intervenciones públicas, incluyendo la mejora de indicadores apropiados; coordinando la acción de los gobiernos cuando de ello se derive una mayor efectividad, y suministrando al público una información fiable sobre lo que hay que hacer y sobre las ganancias que supondrá la reforma. Cuanto más se coordinen las medidas de reforma, más fácil resultará su ejecución y, muy probablemente, más efectivas serán.

Un programa efectivo de reforma estructural aumenta el potencial de crecimiento a largo plazo de las economías, así como las oportunidades de empleo. Para que se obtenga el máximo beneficio de ese programa, es preciso que la gestión de la política macroeconómica sea firme y continuada para que los operadores privados disfruten de un entorno económico estable y predecible en el que puedan tomar sus decisiones de ahorro e inversión. Es también cierto que esas políticas macroeconómicas apropiadas serán más fáciles de ejecutar y más eficientes si van acompañadas por políticas estructurales efectivas y acertadas. Igualmente, las sinergias entre la ejecución de la política macroeconómica y los cambios estructurales son también importantes: la reforma estructural resulta más fácil con un fuerte crecimiento, y este fuerte crecimiento, a su vez se verá ayudado por una estructura económica capaz de ajustarse a las nuevas condiciones económicas. Ese ajuste puede tener muy bien costes a corto plazo -especialmente difíciles de soportar en tiempo de recesión-, pero tratar de evitar éstos retrasando aquél sólo sirve para que los costes sean más elevados en el medio y largo plazo.

**PREVISIONES ECONOMICAS DE LA COMISION EUROPA
PARA 1993 Y 1994^(*)**

[E]stas previsiones confirman una vez más lo que todos sabíamos: la recesión en Europa va para largo. Es muy poco probable que acabe antes de la segunda mitad del año que viene. Sin embargo no puede acusarse a la Comisión de un pesimismo excesivo ya que no hace más que reflejar el consenso general. Dejémosla exponer la situación:]

Visión de conjunto.

Las perspectivas para la economía de la CE (Comunidad Europea) han empeorado notablemente desde la publicación a principios de Febrero del Informe Anual sobre 1993. Desde entonces la actividad económica ha bajado y la recuperación no tendrá lugar hasta mediados de 1994. El PIB de la CE bajará este año un 0,5%, la primera baja desde 1975, y sólo aumentará un modesto 1,25% en 1994. El paro aumentará más de lo previsto pudiendo llegar a una media de 12% en 1994. Los déficit presupuestarios llegarán a la altura récord de 6% o algo más en 1993 para el conjunto de la CE. A pesar de la debilidad de la demanda se progresará poco en reducir la inflación, que aún será de un 4% o algo más en 1993.

Recesión suave en 1993, recuperación moderada en 1994.

La CE entró en recesión en la segunda mitad del año pasado y se estima que la producción seguirá bajando durante la primera mitad de 1993. Los indicadores apuntan a que esta baja podría acabar en la segunda mitad de 1993; la producción continuaría muy deprimida en los primeros meses de 1994 y sólo al empezar la segunda mitad de 1994 quizá se podría volver a un crecimiento mayor.

Ello supone una contracción del PIB de 0,5% en 1993 y una subida de sólo 1% o poco más en 1994; el pasado Enero se esperaba un crecimiento de 0,8 y 1,8% respectivamente. Las sucesivas revisiones hacia abajo del PIB durante 1993 suponen un cambio dramático en las perspectivas de la economía de la CE.

La incertidumbre que pesa sobre las perspectivas para 1994 resulta de que el pronóstico débilmente optimista recién citado sólo se conseguirá si se dan los siguientes factores: **1)** que los tipos de interés, especialmente a corto plazo, continúen bajando en la CE, **2)** que aumente gradualmente el comercio internacional, **3)** que mejore la competitividad en el conjunto de la CE, y **4)** que resurja la confianza de consumidores y empresarios. Hay que hacer notar, sin embargo, que la rentabilidad de la inversión es ahora mayor que durante recesiones anteriores. Por ello una recuperación de la demanda exterior unida a una subida de la rentabilidad y a una suavización de

^(*) Traducción, resumen y comentario de Ricardo Cortes.

las condiciones monetarias en la CE podrían producir una recuperación basada en la exportación y en la inversión.

Según las presentes previsiones cinco estados miembros verían declinar sus PIB en 1993. La baja en Alemania Occidental sería la más severa (2% para toda Alemania) pero sería también considerable en Bélgica, Francia, Países Bajos y España. Probablemente la actividad económica se estancaría en Italia y en Dinamarca. Sólo en Irlanda y en Gran Bretaña se espera que crezca el PIB (2% o algo más en Irlanda, 1% o algo más en Gran Bretaña). En 1994 se espera que el PIB crezca algo, todo lo más un 1% en Alemania, Bélgica, Francia y los Países Bajos. En los demás países miembros se espera que crezca alrededor del 1% o algo más. Sólo en Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña se espera una expansión de alrededor de 2%, próxima a su potencial.

PREVISIONES ECONOMICAS DE LA CE

	Crecimiento		Inflación		Desempleo		Déficit público	
	1993	1994	1993	1994	1993	1994	1993	1994
Bélgica	-1,25	1,00	2,75	2,75	10,00	10,50	7,00	6,00
Dinamarca	0,00	2,50	1,00	2,50	10,75	10,25	4,50	4,75
Alemania	-2,00	0,50	4,50	3,25	9,25	10,25	4,50	4,50
Grecia	0,75	1,50	13,75	9,50	8,25	8,75	13,25	11,00
España	-0,50	1,25	5,00	5,00	21,75	23,00	4,75	4,50
Francia	-0,75	0,75	2,50	2,50	11,50	12,00	5,75	6,00
Irlanda	2,25	5,50	3,50	3,25	19,00	19,25	3,25	4,00
Italia	0,00	1,50	5,25	5,00	10,75	10,75	10,25	9,00
Luxemburgo	1,00	2,00	3,75	3,50	2,25	2,00	2,00	1,75
Holanda	-0,50	1,00	2,25	2,50	8,00	9,00	3,75	3,00
Portugal	0,50	1,50	6,75	5,50	6,00	6,75	5,75	4,75
Reino Unido	1,50	2,50	4,25	4,00	11,50	10,75	7,75	6,75
CE	-0,50	1,25	4,25	3,75	11,00	11,50	6,25	6,00
EE.UU	2,50	2,50	2,75	3,25	6,75	6,00	4,00	3,00
Japón	0,75	2,00	1,25	1,75	2,50	2,50	1,50	0,75

Los Datos de Alemania son de Alemania unificada. El desempleo es en tasa de la población activa y déficit público, en porcentaje del PIB.

Fuente: Comisión Europea.

Deterioro notable en el mercado del trabajo.

Después de estancarse en 1991 y bajar 1,3% en 1992 se estima que el empleo bajará más de 1,75% en 1993, la peor cifra de la historia de la CE. Las estadísticas sugieren que podría continuar bajando en 1994.

Esta baja tan fuerte en el empleo producirá una subida igualmente fuerte en el paro, que podría subir hasta más del 12% a mediados de 1994, para estabilizarse y bajar luego muy moderadamente. Al empezar la presente recesión en 1990 el paro era de 8,3%.

La inflación baja muy despacio.

Se estima que la inflación medida por el deflactor del consumo privado bajará de un 4% en 1992 a algo menos del 4% en 1993 y a 3,75% en 1994. La debilidad de la economía en casi

todos los países miembros inducirá a una cierta moderación salarial y en los costes laborales unitarios, los factores más importantes en la reducción de presiones inflacionarias. Por el contrario se prevé un fuerte aumento en el deflactor de precios de bienes y servicios importados (que pasarán de una baja del 0,5% en 1992 a una subida del 5% o algo más en 1993) reflejando recientes alteraciones en los tipos de cambio de las monedas, un aumento que impedirá que este año la inflación baje más de lo indicado más arriba. En suma, dada la variedad y vigor de las influencias desinflacionarias de la recesión actual en la CE, esa inflación de un 4% o algo más es decepcionante. Según los pronósticos los factores internos de coste no van a continuar bajando en 1994, de modo que si la inflación baja se deberá sobre todo a menores subidas de precios en los productos importados.

Aumentarán los déficit presupuestarios.

Se prevé que la posición presupuestaria de la CE, ya en una situación precaria, va a deteriorarse aún más a causa de la difícil situación económica. Se estima que el recurso neto al mercado de los gobiernos del conjunto de la CE, que fue de un 5,1% en 1992, aumentará hasta un 6% del PIB o algo más en 1993, excediendo así la cifra más alta hasta ahora registrada en la historia de la CE, un 5,2% en 1982. Una parte notable del aumento se debe al efecto negativo del ciclo económico sobre las finanzas públicas. En algunos países, en especial en Dinamarca, Francia y Gran Bretaña, los intentos de mantener la actividad económica mediante medidas fiscales han deteriorado los presupuestos. En otros la falta de control del gasto público ha sido una causa importante del deterioro. Por el contrario los esfuerzos de consolidación fiscal en algunos países están reduciendo el componente estructural del déficit presupuestario. Se estima que la situación mejorará ligeramente en 1994 debido al impacto combinado de un crecimiento moderado del PIB y de algunas medidas de consolidación fiscal.

No mejorarán los desequilibrios exteriores.

Generalmente una baja en la actividad económica viene acompañada por una mejora en la posición externa. Desgraciadamente a pesar de la presente recesión no se espera que las balanzas comercial y corriente de la CE mejoren respecto a su situación actual en el período cubierto por el presente pronóstico.

Previsiones económicas sombrías.

Al presentar estos pronósticos el comisario Henning Christophersen manifestó que la CE tiene un menor crecimiento, un paro considerablemente mayor y una menor capacidad de crear empleo que EE.UU. y Japón, y recalcó la necesidad de una acción concertada en favor del crecimiento y para tomar medidas estructurales para crear más empleo. Subrayó también la necesidad de que los tipos de interés siguiesen bajando y de evitar el aumento de los déficit presupuestarios.

EL INFORME DEL BANCO INTERNACIONAL DE PAGOS DE BASILEA (LXIII INFORME ANUAL)

INTRODUCCION.

A caba de aparecer el Informe Anual del Banco Internacional de Pagos de Basilea. Un Informe que cuenta con una larga tradición, que manifiesta el número que éste alcanza en el año actual: el LXIII. Justamente los años que se cumplen desde la creación del Banco en 1930.

A lo largo de la dilatada tradición de ese plazo, el Banco de Pagos Internacionales ha ido ganando su prestigio como institución financiera, atribuyendo a sus opiniones un interés indiscutible para conocer la situación de la economía mundial. La autoridad de su actual Director, Alexandre Lamfalussy -uno de los más competentes e informados analistas de los problemas económicos de nuestro tiempo- hace obligada la lectura de la Conclusión del Informe que él suscribe personalmente. Esta Conclusión es, justamente, la que "Cuadernos de Información Económica" ofrece a sus lectores en versión realizada por Ricardo Cortes.

El contenido del LXIII Informe del Banco Internacional de Pagos, que precede a su Conclusión, se integra por nueve extensos capítulos en los que se abordan los aspectos fundamentales que configuran la situación económica actual.

Una exposición que inicia el Capítulo 1, destacando los dos hechos que dominan el presente: la generalizada recesión en Europa y las turbulencias de los mercados de cambios que se han padecido desde el mes de septiembre de 1992. Todos los aspectos favorables de la situación económica actual se registran, por desgracia, fuera de Europa, en la que sólo la comprometida recuperación del Reino Unido, tras una larga recesión, puede conceptuarse como noticia favorable. Fuera de Europa, el hecho positivo más destacado es el comportamiento de la economía estadounidense con tasas de desarrollo estimables, aunque no consolidadas, así como con la mejora del sistema financiero experimentada en 1992-93. Buenas noticias registran, también, las economías latinoamericanas y, especialmente, las del Extremo Oriente, un polo de desarrollo llamativo por su solidez desde hace muchos años.

El Capítulo II se dedica a analizar los rasgos que han dominado la evolución económica de los países industriales y a la orientación de sus políticas presupuestarias. La recesión dominante en los países europeos ha seguido una evolución especialmente adversa y comprometida con una duración excepcionalmente larga. Factor de preocupación importante es la posición en la que se encuentran situados los presupuestos de los distintos países que impide la práctica de una política fiscal estabilizadora que hubiera sido tan importante ante el crecimiento dramático del paro que domina en Europa en la actualidad. La evolución de los mercados de trabajo ocupa un lugar central en este Capítulo pues la rigidez de éstos manifiesta una debilidad importante de Europa.

El Capítulo III presenta la evolución económica de "otros" países: Europa del Este, países en vías de desarrollo y otros países industriales. Un Capítulo que finaliza con un interesante análisis

de los factores que han propiciado, en la etapa 1960-1990, el desarrollo económico: relación inversión-PIB; ritmo de expansión demográfica; tasa de escolarización y nivel de renta por habitante respecto del país frontera del desarrollo (Estados Unidos), una variable ésta que ya destacaban como condicionante del crecimiento de los países rezagados los estudios pioneros de Baumol. Estos factores fundamentales del desarrollo se completan por aquéllos más directamente ligados a las políticas económicas aplicadas en los distintos países: tasa de inflación; participación de los gastos públicos en el PIB y apertura de la economía. Los resultados de ese análisis permiten llegar a tres conclusiones fundamentales: 1ª) La convergencia se ha limitado al grupo de los países de renta elevada, integrados casi en su totalidad por los países industriales. 2ª) En los países de renta intermedia (que engloban gran parte de la región de América Latina) la convergencia ha sido moderada, siendo los factores positivos más destacados la tasa de escolarización y la ratio inversión/PIB. Este grupo se ha resentido en su desarrollo por dos factores: la expansión demográfica y la asignación de recursos, no muy eficiente, influida negativamente por una relación elevada de gasto público/PIB. 3ª) En los países de más baja renta (dominados por África) no se ha registrado convergencia alguna, un resultado en el que ha influido decisivamente su crecimiento demográfico.

Los cambios y pagos internacionales dan su argumento al Capítulo IV. Los hechos más destacados por el Informe son, en primer lugar, la afirmación de la importancia del sector exterior para las economías nacionales y su desarrollo. Las corrientes reales del comercio y las financieras alcanzan hoy una importancia extraordinaria. De ahí que los factores que afectan a los cambios y pagos internacionales desempeñen un papel decisivo en la situación económica actual. Tres hechos negativos han estado y están presentes hoy en los intercambios internacionales: la tormenta registrada en los mercados de cambios, el aumento del paro y la recesión económica que han debilitado los intercambios comerciales y la aparición peligrosa del proteccionismo. Las consecuencias de esos tres hechos sobre el comercio y los intercambios se repasan detenidamente en el Capítulo IV del Informe.

El Capítulo V contiene una exposición detallada de los mercados internacionales de capital, cuyos factores de expansión han residido en la inestabilidad de los cambios que ha impulsado el recurso a instrumentos derivados para cubrir el aumento de los riesgos. Otro factor de expansión ha sido el desarrollo de la Deuda Pública destinada a cubrir los déficit públicos crecientes. Frente a estos acontecimientos favorables a la expansión de los mercados de capitales han existido, también, factores contrarios. Figuran entre éstos: la debilidad de las economías nacionales y la morosidad de los mercados bursátiles.

El Capítulo VI constituye un análisis completo de los aspectos internos y externos de la política monetaria. Se repasan, así, los objetivos de la política monetaria, los mercados monetarios y su situación, la evolución de los tipos de interés, las reacciones de la autoridad monetaria a las crisis de cambios y los problemas que plantea la autonomía del Banco central y sus consecuencias sobre la política monetaria y económica nacional.

Los precios de los activos y la gestión de las dificultades financieras son el tema del Capítulo VII. Cuestiones importantes en el año 92 y en el actual. La variación de los precios en los activos monetarios e inmobiliarios y sus causas se exponen, con detalle, en el Informe al igual que los resultados recientes de la actividad bancaria, cuya debilidad primero y fuerte caída en el último ejercicio han planteado con dramatismo la necesidad de lograr una gestión eficiente de las instituciones financieras y una mejora de las normas que deben favorecerla.

Los mercados de cambios y su crisis, con la identificación de sus causas, se exponen el Capítulo VIII, con especial atención a los mercados europeos, cerrándose el Informe con el Capítulo IX que constituye un relato obligado de las actividades del Banco a lo largo del ejercicio 92-93.

En la Conclusión del Informe, que se ofrece seguidamente, el Director del Banco Internacional de Pagos, Alexandre Lamfalussy, selecciona los problemas que caracterizan a la economía mundial en el momento presente y que se criban del contenido denso de los ocho primeros Capítulos del Informe. Esos problemas elegidos por Lamfalussy son cinco:

* Los derivados del crecimiento anémico y, lo que es peor, de la recesión vigente en los países industriales y del aumento del paro que domina en Europa. ¿Es posible que la política económica pueda afrontar la corrección de esos graves problemas? Pregunta a la que si no se da una respuesta positiva se estará corriendo el riesgo de abrir la puerta a los peligros de proteccionismo. Ahora bien si esa política económica existe, ¿cuál es su contenido, cuáles sus medidas?. La exposición de esos problemas y las respuestas a esas preguntas constituyen el contenido de la primera parte de la Conclusión.

* La marcha de los acontecimientos del período 1992-1993 destaca a primer plano problemas de debilidad e insuficiencia de la sanidad de la actividad financiera y la necesidad de resolverlos. ¿Por qué vías, con qué medidas? Tal es la segunda cuestión que trata de responderse en el contenido de la Conclusión del Informe.

* Los graves problemas de la reconversión de las economías del Este de Europa constituyen el tercero de los temas elegidos por Lamfalussy para dar contenido a la Conclusión. Problemas importantes que se exponen en sus matices y para los que se ofrecen un conjunto de respuestas llenas de interés.

* Las crisis de los mercados de cambios a partir de septiembre del 92, las enseñanzas de esa experiencia y el futuro de los mercados es el cuarto de los problemas que la Conclusión del Informe del Banco aborda. Su interés deriva de la importancia del problema elegido y del conocimiento y experiencia de Lamfalussy y del Banco Internacional de Pagos en esas cuestiones.

* El último de los temas que se analiza en la Conclusión es la consoladora novedad del buen comportamiento de las nuevas economías industriales de Extremo Oriente y de las economías de América Latina que han logrado su mejoría basándola en la lucha contra la inflación y en el respeto de los equilibrios de sus economías nacionales, una alternativa largamente pospuesta en el pasado.

La importancia de esos cinco problemas, su precisa definición y las interesantes soluciones ofrecidas por Lamfalussy, legitiman el interés de la lectura de la Conclusión del LXIII Informe que seguidamente se ofrece.

CONCLUSION.

Las experiencias de 1992 y de principios de 1993 plantean problemas nuevos y ponen de relieve otros anteriores; todos ellos dominarán, sin duda, los debates futuros. En primer lugar, se plantea el problema de saber qué deben y pueden hacer los responsables de la política económica en los países industriales cuando se enfrentan con un crecimiento anémico, que no parece constituir una oscilación normal de la coyuntura dentro de una trayectoria aceptada de crecimiento potencial. Esta cuestión está necesariamente ligada a la más concreta de si existe el riesgo de que el paro aumente con independencia de las fluctuaciones temporales de la actividad económica. Si no puede ofrecerse una respuesta a esta doble preocupación se corre un gran riesgo de que las fuerzas proteccionistas acaben imponiéndose, agravando la situación.

Una segunda cuestión importante para muchos países la constituye la respuesta a la preocupante pregunta: ¿se necesitan nuevos esfuerzos para afianzar la actividad financiera sobre bases más sanas?. La evidencia prueba que la salud del sector financiero depende de los resultados de la economía real y al mismo tiempo los afecta, algo que los recientes acontecimientos prueban hasta la saciedad.

Una tercera cuestión, que se ha hecho mucho más urgente en 1992, se refiere a los consejos y a la ayuda a las economías en transición de Europa Oriental. Hoy se admite, generalmente, que las dificultades son mucho mayores de lo que se creía. Pero, también está claro que los países más avanzados en el proceso de transición han logrado algunos éxitos notables. De hecho quizás algunos de ellos han dejado atrás lo peor. Falta por ver si el nuevo realismo dará rápidamente buenos resultados en los demás.

Una cuarta cuestión, heredada del pasado, es la planteada por los mercados de cambios y, más concretamente, los problemas planteados por la existencia de regímenes cambiarios diferentes en un mundo en que los movimientos de capitales son prácticamente instantáneos. La posibilidad de que los flujos de capitales influyan en los mercados cambiarios ha aumentado de forma extraordinaria en los últimos diez o quince años.

Finalmente, un aspecto fundamental de la presente coyuntura es saber si van a prevalecer los factores que incitan al optimismo: ¿Se mantendrán las bajas tasas de inflación vigentes en muchos países? ¿Podrán continuar las mejoras estructurales y el fuerte crecimiento de muchos países en desarrollo?

* * *

LAS CINCO CUESTIONES DEL 93:

I

- ¿Puede mejorarse la situación por la política económica?

- ¿Es el aumento del paro fenómeno permanente?

II

El saneamiento de la actividad financiera

III

La transición económica del Este de Europa como problema

IV

Las turbulencias de los mercados cambiarios y sus lecciones

V

¿Se mantendrán los factores que propician el optimismo con el crecimiento estable de los PIR?

I

Respecto a la falta de vigor del crecimiento en los países industriales y cómo corregirla no hay duda de que en algunos casos la presente recesión es la más severa en la segunda mitad del siglo XX. Finlandia ha sufrido especialmente al perder su mercado de exportación en la Unión Soviética y a causa de serios problemas de endeudamiento del sector privado. El paro es allí de un 15%; en España e Irlanda es aún mayor. Diversos problemas estructurales han aumentado la debilidad de la coyuntura en Suecia y, en menor medida, también en Australia y en Noruega. En EE.UU., Gran Bretaña y otros países, problemas de endeudamiento y el ciclo de variación de los precios de los activos han prolongado la recesión y han hecho más lenta la recuperación. En los países en que parece que la recesión no ha tocado fondo es conveniente abstenerse de hacer pronósticos sobre su gravedad fundándose en recesiones anteriores.

La débil coyuntura actual refleja la mayor recesión del siglo actual

Sin embargo, los hechos no justifican la afirmación de que, lo que está ocurriendo en tantos países, no sea sino una oscilación normal de caída de la coyuntura y no una debilidad duradera de la tendencia del desarrollo de la capacidad productiva. Después de todo, en la mayoría de los casos la presente fase descendente del ciclo sigue a la "recuperación más larga y más vigorosa de la historia reciente, una frase tan utilizada que está presente en el ánimo de todos. Hay más argumentos contra un pesimismo excesivo. La moderación salarial y la reconstitución de los márgenes de beneficio, causa de la prolongación de la recuperación de los años 80, pueden explicar la sorprendente capacidad de resistencia de la inversión productiva de las empresas durante la recesión. En cierto número de países el ahorro familiar ha aumentado notablemente, desde luego agravando a corto plazo el retroceso de la demanda interna pero contribuyendo a crear una base financiera más sana para la recuperación. También parece que se está acelerando la productividad no sólo en la industria sino también en los servicios. La orientación de las políticas nacionales -en fin- hacia una reducción de los déficit presupuestarios, un objetivo que parece confirmado a pesar de la agravación de los déficit durante la recesión, debería influir favorablemente sobre la confianza del sector privado y sobre los tipos de interés a largo plazo.

La situación actual refleja una caída de la coyuntura, no un cambio permanente de la tendencia de la producción, con factores que invitan al optimismo

La tendencia al aumento del paro en Europa es más preocupante. Empezó en los años 70 y 80 y ha aumentado en muchos casos a causa del aumento de la población activa debido a un mayor porcentaje de participación en el trabajo y, a veces, a una fuerte inmigración. Las posibilidades de cambiar esta tendencia a largo plazo parecen muy limitadas, incluso aunque la producción aumente y la inflación sea reducida. Los esfuerzos para atenuar la dureza de la competencia en el mercado de trabajo en Europa puede que hayan agravado el paro. A pesar de la notable moderación salarial durante los años 80, apenas si hay señales de que el mercado de trabajo está ganando más flexibilidad. Los ejemplos siguientes, sacados de una larga lista de rigideces, pueden dar una idea de las dificultades con que se enfrentan los responsables de la

La preocupante tendencia al aumento del paro a largo plazo

política económica. Con mucha frecuencia los salarios se fijan a niveles que no tienen en cuenta, suficientemente, la productividad. Los impuestos sobre los salarios y otros costes no salariales, pagados por las empresas para financiar diversas prestaciones sociales, representan ya un 50% o más del coste total del trabajo en varios países europeos, perjudicando así la competitividad internacional de las empresas. Las indemnizaciones de despido elevadas, unidas a la débil movilidad de la mano de obra han otorgado a los que disponen de un empleo fijo una influencia desproporcionada o, incluso, prácticamente exclusiva en las negociaciones salariales. Esto se puede constatar en España, donde los salarios reales han continuado aumentando el año pasado a pesar de un estancamiento de la producción y de un aumento del paro.

La escasa flexibilidad de los mercados de Trabajo. España como ejemplo de la rigidez labora

Incluso la adopción de medidas no ortodoxas no parece que haya reducido gran cosa la tendencia creciente del paro. Algunos países han recurrido a sistemas de jubilaciones anticipadas o han suavizado los criterios administrativos para conseguir pensiones de invalidez, lo que les ha permitido reducir ligeramente el desempleo. Sin embargo, desgraciadamente y con frecuencia, esas medidas han aumentado el déficit presupuestario y disminuido la producción potencial y, con ella, las posibilidades de empleo a largo plazo. Algunos países han recurrido a sistemas de reparto del trabajo, como el de acortamiento de las horas trabajadas por semana. Sin embargo, su efecto sobre el paro ha sido relativamente moderado en la mayoría de los casos, a causa de la subida de los salarios por hora o de la ganancia de productividad. La flexibilización de horarios ha facilitado el empleo de trabajadores a tiempo parcial en varios países, aunque el aumento de las personas empleadas refleja, en gran parte, una mayor entrada de mujeres en la población activa o que los parados han aceptado un trabajo a tiempo parcial aunque continúen buscando un empleo de plena jornada.

Las medidas heterodoxas a favor del empleo (jubilaciones anticipadas, ampliación de las condiciones para percibir pensiones de invalidez, acortamiento jornada laboral) producen efectos reducidos a corto y negativos a largo plazo

Procedimientos flexibles de fijación de salarios, como los vigentes en EE.UU., Japón y Australia, parece que tienen más probabilidades de contener el paro, a pesar de las grandes diferencias institucionales entre esos países. En EE.UU. y en Japón, la mayoría de los salarios se negocian a nivel de empresa o de profesión y gracias a que las remuneraciones responden más a la evolución del mercado -por ejemplo, en el sistema de primas y participación en los beneficios en Japón- estos dos países han podido adaptarse a "shocks" desfavorables y a cambios tecnológicos con un aumento menor del paro o, simplemente, con un paro temporal. En Austria las negociaciones salariales se realizan por sectores pero se coordinan en el cuadro de una política global de rentas en el que las reivindicaciones se subordinan al objetivo general de mantener un tipo de cambio nominal fijo. Sin embargo, tales sistemas no pueden introducirse fácilmente en otros países. Para crear un entorno semejante no basta aplicar medidas específicas en el mercado de trabajo; más bien resulta preciso crear un ambiente de realismo y cooperación y una mayor disposición para utilizar las posibilidades que pueda ofrecer el mercado.

La flexibilidad en la fijación de salarios y la negociación colectiva ejercen una influencia favorable sobre el empleo

La lentitud del crecimiento y la subida del paro han hecho surgir inevitablemente el espectro del proteccionismo, sobre todo si van asociadas a una erosión de la productividad. La competencia que sufren los países industriales de Europa Occidental no procede sólo de EE.UU. y Japón. Están apareciendo nuevos competidores en Extremo Oriente -además de los países de industrialización reciente (PIR)- y en Europa Oriental. Evidentemente un aspecto importante de la competitividad depende de la evolución de los tipos reales de cambio. La apreciación real de las monedas europeas y la fuerte depreciación del dólar desde 1985 han afectado intensamente a la competitividad. Evidentemente, distorsiones temporales de los tipos de cambio refuerzan la opinión de que este o ese país es "demasiado competitivo" y tienden a avivar sentimientos proteccionistas. Respecto a la eficacia del proteccionismo, el viejo mito de que una restricción de las importaciones permite reducir el paro no es muy convincente. Desde luego, limitar las importaciones puede mantener a corto plazo empleos en industrias expuestas a la competencia extranjera pero a cambio de pérdidas de empleo en otros sectores. Las restricciones a la importación aumentan inevitablemente los costes internos y, en consecuencia, perjudican a los productores no protegidos frente a la competencia; el aumento resultante de precios disminuye el poder de compra real de las familias. Además, las restricciones provocan represalias: un país encerrado en el círculo vicioso de medidas comerciales de retorsión no haría sino reemplazar empleos bien remunerados en sus sectores de punta por otros mal pagados en los demás.

La reaparición del proteccionismo, un mito con efectos negativos

Recientemente ha causado cierta impresión el argumento de que las economías de escala en las industrias de tecnología de punta y sus efectos sobre el resto de la economía pueden justificar restricciones a la importación. Este argumento se parece al de la protección de las industrias nacientes, invocado desde hace tiempo para justificar excepciones a la doctrina del libre cambio. Este argumento subraya, con razón, la necesidad de mostrarse vigilante frente a una utilización eventual de los intercambios comerciales y de prácticas restrictivas por otros países para conseguir ventajas a largo plazo. Pero obtener de esa posibilidad la conclusión de que los intercambios comerciales de los productos de punta deben controlarse estrechamente para impedir que los competidores logren esas ventajas constituye una conclusión que no tiene en cuenta otros argumentos de peso. En primer lugar, el desarrollo de los productos de punta es tan rápido que la estructura de los intercambios comerciales y de la producción evoluciona tan deprisa que el comercio "controlado" no puede seguirla. Además, si se debilitan las disciplinas comerciales que rigen, tradicionalmente, los intercambios, los productores y los consumidores quedan a la merced de grupos de presión internos y desaparece un poderoso factor de crecimiento de la eficacia. En fin, y esto es también muy importante, un comercio "controlado" es inevitablemente un comercio "politizado". Una de las grandes virtudes de los acuerdos del GATT ha sido que, al renunciar los países a los controles directos y al permitir que los aspectos comerciales predominasen en sus relaciones, el comercio internacional experimentó

La existencia de economías de escala no pueden justificar el proteccionismo

una expansión considerable en los últimos 40 años. Es de esperar que, en interés de todos, el sistema del GATT podrá no sólo prevalecer sino extenderse y que se podrán resolver rápidamente las cuestiones aún en suspenso en la Ronda de Uruguay.

¿Cuál puede ser el papel de la política macroeconómica -y, en particular, de la regulación de la demanda- para resolver los problemas en los tres campos del crecimiento, el empleo y el libre cambio? Japón se destaca a este respecto, ya que ha aprovechado los períodos de crecimiento vigoroso para eliminar desequilibrios presupuestarios, lo que le ha permitido estimular notablemente su demanda interior. En la mayor parte de los países la falta de flexibilidad presupuestaria -en las situaciones en que sería necesaria- es consecuencia de errores políticos anteriores, amplificadas por el efecto "bola de nieve" del endeudamiento público. En estas circunstancias lo primero *es sanear a medio plazo las finanzas públicas*. Los esfuerzos para conseguirlo, si son creíbles, pueden contribuir a una nueva baja de los tipos de interés a largo plazo o, por lo menos, a impedir que suban al principio de la recuperación. También pueden restaurar la confianza de la opinión pública. En principio, durante un corto período habría que dejar que los estabilizadores automáticos funcionasen, pero sólo si la recesión es grave y si el déficit estructural y el recurso al endeudamiento público no son excesivos. Sería conveniente, también, cambiar la distribución de los ingresos y gastos de las Administraciones Públicas para *aumentar la inversión pública en infraestructuras y en educación* para fomentar la inversión privada futura. La política monetaria puede jugar un papel útil pero limitado en la regulación de la demanda. Las razones en favor de orientarla al medio plazo siguen siendo válidas. Esto *no excluye que se reduzcan los tipos de interés si la demanda se debilita y no son fuertes las tendencias inflacionistas*. Los ajustes de las paridades y una moderación de las presiones alcistas de salarios en Alemania han permitido que Europa participe en la suavización de las condiciones monetarias que se había iniciado en EE.UU. y en Japón. La experiencia de los países donde este proceso ha comenzado inclina a pensar que se puede avanzar largo trecho por este camino sin reavivar la inflación. Sin embargo, dominar de modo duradero la inflación constituye un reto formidable. Además, como consecuencia de diferencias en las estructuras financieras y en los mecanismos de transmisión monetaria, las posibilidades de recurrir a la política monetaria para estimular la demanda sin desencadenar la inflación varían según los países. La experiencia de las burbujas especulativas de los años 80 y la tendencia de algunos tipos de cambio flotantes a reaccionar con exceso a las reducciones de los tipos de interés son llamamientos a la prudencia que hay que tener en cuenta.

El papel de la política macroeconómica para resolver los problemas del crecimiento; de la estabilidad y del libre cambio: la importancia de tres decisiones

* * *

II

Esto hace que nos preguntemos si no habría que hacer nuevos esfuerzos para asentar la actividad financiera sobre bases más sanas. No hay que olvidar las lecciones del proceso de desregulación financiera, que se ha acelerado en la última década. El informe del año pasado dedicaba un capítulo entero a esta cuestión. Este año el elemento nuevo son las pérdidas que se han extendido a cierto número de bancos en Europa Occidental y, al mismo tiempo, se ha agravado la crisis bancaria en varios países nórdicos. El empeoramiento de esta crisis financiera en Suecia y Finlandia ha mostrado, claramente, que la desregulación debe apoyarse sobre políticas micro y macroeconómicas prudentes y coherentes. Esto exige sobre todo reforzar la vigilancia y la reglamentación prudencial y comprometerse a fondo a luchar contra la inflación, lo que exige, a su vez, un nivel elevado de disciplina presupuestaria. La experiencia de estos países y la anterior de Noruega ha mostrado el riesgo de que, si faltan medidas precautorias apropiadas, paradójicamente, la desreglamentación lleve a intervenciones públicas más frecuentes y más costosas del sector financiero, en vez de lo contrario. Por más que se resistan los gobiernos no tienen más remedio que intervenir si aparece un riesgo de crisis financiera que pueda poner en peligro la economía real. En esos casos, los bancos centrales pueden verse incitados a debilitar su lucha contra la inflación.

Existe la tentación de pensar que el gobierno, utilizando su varita mágica, puede eliminar el coste de las dificultades financieras. Desde luego es posible frustrar los ataques desestabilizadores contra los bancos lanzados por las empresas y los particulares. La reconstitución de los fondos propios de las instituciones afectadas puede evitar severas restricciones del crédito. Las pérdidas pueden ser repartidas ampliamente, atenuando así el impacto financiero sobre ciertas capas de la población. De todos modos no se eliminan los costes reales de la intervención. Inevitablemente, se falsean las condiciones de la competencia en favor de las instituciones más débiles que reciben las ayudas y en contra de las que no las reciben. Por más precauciones que adopte la Administración, existe el riesgo de que las ayudas debiliten la incitación a una conducta prudente en las instituciones que las reciben, con el peligro de que acaben en dificultades mayores. Las cargas que pesan sobre la Hacienda Pública pueden resultar excesivas; lo son ya en algunos casos. En especial, y en presencia de un volumen elevado de exigibilidades externas, pronto se puede llegar al límite de las posibilidades de financiación.

El elevado coste de resolver estas dificultades financieras incita a conceder una mayor importancia a prevenirlas. A pesar de los esfuerzos notables en estos últimos años para preservar la integridad del sistema financiero queda mucho por hacer respecto a la reglamentación y vigilancia prudencial que exigen las nuevas realidades del mercado, tanto a escala nacional como a internacional. Al nivel microprudencial se pueden citar como fundamentales: una vigilancia consolidada, de un

El saneamiento de la actividad financiera política necesaria

Las intervenciones públicas para ayudar a instituciones financieras en dificultad ocasiona costes apreciables

La prevención y no la ayuda como alternativa para superar las dificultades de las instituciones financieras

modo u otro, sobre las estructuras orgánicas complejas; una mayor cooperación entre las diferentes autoridades responsables de esa tarea y la extensión de la cobertura de las normas de fondos propios más allá del riesgo de crédito. Las propuestas del Comité de Basilea sobre control bancario de abril de 1993, que amplían el dispositivo de las normas de fondos propios de modo que cubran los riesgos de mercado y los de tipos de interés son un paso en esta dirección. En lo que respecta a la ligazón entre instituciones y mercados, es preciso que los compartimentos de instrumentos derivados y los sistemas de pago o de compensación operen bajo la protección de salvaguardias apropiadas. Además, para establecer estas líneas de defensa las autoridades deberán atender al necesario equilibrio entre disciplina del mercado e intervención oficial. En este contexto los objetivos clave deben ser limitar el "riesgo subjetivo" y mejorar la publicación de información.

* * *

III

En lo que respecta a Europa Oriental, sus duros esfuerzos para conseguir la estabilización empiezan a dar fruto pero aún queda mucho camino por recorrer. La puesta en vigor de una economía de mercado requiere modificaciones del paisaje económico, de las instituciones políticas y económicas, en especial las financieras y, también, de la mentalidad de las personas. Este proceso necesariamente lleva tiempo y no puede acelerarse más allá de un límite cierto. La coherencia de las políticas económicas durante ese proceso es esencial, ya que permite a los agentes económicos prever la dirección en que se orientan las reformas. Esa coherencia es difícil de conseguir durante una fase de caída en la producción y aumento del paro, pero la ayuda exterior puede facilitar el logro de esa coherencia. En el caso de Alemania este esfuerzo ha consistido, en parte, en importantes transferencias públicas. En Europa Oriental la asistencia técnica y los préstamos multilaterales han jugado un importante papel en las primeras fases de la reforma. El acceso a los mercados occidentales ha sido, también, esencial. No sólo ha orientado el proceso de reestructuración de las empresas, sino que, también, ha contribuido a limitar la caída de la producción aumentando, así, el apoyo popular a políticas gubernamentales, fundadas en una integración económica y política más completa con Occidente. Las restricciones comerciales impuestas por ciertos países occidentales a las importaciones procedentes de Europa Oriental son, tanto más lamentables, cuanto que existe un excedente comercial bilateral de los países industriales con esta región de unos 6.000 millones de dólares sin contar con la ex-Unión Soviética. Europa Oriental valora esas restricciones como una violación del compromiso occidental de apoyar el proceso de transformación.

Los problemas de la Europa Oriental distan de haberse resuelto y recaban coherencia de las políticas internas y ayuda internacional

En la mayor parte de la ex-Unión Soviética, la estabilización macroeconómica brilla por su ausencia. Sólo se conseguirá si las

Los problemas de la ex-Unión Soviética: la

repúblicas sucesoras eligen claramente entre la adopción de una moneda propia o la aceptación del banco central ruso como la única autoridad emisora. Las otras condiciones necesarias para una regulación monetaria eficaz son la reducción de los déficit presupuestarios y frenar la expansión del crédito a las empresas deficitarias. Esas políticas tendrán más probabilidades de éxito si se apoyan por un compromiso firme de los países industriales occidentales de suministrar un volumen elevado de recursos y si los países receptores se comprometen a poner en vigor programas apropiados de ajuste. Los ejemplos de Estonia y Letonia incitan al optimismo. El compromiso occidental en favor de la estabilización en Rusia ha tomado formas concretas estos últimos meses. La cuestión ahora es saber si el gobierno ruso es capaz de conseguir y conservar un consenso suficientemente sólido sobre un programa de estabilización, lo cual debe ser condición necesaria para una ayuda duradera por parte de Occidente, independientemente del beneficio que Occidente pueda sacar de ello.

* * *

IV

Trataremos ahora de la cuarta cuestión planteada al principio, a saber: el porvenir de las relaciones de cambio; ¿qué enseñanzas se deducen de la turbulencia registrada en los mercados cambiarios occidentales?

La crisis cambiaria del 92 ha estallado por la acción conjunta de varios procesos y circunstancias desfavorables. Dos de ellas -las distorsiones en los tipos de cambio y el elevado nivel de los tipos alemanes de interés a corto plazo- o se han corregido o se van a corregir. Al mismo tiempo, las relaciones de cambio entre 5 monedas han aguantado una dura prueba. Se podría, pues, pensar que la crisis ha acabado. Sin embargo, incluso si esta opinión relativamente optimista pero, en modo alguno carente de base, se confirmara en los próximos meses, sería imprudente desatender a las lecciones que nos ha dado la crisis, tanto a los países europeos que desean mantener tipos de cambio fijos como a los que los tienen flotantes.

La crisis de los mercados de cambio ha demostrado que *la capacidad de los movimientos de capitales privados para influir sobre los tipos de cambio han aumentado espectacularmente en los últimos 10 a 15 años*. Las causas son evidentes. El desmantelamiento de los controles de cambios y, en general, la desregulación han creado un entorno nuevo. La acumulación masiva de créditos y deudas financieras, tanto en el terreno interno como en el internacional, han generado un enorme volumen de fondos que pueden desplazarse rápidamente de una moneda a otra. Un factor suplementario ha sido la aparición de una gestión dinámica de los activos y pasivos, animada por las oleadas sucesivas de innovaciones financieras y de progresos cada vez más rápidos de la informática y de

falta de estabilidad, la necesidad de moneda propia, el dominio del déficit público y de la ayuda a empresas privadas deficitarias.

Las turbulencias cambiarias del 92 y sus enseñanzas

La mejor situación actual no debe hacer olvidar las lecciones de la crisis

La fuerza incomparable de los movimientos de capital y su liberalización crean un entorno nuevo. Factor añadido: la innovación financiera y los progresos en la comunicación

las tecnologías de comunicación. Como las fluctuaciones de los tipos de cambio influyen, decisivamente, sobre los rendimientos de las inversiones financieras, los gestores de carteras (de los bancos, fondos de inversión, etc.), tienen que prever las modificaciones eventuales o probables de los tipos de cambio y pueden, contribuir a que sus expectativas se realicen, además, simplemente actuando de acuerdo con sus Previsiones.

Las autoridades no pueden, pues, permitirse ignorar el papel crucial de las previsiones de los mercados. Si desean realizar sus objetivos respecto a tipos de cambio tienen que actuar sobre esas expectativas o, por lo menos, evitar que se produzcan las más desfavorables. La dificultad a este respecto consiste en que, en el mundo transparente actual, las informaciones que poseen los operadores rara vez van con retraso con aquellas con las que cuentan las autoridades. De aquí la importancia de que las actuaciones de las autoridades sean creíbles. La credibilidad, sin embargo, no depende sólo de las intenciones de los responsables de la acción pública ni, incluso, de la eficacia de sus políticas sino, también, de la viabilidad de las políticas mismas.

En la práctica, esto quiere decir que el recurso al instrumento más directo para actuar sobre los mercados cambiarios, esto es, las intervenciones públicas, debe apoyarse sobre modificaciones de los tipos de interés que permitan aumentar, a la vez, el coste de la especulación y manifestar, claramente, una inflexión en la política monetaria. Pero, para que esta política sea eficaz, es preciso que los mercados de capitales se convenzan de que los ajustes de los tipos de interés se mantendrán durante un tiempo suficientemente largo. Para ello no basta que las autoridades estén decididas a conseguir ese objetivo sino, también, que los mercados crean que son capaces de ello. A este respecto, los *datos fundamentales de la economía y la situación política* del país en cuestión juegan un papel decisivo.

¿En qué medida estas consideraciones afectan específicamente al funcionamiento del mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo? En primer lugar, si es cierto que los compromisos de mantener el tipo de cambio contribuyen a moderar las tendencias inflacionistas de los gobiernos y agentes económicos (uno de los objetivos de esos compromisos) sólo podrán hacerlo de un modo duradero si los mercados financieros están persuadidos de que se han podido dominar los factores internos responsables de la inflación. Si los mercados no lo creen, impondrán un ajuste de la paridad. Para evitarlo, las autoridades deben identificar esas situaciones y, si es posible, adelantarse al mercado haciendo, antes que él, la realineación necesaria. En segundo lugar, deben evaluar cuidadosamente las ventajas respectivas de un ajuste individual y de una realineación general. Esta última puede ser más aceptable desde el punto de vista político. Pero, a juzgar por la experiencia reciente, la acumulación gradual de múltiples tensiones puede dar lugar a una situación incontrolable bajo la presión de la especulación. En tercer lugar, sin embargo, se deben resistir ataques contra monedas de

Conocer las previsiones de los mercados y ganar su credibilidad, requisitos para operar con eficacia

Los mecanismos de intervención en los cambios pueden recibir ayuda de los movimientos de tipos de interés...

... pero la credibilidad de esa intervención es básica

Las condiciones del funcionamiento del SME: dominio de los factores de inflación, adelantarse al mercado, elegir la forma de ajuste del tipo de cambio y defenderse de los ataques especulativos sin apoyo en los datos fundamentales de la economía

países con economías fundamentalmente sanas si sus autoridades están decididas a defenderse. Esta defensa debería incluir, no sólo intervenciones y modificaciones de los tipos de interés, sino también acentuar la naturaleza multilateral de los compromisos de resistir la especulación sobre los tipos de cambio en esas circunstancias.

La evidencia disponible prueba que la combinación de realineaciones más frecuentes en monedas de países cuyos datos fundamentales no son sanos con estabilidad en las paridades de los otros, no va a ser fácil de gestionar, tanto desde el punto de vista técnico como si las realineaciones exigen decisiones políticas. Se podría caer en la tentación de ajustar las paridades demasiado rápidamente, lo que podría debilitar uno de los efectos deseados del compromiso de mantener la paridad, a saber *obligar a los gobiernos y a los agentes económicos a seguir políticas sanas que eviten la inflación*. Además, realineaciones demasiado importantes o demasiado frecuentes pueden perturbar las relaciones de cambio, incluso entre países con una situación económica fundamentalmente sana. Una solución podría ser reforzar los compromisos de cambio de estos países y acelerar su adhesión a la Unión Monetaria. Algunos podrían considerar aceptable esta perspectiva, otros no. Existe, sin embargo, el riesgo de que la alternativa final sea mantener la configuración actual de mecanismos cambiarios diversos por países potencialmente muy inestables, con un sistema de flotación para dos importantes monedas: la libra esterlina y la lira.

Cuidarse de un ajuste rápido y constante de las paridades

En todo caso, el aumento espectacular de la movilidad de capitales puede plantear serios problemas a las monedas flotantes. A veces, las fuerzas del mercado -bien es verdad que unidas (con frecuencia) a políticas erróneas- han ocasionado fluctuaciones considerables a medio plazo de los tipos de cambio efectivos reales, unas fluctuaciones que, evidentemente, los han alejado del equilibrio interno y externo, como pudo constatarse no sólo pasado algún tiempo, sino cuando ocurrieron. Estas distorsiones aumentan las incertidumbres de los empresarios y pueden provocar aplazamientos o anulación de inversiones, una mala asignación de los recursos productivos a escala internacional y poderosas presiones proteccionistas. Podrían muy bien aparecer y resultarían particularmente dañosas si afectasen a monedas de países que mantienen estrechas relaciones comerciales. Por ello interesa dominarlas.

Los efectos negativos de los movimientos de capitales empujados por motivos especulativos

Sin embargo, el nuevo entorno hace que sea más difícil conseguir ese dominio. Desde luego, es posible atenuar hasta cierto punto la inestabilidad de los mercados cambiarios a muy corto plazo mediante intervenciones practicadas en el momento oportuno y, también, moderar la amplitud de las oscilaciones de los tipos de cambio reales a medio plazo mediante la aplicación de políticas económicas sanas e internacionalmente compatibles.

El difícil dominio de las fluctuaciones del tipo de cambio

Como los movimientos en los tipos de cambio reales influyen considerablemente en la economía interna, los países que han dejado flotar su moneda no deben olvidar esa influencia al elaborar su política

La obligada atención al tipo de cambio, incluso en el caso de

monetaria y demás estrategias, incluso en el caso de que por ahora no piensen entrar en el Sistema Monetario y abandonar la flotación. Hasta ahora, gracias a circunstancias favorables, se han podido reducir notablemente los tipos de interés a corto plazo. Estos últimos meses parece que los tipos de cambio de las monedas europeas en flotación se han estabilizado (e, incluso, a veces, apreciado) después de una baja inicial, y que las tensiones inflacionistas se han calmado en gran parte. Sin embargo, si una modificación de la opinión de los mercados cambiarios amenaza con producir una depreciación demasiado notable de sus monedas, los países afectados deben continuar evitando la inflación elevando los tipos de interés si fuera preciso. En caso contrario, los avances conseguidos duramente en la lucha contra la inflación pueden perderse con facilidad.

no formar parte del SME

Si, en general, se mantiene la vigilancia en materia de inflación y si los agentes económicos se dan plena cuenta de que las autoridades están decididas a ello, las perspectivas globales de contener la inflación en un bajo nivel serán favorables. No hay que olvidar, sin embargo, que la caída de la inflación durante la presente fase de la coyuntura no refleja los efectos excepcionales de una baja de precios u otros factores especiales como ocurría en 1986, sino que son más bien el fruto de varios años de políticas monetarias decididamente anti-inflacionistas. Por ahora, hay pocos indicios de que amenace una nueva aceleración de la inflación en los países que están saliendo de la fase recesiva. Los progresos impresionantes de la productividad registrados en algunos de ellos, quizás como resultado de presiones sobre los costes en un entorno débilmente inflacionista, deberían contener, en el futuro, el aumento de los costes unitarios del trabajo. Evidentemente, la política monetaria continúa siendo la clave del éxito en la lucha contra la inflación y, cómo se ha dicho antes, no es fácil la tarea de las autoridades.

La contención de la inflación, objetivo de los años 80, conseguido por políticas monetarias restrictivas

* * *

V

La experiencia de los países en desarrollo incita al optimismo respecto a los beneficios, resultantes de una reducción del proceso inflacionista. Uno de los factores que ha contribuido al notable crecimiento de las nuevas economías industriales y de otros países de Asia ha sido su moderada inflación. Por el contrario, en la mayoría de los países de América Latina la reorientación de sus políticas hacia la estabilidad ha reducido la inflación, mientras el crecimiento de la producción es más elevado que durante los años 80 y la carga de la deuda se ha aliviado notablemente. Comparada con lo ocurrido en el pasado, esta experiencia reciente muestra que, aunque sea posible estimular durante algún tiempo la producción aumentando la inflación y la deuda exterior, un crecimiento duradero sólo es posible en un entorno con una inflación controlada.

La caída de la inflación en los países en desarrollo, factor positivo y fundamento de su crecimiento

Además de una inflación moderada, un ahorro y una inversión suficientes unidos a déficit presupuestarios modestos (o a superávit) y a aumentos importantes de la productividad han caracterizado los resultados impresionantes en materia de crecimiento en los países de industrialización reciente (PIR) y les han permitido compensar el efecto de un aumento más débil de las importaciones de los países industriales. Y, sin embargo, a pesar de un porcentaje del ahorro sobre el PIB del 35% o más, los PIR se encuentran frente al desafío de otros países asiáticos muy competitivos. Por ello, lo mismo que los países desarrollados, en un futuro próximo, su crecimiento puede muy bien hacerse más lento al debilitarse su competitividad. Pero, de todos modos, su experiencia constituye, sin duda, una de las noticias más optimistas de la marcha reciente de la economía mundial. El proceso de desarrollo en los países hasta ahora pobres se extiende de un país a otro en Extremo Oriente y en América Latina. Es de esperar que continúe este proceso de aprendizaje mutuo.

SISTEMA FINANCIERO

GARANTIA DE DEPOSITOS ENERO DEL 94. NUEVA DIRECTIVA

José M. Rodríguez Carrasco

Una nueva Directiva, que pretende alcanzar una armonización de mínimos, protegerá los derechos de los depositantes de las entidades financieras de la CE. Diferentes organismos negocian desde hace algún tiempo los pormenores de esta nueva Directiva, que de momento es sólo un proyecto. En este proceso de propuestas se ha escuchado, aunque de un modo indirecto, la voz de la Agrupación Europea de Cajas de Ahorros. Se examinan a continuación las líneas generales de la mencionada directiva así como las enmiendas realizadas por el Parlamento Europeo a las propuestas de la Comisión.

Introducción.

¿Por qué un seguro de depósitos? Esta pregunta sigue debatiéndose en la literatura especializada, no por un afán academicista, sino por las consecuencias, no del todo convincentes, que resultan de la implantación de los seguros de depósitos en diversos sistemas financieros.

La cuestión que se plantea es que la mayoría de los actuales sistemas de garantía de depósitos, con primas de seguros iguales para todas las entidades financieras, tiende a producir, según algunas hipótesis, problemas de selección adversa, es decir, que entidades más solventes están subsidiando el comportamiento más arriesgado de otras entidades financieras. En efecto, estas entidades, las que tienden a arriesgarse en exceso, se apropian de las ganancias en el caso de que su conducta tenga éxito, mientras que endosan las posibles pérdidas al ente asegurador de los depósitos.

Existe, por contra, otra opinión seguida por la propuesta de Directiva que aquí se comenta, que parte del supuesto de la necesidad de un sistema de garantía de depósitos con dos claros objetivos:

1. Proteger a los depositantes de toda entidad de crédito.
2. Garantizar la estabilidad del sistema bancario en su conjunto.

En cuanto al primer objetivo, lo que se pretende es ofrecer una protección a aquellos depositantes que carecen de los conocimientos necesarios en materia de finanzas para distinguir entre las entidades de crédito sólidas y las que no lo son tanto.

Se dice en la exposición de motivos de la Directiva que los sistemas de garantía protegen al sistema bancario frente al riesgo de que los depositantes retiren sus fondos, no ya sólo de las entidades en dificultades, sino de aquellas más saneadas sobre las que circulen rumores sin fundamento. En este último caso, circulación de rumores sin fundamento, una retirada masiva de los depósitos causaría enormes distorsiones al sistema financiero.

A causa de estas dos razones apuntadas, la Comisión, a finales de 1986, recomendó a todos los Estados miembros que pusiesen en vigor un sistema de garantía de depósitos. Puede decirse que a pesar de esta primitiva recomendación no todos los estados miembros están convencidos de su necesidad y todavía hay dos estados que no tienen en vigor un sistema de garantía de depósitos.

Principio de garantía por el sistema del Estado miembro de origen de la entidad de crédito.

Actualmente todas las actividades que una entidad de crédito ejerce en la Comunidad por mediación de sus sucursales, están sujetas a la supervisión de las autoridades del Estado miembro en que radique su domicilio social. Puesto que un sistema de garantía de depósitos está estrechamente vinculado a la supervisión, pareció conveniente no quebrar este principio del país de origen. Así los seguros de depósitos vigentes en el Estado donde esté ubicada la sede social de la entidad financiera, serán también los que rijan en sus sucursales sitas en otros países miembros de la CE.

Esta solución puede suponer la existencia de varios sistemas de garantía en un mismo territorio. De hecho esta circunstancia ya se ha dado en varios países y no ha presentado, por el momento, serios problemas. Podrán pues, coexistir en el futuro varios sistemas de garantía siempre y cuando exista, como lo propone el proyecto de Directiva, un nivel mínimo en todos los países.

Nivel mínimo de cobertura.

A juicio de la Comisión el nivel mínimo no debe ser demasiado elevado, pues esto daría origen a que los depositantes se despreocuparían por completo de la solvencia de la entidad financiera y de su actitud ante el riesgo. Por la misma razón los gestores de dichas entidades financieras se verían incitados a constituir carteras de elevados riesgos, pues en caso de producirse una insolvencia tendría una red de seguridad que les protegería. En este supuesto los riesgos beneficiarían a las entidades, mientras que las posibles pérdidas correrían a cargo del sistema de garantía.

Por otro lado, el importe de un seguro no puede ser muy reducido porque un excesivo número de depósitos quedaría fuera del alcance del umbral de cobertura.

Cuando la Comisión se planteó, pues, un nivel mínimo de garantía, los únicos datos no agregados que pudo obtener se referían a los importes medios de los depósitos en las Cajas de los cuales figuran en el cuadro núm. 1. Estos promedios, sin embargo, no indican cuantos depósitos están por encima o por debajo de un umbral mínimo de protección dado.

CUADRO NUM. 1

CLASIFICACION DE DEPOSITOS		
	Cajas de ahorro en la CE	Cajas de ahorro en España
	Importe medio en Ecus	Importe medio en Ecus
Ctas. de ahorro	2.215	1.885
Ctas. ctes	2.890	1.193
Ctas. a plazo	25.760	9.446

Fuente: Agrupación Europea de Cajas de Ahorro y Anuario Estadístico de las Cajas de Ahorro Confederadas 1991.

El hecho de no disponer de una amplia base de datos sobre los depósitos, tanto en magnitud como en distribución, llevó a la Comisión a considerar los sistemas de garantía en vigor en la CE, a efectos de proponer una cantidad mínima que pudiera ser aceptada por todos los países. La variedad de estos esquemas aparecen en el cuadro núm 2.

CUADRO NUM. 2

ESQUEMAS DE GARANTIA DE DEPOSITOS	
País	Importe en ecus
España	10.070
Bélgica y Luxemburgo	12.400
Irlanda	13.200
Países Bajos	17.400
Reino Unido	21.400
Dinamarca	31.500
Francia	57.500
Italia	500.000
Alemania	En su totalidad
Grecia	Sin esquema
Portugal	Sin esquema

A la vista de estos esquemas, donde hay dos países con unos niveles de protección muy elevados como Italia y Alemania, y otros dos países, Grecia y Portugal, sin esquemas de protección, la Comisión propuso inicialmente establecer el nivel mínimo de garantía de los depósitos en 15.000 ecus.

Comentario a los artículos.

Algunas cuestiones recogidas en el artículo merecen destacarse, tales como el concepto de *Depósito*. El artículo 1 dice que se entenderá por depósito: "Los saldos acreedores que procedan de fondos que se hayan mantenido en cuenta o en situaciones transitorias generadas por operaciones bancarias normales, que la entidad de crédito deba restituir en las condiciones legales y contractuales aplicables, así como los créditos representados por títulos transmisibles emitidos por la entidad de crédito".

El concepto de depósito esta contemplado pues, desde la perspectiva del depositante, ya que es éste el que posee un "saldo acreedor o un derecho". Este concepto se utiliza concretamente para cuentas corrientes, pero al añadirse "fondos que se hayan mantenido en cuenta" se entiende extendido a libretas de ahorro o cuentas a plazo.

En cuanto a las deudas representadas por títulos transmisibles se entienden los certificados de depósitos y los bonos de cajas, así como las aceptaciones propias y los pagarés en circulación, quedando excluidas las obligaciones del sistema de garantía, si los Estados miembros así lo desean.

Algunos depósitos quedan *excluidos* de la garantía, como los interbancarios, pues se supone que los bancos conocen mejor la situación de la entidad en crisis que el cliente de la calle. Se faculta también a los Estados miembros para autorizar la exclusión de los depósitos de las entidades financieras, las empresas de seguros, el Estado y la Administración local, ya que no

es lógico considerarlos incompetentes para conocer la situación de una entidad financiera. Los *prestamos subordinados* también se excluyen, puesto que por su naturaleza solo se reembolsan al término de la liquidación y en función de los resultados de esta.

El principio de *adhesión al sistema del país de origen* queda matizado para permitir que los depositantes de las sucursales disfruten de las ventajas del sistema de garantía del país de acogida. Esto supone que los directivos de las sucursales adapten y ofrezcan alguna garantía complementaria para no verse penalizados desde el punto de vista de la competencia.

Se considera también el caso de las *sucursales de entidades cuyo domicilio social esté fuera de la CE*, y que por tanto no están sujetas a la cláusula del país de origen. En este caso se debe informar a los depositantes si sus depósitos están garantizados o no, así como la cuantía de la garantía.

Se señala también en la normativa quiénes han de ser los *beneficiarios* de la garantía, y a tal fin se establece que la garantía se aplica por *depositante* y no por depósitos, con esta distinción entre depósito y depositante se pretende evitar abusos como ocurre en Estados Unidos, donde un depositante puede abrir una variedad de cuentas con el objetivo de asegurar todas. Se establecen igualmente ciertas especificaciones para las *cuentas conjuntas* y para aquellos casos en que el titular actúa *por cuenta ajena*, como es caso de los administradores de fincas y notarios.

Existen igualmente normas relativas a la *información* que deben recibir los clientes la cual ha de ser precisa y completa. En cuanto al *plazo* previsto para el pago de la garantía se fija en tres meses renovable sólo una vez.

Finalmente, se insta a los Estados miembros para que pongan en vigor esta normativa en enero de 1994.

Enmiendas presentadas al Proyecto.

El Parlamento Europeo, en su reunión plenaria del pasado mes de marzo, presentó una serie de enmiendas a este proyecto de Directiva, algunas de las cuales han sido aceptadas por la Comisión, otras han sido rechazadas y se ha estimado que otras propuestas serán objeto de ulterior estudio.

La enmienda más importante aceptada por la Comisión ha sido la de elevar el mínimo del seguro de 15.000 ecus a 20.000 ecus. Se aceptó también en principio, que esta cifra sería *revisada* cada dos años ya que el valor del ecu puede sufrir variaciones y puede haber cambios en el volumen de depósitos de los bancos.

Otra proposición del Parlamento aceptada por la Comisión ha sido una descripción más estricta de la *obligación* que tienen todos los bancos de *informar* acerca de los términos precisos de su sistema de garantía, así como las condiciones y formalidades que deben cumplirse para obtener la compensación cuando haya lugar.

La Comisión no obstante *rechazó* algunas enmiendas porque se estimó que eran contrarias al Tratado de Roma. Una enmienda que fue rechazada por la Comisión proponía que los Estados miembros obligasen a las sucursales de bancos no pertenecientes a Estados miembros y que no

tuvieran un esquema de garantía de depósitos, fueran obligadas a adaptar el esquema del país de acogida.

En esta línea la Comisión dejará sin cambio la propuesta original de dejar al arbitrio de cada Estado miembro imponer la obligación de adoptar un sistema de garantía.

La Comisión también rechazó otra enmienda que facultaba a cada depositante el derecho a emprender acciones legales cuando tuviera derecho a compensación.

A partir de este momento el Parlamento tendrá la oportunidad de hacer una segunda lectura de este proyecto de Directiva, pero permanece la duda, dadas las fechas actuales y el estado de redacción de la Directiva, que ésta pueda entrar en vigor el 1 de enero de 1994.

RESUMEN DE PRENSA

LA INFORMACION ECONOMICA EN LA PRENSA INTERNACIONAL

INDICE

	Pág.
Introducción	149
España tras las elecciones generales	151
Impresiones ante la cumbre comunitaria de Copenhague	156
La "preferencia comunitaria"	159
Dudas sobre el librecambio	160
La moderada política comercial de Clinton	161
Desempleo: carta a Delors	162
El estado del bienestar, amenazado en Europa	164
La tentación británica	167
Estados Unidos y el mundo necesitan el plan fiscal de Clinton	169
Nubarrones sobre el plan económico de Clinton	171
El plan fiscal de Clinton sigue adelante	173
El informe anual del Banco Internacional de Pagos	174
El banco de los bancos centrales	176
No cambien las reglas de la UEM	178
EE.UU.: el crecimiento lento puede sostener la expansión	180
No critiquen al Bundesbank	182
La Economía Invertebrada. Nuevas reglas para una economía distinta	184
Repensar el librecambio	186
El paro: una marea que no retrocede	189
El Sí danés enjuiciado desde Alemania y Suiza	192

No basta con entreabrir la puerta. La Comunidad y los países del Este	195
Separación de Estado y moneda en Francia	196
Después del triunfo de los conservadores. ¿Cuánto cambio es capaz de soportar Francia?	198
Alemania cifra sus esperanzas en la exportación	201
Incertidumbres en Wall Street	203

INTRODUCCION

"Francia retira su oposición al acuerdo CE-USA sobre semillas oleaginosas". Así titulaba **The Wall Street Journal** la noticia de una posible rectificación francesa susceptible de conducir a la eliminación de un importante obstáculo que ha estado dificultando la conclusión feliz de las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay.

Esta era la buena noticia. La mala era que, simultáneamente, los franceses anunciaron que en modo alguno podían aceptar el resto de lo convenido por la CE y EE.UU. en lo que se ha llamado el acuerdo ("preacuerdo", precisará Francia) de Blair House y en el que figura la supresión de subvenciones para un determinado porcentaje de ciertas exportaciones agrícolas comunitarias.

¿Qué significa todo esto? A la vista de las actuaciones y de las declaraciones que se van sucediendo se puede pensar que el problema agrícola es poco más que un pretexto para dificultar o, por lo menos, aplazar la conclusión de unas negociaciones que plantean interrogantes y dudas de considerable entidad.

Comentando una intervención personal reciente de Edouard Balladur ante la Comisión de Bruselas, Lionel Barber escribía en **Financial Times** lo siguiente: "Balladur pidió cautela en relación con las discusiones de la Ronda Uruguay sobre acceso a los mercados y destacó que las industrias que necesitan mano de obra requieren un trato especial... Según el primer ministro francés, la elevada tasa de desempleo en Europa requiere que la reducción de los derechos arancelarios de la CE sobre textiles, aluminio, acero y productos químicos sea sólo gradual y esté sometida a una disciplina reforzada del GATT".

De momento, nadie parece dispuesto a hablar explícitamente de la posible conveniencia de resucitar algunos mecanismos protectores, pero los deseos y las intenciones están ahí. Alain Vernholes, en un **Le Monde** reciente, decía, entre otras cosas, lo siguiente: "La 'rentrée' de Septiembre puede resultar tanto más agitada cuanto que las presiones ejercidas por los jefes de empresa no se referirán sólo a los tipos de interés y al tipo de cambio sino también a la política comercial de Europa respecto al mundo. 'La ingenuidad del librecomercio habrá terminado dentro de pocos meses', acaba de decir E.A. Seillière, presidente de la comisión económica de la Confederación Nacional del Patronato Francés".

Poco se ha sabido de la entrevista que celebraron en Washington el presidente Clinton y el primer ministro Balladur. ¿Se limitarían a hablar del contencioso agrícola? Es poco probable. No sería descabellado pensar que Balladur -después del gesto conciliador de las semillas oleaginosas- fuera a buscar un aliado de peso para su prevista campaña a favor de unas posiciones, si no declaradamente más proteccionistas, sí menos manifiestamente aperturistas o liberales que las que han predominado en los últimos años.

En Francia, esta actitud precavida, recelosa ante la competencia exterior no es nada nuevo. Desde hace tiempo se han multiplicado las expresiones de mal humor de importantes jefes de

empresa -principalmente, tal vez, del sector del automóvil que han pedido medidas de defensa ante una competencia que ellos consideraban poco lícita. Tales actitudes, que durante mucho tiempo sólo expresaron en público representantes de los sectores productivos, son ahora protagonizadas, con mayor o menor ardor, sutileza y acierto, por economistas, por ciertos medios de información y por algunos políticos de relieve.

En Estados Unidos, por otra parte, existe desde hace tiempo un estado de opinión propicio a la imposición de restricciones ante determinado tipo de importaciones. Con la llegada de Clinton incluso se pudo pensar que tal posición defensiva iba a consolidarse, sensación que tomó cuerpo con la designación para altos cargos de la administración de diversas personalidades -Reich, Tyson, Summers-, conocidos por sus posiciones más bien inclinadas a favor de una política industrial y de un comercio exterior más o menos dirigidos. Por otra parte, no debe olvidarse la actitud tradicionalmente proteccionista que ha mantenido un sector significativo del Partido Demócrata.

Hasta ahora, con todo, apenas se ha podido apreciar cambios sensibles en la política comercial norteamericana. Ello puede ser debido a la evolución relativamente positiva de la economía, que ha permitido incluso una reducción apreciable de la tasa de desempleo, situado, según las últimas cifras, en el 6,7 por ciento. ¿Qué ocurriría si esta cifra fuera del 11 ó del 12 por ciento, como en Europa? ¿Cuál sería en tal caso la política comercial de Clinton?

Frente a estas posiciones potencialmente propicias a una mayor protección se siguen levantando, con todo, las actitudes no menos tradicionalmente librecambistas de la prensa anglosajona. **The New York Times** y **The Washington Post** -además, claro está, de **The Wall Street Journal**- en Norteamérica, y **Financial Times** y **The Economist** en Gran Bretaña, siguen, entre otros medios, pregonando, impertérritos, los méritos de la libertad de mercado.

La **única** solución para cada país -venía a decir **The Economist** en un importante editorial reciente- es la mejora de su productividad. "Toda medida económica debe medirse por este criterio. En vez de temer los éxitos de los otros países, que es lo que ocurre, Europa Occidental y Norteamérica deberían concentrarse en conseguir éxitos propios todavía mayores, cosa que sólo pueden lograr de manera duradera mejorando su posición competitiva... Pero resulta que las industrias desean que se erijan barreras a la importación y que se concedan subvenciones a la exportación, todo ello para eludir la necesidad de una mayor productividad... productividad que exige medidas como estas: mejor educación y formación profesional; menores impuestos sobre el ahorro y sobre la inversión; subvenciones a la investigación y al desarrollo; mayores inversiones en infraestructura, etc. etc". **The Economist** debía haber añadido explícitamente a esta lista unos menores salarios, unas vacaciones más cortas, etc. ¿Qué político, en Europa o en Estados Unidos, está en condiciones de conseguirlo? ¿Qué público, en las mismas áreas, está dispuesto a aceptarlo?

Sea como fuere, ahí está el problema. Problema plenamente actual cuyo eco irá probablemente aumentando en el curso de las próximas semanas y de los próximos meses. Hace sólo unos días -según comentaba **Le Monde** y recogían otros periódicos- nada menos que el presidente de la Asamblea Nacional francesa, Philippe Seguin, se mostraba partidario de la "préférence communautaire" y contemplaba la "dissolution pure et simple" del GATT. Un par de días después era el propio presidente, François Mitterrand, quien afirmaba -en palabras del **Herald Tribune**- que "la Comunidad Europea debe establecer barreras más firmes para proteger sus mercados frente a los productos procedentes de países de bajos salarios que carecen de una red de seguridad para la defensa de los derechos de los trabajadores".

Todo dependerá de la evolución de la crisis. Si la coyuntura mejora, la cuestión se olvidará, hasta una próxima ocasión. Por el contrario, si la crisis perdura y se agrava, será difícil acallar el clamor a favor de una mayor protección, la cual podría adquirir las más impensadas modalidades.

Se reserva la última parte de esta sección a recoger -como viene haciéndose desde hace poco tiempo- el punto de vista de los medios de comunicación en lengua alemana sobre una serie de cuestiones de evidente actualidad e interés.

Sobre el sí danés a Maastricht se dio en nuestro último número unas pinceladas con las opiniones vertidas en la prensa anglosajona y francesa. Nos ha parecido indispensable ahora un complemento con las versiones alemana y suiza acerca de este evento.

Sobre las prácticas proteccionistas de la CE frente a los países de la Europa del Este se informa en un editorial del "Frankfurter Allgemeine Zeitung" con el encabezamiento "No basta con entreabrir la puerta".

Tanto a los nuevos cauces de la política económica francesa, como a la autonomía de Banco de Francia se ha hecho ya referencia en esta sección, también en el último número, con el parecer, sobre todo, de la prensa francesa. Le toca el turno en este número al punto de vista de los diarios de Frankfurt y de Zürich.

Un comentario sobre las esperanzas que Alemania deposita en la recuperación de sus exportaciones y un breve comentario sobre las incertidumbres en Wall Street cierran esta sección de resumen de la información económica en la prensa internacional.

España tras las elecciones generales.

A continuación se recoge una breve selección de comentarios aparecidos en la prensa internacional inmediatamente después de la celebración, el 6 de Junio, de las elecciones legislativas españolas.

Con fecha 8 de Junio y bajo el título "El camino de España hacia adelante" ("Spain's Way Forward"), The Wall Street Journal publicaba el siguiente editorial.

Aunque debilitado por una economía en retroceso, los escándalos provocados por la corrupción y la fatiga natural resultante de 11 años en el poder, Felipe González ha conseguido salir elegido. Después de lograr una victoria en buena parte personal, González se habrá de enfrentar en adelante con los mismos o parecidos problemas, pero en un marco distinto.

España contará ahora con una oposición válida. Habiendo dejado de ser rechazado como el heredero de los fascistas de ayer, José M^a Aznar, candidato del derechista Partido Popular, consiguió 141 escaños -frente a 107 en 1989- en una cámara de 350. Los socialistas sólo obtuvieron 159.

Esto no significa que el resultado se decidiera sobre la base de los programas, ni siquiera de los partidos. Ambos candidatos presentaban propuestas similares sobre cuestiones corrientes, entre las que figuraban proposiciones centristas en materia de economía y una mayor integración en la Comunidad Económica Europea. En estas circunstancias, la campaña se convirtió en una confrontación de personalidades. En este marco, el impasible ("stolid") Aznar no fue un rival poderoso ante la habilidad ("flair") y la atracción ("charm") -y no digamos la experiencia- de Felipe González.

No obstante, se necesitará más que carisma para sacar a España de su recesión y para restaurar la fe en el poder que muchos ciudadanos han perdido. González, poco después de conocidos los resultados del escrutinio, les dijo a los electores que quería que todos supieran que había comprendido su mensaje.

La primera tarea de González sería formar un gobierno. Con un partido socialista que le deberá la permanencia en el poder, González debería sentirse momentáneamente liberado de cualquiera de los problemas internos que han obstaculizado su labor en el pasado. Se espera que forme un gobierno minoritario integrado principalmente por socialistas, con la posible participación de algún otro grupo. Una colaboración con los catalanes, que valoran el papel de la empresa ("pro-business"), sería la elección más provechosa ("fruitful").

Más difícil será restaurar la economía y situarla en una vía de progreso. Y esto será tanto más problemático cuanto que González, en el ardor de la campaña, hizo promesas sociales costosas. Ha insinuado que aumentaría los impuestos para hacer frente al gasto público, sin renunciar a la generosa política social.

Este es el momento de que González resista esta tentación. Se verá presionado para que consiga una reactivación, siquiera modesta, sin contener el gasto y ofreciendo a las empresas incentivos para invertir. Nunca es fácil decirles "no" a los grupos de intereses importantes, pero un nuevo mandato electoral constituye una buena oportunidad para frenar los gastos excesivos.

Esta -mantener la bolsa cerrada- es la actuación negativa con que González debe iniciar su nueva etapa de gobierno. Su corolario positivo es la reanudación de un programa de privatización y de desregulación que quedó abandonado a mediados de los años 80. González ha estado hablando con entusiasmo de ventas, en los últimos tiempos, pero hasta ahora sólo se ha desprendido de unos pocos paquetes de acciones. Tomando ejemplo de Edouard Balladur, González debería anunciar un amplio plan de privatizaciones, así como la racionalización del asfixiante marco regulador del país. La prometida desregulación de las telecomunicaciones, de la energía, del transporte y de otros sectores, junto con algunas privatizaciones, les iría como anillo al dedo a los inversores extranjeros que, muy numerosos, llegaron a España en los años 80 y que se fueron desilusionando por la falta de continuidad en muchas áreas de la reforma.

En el campo de la política económica González intentará probablemente mantener la peseta en el SME, evitando nuevas devaluaciones (tres son las que se han producido desde Agosto del año pasado). Esta es una buena idea.

Finalmente, el primer ministro debería enfrentarse inmediatamente con el inadecuado mercado de trabajo. Los activos sindicatos españoles piden cada día mayores concesiones en medio de una situación en que las rígidas regulaciones frenan la posible creación de nuevos puestos de trabajo.

Todas estas medidas resultan familiares. Son aproximadamente las mismas con las que el jefe del gobierno tuvo que enfrentarse una década atrás. Alguien ha comentado que González parece estar gastado, y se preguntan si, después de todos estos años de dirección, puede aún reunir la energía necesaria para que la máquina vuelva a funcionar. Si puede conservar el mando, no hay razón alguna para pensar que no pueda triunfar. Pero si esto no fuera así, no faltarán candidatos dispuestos a hacerse cargo del poder.

.....

*También en un editorial ("González: las tareas que resultan de la victoria"), **Financial Times** (8/6) decía lo siguiente.*

Felipe González, el jefe del gobierno español, ha logrado lo que Margaret Thatcher no consiguió y lo que Helmut Kohl no ha tenido aún la ocasión de intentar. Por un margen claro e inesperado, en efecto, González ha conseguido un cuarto mandato como líder de una de las principales democracias industriales.

Y por si esto fuera poco, al contener la ola de derrotas de los partidos de izquierda europeos, González se ha convertido en el principal portaestandarte de lo que queda de la socialdemocracia en Europa.

El papel supone a la vez cargas y favores. Al optar por cuatro años más bajo González, pero quitándole la mayoría absoluta anterior, el electorado español le ha mostrado algo menos que plena confianza. Los votantes dieron muestras de un considerable escepticismo a propósito del Partido Socialista de González, debilitado sobre todo por acusaciones de corrupción. Pero esto parece haber sido más que compensado por unas dudas todavía mayores sobre el posible gobierno del inexperimentado contendiente conservador, José María Aznar.

El jefe del gobierno tiene la oportunidad de aprovechar la ocasión para poner la victoria al servicio de la integración firme de España en Europa. Pero deberá mostrar un sentido del realismo y de la urgencia que en años recientes le había faltado. Los electores, claramente, esperan cambios en el Partido Socialista, que ha estado ejerciendo un elevado y poco saludable ("unhealthy") grado de influencia en el aparato del Estado. Pero más urgente aún es el nuevo enfoque que se ha de dar a la política económica. Después de registrar un crecimiento medio del 4 por ciento del PIB entre 1985 y 1991, España se halla ahora sumergida en la recesión europea, con una tasa de desempleo del 21,7 por ciento y un déficit corriente de alrededor del 4 por ciento del producto interior bruto.

Innumerables veces se han prometido reformas económicas del lado de la oferta, pero en ningún caso se han llegado a materializar. Unas circunstancias económicas más difíciles imponen necesidades nuevas. González debería esforzarse en convertirlas en virtudes. Debe tomar medidas tanto para mejorar la flexibilidad de un mercado de trabajo obviamente rígido como para reestructurar un sector público industrial manifiestamente ineficaz.

Acciones destinadas a promover la creación de empleo deben ir acompañadas de esfuerzos renovados para mantener baja la inflación y para asegurar la mejora de la competitividad española obtenida con las tres devaluaciones de la peseta que se han producido desde

Septiembre. Por otra parte, la tasa de inflación, de 1,2 puntos porcentuales por encima de la media comunitaria, es todavía demasiado elevada.

La pérdida de la mayoría por parte de los socialistas debería suponer una ayuda para que González negociara el consenso que va a necesitar para las decisiones impopulares. González, por primera vez, deberá entenderse con partidos minoritarios. Esto plantea la necesidad de compromisos delicados. Ahora bien, en áreas tales como la eventual eliminación del sistema de negociaciones salariales centralizadas, la situación actual le puede permitir al jefe del gobierno liberarse de las cadenas de su partido.

González se enfrenta con una tarea cuesta arriba, pero se trata de una misión por la que merece la pena luchar. A la vista de los resultados del domingo, parece claro que el pueblo español está dispuesto a concederle un buen margen de confianza. Ahora le toca a él demostrar que tiene los arrestos que se necesitan para llevar a cabo su labor.

.....

*El mismo **Financial Times** publicaba el siguiente artículo de Peter Bruce ("La pelota está de nuevo en poder de González").*

La sorpresa ha sido considerable tras el anuncio de la victoria de González. Haber conseguido los escaños en una situación de recesión económica y de fuertes ataques políticos constituye una hazaña considerable. Ningún pronóstico se había acercado a este resultado.

La atmósfera, ahora, es de gran cautela. Pocos son los valientes que se atreven a decir qué es lo que González puede hacer en estas circunstancias. La mejor indicación puede ser la de los mercados cambiarios, en los que la peseta vio su posición fortalecida.

Los mercados reaccionaron calurosamente a causa de la creencia generalizada de que los socialistas, con los escaños suficientes para constituir una coalición o un gobierno minoritario estables, no se darían prisa por llevar a cabo una reducción precipitada de los tipos de interés. Si el vencedor hubiera sido el Partido Popular, los mercados habrían esperado una rápida disminución de los tipos. Ahora bien, la subida de la peseta también representa un peligro. Si el gobierno no lleva a cabo una actuación enérgica para hacer frente al problema crónico del paro, a la recesión y a la paralización de las inversiones, la peseta podría volver a verse pronto sometida a presiones.

Consciente de la situación potencialmente delicada de la moneda, así como de la pérdida de la mayoría absoluta de que disfrutó desde 1982, González intentará moverse con celeridad tanto en lo económico como en lo político.

Habiendo dado a los socialistas más votos que en 1986 o 1989, los españoles han dejado claro que, por ahora, se encuentran perfectamente en el centro izquierda, nadando contra la corriente política de Europa. O, mejor dicho, han dejado claro que todavía tienen confianza en González como líder. La victoria debería facilitarle a éste el sometimiento del ala izquierdista de su propio partido. Ha sido un sector de éste el que, en el pasado, le impidió a González llevar a cabo una política fiscal severa y una reforma del mercado de trabajo. En la medida en que las

opciones, tanto económicas como sociales, se han endurecido con el paso del tiempo, González necesita más que nunca un partido unido.

La recesión, por lo demás, ha reducido su margen de maniobra. Los ingresos fiscales han descendido y cualquier disminución importante de los gastos en infraestructuras resultaría impopular. No fue ninguna sorpresa que tanto González como Aznar, en el curso de la campaña, dieran su conformidad a la idea de un "pacto social" entre sindicatos y empresarios destinado a contener los salarios y a eliminar rigideces del mercado de trabajo. Con todo, nadie sabe muy bien como un pacto de tal naturaleza podría funcionar.

González está convencido de que si se consigue frenar la subida de los salarios -del 7 por ciento este año- los tipos de interés bajarán a continuación, toda vez que la inflación, situada en una tasa anual del 4,6 por ciento, se halla ahora más controlada. Para lograr una mayor moderación salarial, con todo, González ha de conseguir un entendimiento entre unos sindicatos que se han estado oponiendo a la política económica conservadora de los socialistas y una organización empresarial que se mostró abiertamente contraria a él desde que el partido echó mucha agua al vino de una ley de huelga muy controvertida.

Pero la conclusión de un pacto social puede no resultar nada fácil. Para que exista alguna posibilidad de cumplimentar los criterios de convergencia previstos en Maastricht -lo que González se halla decidido a hacer- se necesitará reformar el mercado de trabajo de forma que se facilite la contratación y el despido de trabajadores, cosa a la cual los sindicatos se opondrán. Pero habría compensaciones en forma de programas de aprendizaje y de formación profesional. Del lado de los empresarios, el jefe del gobierno podría intentar persuadirles para que se comprometieran a reinvertir en sus propios negocios los beneficios obtenidos. A cambio, el gobierno podría tal vez ofrecer bonificaciones o exenciones fiscales.

Las conversaciones entre sindicatos y empresarios, por otra parte, podrían hacer posible y facilitar también una acción gubernamental destinada a reducir el volumen del sector nacionalizado de la industria y, tal vez, a privatizar aquellas empresas del mismo que pudieran resultar rentables.

Sin un pacto, la cuarta legislatura de González podría llegar a ser tan pobre de resultados como la tercera. Las dos mayores cargas para el erario público continúan siendo los subsidios del paro y el seguro de enfermedad, ninguna de las cuales puede ser reducida, en lo fundamental, sin un considerable desgaste político. En realidad, el pacto sería la manera de conseguir algún resultado positivo al respecto.

González tiene ante sí la posibilidad de enderezar la situación. El país no espera una rápida salida de la recesión o una solución inmediata del problema del desempleo. Además, se le ha dicho repetidamente que la superación de todo ello exigirá austeridad. El correspondiente programa, más el pacto, más un presupuesto contractivo para 1994, son políticamente factibles. Las elecciones supusieron un cambio de la política española, y esto no sólo porque terminaron con la tradición de unas mayorías parlamentarias absolutas sino porque es el mismo González el que ha cambiado. Sus palabras -"he entendido el mensaje de la gente"- equivale a sacarle del pedestal y a obligarle a negociar.

Esto podría hacerlo poniendo nuevas caras en el gobierno, del partido y de fuera de él. Para muchos españoles esto tendría cierto atractivo, toda vez que supondría una administración más abierta. Al llamar la atención y precisar las áreas en que se produce despilfarro, ineficacia y

financiamiento político ilegal, Aznar puede haberle hecho a González un favor durante la campaña.

Pero en el momento en que el jefe del gobierno empiece a actuar para sentar alrededor de una mesa a sindicatos y a empresarios, González deberá también decidir si los 159 escaños socialistas le bastan para formar un gobierno minoritario, estableciendo pactos con los conservadores de CiU en el poder en Cataluña, y tal vez con el PNV del País Vasco. O tal vez podría formar un gobierno de coalición con uno de ellos, o con ambos.

Sin duda, González preferiría hacérselo solo. Incluso, por lo menos en el caso de CiU, se halla abierto un debate sobre si participar o no en un gobierno del Estado. Miquel Roca, líder parlamentario de CiU, está próximo a los socialistas y tiene ambiciones ministeriales. En cambio, el líder catalán, Jordi Pujol, teme que participar en un gobierno con los socialistas le pueda restar votos en unas elecciones catalanas, en las que los socialistas también contienden.

Dados los obstáculos económicos que el próximo gobierno tendrá que superar, el PP querrá que las cosas se le pongan a éste lo más difíciles posible. Una proliferación de partidos regionales en el gobierno del Estado actuaría a favor de aquél, puesto que todos ellos participarían de las posibles críticas. El PP creyó que iba a ganar las elecciones, y en muchos casos perdieron puestos en manos de pequeños partidos conservadores regionales.

El resultado fue un duro golpe para la derecha... La próxima vez, Aznar, si no oculta de nuevo su humanidad, será una auténtica amenaza para González.

Hasta entonces, González tiene la oportunidad sin precedentes de enmendar las debilidades que durante su tercer mandato fueron la política económica y los conflictos internos en su propio partido. Último gobernante socialista en la Comunidad Europea, González querrá demostrar que la clave del crecimiento no se encuentra sólo en un lado del espectro político. Se halla ante una difícil tarea, pero cuenta con más de 9 millones de españoles dispuestos a echarle una mano.

Impresiones ante la cumbre comunitaria de Copenhague.

*El artículo que se ofrece a continuación, de Peter Gumble y Charles Goldsmith, apareció publicado en **The Wall Street Journal** de 18-19 de Junio.*

La ortodoxia económica empieza a cambiar en Europa. Enfrentada con un creciente desempleo -que se espera alcance el 12 por ciento de la fuerza laboral el año próximo- y con una recesión mucho más profunda de lo previsto, los gobiernos de la Comunidad Europea se sienten cada día más tentados a abandonar las rígidas posiciones antiinflacionistas que caracterizaron sus políticas económicas durante la pasada década.

En su lugar ha aparecido la necesidad de concentrar la atención en la creación de puestos de trabajo, incluso si esto exige un aumento del gasto público. Ahora bien, la experiencia pasada muestra que esto puede constituir una táctica aventurada, que lleva aparejados riesgos macroeconómicos considerables. Como resultado de ello, por primera vez se constatan presiones para la apertura en el marco comunitario de un debate destinado a determinar si los generosos

regímenes de seguridad social europeos -en parte diseñados para mitigar el golpe del paro- pueden representar de hecho un obstáculo para la creación de puestos de trabajo.

El empleo, en primer plano.

Cuando los líderes europeos se vean en Copenhague, dentro de pocos días, con motivo de una de sus periódicas reuniones semestrales, el primer y más destacado lugar del orden del día lo ocupará la cuestión de cómo crear más empleos estables. Este mismo tema influirá la discusión de los otros puntos que los jefes de Estado y de gobiernos comunitarios deberán considerar, tales como los permanentes desacuerdos sobre las negociaciones de la Ronda Uruguay y la cuestión de cómo abrir los mercados occidentales a las mercancías procedentes de los antiguos países comunistas de Europa oriental y de Rusia.

En una carta a sus colegas de la CE, el anfitrión danés, el primer ministro Poul Nyrup Rasmussen, ha puesto de relieve que los reunidos debían examinar "la subyacente debilidad estructural de nuestras economías" con el fin de conseguir "una mejora duradera del inaceptable nivel de desempleo de la Comunidad".

El problema es cómo se puede conseguir esto. La mayoría de los políticos de Europa todavía hablan de la necesidad de propiciar unas condiciones favorables para que las empresas privadas creen puestos de trabajo. Pero esta asunción es puesta en duda en un estudio reciente sobre las tendencias del paro elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

El aumento del empleo en el sector público.

Mientras en Estados Unidos y Japón el incremento de puestos de trabajo ha tenido principalmente lugar en el sector privado, en Europa, en los últimos 20 años, se ha producido en el sector público no comercial, dice dicho estudio. En realidad, la OCDE expresa su alarma ante el hecho de que en la Comunidad Europea, hasta hace poco, "no haya habido creación de empleo por parte del sector privado". En cambio, las empresas privadas europeas utilizaron la etapa de expansión de los años 80 para mejorar substancialmente la competitividad, frecuentemente a expensas del empleo.

Se espera que Jacques Delors presente en Copenhague varias propuestas destinadas a estimular la creación de puestos de trabajo. Hasta ahora no ha dejado ver en qué pueden consistir las mismas, pero la impresión que existe es que el presidente de la Comisión está preocupado por el hecho de que las elevadas cargas sociales que pesan sobre las empresas pueden haber incrementado excesivamente los costes laborales en la CE.

Con todo, no se espera que Delors, socialista, pueda proponer algún correctivo significativo para los regímenes de la seguridad social imperantes en Europa. "Delors no se planteará si dichos regímenes deben subsistir, sino cómo", se dice en Bruselas.

Los empresarios de la CE esperan con ansiedad un debate sobre esos temas. En un mensaje dirigido a los participantes en la reunión de Copenhague, la asociación que les representa, la Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, pide medidas urgentes destinadas a incrementar la competitividad, incluyendo entre ellas unas condiciones más flexibles del mercado de trabajo y una disminución del papel del Estado en las economías europeas. "Debe

quedar claro que la adaptación del sistema europeo a las nuevas realidades exige optimizar nuestros recursos y contener el declive de Europa".

El empleo sigue descendiendo.

Se espera que el paro en los 12 países de la CE aumente hasta más del 12 por ciento en 1994, según la última estimación oficial publicada esta semana, y esto frente a una tasa del 8,3 por ciento en 1990, es decir, al principio de la actual crisis. La Comisión de la CE a quien se debe tal estimación hizo notar que el empleo en general se espera que baje en más del 1,75 por ciento sólo en 1993, con lo que se produciría el peor resultado de los 35 años de historia de la Comunidad.

Salvo en el caso de que se haga algo susceptible de cambiar el curso actual de las cosas, tanto a corto como a medio plazo, los gobiernos temen que el malestar social pueda convertirse en un riesgo real. Además, con unas elecciones importantes a la vista en Alemania, Francia y otras partes en los próximos 18 meses, la presión política a favor de acciones concretas no cesará de aumentar.

El principio económico dominante de los años 80 -que un crecimiento estable y no inflacionario crearía empleo- está siendo puesto cada vez más en duda. Los déficit presupuestarios están ahora aumentando en la mayor parte de los países de la CE, particularmente en Alemania y el Reino Unido, en la medida en que los gobiernos intentan salir de la recesión a través de un aumento del gasto. "La opinión generalizada es que si consigues una cierta tasa de crecimiento se puede esperar un aumento de los puestos de trabajo. Pero en nuestro caso esto no es verdad", dice el primer ministro de Irlanda, Albert Reynolds, quien añade que "las presiones inflacionistas no son lo que solían ser".

Argumentos parecidos resuenan en el presente en otros países comunitarios. "Una baja tasa de inflación no puede constituir el único objetivo de la política económica", subrayó Kenneth Clarke, el nuevo ministro de Hacienda británico en su primer discurso importante. Y en Francia, Philippe Seguin, presidente del Parlamento Nacional, ha atacado duramente la política económica del gobierno. A su juicio, el problema del paro ha quedado relegado por haberse dado preferencia "a la defensa de la moneda, a la reducción de los déficit públicos, a la productividad y a la promoción del comercio libre".

Debate sobre la apertura de los mercados.

Según algunos, una rápida conclusión de las negociaciones del GATT propiciaría la mejora de la enrarecida atmósfera presente y estimularía el empleo. Sin embargo, esta idea se ve ahora puesta en duda por Seguin y otros, según los cuales el GATT es una institución que ya no sirve, toda vez que la libertad de comercio que representa supondría una renuncia a la creación de puestos de trabajo en Europa. La CE debe seguir siendo un mercado único, pero un mercado más firmemente decidido a defenderse frente a Estados Unidos y a Asia. Esto es lo que dice Seguin.

La probabilidad de un acuerdo inminente en el GATT ha sido también cuestionada por Alemania. Al aceptar un acuerdo con Estados Unidos en materia de telecomunicaciones, -esencialmente un pacto de no agresión- Alemania parece haber actuado al margen de sus consocios comunitarios. Francia, sobre todo, se muestra irritada. El primer ministro Edouard Balladur, que parecía haber decidido conducir el país hacia la aceptación de un acuerdo final en el GATT, dio la impresión de haberse enfriado en tal propósito a su regreso de Washington.

La salvaguarda de puestos de trabajo en cada uno de los países comunitarios es también parte de otro de los temas importantes que han de ser tratados en Copenhague: el acceso a los mercados. Las nuevas democracias de la Europa oriental se lamentan amargamente por el hecho de que la CE dificulta el proceso de reforma de sus economías al obstaculizar la entrada de muchos de sus productos en territorio comunitario. Se espera, con todo, que los líderes de la CE hagan una declaración al respecto, manifestando que sus países están abiertos a los productos procedentes de la Europa del este.

Con todo, lo que en realidad signifique tal declaración no se verá más que al cabo de algún tiempo.

La "preferencia comunitaria".

Le Monde de 20/21 de Junio publicaba el siguiente editorial.

Las declaraciones hechas el viernes día 18 por François Mitterrand en la televisión danesa y las de Jacques Chirac en un diario local a propósito de la necesidad de una "preferencia comunitaria", no pueden ser más oportunas. En el instante en que resurge en Francia un debate que, más allá del empleo, pone en duda toda una estrategia económica de largo alcance, las pequeñas frases de nuestros líderes muestran que, sobre un tema esencial, el país podría encontrar cierta unidad de puntos de vista.

Al criticar lo que pueda haber de excesivo en el librecambio, de la forma en que éste se manifiesta en la vida real, Mitterrand da en cierta manera la razón a todos aquellos -numerosos a la derecha, pero también a la izquierda, así como en la patronal- que critican no sólo los esfuerzos del GATT por suprimir las barreras arancelarias y no arancelarias entre los países sino también la ausencia de una política comercial e industrial de la Comunidad. Desde Alain Gómez -el primer ejecutivo de Thomson, que había llamado la atención con un artículo, publicado el año pasado en este periódico, pidiendo la supresión del GATT- hasta Philippe Seguin, que reclama una "preferencia comunitaria" que asegure la supervivencia de nuestros sistemas sociales, hay una larga lista de todos aquellos que entienden que debe ponerse un freno al librecambio.

En principio, el enriquecimiento de los países de América del Sur y de Asia que basan su desarrollo en la exportación de productos fabricados a precios bajos, es algo positivo para las naciones industriales. Sobre todo en el caso de Europa, no hay duda que ésta tiene mucho más interés en comerciar con países que han alcanzado la prosperidad que en gastar recursos -con pocas esperanzas de retorno- en ayudas destinadas a combatir la pobreza y el subdesarrollo. El progreso de los países en vías de desarrollo será, a largo plazo, provechoso para todos, toda vez que estimula los intercambios y obliga a los países viejos a modernizarse con mayor rapidez.

Lo malo es que justo en el momento que las inversiones realizadas en los países de mano de obra barata empiezan a producir sus frutos, Europa, arrastrada por la grave recesión alemana, se hunde en la crisis. La fuerte competencia internacional, que ya en las etapas de prosperidad resulta molesta, se hace del todo insoportable en una fase de recesión y de paro.

Será un error reducir las reacciones anti-GATT o anti-librecambio a la tentación de una retirada al abrigo de un arancel exterior común más elevado. Por supuesto, esta tentación, siempre presente en Francia (los alemanes nos la han criticado repetidamente), no ha desaparecido. Pero el objetivo ha de ser otro. Se trata de la necesidad vital de domesticar un librecambio excesivamente desigual; de la necesidad de ralentizar la carrera hacia la mejora de la productividad, que ha llegado a ser socialmente insoportable para el Viejo Mundo; de la necesidad, para éste, de vigorizar de nuevo su industria.

Reflexiones como éstas son las que han inspirado a Edouard Balladur, tanto con ocasión de su visita a Bruselas como en el curso de su entrevista con el presidente Clinton.

La unidad de puntos de vista, por consiguiente, puede realizarse sobre una determinada idea francesa del comercio internacional. Lo que falta ahora, -y no es poco- es que Francia convenza a sus consocios, y en primer término a Helmut Kohl.

Dudas sobre el librecambio.

("Le Monde edit.)

Deseoso de sacar a Francia del callejón sin salida en que -sobre todo después de las promesas electorales- se halla metida, el gobierno de Edouard Balladur se muestra muy activo en los terrenos agrícola y comercial. Así, hace pocos días, ha querido dar muestras de buena voluntad ante los consocios de la Comunidad, y también ante los norteamericanos, aceptando el acuerdo a que habían llegado la CE y Estados Unidos sobre limitación de la producción de semillas oleaginosas en Europa.

Las protestas inmediatas de algunos dirigentes profesionales, así como las de los líderes socialistas, no dejan de resultar chocantes, dada la modestia de las limitaciones que dicho tratado impone. Pero es que, además, y lejos de ser olvidados, los agricultores -que ya consiguieron, hace muchos días, reformas muy ventajosas de la política agraria común- ven confirmado el claro rechazo de París de los otros puntos incluidos en el acuerdo (llamado de Blair House) a que habían llegado Bruselas y Washington en el marco de la Ronda Uruguay y entre los que figuraba una reducción del 21 por ciento de las exportaciones agrícolas subvencionadas.

El activismo francés ha sorprendido en cierto modo a los otros miembros de la CE. Sin embargo, éstos han reaccionado más bien positivamente ante la idea -desarrollada en un memorándum transmitido recientemente por París y que Balladur había de defender posteriormente ante la Comisión- de que la Comunidad no puede mostrarse eternamente vulnerable a los apetitos externos y de que el librecambio, para que no se convierta en destructor de actividad y de empleo, deber ser debidamente controlado

La crisis evoluciona con gran rapidez y crea nuevos reflejos. Conscientes de una situación más deteriorada de lo previsto, el siderúrgico, el constructor de automóviles, el industrial químico alemán no se muestra ya tan sorprendido cuando los franceses hacen notar que el mercado único ha aprovechado más a los terceros países que a los productores de la CE. Alemania,

afectada por la recesión, cambia de punto de vista, y lo mismo hacen otros tras ella. Todo esto es esencial para el debate europeo.

La evolución que se manifiesta, ¿será suficiente para convencer a nuestros consocios -y, si esto es posible, a los norteamericanos- de que conviene volver a discutir el acuerdo de Blair House y de que se debe evitar una crisis agrícola y comercial inoportuna? Nada permite pensarlo. Sin embargo, nada se ha dicho tampoco, en Bonn o en Londres, que impida esperarlo. "Detrás del árbol agrícola se halla el bosque industrial; y lo que hacemos nosotros es actuar en defensa de la producción comunitaria y, en definitiva, de la identidad europea", ha dicho Alain Lamassoure, ministro francés de Asuntos Europeos.

Lamassoure, por lo demás, ha estado acertado al subrayar que, independientemente de lo que ocurra en el frente del GATT, los líderes comunitarios deberán examinar los problemas comerciales antes de entrar a discutir el tema del empleo y de la expansión en la reunión en la cumbre que va a celebrarse a últimos de Junio en Dinamarca.

La moderada política comercial de Clinton.

("The New York Times"- "Herald Tribune", edit.)

En las conversaciones con Japón sobre temas comerciales, la administración Clinton ha corregido ciertas actitudes desafiantes y ha adoptado un tono más negociador. En vez de repetir las amenazas de penalizar a Japón por comportarse de una forma que Estados Unidos, unilateralmente, ha juzgado equivocada -una táctica dirigida a atraerse el favor de los proteccionistas del Partido Demócrata -la administración ha establecido maneras razonables de ayudar a los exportadores norteamericanos sin correr el riesgo de provocar con ello una guerra comercial.

Sin embargo, las viejas amenazas no han desaparecido del todo, lo que hace que la política comercial norteamericana aparezca como contradictoria. La acalorada retórica de la administración puede llevar aparejado el peligro de crear mas expectativas irreales, susceptibles de dar lugar a que los resultados modestos de una política razonable sean interpretados como una retirada.

La preeminencia que la administración ha dado a las conversaciones con Japón sobre temas comerciales refleja dos creencias: que los déficit comerciales con ese país son perjudiciales para la economía norteamericana y que las negociaciones pueden resolver el problema. Ninguna de estas creencias se sostiene firmemente.

Los continuados déficit comerciales reflejan un ahorro insuficiente. Los norteamericanos compran más de lo que producen, por lo que deben importar la diferencia. Los japoneses hacen lo contrario: producen más de lo que compran, exportando el resto. Bajo un comercio dirigido, Washington establecería objetivos cuantificados para las importaciones japonesas de determinados productos norteamericanos tales como superordenadores, equipos de telecomunicaciones y partes de automóviles, imponiendo represalias en el caso de que tales objetivos no fueran alcanzados. Ahora bien, si los japoneses son obligados a importar más bienes concretos,

lo que sucederá -dada su persistente tasa de ahorro- será que compensarán esta circunstancia exportando más o importando menos productos distintos de aquellos, algunos de los cuales podrían haber venido de Estados Unidos. Además, las autoridades japonesas no pueden controlar cuánto importan sus ciudadanos, salvo en el caso de que substituyan los mercados por entidades gubernamentales dedicadas al comercio exterior, algo que los Estados Unidos no pueden en modo alguno pretender.

Lo que está en juego cuando Washington negocia una mayor importación de superordenadores y de equipos de telecomunicaciones norteamericanos es la buena marcha de Motorola y de Gray Computer Corporation, no la balanza comercial global de Estados Unidos.

Hasta ahora, Bill Clinton se ha negado a proferir amenazas de represalias automáticas. Los objetivos cifrados sólo deberían servir como indicadores para identificar los mercados en los que Japón obstaculiza injustamente las importaciones y en los que debería manifestarse la presión norteamericana. Hay precedentes estimulantes para esta estrategia. Después de que Japón, ante la insistencia de Estados Unidos, modificara la legislación que restringía la apertura de grandes centros de venta, Toys 'R' Us pudo abrir seis almacenes en el período de un año.

La administración tiene también el propósito de presionar al gobierno japonés para que reduzca la protuberancia temporal más significativa del déficit comercial a través de la expansión de la estancada economía japonesa. Por otra parte, la administración proclama que no entorpecerá la importación en Estados Unidos de productos japoneses. Se trata, pues, de políticas correctas, adoptadas ya con anterioridad por el presidente George Bush.

Los miembros del Partido Demócrata más exigentes en cuestiones comerciales intentarán que Clinton se reafirme en su promesa de que una de sus principales prioridades será la reducción del déficit con Japón. Hasta ahora por lo menos, el presidente está cumpliendo su equivocada promesa de la forma más discreta posible.

Desempleo: carta a Delors.

*El artículo que se transcribe a continuación apareció publicado en **Financial Times** de 8 de Junio. Su autor es Richard Layard, director del Centre for Economic Performance de la London School of Economics y coautor de "Unemployment, Macroeconomic Policy and the Labour Market" (Oxford University Press).*

Tiene Vd. razón: el paro europeo es un escándalo. Situado en el 10 por ciento, es particularmente elevado justo ahora a causa de la crisis económica. Pero lo verdaderamente escandaloso es el nivel medio del desempleo de la Comunidad Europea en los últimos cinco años, en que alcanzó un nivel no inferior al 9 por ciento del conjunto de los trabajadores.

Dado que el paro, en el marco de la OCDE, difiere tanto de un país a otro, la estrategia de reforma que Vd. propone puede verse enriquecida por las lecciones que se desprenden de la realidad. Tres razones principales explican los distintos niveles de desocupación: cómo los parados son tratados; qué formación recibe la gente joven; y cómo se determinan los salarios.

En la mayoría de los países de la Comunidad Europea, las personas sin empleo reciben dinero con demasiada facilidad, al tiempo que se les proporciona escasa ayuda de otra naturaleza. En general, se reciben subsidios del paro durante un período prolongado, frecuentemente indefinido. Paralelamente, se hace muy poco por ayudar a la gente a situarse en condiciones de encontrar un empleo. Normalmente, sólo uno de cada diez parados recibe formación profesional, y aún ésta es frecuentemente de escasa calidad.

Esta combinación mortal explica nuestro desempleo prolongado. Más de una tercera parte de los parados europeos han estado sin trabajo más de un año. Este paro a largo plazo no sirve para controlar la inflación, toda vez que los que se encuentran en tal situación no interesan ya a los que contratan trabajadores, razón por la cual estos constituyen una oferta de mano de obra ineficaz. Nos hallamos, pues, ante un enorme despilfarro y ante una insostenible carga fiscal.

Se necesita, por consiguiente, un nuevo planteamiento, un planteamiento susceptible de evitar el paro indefinido. Esto significa gastar dinero en medidas destinadas a activar el mercado de trabajo y a ahorrar dinero de los subsidios y de los impuestos perdidos. Significa una mejor formación. Significa una mayor atención a cada persona en paro. Y, en última instancia, significa recursos para facilitar empleo a las personas de difícil colocación.

La mejor manera de hacer frente al paro a largo plazo es prevenirlo. Una vez que la gente ha entrado en una situación de paro indefinido es muy difícil ayudarle de una forma económicamente eficaz. La mayor parte de los intentos que se han realizado en forma de intervenciones activas se han convertido en fracasos.

Por supuesto, se necesitan programas de alta calidad para gente que haya estado sin empleo entre seis y 12 meses. Una vez se halle en marcha un número suficiente de buenos programas, la duración de los subsidios puede quedar reducida a un año. El mantenimiento de los ingresos a partir de ese punto tendría que condicionarse al trabajo o a la formación.

La mayoría de la gente desocupada ha perdido su empleo anterior como consecuencia de los cambios económicos que hacen que unas industrias desaparezcan y otras se creen. Tales trabajadores deben ser tratados como un importante recurso para las industrias del futuro. No deberíamos permitir que quedaran arrinconados como consecuencia de su mala fortuna.

Existe también el problema de la falta de concordancia. La demanda relativa de trabajadores cualificados se ha visto reducida por el cambio tecnológico y por los bajos salarios de los nuevos países industriales. Pero resulta que el esquema ("pattern") de las cualificaciones de la masa laboral europea no se ha reajustado adecuadamente. Hasta cierto punto, el problema se corregirá solo, toda vez que la escasez relativa de mano de obra cualificada ha acentuado las diferencias salariales, con lo que han aumentado los incentivos para mejorar la cualificación. Pero los salarios no son del todo flexibles, por lo que esto genera un nivel ineficaz de empleo, lo cual, a su vez, requiere la intervención pública y gastos adicionales.

Así, la década de los 90 ha de ser una década de expansión formativa, como lo fueron los años 60, pero con la atención puesta en la educación vocacional para la gente joven menos capaz. Una de las razones que explican el bajo paro de Alemania es el sistema casi universal de formación profesional. Otros países europeos deben garantizar también algún tipo de formación para cada uno de sus jóvenes.

Finalmente, Europa es el continente de los sindicatos. En este contexto, la negociación descentralizada conduce, simplemente, a la aceleración salarial en cuanto el paro empieza a reducirse. La contención de los salarios sólo puede conseguirse a través de un mayor desempleo o de la solidaridad empresarial y del consenso social en materia de retribuciones.

Enfrentarse con el desempleo significa enfrentarse con esos tres problemas. Hay muchos posibles elementos que dificultan el tratamiento correcto de estas cuestiones. Uno de ellos, el primero, es la falacia según la cual, debido al progreso técnico, es cada día más difícil proporcionar empleos. Si esto fuera verdad casi todos estaríamos ya sin trabajo. La tecnología hace posible una vida mejor. No hay ventaja alguna en el retiro temprano o en la reducción de la jornada laboral.

Si no tratamos a la gente como el principal recurso de Europa no podemos esperar el retorno del pleno empleo. Pero, si lo hacemos, podemos garantizar por lo menos un empleo para cada uno de nosotros en el término de un año. ¿Por qué no nos fijamos este objetivo para lo que queda de década?

El estado del bienestar, amenazado en Europa.

(Tom Buerkle, en "Herald Tribune")

Una batalla se está preparando a propósito de la posible poda del sistema de seguridad social, o por lo menos esto es lo que se puede pensar en un momento en que los funcionarios y autoridades de Bruselas se esfuerzan por descubrir la manera de que Europa encuentre trabajo para toda su gente.

Durante la mayor parte de las dos últimas décadas, Europa ha tenido un desempleo substancialmente mayor que Estados Unidos y que Japón, al tiempo que mantenía la paz social a través de un amplio sistema de protección para todos los que tenían empleo y de generosas ayudas para los que no lo tenían.

Sin embargo, con una Europa sumida en una profunda recesión, el nivel de desempleo está resultando ser política y económicamente insostenible. Alrededor de 17,4 millones de personas, equivalentes al 10,2 por ciento de la mano de obra, se hallan sin empleo en la Comunidad Europea, y todo parece indicar que dicha cifra podría aumentar hasta superar el máximo del 11 por ciento alcanzado en 1985.

Jacques Delors, el presidente de la Comisión, manifestó ante el Parlamento Europeo hace pocos días que esa pérdida de recursos humanos le estaba costando a la Comunidad una suma equivalente al doble de la producción conjunta de Bélgica y Portugal.

Y lo que es peor, las arcas de los erarios europeos se hallan demasiado vacías para que puedan acudir para resolver el problema. El crecimiento económico, por otra parte, no basta tampoco, porque hace falta una reestructuración profunda que restablezca la competitividad de Europa frente a Norteamérica y a Asia.

Henning Christophersen, el comisario de la CE para asuntos económicos, ha dicho hace poco que incluso en el caso de que una recuperación empezara en 1994, la apremiante necesidad de la industria de economizar significaría que el paro no empezaría a descender más que en 1995 o 1996.

Estas perspectivas hacen que las autoridades de la CE se pregunten, no sólo si Europa puede seguir permitiéndose una de las más extensas redes de seguridad social del mundo sino hasta qué punto no es el coste de tal red de protección social una de las causas profundas del enorme desempleo.

"No tiene sentido lamentarse por el creciente paro y por los problemas de la competitividad si al contemplar la legislación social uno no está dispuesto a establecer comparaciones con la carga que soportan nuestros mayores competidores", ha dicho Sir Leon Brittan, el comisario para asuntos económicos internacionales.

Así las cosas, no ha de sorprender que el coste de la mano de obra sea uno de los principales puntos de atención de un nuevo programa comunitario que acaba de hacer público el comisario para el empleo, Pedraig Flynn, y que se dirige a conseguir que los países miembros estimulen la creación de puestos de trabajo en los próximos 18 meses.

Independientemente de ello, Delors ha ordenado la realización de estudios sobre la manera de mejorar los resultados de la CE en materia de empleo y de competitividad. En su discurso de Estrasburgo, el presidente de la Comisión expresó su preocupación por la disminución de la participación europea en las exportaciones globales -situada en el 16 por ciento, frente al 21 por ciento en 1980-, así como por el hecho de que Europa creara puestos de trabajo a un ritmo de menos de la tercera parte del de Estados Unidos durante los años 30.

Los líderes europeos, por consiguiente, deberán considerar "una nueva forma de desarrollo" cuando celebren la cumbre de verano en Copenhague, los días 21 y 22 de Junio, dijo Delors.

Sin embargo, el caso es que cualquier cuestión relacionada con la seguridad del empleo y con la protección social continúa siendo explosiva, incluso en una fase de desempleo masivo. La Comisión ha adoptado ya una posición defensiva en cuanto se ha insinuado que pretendía recomendar recortes de las generosas prestaciones sociales y estímulos para un crecimiento de estilo norteamericano del empleo poco cualificado y poco remunerado en el sector servicios, el cual sería anatema para los sindicatos europeos.

"No se trata en absoluto de que la Comisión ponga en duda el sistema de seguridad social como tal", dijo un funcionario que trabaja con Flynn. Aunque las autoridades de Bruselas subrayan que en el debate se tendrán en cuenta todos los aspectos de la cuestión, señalan ya que se explorará la posibilidad de utilizar incentivos para atraer a los parados a los programas de formación y que se tenderá a abandonar la financiación a través de impuestos sobre las nóminas, pero no a suprimir prestaciones.

El plan también pretende fomentar el empleo compartido ("job sharing") y promover el trabajo en los servicios y en el medio ambiente como posibles áreas para la creación de empleos.

No obstante, Dennis Snower, un profesor de economía en el Birkbeck College, de Londres, observó que estos remiendos de la oferta ("supply-side tinkering") no pueden representar el inicio de la solución de los problemas del empleo en Europa. "Nada que no sea hacer algo para

eliminar los desincentivos al trabajo resolverá el problema". Según Snower, si la economía europea ha de reaccionar ante los cambios tecnológicos y ante las presiones competitivas debe reducir, en el marco del mercado de trabajo, las diferencias ("gap") entre los "de dentro" ("job-market 'insiders'") -los que tienen un empleo, bien pagado y se hallan relativamente bien protegidos- y los "de fuera" ("unemployed 'outsiders'"), cuyas perspectivas para encontrar un puesto de trabajo son cada día peores.

Una manera de conseguir esto sería, a juicio de Snower, reducir el coste -ahora muy elevado- de contratar y de despedir trabajadores. Snower teme que el Estatuto Social del Tratado de la Unión Europea hará exactamente lo contrario y que estimulará la extensión de las prácticas laborales restrictivas a lo largo y ancho de la Comunidad.

Tales costes, unidos a la tradición europea de conceder a cada empleado de cuatro a seis semanas de vacaciones pagadas anualmente, representan "un desincentivo muy grande para que las empresas contraten gente", ha dicho Zygmunt Tyszkiewicz, secretario general de la Union of Industrial and Employers Confederations of Europe.

"Más pronto o más tarde se deberá hacer algo para corregir todo esto", dice Claude Keiffer, consultor de cuestiones laborales de DM Pont Luxemburg SA.

Muchas de las ideas para reducir la rigidez y los costes de los mercados de trabajo fueron aceptadas por el Comité de Política Económica de la CE, un grupo constituido por funcionarios de los departamentos del Tesoro y de los bancos centrales europeos, en un informe enviado a la Comisión y a los Estados miembros el pasado mes.

Con todo, la resistencia al modelo laboral norteamericano continúa siendo fuerte en Europa. Peter Coldrick, primer economista del European Trade Union Congress, rechazó -calificándola de "solución sin salida"- la idea de reducir la dimensión de la red de seguridad y de estimular los empleos de bajos salarios. "Intelectualmente, no hay dificultad alguna para crear puestos de trabajo", dicho Coldrick. "El problema es crear empleos bien pagados".

La solución del problema exigirá un gran cambio de la política seguida, ha comentado Mateo Alaluf, profesor de la Universidad de Bruselas. Las reglas de la competencia internacional parecen situar Europa en la posición de seguro perdedor ("no-win situation"). La reducción de los salarios no se traduciría en el crecimiento real del empleo, toda vez que siempre habría un país en vías de desarrollo que trabajara más barato que Europa. Lo que hace falta, añade Alaluf, es una política concertada del empleo que supere los criterios deflacionistas de Maastricht, así como una política comercial que exija a los países con los que se comercia un nivel mínimo de protección social para sus trabajadores respectivos.

Este tipo de argumentación les resulta incendiario a los librecambistas como Leon Brittan, quien criticó los intentos de la administración aspectos y condicionamientos laborales y agenda de las negociaciones comerciales.

La tentación británica.

*El artículo que sigue, de Jean-Marie Colombani, apareció publicado en **Le Monde** de 3 de Junio.*

Un europeo de cada ocho estará en paro en 1994, lo que hará un total de 22 millones de personas. Esta previsión siniestra, que debemos a la OCDE, es el reflejo de una realidad que el gobierno, en la parte que le corresponde, debe corregir en toda la medida de lo posible.

Se trata de una situación inédita. Demasiado ocupada en la denuncia de la "herencia" de los socialistas, la derecha apenas había prestado atención a lo que significa, para Francia, hacer frente a una recesión económica en una economía abierta. No hay antecedentes claros ni, por consiguiente, remedio conocido. No puede haber mas solución que la de elegir entre fórmulas más o menos dolorosas -pero dolorosas al fin- en medio de una situación en la que de lo que se trata, fundamentalmente, es de llevar a Jacques Chirac a la presidencia de la República, para lo cual sería conveniente poder mostrar cierta generosidad.

En estas circunstancias, el problema a que debe hacer frente Edouard Balladur es este: ¿Podrá conseguir que la opinión acepte una tasa de paro todavía mayor (tres o cuatro cientos mil parados más a fin de año)? ¿No puede ocurrir que tal crisis conduzca a un estado de opinión que acepte un discurso totalmente distinto, que lleve a una situación que propicie la ilusión de "un cambio", como se dice en las campañas electorales? La novedad, y el peligro político para él, reside en el hecho de que se halla ya bajo vigilancia. No es que la izquierda amenace de nuevo. Esta permanece inaudible, toda vez que su derrota es demasiado reciente y que sus planteamientos clásicos están aún demasiado lejos de la preocupación dominante de los franceses. Estos no se indignan en absoluto (más bien lo contrario) de los infortunios de la función pública, ni se inquietan lo más mínimo por el régimen de propiedad del patrimonio bancario o industrial del Estado.

No es la izquierda, pues, lo que ha de preocuparle a Balladur. Los peligros pueden surgir en su propio terreno. No era difícil pronosticar que la mayoría masiva de Marzo pasado resultaría difícil de conducir. Lo que no se podía pensar es que las dificultades con ella se presentaran tan pronto, antes, desde luego, de lo que era deseable. La primera en manifestar sus recelos ha sido la UDF de Giscard d'Estaing.

Pero más preocupante es aún, para Balladur, el eco de la tesis aparecida en el seno del mismo RPR, su partido: "Lo que queremos es la reactivación" ha dicho Bernard Pons, un portavoz del mismo, subrayando el reproche principal que se ha hecho al primer ministro, al que se le ha señalado, de forma un tanto amenazante, una especie de calendario según el cual se le da de plazo hasta el mes de Septiembre, a partir del cual se debería cambiar de política si las cosas no evolucionaran según lo deseado.

En el fondo, Bernard Pons no hace más que recoger la tesis de ciertos medios y organizaciones patronales que se han sentido atraídos por la solución británica: ¿No sería todo más fácil si entráramos, también nosotros, en el ciclo no virtuoso, pero sí tenido por más eficaz (lo que está aún por demostrar) de la "devaluación competitiva" acompañada de una evolución acelerada hacia el proteccionismo, primero europeo y acto seguido nacional? "De ninguna manera", ha contestado el jefe del grupo chiraquiano de la Asamblea Nacional a aquellos que le preguntaban si no iba a sucumbir, él también, a dicha tentación. Lo cual, sin embargo, no le ha impedido

añadir a continuación: "Si, llegado el momento, los resultados no son los esperados, deberemos contemplar otras posibilidades".

La vigilancia giscardina y esta actitud de alerta de parte de los chiraquianos van a pesar en adelante sobre las espaldas de Edouard Balladur, pero no constituyen aún un freno a la acción gubernamental. Por el contrario, los interesados pueden todavía pretender, sin abusar de la ironía, que su papel es servir de agujijones del gobierno, toda vez que el primer ministro ha corregido ya dos veces su programa, pasando de 10 a 50 m.m. de francos la suma dedicada al esfuerzo reactivador del plan. Sea como fuere, el verdadero obstáculo puede encontrarse del lado empresarial.

Las miradas, inevitablemente, se dirigen sobre todo hacia aquellos que despiden más mano de obra de la que contratan. Resulta, sin embargo, que las empresas apenas colaboran. Al igual que sus predecesoras de 1986, que habían prometido maravillas si se suprimían las autorizaciones administrativas para los despidos, recogen ahora las ventajas que, una vez más, se les proporciona, y en especial la reducción de los tipos de interés, primer gran éxito de Balladur, pero sin contrapartida por parte de aquellas. Y es que las entidades que representan a las empresas no cuentan con los medios de que pretenden disponer. Dejan entender que, si el gobierno se muestra comprensivo, sus mandantes no dejarán de colaborar. Pero resulta que no tienen ninguna autoridad sobre estos. Estos esperan... que se produzca la recuperación y, mientras tanto, hacen frente a los malos tiempos con nuevos despidos. Y no son las recomendaciones de la OCDE las que les incitarán a transformar positivamente la variable principal de nuestras economías que son las anticipaciones. Mientras éstas sigan siendo negativas la situación no mejorará.

A la vista de estas circunstancias, se comprende la impaciencia de los políticos. Desde hace diez años -con inicio en Marzo de 1983- y con admirable obstinación, la izquierda y la derecha han practicado una política de la oferta. Desde hace diez años la obsesión de los gobiernos ha sido situar la economía francesa, las empresas, en situación de "aprovecharse de la recuperación", sin haber mostrado apenas preocupación alguna por la demanda. Edouard Balladur no ha renunciado globalmente a este credo. Es por esto por lo que se expone a ver resurgir un debate que había quedado decidido diez años atrás. Y así se está viendo presionado para actuar -si se escucha a sus detractores- como lo hicieron los socialistas en Mayo y Junio de 1981.

De hecho, el primer ministro ha incurrido en el pecado de orgullo. Ha creído, de buena fe, que, hiciera lo que hiciera, su política estaría respaldada por una confianza suficiente, que transformaría en anticipación positiva una psicología colectiva negativa. Y la verdad es que la confianza está ahí, pero en realidad se refiere más a él mismo que a lo que hace. Una opinión pública favorable constituye para el jefe del gobierno un factor de solidez fuera de lo normal, y hay que remontarse hasta Pierre Maurois, a la izquierda, y a Jacques Chaban-Delmas, a la derecha, para encontrar un nivel de popularidad semejante.

Sólo por la realidad de esta confianza protectora puede explicarse que Balladur haya podido anunciar, sin mayores daños, que afectaría el producto de las privatizaciones a la liquidación de la deuda "heredada", para consagrar seguidamente una parte del mismo al pago de la deuda que cree él mismo; o que haya dejado que se hiciera público, en lo más álgido del problema del paro, que se iba a producir una reducción de los efectivos de la Administración.

La confianza está ahí, sí, pero faltan aún las señales de movilización de todos los protagonistas y de todas las instancias que han de actuar contra el paro para poder esperar de este modo la superar sin mayores problemas de la cita del mes de Septiembre.

Estados Unidos y el mundo necesitan el Plan fiscal de Clinton.

*El artículo que se transcribe a continuación apareció publicado en **The New York Times** y en **Herald Tribune** de 28 Mayo. Sus autores son Robert M. Solow y James Tobin, profesores de economía en el MIT y en Yale, respectivamente.*

Los miembros del Congreso suelen expresar su horror ante la persistencia de déficit presupuestarios, y esto tanto si los tiempos son buenos como si son malos. Pues bien, ha llegado la hora de que actúen de conformidad con lo que dicen. La no aprobación del plan fiscal de Clinton en sus términos -en lo esencial- actuales representaría un tremendo error.

Su rechazo, en efecto, equivaldría a la transmisión, dentro y fuera del país, de un mensaje anunciando que la política fiscal federal continúa fuera de control y que no existe voluntad concertada alguna para hacer lo que todo el mundo dice que se ha de hacer.

El país esperó mucho tiempo que un presidente tomara la iniciativa para la reducción del déficit. Al final esto se produjo. Si Bill Clinton, que cuenta con la mayoría en las dos cámaras del Congreso, no consigue ver aprobado un plan sólido, deberemos esperar todavía mucho hasta que llegue otro presidente con el valor necesario para intentarlo.

La reducción del déficit no será nunca una realidad si los miembros de las cámaras condicionan su apoyo a concesiones a favor de intereses locales, o si creen que es fácil proceder a recortes substanciales del gasto sin molestar a nadie que no sean otros políticos o burócratas, o si actúan como si los norteamericanos pudieran disfrutar de unos servicios indispensables sin necesidad de unos impuestos con que pagarlos.

Nosotros, en tanto que economistas, somos muy conscientes de que la débil e incierta recuperación -que el presidente heredó, junto a unos presupuestos deficitarios- no constituye el mejor marco en el que provocar los impulsos contractivos que inevitablemente resultan de reducciones del gasto y del aumento de impuestos. Es por esto por lo que estuvimos a favor de un estímulo inicial del doble de lo que el presidente propuso susceptible de garantizar una reactivación vigorosa, lo que habría dado a la economía la fuerza necesaria para absorber la operación quirúrgica fiscal.

Los republicanos del Senado, que, con su maniobra de filibusterismo, consiguieron que la modesta propuesta de Clinton fuera rechazada, le hicieron al país un flaco servicio. Y lo mismo puede decirse de la actuación del comité de la Cámara de Representantes que impidió la aprobación de los créditos fiscales a la inversión, pues una medida de esta naturaleza pudo haber promovido unas inversiones empresariales altamente oportunas.

Pero todo esto es agua pasada. Lo que importa ahora es no cometer otro error y seguir adelante con el plan de reducción del déficit, poniendo en manos de la Reserva Federal la gestión

de la recuperación. Es la RF, en efecto, la que tendrá que proporcionar los estímulos necesarios para acelerar la economía y para compensar los efectos contractivos que van a resultar del programa de reducción del déficit.

La idea, tan de moda, de que el mercado de bonos, por si solo, conseguirá la disminución de los tipos de interés a largo plazo lo suficiente como para inducir el gasto privado que ha de compensar tales efectos, no es más que una manifestación de buenos deseos. La Reserva Federal debe hacer más que resistir las tentaciones de elevar los tipos que controla. Debe estar dispuesta a bajarlos.

Ninguno de nosotros está de acuerdo con todos y cada uno de los puntos que figuran en el plan de reducción del déficit, pero sí creemos que éste representa la medida más responsable que se ha visto en Washington desde hace mucho tiempo. He ahí algunas razones para que el plan sea aprobado:

* El déficit de 1998 resultaría reducido en unos 160 m.m. de dólares. Esto permitiría, en una economía con pleno empleo, un aumento del 40 por ciento del gasto en equipo capital, financiado por el ahorro privado que de otra forma sería absorbido por los bonos del Estado.

* La deuda federal cesaría por lo menos de subir más deprisa que el producto interior bruto.

* Las expectativas del mercado de bonos que provocaron una disminución de más de medio punto de los tipos de interés a largo, se verían confirmadas. En cambio, si el plan para la reducción del déficit fuera rechazado, tales tipos de interés, casi con toda seguridad, volverían a aumentar.

Por otra parte, aunque algunas provisiones de la propuesta fiscal del presidente han quedado eliminadas en el curso de las negociaciones que deberían conducir a la aprobación del plan, una decisión favorable del "Ways and Means Committee" resultaría muy positiva para el restablecimiento de la equidad fiscal y para el reforzamiento de la base impositiva federal. También daría lugar a un ahorro de energía, lo cual representa un efecto secundario nada despreciable.

Queremos expresar nuestra conformidad con el presidente Clinton en el sentido de que el país debe alterar sus prioridades reduciendo el consumo -público y privado- y aumentando la inversión, pública y privada.

Aunque la mayor parte de los nuevos impuestos propuestos y de los "dividendos de la paz" están destinados a la reducción del déficit, el plan que se ha sometido al Congreso asigna pequeñas sumas a la inversión pública en alta tecnología y en la formación de la fuerza laboral. Estas inversiones están justificadas, al igual que la reducción del déficit, para asegurar el futuro de Norteamérica.

Los otros países del Grupo de los Siete se han mostrado desde hace tiempo muy críticos con la prodigalidad de la política fiscal de Norteamérica y con la política monetaria contractiva de ésta. Tales países esperan que la administración Clinton se las arregle para que las cosas se inviertan, practicando una política fiscal más prudente y estableciendo unos tipos de interés más bajos.

Estados Unidos, por su parte, pide una expansión fiscal que acelere el crecimiento de Japón y una distensión monetaria que lleve a una disminución de los tipos de interés en Alemania y en el resto de Europa. Esta puede ser muy bien la fórmula adecuada para sacar la economía mundial de la difícil situación presente, así como para mejorar el déficit comercial de Norteamérica. Ahora bien, tal cooperación internacional puede dejar de producirse si el Congreso no colabora.

Durante 12 años, Washington dio al mundo una lección sobre cómo un gobierno dividido conduce a la parálisis. Ahora tiene la oportunidad de mostrar que los órganos de poder de Norteamérica no están estructuralmente condenados a la inmovilidad. Que los miembros de las dos cámaras y los partidos actúen a favor de una democracia efectiva.

Nubarrones sobre el plan económico de Clinton.

(Michael Prowse, en "Financial Times" de 24 de Mayo).

El plan económico del presidente Clinton tuvo un inicio brillante. Por fin -se dijo- alguien va a enfrentarse con los grandes problemas de la economía norteamericana. Por fin alguien está tratando a los ciudadanos como deben ser tratados, es decir, como adultos. El caso es, sin embargo, que desde que el plan fue presentado, en Febrero, éste ha perdido muchos apoyos. Hoy, en efecto, Clinton encuentra con una ruidosa oposición en el Congreso, y no sólo de parte de los republicanos más conservadores sino también de demócratas moderados tales como el senador David Boren, de Oklahoma, un tipo de persona cuyo respaldo debería ser automático.

"Si este presidente viera cumplido su deseo de ver aprobado el proyecto de presupuesto que ha presentado, ésta sería la mejor fórmula para destruir al Partido Demócrata y para eliminar cualquier posibilidad de reelección", le ha dicho Boren al "Washington Post" hace pocos días, después de haber presentado un plan alternativo patrocinado por él y por dos senadores republicanos de relieve. Dado que Boren representa a un estado productor de petróleo, lo que propone, entre otras cosas, es la abolición del previsto impuesto sobre la energía. La objeción de la Casa Blanca es que esto constituye meramente la defensa de intereses especiales.

Con todo, lo esencial de la objeción de Boren es que el plan de reducción del déficit presentado por Clinton descansa excesivamente en el aumento de impuestos y no lo suficientemente en la reducción del gasto. La disminución de éste representa sólo alrededor de una tercera parte de la reducción prevista. Lo que pide Boren es que cada dólar de nuevos impuestos vaya acompañado por lo menos de dos dólares de reducción del gasto, con lo que se invierten las prioridades de Clinton. Según la propuesta de Boren, lo que dejara de recaudarse con el impuesto sobre la energía se obtendría de los recortes de los gastos asistenciales.

Por lo que parece, la enmienda de Boren no tiene ninguna posibilidad de ser aprobada por el Senado. Sin embargo, las dudas que la misma suscita a propósito del equilibrio entre nuevos impuestos y recortes del gasto son compartidas por no pocos demócratas, moderados y conservadores, así como por la práctica totalidad de los republicanos. En estas circunstancias, incluso en el caso de que el controvertido plan de Clinton consiga superar el voto de la Cámara, la próxima semana, los obstáculos que va a encontrar en el Senado serán considerables. Puesto que los demócratas tienen sólo una mayoría de 11 a 9 en el decisivo comité de finanzas del

Senado, una sola defección, de Boren o de alguno de sus colegas, podría amenazar la aprobación de la correspondiente ley.

Las encuestas indican que los norteamericanos admiten la necesidad de la modesta reducción del déficit prevista en el plan de Clinton, el cual supondría la estabilización del déficit del presupuesto estructural (el déficit ajustado según el ciclo económico) a alrededor del 3 por ciento del producto interior bruto. Ahora bien, con una recuperación todavía muy frágil, existe una gran intranquilidad a propósito de la confianza puesta en nuevos impuestos.

El impuesto sobre la energía es impopular pero defendible económicamente. Sin embargo, parece perverso pedir una fuerte subida del tipo marginal superior del impuesto sobre la renta, del 31 a más del 40 por ciento. Los empresarios están preocupados por los mayores impuestos sobre sociedades y por la perspectiva de nuevos impuestos sobre las nóminas con los que pagar lo que promete ser una reforma cara del sistema del seguro de enfermedad.

El plan de Clinton encuentra una obstinada oposición porque no hay nada en él susceptible de estimular inmediatamente el crecimiento o la capacidad de iniciativa. La Casa Blanca dice que la culpa por ello corresponde a los republicanos del Senado, que rechazaron el estímulo fiscal de 16 m.m. de dólares que se había propuesto para este año, así como a demócratas tales como Dan Rostenkowsky, presidente del "Ways and Means Committee" de la Cámara de Representantes, que impidieron la aprobación de los créditos fiscales para nuevas inversiones.

El caso es, no obstante, que ninguna de tales propuestas era correcta. No tenía sentido iniciar un programa de reducción del déficit con una elevación de éste. Los créditos fiscales, por otra parte, no suponían más que la reaparición de las exenciones y de las bonificaciones cuya eliminación tantos esfuerzos le habían costado al Comité de Rostenkowsky en 1986.

Lo que Clinton necesitaba era un programa de reducción del déficit que preservara o, mejor aún, que reforzara los incentivos existentes para el trabajo, para el ahorro y para la inversión. Esto era perfectamente posible. Clinton no tenía necesidad de aumentar los tipos marginales de renta de nadie. Podía haber recaudado enormes sumas restringiendo las subvenciones a los créditos hipotecarios (que se conceden a los de menos de 1 m. de dólares) y gravando los complementos de sueldo ("fringe benefits"), entre los que se incluyen los generosos planes médicos de las empresas ("corporate health plans").

Y si todo eso no hubiera bastado, Clinton podía haber propuesto un impuesto sobre el valor añadido de amplia base, con un tipo inferior al 10 por ciento. A un coste mínimo, pudo haber comprado muchos votos republicanos indiciando el impuesto sobre las ganancias de capital según la inflación. El actual tipo del 28 por ciento sobre las ganancias nominales es alto en comparación con lo establecido en otros países y puede estar frenando la actividad empresarial.

¿Por qué no fueron consideradas todas esas posibilidades, tan racionales económicamente hablando? La respuesta es simple. Clinton cree necesaria una mayor inversión pública que eleve el crecimiento de la productividad. Por otra parte, desea cambiar lo que considera una política fiscal injusta de la etapa Reagan/Bush. Además, el plan debe insistir en el establecimiento de nuevos impuestos, dado que los recortes en los viejos programas de gastos van en buena parte acompañados de otros gastos nuevos con los que financiar programas de educación, de infraestructura y de tecnología. Finalmente, se han de elevar los tipos superiores de los ricos para que prevalezca la equidad.

De hecho, la proporción de los impuestos federales pagados por los más ricos se elevó en los años 80 en un tiempo en que la productividad industrial aumentó más que en países competidores como Japón y Alemania. En una democracia parlamentaria, el plan de Clinton sería invulnerable. El hecho de que no lo sea es parte de la fortaleza del sistema norteamericano.

El plan fiscal de Clinton sigue adelante.

("The Washington Post"-Herald Tribune", edit.).

La mayoría de las modificaciones que los demócratas del Comité de Finanzas del Senado ha introducido en el plan económico de Clinton sólo han servido para empeorarlo, pero también la mayor parte de ellas han dejado las cosas de forma que las provisiones sigan siendo útiles. Los grandes y decisivos rasgos del programa del presidente, en efecto, han quedado a salvo. Los incrementos impositivos y los recortes del gasto todavía tienen sentido. La substancial reducción del déficit que Clinton propuso puede aún conseguirse, y el principal medio de alcanzar este objetivo seguirán siendo unos más elevados y progresivos tipos impositivos para las categorías superiores de renta. Estos tipos nunca estuvieron en duda, lo que da idea de lo que el presidente ha conseguido. Por otra parte, la propuesta de Clinton de someter al impuesto sobre la renta una mayor proporción de los beneficios de la Seguridad Social también continúa en el programa.

Lo que principalmente ha hecho el Comité de Finanzas ha sido ceder ante la industria y ante otros grupos empresariales que si bien desean la reducción del déficit no están dispuestos a que esto se consiga a través del impuesto de amplia base sobre la energía que el presidente había propuesto. El Comité convirtió tal impuesto en un pequeño gravamen sobre la gasolina, con lo que no sólo se renunció a un ingreso importante sino también a un mecanismo susceptible de reducir substancialmente el consumo de energía.

Para compensar los menores ingresos que ello representa para la hacienda pública el Comité anuló algunas bonificaciones fiscales a las empresas que la Cámara de Representantes había aprobado, a propuesta del presidente, con el fin de estimular la inversión. Nadie debería lamentar que tales bonificaciones o exenciones hayan sido suprimidas.

El texto del Senado también reduciría los gastos de Medicare más de lo que el presidente había propuesto, e incorporaría algunos recortes de las ayudas a las familias más pobres que el presidente había propuesto. Tales ayudas tenían por objeto compensar a dichas familias por el impuesto sobre la energía, que ahora ha quedado eliminado.

El debate en el Comité de Finanzas empezó en un tono elevado. Los belicosos demócratas de los estados productores de petróleo -David Boren, John Breaux- no sólo se propusieron obstruir la aprobación de un impuesto sobre la energía que resultaba muy impopular en sus circunscripciones electorales sino que querían ayudar al presidente y a su partido a recuperar el centro político alterando la fórmula para la reducción del déficit propuesta por Clinton, de forma que las subidas de impuestos y las reducciones del gasto quedaran más equilibradas. Pero esto fue antes de que empezaran las ásperas y acaloradas discusiones, que en el Comité de Finanzas se reducen siempre a la misma cuestión: ¿Quién va a pagar?

El comité desplazó el peso de la carga, por lo menos en parte, del consumo de energía al consumo de cuidados médicos, y de los consumidores de energía a los pobres, toda vez que algunas de las víctimas del Comité del Senado fueron ciertas ayudas a los menos favorecidos que originariamente figuraron en la propuesta presidencial. La idea de una de dichas ayudas era que ningún hijo de un trabajador con empleo permanente pudiera considerarse pobre. La propuesta presidencial quedó reducida en más de un tercio, aunque se espera que pueda restablecerse en su integridad cuando el texto llegue al pleno del Senado.

En conjunto, el texto de ley que salga de las cámaras seguirá siendo una norma progresista y fiscalmente responsable. Clinton les pidió a los demócratas del Congreso que se comprometieran a favor de su política, y la verdad es que hasta el momento así lo están haciendo. El presidente gana.

El informe anual del Banco Internacional de Pagos.

(Terence Roth, en "The Wall Street Journal" de 15 de Junio).

El Sistema Monetario Europeo es vulnerable ante nuevos ataques especulativos, y esto a causa de los desequilibrios todavía existentes en las debilitadas economías europeas. Esto es lo que dice el Banco Internacional de Pagos (BIP).

El BIP, el banco de los bancos centrales, con sede en Basilea y uno de los grandes foros de la política monetaria, también ha advertido que las nuevas tecnologías operativas disponibles y el notable incremento de los movimientos de capital hacen que el sistema de cambios se haya convertido en una presa fácil para un mercado cambiario en el que se pueden producir y se producen reacciones súbitas y en el que se manejan sumas gigantescas que pueden alcanzar el billón de dólares diario.

"Debemos reconocer que ha surgido un nuevo marco financiero y que las autoridades monetarias deberán tener cada día más en cuenta las expectativas financieras en la formulación y en la ejecución de sus decisiones", dijo en sus preparadas manifestaciones Bengt Dennis, el presidente del BIP, antes de la reunión anual del banco.

Antes de concluir diciendo que "la política económica entra en una etapa particularmente exigente", Dennis comentó que la contracción que ha resultado de la difícil situación de las finanzas públicas y del limitado espacio de maniobra de que dispone la política monetaria se ha visto aún complicada por unos mercados financieros que van siendo progresivamente menos tolerantes ante los errores de cálculo de las decisiones adoptadas. "A la vista de la experiencia reciente, resulta claro que el incremento sin precedentes de la movilidad de los capitales ha hecho que cada día sea más difícil el funcionamiento de un sistema de cambios, cualquiera que éste sea".

En un intento de deducir enseñanzas de la crisis que convulsionó el SME en la segunda mitad de 1992, el presidente del BIP aludió a la creciente necesidad de reforzar la credibilidad de las medidas de defensa de una moneda con alteraciones de los tipos de interés que ponen de

manifiesto que se producen cambios reales de la política monetaria. La alternativa es un reajuste de las paridades de las monedas sometidas a presión, frente a las de otros miembros del SME.

Sin embargo, el BIP ha advertido que los apoyos proporcionados por los tipos de interés pueden tener unos efectos negativos si los mercados no llegan a creer que los nuevos tipos son sostenibles. "Es ahí, en este punto, en el que la situación de la economía real ("economic fundamentals"), así como la política, de los países afectados alcanza toda su importancia". Así se expresa el informe del BIP correspondiente a 1992, que se acaba de publicar.

Los banqueros del BIP dicen también que el DM seguirá siendo la moneda ancla del SME, incluso en el caso de que Holanda, Bélgica y Francia continúen reduciendo sus tipos de interés por debajo de los alemanes. También dijeron que otros países tales como España y Portugal necesitan mantener sus tipos por encima de los de Alemania con el fin de defender sus monedas frente al DM.

No hay inmunidad frente a la especulación.

Las recientes muestras de que las monedas más fuertes del SME pueden eludir la influencia de la política de tipos de interés de Alemania son consecuencia de la creciente preocupación que se manifiesta a propósito de los déficit presupuestarios de este país. Con todo, Bengt Dennis llamó la atención sobre el hecho de que ninguna moneda del sistema es inmune ante posibles presiones especulativas, salvo en el caso de que los respectivos países refuercen las condiciones de su economía real. Por ejemplo, sólo uno de los países comunitarios -Luxemburgo- reúne las condiciones previstas para el acceso a la unión económica y monetaria. Unas bases reales sólidas suponen un crecimiento con baja inflación, una elevada tasa de ahorro, un desempleo a la baja y unos déficit fiscales decrecientes.

Desde Septiembre último, la libra y la lira han abandonado el mecanismo de cambios europeo y otras tres monedas han sido devaluadas significativamente. Esto ha hecho que haya aumentado el peligro de inflación en los países con monedas devaluadas y con unos tipos de interés a la baja, y también, por otra parte, de que se multipliquen las tentaciones para que otros países devalúen asimismo sus respectivas monedas con el fin de hacer más competitivas sus exportaciones.

Las autoridades del BIP manifestaron que el proceso hacia la unidad europea ha limitado las opciones de la política económica. Su director general, Alexandre Lamfalussy, dijo en una conferencia de prensa en Basilea que el plan de unidad europea exige una transferencia de recursos dentro de la Comunidad, pero que este proceso se ve obstaculizado por las monedas flotantes y por las devaluaciones competitivas, las cuales pueden dar lugar a retorsiones devaluatorias e incluso a la adopción de medidas proteccionistas.

Resumiendo su evaluación de la crisis cambiaria europea, Bengt Dennis señaló que Europa debe mejorar sus estadísticas económicas vitales si el SME ha de durar. En segundo lugar, dijo, incluso cuando la economía real muestre señales de solidez no podrán descartarse movimientos especulativos contra las monedas. A este respecto hizo observar que algunos países habían descubierto que la única alternativa viable frente a ello era la retirada de sus monedas del mecanismo de cambios.

Otros problemas potenciales.

Los resultados económicos de Europa occidental en los últimos 12 meses han sido particularmente decepcionantes, dijo también Dennis. "La producción industrial ha bajado y el desempleo sube casi en todos los países". A lo que añadió: "el reciente empeoramiento de la recesión alemana es particularmente inquietante".

El informe anual del BIP hace una advertencia a propósito de los problemas que podrían surgir como consecuencia del creciente aumento del paro en la Europa recesionista, en la que las cifras del desempleo podrían alcanzar el 11,9 por ciento en 1944, según la OCDE. A juicio del BIP, algunas de las causas de esta situación son los rígidos mercados de trabajo y el elevado nivel de los salarios y de las prestaciones sociales, todo lo cual ha creado unos obstáculos estructurales que dificultarán la disminución del paro incluso después de que Europa inicie la fase de recuperación.

"El lento crecimiento y el creciente desempleo hacen aparecer inevitablemente el espectro del proteccionismo, en especial cuando todo ello va acompañado de una erosión de la competitividad", dice el informe del BIP.

El banco de los bancos centrales.

*El artículo que se transcribe a continuación, de Robert Peston, apareció publicado en **Financial Times** de 16 de junio.*

El segundo martes de cada mes, trece gobernadores de otros tantos bancos centrales se reúnen en la plácida ciudad suiza de Basilea para pasar revista de las cuentas mensuales del Banco Internacional de Pagos ("Bank for International Settlements"), uno de los bancos más poderosos y reservados del mundo. Su director general, Alexandre Lamfalussy, reconoce que las reuniones -que se celebran en la sede del banco, un edificio capaz para resistir un ataque nuclear, construido en 1970-, constituyen normalmente una mera formalidad y que raramente duran más de 15 minutos.

Los gobernadores dicen que la principal razón de su viaje son los otros encuentros que tienen lugar también en Basilea y en los cuales discuten cuestiones importantes de política monetaria y analizan la situación del sistema financiero. Con todo, las reuniones de 15 minutos son cruciales, toda vez que las ganancias del banco sirven para pagar todas las otras actividades y también las suntuosas comidas y las excursiones al campo que hacen más placenteras las estancias en el lugar.

El BIP -creado en 1930 para reciclar las reparaciones de la primera guerra mundial devolviéndolas a Alemania en forma de bonos del Estado- es, con palabras de Lamfalussy, una mezcla de venerables tradiciones y de solidez bancaria. Pero el caso es que le ha tocado representar un papel central en los asuntos financieros mundiales, y esto a través de una combinación de discreción, de fortaleza financiera y de competencia técnica.

Hacia el final de las 230 páginas del último informe sobre la situación monetaria global y sobre la condición de la banca internacional se encuentran, como perdidos, el balance y la cuenta de pérdidas y ganancias. Estos muestran que el año pasado el BIP pagó un dividendo récord de 240 francos suizos como consecuencia de unos beneficios, también récord, de 271 millones de dólares, al tiempo que su balance se expandía a un ritmo sin precedentes.

La ubicación de las cifras en el informe es un reflejo de la discreción con que el banco actúa. El BIP es el banco de los bancos centrales -el 84% de sus acciones es propiedad de 33 bancos centrales, estando el resto en manos de accionistas privados- y esto explica que el relumbrón de los focos pudiera no convenir a sus intereses.

"La principal actividad bancaria del BIP es colaborar en la gestión de las reservas de los bancos centrales", dice Lamfalussy. Esto significa que los bancos centrales sitúan cantidades substanciales de sus reservas exteriores en el BIP, normalmente en forma de depósitos a muy corto plazo. "Entre 85 y 90 bancos centrales tienen tratos con el BIP", comenta aquél.

"Nuestra parte en el total de las reservas en moneda extranjera mundial se mueve alrededor del 10 por ciento". A últimos de Marzo, el BIP disponía de depósitos por valor de 106 m.m. de dólares, todos de bancos centrales, lo que representaba un 28 por ciento más que el año anterior. El 60 por ciento de los mismos era en dólares.

Según Lamfalussy, el éxito del BIP se deriva de su liquidez y de su discreción. Cuando se producen incertidumbres en los mercados cambiarios, los bancos centrales necesitan saber que tienen acceso instantáneo a sus reservas para poder intervenir, llegado el caso, en dichos mercados. "Si un banco central llama a las 4 de la tarde y pide 2 mil millones de dólares, se los podemos dar inmediatamente. Ningún otro banco puede hacer lo mismo", dice Lamfalussy.

La habilidad financiera del banco y su liquidez fueron puestas a prueba como nunca durante el período de inestabilidad que convulsionó el mecanismo de cambios europeo, el pasado año. En dicha ocasión, los bancos centrales europeos vendieron unos 188 m.m. DM entre Junio y Diciembre, en un intento de reducir la presión al alza sobre el marco alemán. La mayoría de las ventas fueron contra dólares.

En lo más álgido de la crisis, entre Agosto y finales de Octubre, los depósitos de los bancos centrales en el BIP se incrementaron casi en 27 m.m. de dólares. Si los bancos centrales hubieran situado estos fondos directamente en los mercados de dinero, los especuladores habrían encontrado todavía más fácil conseguir lo que los bancos pretendían.

El BIP también presta a los bancos centrales en casos de emergencia. A este respecto Lamfalussy insinúa que los bancos centrales cuyas reservas en DM disminuían como consecuencia de la venta de estos, pudieron pedirlos prestados al BIP mientras se producían las convulsiones del otoño, antes de que reconstituyeran las reservas mediante la emisión de bonos o a través de swaps.

Lamfalussy manifiesta también que el BIP paga intereses por los depósitos de los bancos centrales. Estos intereses son inferiores a los de los bancos comerciales, pero mayores que los de las letras del Tesoro. Como consecuencia de ello, el banco obtiene un pequeño beneficio, colocando dichos fondos en depósitos en los más seguros bancos comerciales o en bonos estatales.

Los bancos centrales aceptan un bajo tipo de interés a causa de la solidez del balance del BIP, que garantiza la seguridad de sus depósitos. Ahora bien, no es fácil evaluar el importe neto de estos. El banco reconoce que utiliza técnicas contables poco comunes y que subvalora o bien oculta alguno de sus activos.

El BIP ha constituido reservas en oro y divisas por valor de 4,3 m.m. de dólares, expresadas de manera singular en francos oro, una unidad monetaria inventada por el banco y utilizada sólo por él. Cuando convierte divisas en francos oro el BIP utiliza un precio fijo para el oro de 208 dólares la onza, muy inferior al precio actual del mercado, de alrededor de 365 dólares, lo que significa que un franco oro equivale a 1,94 dólares.

A últimos de Marzo, el capital y las reservas en oro y divisas conocidos ascendían a 1,75 m.m. de francos oro (o 4,3 m.m. de dólares) (*sic*). Pero hacen falta otros cálculos para llegar a una evaluación más exacta de la fuerza financiera del banco. Como dice Lamfalussy, sus activos son "bastante superiores a esas cifras".

Una fuente disimulada de riqueza es su "cuenta de varios" ("miscellaneous account"), del todo inusual en un balance. Ganancias y pérdidas no realizadas procedentes de las divisas y de los bonos que guarda son contabilizadas en la cuenta de varios, que se situaba en el equivalente de 2,9 m.m. de dólares a finales del pasado año. Muchos bancos incluirían todo eso en su capital y reservas. Además, el BIP es propietario y ocupa un bloque de oficinas de 21 pisos en Basilea, y también son suyas varias hectáreas de suelo urbano de primera clase alrededor del citado edificio. Todo esto está valorado en el balance en 1 franco oro.

El total del activo neto podría alcanzar los 9 m.m. de dólares. Aunque los bancos centrales y los accionistas reconocen que la clave de la capacidad del banco para hacer lo que desean es el sólido balance, no pueden evitar echar una codiciosa mirada al oro, al dinero líquido y a la propiedad inmobiliaria de que dispone. Algunos banqueros centrales estiman que el BIP se halla sobrecapitalizado y que tal vez debería devolver una parte de su capital a los accionistas en forma de dividendo especial.

Tal idea es anatema para Lamfalussy. El BIP, dice, debe tener capital suficiente para pedir prestado y para prestar billones en lo que el gobernador de un banco central tarda en pestañear.

No cambien las reglas de la UEM.

(Reginald Dale, en "Herald Tribune").

Circula por ahí la idea de que si no puedes ganar la partida, lo mejor que cabe hacer es intentar cambiar las reglas del juego, no mejorar tu actuación. Se trata de una idea que está siendo aplicada por Estados Unidos en el caso de sus intercambios comerciales con Japón y por Gran Bretaña en el contexto del mecanismo de cambios europeo. Es curioso que ambos países suelen ser considerados como los adalides del juego limpio ("fair play").

Pero es el caso que se está produciendo ahora en Europa continental un coro cada vez más audible de voces que se dirigen a los gobiernos comunitarios para que modifiquen otro conjunto

de reglas: los criterios de convergencia que dichos gobiernos establecieron en su programa de Unión Económica y Monetaria.

Tal modificación sería un grandísimo error. Como se puede suponer, se trataría de alterar las condiciones -fijadas numéricamente- que se prescribieron en Maastricht para poder acceder a la UEM. Tales condiciones, como se recordará, se refieren a la inflación, a los tipos de interés a largo plazo, al déficit público y al volumen de la deuda. Sólo en el caso de que se alcancen los objetivos previstos al respecto podrían los países formar parte de la unión y adoptar la moneda única al término del presente siglo.

El problema es que, con la recesión y la reunificación alemana destruyendo los mejores planes en los gobiernos de la CE, apenas ninguno de ellos está en condiciones de aproximarse a aquellos criterios. Es más, en materia de deuda y de déficit, las posiciones no sólo no se aproximan sino que se alejan.

Si quieren hacer un esfuerzo honesto para alcanzar los objetivos que en su momento se propusieron, la mayoría de los gobiernos deberá imponer medidas disciplinarias severas, las cuales no sólo son inoportunas en una fase de recesión sino que han de resultar políticamente muy impopulares. En realidad, con un desempleo en alza en todo el occidente de Europa, lo que procedería serían políticas expansionistas.

En los meses más recientes, personalidades relevantes de los países de la Comunidad, entre los que cabe destacar al ministro de Economía francés, al gobernador del Banco de España y al ministro de Hacienda belga, han aludido a la posibilidad de que los criterios puedan tener que ser cambiados.

Sorprendentemente, hace poco, Helmut Schlesinger, presidente del Bundesbank, ha querido sumergirse también en estas turbias aguas, dando su conformidad al punto de vista, ampliamente compartido, según el cual el criterio de la deuda pública no es tan importante como los otros. Hasta hace poco, el Bundesbank había insistido siempre diciendo que todas las condiciones -que en realidad redactó él mismo- debían ser escrupulosamente respetadas.

Schlesinger, por supuesto, no pretendió abrir la caja de Pandora que sería una revisión de los criterios de convergencia. Sin embargo, sus manifestaciones, añadidas a todas las otras que se han hecho en el mismo sentido, empiezan a dar lugar a especulaciones de los mercados según las cuales tales criterios pueden ser aligerados en la cumbre especial de la CE que probablemente se celebrará en el otoño con el objetivo de reanudar la marcha hacia la UEM.

Si la Comunidad escucha a quienes propugnan una mayor flexibilidad, lo que hará será jugar con fuego. Cualquier reinicio de la dura batalla sobre los criterios de convergencia supondría un golpe muy severo para la credibilidad de la CE y podría conducir a la reconsideración de todo el proyecto de unión económica y monetaria. Es más, podría plantear la perspectiva -ciertamente horrible- de tener que empezar de nuevo el proceso de ratificación del tratado de Maastricht.

Los críticos de las condiciones de convergencia les están dando a éstas una relevancia que nunca tuvieron. Aunque constituyen los únicos objetivos numéricos, lo cierto es que el tratado alude a muchos otros factores que deben ser tenidos en cuenta, entre los que se incluyen las balanzas por cuenta corriente y los costes laborales. Por otra parte, nunca se trató de aplicar aquellos criterios "mecánicamente", como dijeron los funcionarios comunitarios, sino de

utilizarlos para que sirvieran de guía. El mismo tratado incorpora provisiones específicas que permiten cierto grado de tolerancia para la deuda y para las finanzas públicas.

En cualquier caso, la recesión tiene también un aspecto positivo. Así, los países de la CE tienen más éxito del que originariamente podían esperar en la cumplimentación del más importante de los criterios: la convergencia de las tasas de inflación. Un estudio reciente del American Express Bank predice que todos los actuales miembros del SME excepto España y Portugal cumplirán con la condición de la tasa de inflación a últimos de 1994. Alemania recuperará en los dos próximos años su papel de "ancla" antiinflacionista del sistema, según dicho estudio.

Es manifiestamente demasiado pronto para empezar a debatir una cuestión -si las condiciones son o no las adecuadas para la unión- que la Comunidad no está obligada a considerar más que, como mínimo, en 1996. Mientras tanto, los gobiernos no deberían ver en los criterios de convergencia como una camisa de fuerza que les impide aplicar las políticas expansivas que mejor convengan. Además, cuando llegue el momento de decidir sobre la unión, el resultado estará influido tanto por razones económicas como políticas.

Si realmente existe un problema con los criterios de convergencia, éste es que los criterios les sirven a los gobiernos para atribuir a las reglas del juego errores que de hecho son de ellos.

EE.UU.: el crecimiento lento puede sostener la expansión.

(Alfred L. Malabre, en "The Wall Street Journal").

La expansión económica está entrando en su tercer año en Estados Unidos, pero lo cierto es que hay poco que celebrar y mucho que lamentar.

El crecimiento, en efecto, de menos del 2 por ciento anual, es débil. Desde Febrero, el desempleo se ha mantenido en el 7 por ciento de la mano de obra, lo que supone una cifra excesiva. Las encuestas muestran que la confianza se reduce. En Marzo -el último mes para el que se dispone de datos- el índice oficial de principales indicadores bajó acusadamente.

¿Constituyen tales hechos el anuncio de una nueva recesión? Probablemente no, justamente porque el crecimiento es débil. Las recesiones llegan normalmente sólo después de que la economía se ha estrellado contra obstáculos que impiden la prosecución de su buena marcha. Tales obstáculos o limitaciones pueden ser financieros -como unos intolerablemente altos tipos de interés- o físicos, como la escasez de mano de obra, la insuficiente capacidad de producción o los estrangulamientos en el suministro de materiales.

Con una expansión tan débil no es probable que aparezcan obstáculos como los señalados. Por consiguiente, la economía continuará expandiéndose, siquiera a un paso lento, durante 1993 y muy posiblemente también durante todo el año 1994.

En realidad, ésta es la opinión generalizada de 52 pronosticadores encuestados recientemente por Blue Chip Economic Indicators, una circular informativa ("newsletter") ubicada en Sedona,

Arizona. Lo que prevén tales pronosticadores es que la actividad económica seguirá creciendo por lo menos hasta últimos del año próximo. No hay recesión alguna a la vista. El crecimiento medio previsto por aquéllos es del 2,5% para el presente trimestre, del 3,1% para el tercero y del 3,2% para el último. Para el año que viene, las previsiones de expansión se sitúan entre el 2,8 y el 3,1 por ciento.

El factor "favorable" más citado por los pronosticadores de Blue Chip es la perspectiva de una inflación relativamente modesta y, con ello, de unos tipos de interés relativamente bajos. Como promedio, los economistas consultados esperan unos tipos de interés de las letras del Tesoro a tres meses, por ejemplo, situados, durante el año próximo, entre el 3% (el nivel aproximado de los meses más recientes) y el 3,6%.

Estos niveles están muy por debajo de los tipos existentes antes de cualquiera de las cinco recesiones que se han producido desde finales de los años 60. Ninguna de tales recesiones empezó con unos tipos inferiores al 7 por ciento, y dos de ellas se iniciaron con unos tipos de dos dígitos.

Por otra parte, la mano de obra disponible es mucho más abundante ahora de lo que es normal antes de una recesión. El paro, por ejemplo, ha sido casi siempre mucho menor del 7 por ciento actual. Con la prosecución de la expansión, los pronosticadores de Blue Chip esperan que la cifra de los parados baje lentamente, hasta alcanzar el 6,4% hacia últimos de año. Pero incluso esta tasa sería mayor de lo que es normal ante las proximidades de una recesión. Justo antes de la crisis de 1990-91, la cifra del paro era sólo del 5,3 por ciento.

Al mismo tiempo, el porcentaje de capacidad utilizada sigue estando por debajo de los niveles que de ordinario preceden a una recesión. Como media, las fábricas han estado operando a alrededor del 80% de la capacidad en los meses recientes. Inmediatamente antes de la recesión de 1990-1991, la tasa excedía del 83 por ciento. Y con anterioridad a la mayoría de las recesiones previas, la tasa se situaba entre el 85 y el 90 por ciento.

Y no es coincidencia que apenas se observen síntomas de escasez de materiales importantes. Según una encuesta reciente de los directores de compras de las grandes compañías, las materias que presentan algún problema de suministro son pocas: algunos tipos de acero, ordenadores, productos de madera... Normalmente, la lista es mucho más larga antes de una recesión.

La mayoría de los directores de compras, según era de esperar, prevé una inflación muy moderada para el futuro inmediato, según la National Association of Purchasing Management, la entidad -radicada en Tempe, Arizona- que dirigió la encuesta.

Sea como fuere, el caso es que los índices de precios -al consumo y a la producción- subieron algo el pasado mes. Dado que la inflación empeora, frecuentemente, ante la proximidad de una recesión, tal movimiento de los índices puede suscitar alguna preocupación. Todo parece indicar, sin embargo, que el peligro no puede ser real en medio de una expansión tan limitada.

De hecho, un "índice de la inflación futura" ("leading inflation index"), elaborado por el Center for International Business Cycle Research de la Universidad de Columbia, descendió acusadamente el pasado mes. Dado que el índice suele prever las tendencias de la inflación por lo menos con varios meses de antelación, su comportamiento sugiere que "la reciente subida será breve y de una magnitud moderada", según el citado centro de investigación.

Dicho centro elabora también un "long leading index" para la economía en general. Este barómetro suele señalar la probable evolución futura de la economía antes que el más conocido índice de principales indicadores que elabora la Administración. Mientras éste, recientemente, descendía, el "long leading index", esperanzadamente, alcanzaba nuevos máximos.

En cambio, las últimas encuestas sobre la confianza de los consumidores muestran un preocupante descenso de ésta y parecen reflejar incertidumbres debidas a los incrementos de impuestos y a los recortes del gasto presupuestario propuestos por Washington. Entre otros factores potencialmente depresivos aparecen también la inquietud en materia de empleo, los modestos aumentos salariales, el relativamente bajo nivel de ahorro y el peso de la deuda, que sigue siendo importante.

Unos bajos niveles de la confianza de los consumidores, con todo, apenas significan la proximidad de una nueva recesión. La confianza de los consumidores evolucionó a la baja a lo largo de la mayor parte de los tres más prolongados períodos de expansión de la postguerra (1961-62, 1975-80, 1982-90). En todas estas etapas, la economía creció hasta que la aparición de obstáculos detuvo la expansión.

No critiquen al Bundesbank.

("The Economist", edit.).

El Bundesbank alemán es el banco central más independiente del mundo, envidiado desde hace tiempo por su capacidad para controlar la inflación. Por consiguiente, constituye una ironía que, justo cuando admiradores extranjeros empiezan a copiar a Alemania haciendo más independientes a sus propios bancos centrales, el Bundesbank se vea sometido a fuertes ataques en su propio país. Los críticos dicen que el extremado celo de su política antiinflacionista, que le ha llevado a mantener unos tipos de interés elevados, ha conducido a Alemania y al resto de Europa a la recesión. Sus pruebas se concretan en el crecimiento negativo -de -3%- de Alemania en los doce meses que terminaron con el primer trimestre de este año. Con toda seguridad -afirman aquellos- el Bundesbank se ha equivocado.

Este clamor es comprensible. El Bundesbank debe su independencia a los amargos recuerdos de Alemania en materia de inflación, referidos sobre todo a los años 20, así como a la falibilidad de los políticos. Pero los tiempos cambian en el país. El número de alemanes que recuerdan la hiperinflación se ha reducido considerablemente, y los más jóvenes temen más la pérdida del empleo que la subida de los precios. La primera obligación del banco, según la ley, es controlar la inflación, no gestionar el conjunto de la economía. Pero esto no evitará que la gente de toda Europa le implore para que ceda en su cruzada antiinflacionista y ponga más énfasis en estimular el crecimiento.

El banco, no obstante, tiene razón en mostrarse precavido. Excepto a corto plazo, una baja inflación no sólo no es la alternativa de la expansión sino que constituye una condición necesaria para sostenerla. Tampoco es justo acusar al banco de mantenerse esclavo de los objetivos monetarios, pues a pesar de haberse superado los topes fijados el banco ha reducido los tipos a corto del mercado de dinero en más de dos puntos porcentuales desde el verano de 1992. Una

crítica más atinada podría consistir en decir que el banco debería haber reducido los tipos con mayor rapidez, pero incluido en este caso hay muchos argumentos a favor del banco. En Mayo, la inflación en la zona occidental del país fue del 4,2 por ciento, el doble del objetivo del 2 por ciento que se había fijado el banco y -por primera vez desde los años 50- más elevada que la tasa de Gran Bretaña y de Italia.

Esta situación justifica la cautela a propósito de la rebaja de los tipos de interés. Los críticos del banco responden que los aumentos salariales han sido este año sólo la mitad, aproximadamente, de los del año pasado. Y una prueba de que la política del banco puede que sea excesivamente contractiva viene dada por el aumento del PIB nominal, que mide el valor de todo el gasto de la economía. Este se ha reducido al 1 por ciento en los 12 meses anteriores al término del primer trimestre, frente al crecimiento anual del 7 por ciento un año antes.

Si la política del Bundesbank es de verdad demasiado restrictiva, espacio habrá para posteriores recortes de los tipos de interés en los próximos meses. Los críticos del banco se muestran impacientes ante la prudencia actual, en la medida en que la crisis se agrava. Con todo, estos críticos olvidan que no fue el Bundesbank el causante de una recesión tan seria. Esta fue obra del gobierno y de los sindicatos. El gobierno hizo su parte al no reducir el déficit fiscal más rápidamente. Elevó los impuestos indirectos y las tasas de los servicios públicos (aumentando así los precios) en vez de reducir el gasto. Esto obligó al Bundesbank a contraer la política monetaria. Y por lo que a los sindicatos se refiere, exigieron la paridad salarial entre las dos Alemanias demasiado rápidamente. Las subvenciones adicionales necesarias para ayudar a las firmas ineficaces de la zona oriental contribuyeron a que el déficit presupuestario aumentara más aún.

Supóngase que el Bundesbank hubiera recortado antes los tipos de interés, como muchos sugirieron. Libre de la amenaza de un rigor monetario sostenido, el gobierno habría permitido un déficit fiscal todavía mayor. También las concesiones salariales habrían sido más elevadas. Es por esto por lo que el banco está acertado al dejarse guiar en parte por los rendimientos de los bonos a largo plazo. Estos reflejan las expectativas de inflación y, por consiguiente, la credibilidad de la política del banco. También son de gran importancia para la actividad económica de Alemania. Casi todas las hipotecas y una gran parte de los préstamos empresariales están relacionados con los tipos de interés a largo plazo. Si los inversores empujan para arriba los rendimientos de los bonos -en la creencia de que el Bundesbank va a ceder en materia de inflación- la recuperación económica se aplazará en vez de adelantarse.

Muchos de los que defienden la idea de un banco central independiente ven en él una manera indolora ("pain-free way") de reducir la inflación. Lo mal que lo está pasando Alemania hará que sus convicciones se debiliten. Ahora bien, lo importante para el Bundesbank no fue nunca evitar el dolor. Lo esencial fue asegurar que los guardianes del dinero de Alemania eran capaces de olvidar el dolor de una forma que a los políticos elegidos no les habría estado permitido hacer. Como resultado de ello, y durante tres décadas, Alemania ha disfrutado de una inflación y de un desempleo menores que la mayoría de las economías industriales.

Sigue habiendo buenas razones para confiar en el Buba.

La Economía Invertebrada. Nuevas reglas para una economía distinta.

(Robert Kuttner, en "The Washington Post"- "Herald Tribune").

Llámesele la Economía Invertebrada. En la economía de hoy, casi nada es firme durante mucho tiempo.

Una generación atrás, los norteamericanos podían ocupar puestos de trabajo en empresas grandes y estables, o en entidades públicas, con un aceptable grado de confianza sobre la solidez de unas y otras. Pueblos y ciudades esperaban bastante justificadamente que sus bases impositivas no se evaporarían. Hogares de la clase media, cuyo seguro de enfermedad dependía del empleo del respectivo cabeza de familia, podían confiar que la cobertura se prolongaría año tras año. Empresas que proyectaban invertir en el extranjero sabían que la libra valdría 2,80 dólares y que su banquero no iba a cerrar.

La economía, por supuesto, no estaba congelada. Las empresas seguían innovando. Las bolsas fluctuaban. Algunas industrias emigraban, como fue el caso de la industria textil, que a partir de los años 50 dejó Nueva Inglaterra para trasladarse al Sur. Y algunas ciudades se vieron afectadas por graves problemas de desplazamientos de población. Pero no existía este sentimiento actual de que todo está alterado, de que todo se halla en un estado de cambio permanente. Las suspensiones de pagos, o las quiebras, se producían a un ritmo inferior a la décima parte de lo que es el caso hoy, en que alcanzan casi las 100.000 al año.

Viendo las cosas a distancia, la economía de los años 50 y 60 ofrecía un sano equilibrio entre la estabilidad que la gente normal necesita para planificar sus vidas y la apertura que los empresarios necesitan para innovar. La economía de ayer tuvo sus excesos, pero consiguió una expansión mayor, un sostenido proceso de innovación y una mejora de los niveles de vida, así como un saludable estado de predictibilidad.

¿Por qué la economía de hoy es invertebrada como la gelatina? ¿Qué es lo que vertebraba la economía de ayer?

Una generación atrás había una mayor regulación. Las viejas actividades o industrias reguladas -las líneas aéreas, la compañías telefónicas, los bancos, los transportes por carretera- no estaban sujetos a la competencia sin piedad de hoy, que obliga a reducir precios y salarios, lo que no quiere decir que no hubiera competencia por lo que se refiere a la calidad.

Lo cual significaba, como mínimo, que la empresa no tenía que preocuparse por seguir en el mercado. Significaba, a su vez, unos salarios estables y crecientes, así como menos riesgos de despidos masivos. Significaba que ejecutivos ambiciosos no sentían la tentación de exponer las empresas a fusiones especulativas, a adquisiciones arriesgadas y a jugadas meramente financieras.

La regulación prohibía categorías enteras de transacciones, como es el caso de aquellas que condujeron a la locura de las opas hostiles de los años 80 y a los abusos de las entidades de ahorro y préstamo, todo lo cual tuvo efectos económicos desastrosos.

El Pentágono constituyó un factor todavía más poderoso. En los años 50 y 60 consumió la mitad del presupuesto federal. Los contratos de defensa, cualesquiera que fueran sus otros

defectos, proporcionaban negocios con un clientes sólido, puestos de trabajo con salarios estables y comunidades con una base fiscal consolidada.

Los sindicatos eran mucho más potentes. Al negociar "contratos marco" ("master contracts") que exigían la misma escala de retribuciones para todo un sector industrial, los sindicatos obligaban a las empresas a competir sobre la base de innovaciones técnicas y no a través de un abaratamiento de los salarios. Y unos sindicatos fuertes significaban que una mayor productividad se traducía en un incremento del poder de compra del trabajador.

Y, finalmente, había un comercio global mucho menor, lo que representaba una competencia exterior más pequeña y un traslado mucho más reducido de la producción a países con salarios muy bajos. Esto les daba a empresas y trabajadores una seguridad inexistente en la economía porosa de hoy.

En teoría, la falta de una espina dorsal hace que la economía sea ágil, flexible y libre de distorsiones de los precios. En principio, esto debería resultar en una economía más eficaz, toda vez que los precios son más libres para fluctuar y reflejan con mayor precisión la oferta y la demanda. La economía invertebrada de hoy está más cerca de la utopía de un mercado libre.

Ahora bien, ¿por qué, si esto es así, el crecimiento es lento y los niveles de vida apenas aumentan? Por mi parte sugeriría que, llevadas las cosas a su extremo, una economía sin armadura empieza a parecer una distopía -lo contrario de una utopía- porque las ineficacias originadas por el puro caos llegan casi a superar las ventajas que resultan de unos precios y de unos salarios más flexibles.

Guste o no, nos hallamos en un mundo de empleo temporal, de formas de organización cambiantes y de una impermanencia generalizada. Una minoría de la población puede "prosperar en el caos" ("thrive in chaos"), como rezaba el título de un libro reciente, pero la economía en su conjunto no puede.

¿Qué puede hacerse para restaurar el equilibrio perdido?

- Si hemos de tener una economía gelatinosa podemos por lo menos quitarle una parte de lo que más duele de ella. Si los trabajadores no pueden contar con la misma empresa para toda la vida, necesitan prestaciones médicas, oportunidades para reciclarse y la percepción de pensiones no basadas en su empresa específica sino en su condición de ciudadanos.
- Debemos contribuir en la reinención del movimiento obrero, para que la carga de la transición no descansa exclusivamente sobre las espaldas de los trabajadores individualmente considerados.
- Se necesita una regulación selectiva, por lo menos en los casos de industrias y de entidades financieras que son demasiado importantes para que se pueda permitir en ellas un elevado grado de especulación, o su caída.
- Si debemos tener un comercio libre, éste debería ser recíproco y estar condicionado a que los salarios de los países pobres suban con la productividad de la mano de obra, de forma que la economía global no degenera y se convierta subasta a favor de los salarios bajos.

- Los menores gastos militares deberían reflejar sólo la reducción de los presupuestos de defensa, y convendría que los beneficios que resultaban de aquéllos siguieran obteniéndose mediante un incremento de las obras públicas y de los contratos tecnológicos.

Bill Clinton debería pensar en todo esto con la mayor atención, toda vez que, en la economía invertebrada de hoy, él es el más caracterizado titular de un empleo temporal.

Repensar el librecambio.

*Con este título -"Repenser le libre-échange"- publicaba **Le Monde** de 15 de Junio el artículo que se transcribe a continuación. Su autor es Erik Izraelewicz.*

"¡Jobs, jobs, jobs!". Bill Clinton fue elegido hace seis meses como presidente de Estados Unidos para que restaurase la economía norteamericana devolviéndole la capacidad de crear puestos de trabajo. "¡Empleos, empleos, empleos!" Si la derecha francesa ganó, hace un par de meses, las elecciones legislativas, es porque los votantes esperan, también ellos, que el primer ministro, Edouard Balladur, disponga de la fórmula con la que contener la inquietante subida del paro.

Partidario, en materia de comercio internacional -como en otros campos- de un "liberalismo atemperado y equilibrado", Edouard Balladur no ha sido jamás un fanático del librecambio integral. Tampoco lo son ni la derecha ni la patronal, en su conjunto. La evolución de Balladur a este respecto refleja bastante bien la de economistas tales como Maurice Allais, premio Nobel de economía, o Gérard Lafay, director adjunto del Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CPEII). Este último acaba de publicar, en colaboración con Deniz Unal-Kesenci, un libro titulado "Repenser l'Europe"⁽¹⁾ el cual, por lo que parece, ha influido poderosamente la estrategia gubernamental.

A los ideólogos que explican -desde hace cerca de dos siglos y mediante teorías como la de los costes comparados- que la libertad total de los intercambios, que conduce a una división internacional óptima del trabajo que aprovecha a todos, un número cada vez mayor de industriales les oponen los hechos. El "liberal" Sir James Goldsmith, financiero anglo francés, hacia observar recientemente que el librecambio sin ninguna restricción conducía a un "empobrecimiento y a una desestabilización del mundo industrial, provocando al mismo tiempo destrozos crueles en el tercer mundo". No se sabía que Goldsmith fuera discípulo de Samir Amin, ese economista marxista que explicaba, en los años 70, y con buenas razones, que el librecambio integral era de hecho el arma del "intercambio desigual" que se produce entre países ricos y países pobres.

Si bien es cierto que, después de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo de la libertad de los intercambios -en el marco del GATT, y a través sobre todo del desarme arancelario- contribuyó a una explosión del comercio mundial y a un notable crecimiento de las economías

(1) *Repenser L'Europe*, de Gerald Lafay y Deniz UnalKesenci. Económica, col. "Economie de Poche". 112 págs.

nacionales, también lo es, a juicio de muchos, que tal liberalización permitió que ciertos países se enriquecieran a costa del resto del planeta.

Una nueva familia de países industriales.

Sea como fuere, hoy es muy discutida la idea según la cual el librecambio ha de conducir a resultados positivos para todos y cada uno de los países. De hecho, economistas -incluso de tendencia liberal- como Allais, entienden que no se reúnen las condiciones previstas por la teoría. Esta supone, por ejemplo, la existencia de mercados "perfectos", como dicen los economistas. Ahora bien, estos mercados perfectos no existen. La movilidad de los factores de producción es desigual (el capital es muy volátil, mientras que el trabajo es más local); las monedas, muy inestables, no reflejan la relación directa de oferta y demanda; se mantienen algunas barreras (la reducción de los derechos arancelarios ha conducido a la creación de obstáculos de otra naturaleza).

Por otra parte, el comercio internacional aparece como el terreno en el que se enfrentan sistemas políticos, económicos y sociales demasiado diferentes para que pueda existir entre ellos una competencia leal y soportable en un marco de libertad total.

Otro elemento viene a trastornar la situación (el primer ministro habla de un "cambio histórico"). Se trata de la aparición de una nueva familia de países industriales que desean encontrar un espacio -legítimo para todos aquellos que quieren la reducción de la pobreza en el mundo- en el marco de la división internacional del trabajo. Empapados de ideología librecambista, algunos países en vías de desarrollo han puesto en marcha con éxito un crecimiento impulsado por las exportaciones. Se trata principalmente de algunos países iberoamericanos (Chile, Argentina...), de Europa del Este y, sobre todo, de Asia. Como señala oportunamente el Banco Internacional de Pagos en su informe hecho público ayer, "en 1992, y por tercer año consecutivo, el crecimiento ha sido otra vez más rápido en los países en vías de desarrollo y en las NEI (nuevas economías industrializadas) que en los países industriales, y esto debido en buena parte a la activa expansión de Asia".

Un "ni-ni" europeo.

En estas circunstancias, una corriente cada vez más caudalosa tiende a querer substituir la mundialización en curso por una regionalización de la economía mundial con la constitución de tres grandes regiones económicas organizadas alrededor de uno o dos polos: América alrededor de Estados Unidos; Asia alrededor de Japón y de China; y Europa alrededor de la CE. Sin manifestarse a favor de esta perspectiva, el gobierno francés parece en cualquier caso querer jugar la carta de la región Europa. "Si el librecambio es deseable teóricamente" -escriben Gérard Lafay y Deniz Unal-Kesenci- "no puede aplicarse integralmente más que entre países próximos que utilizan las mismas reglas de juego. La dosis de librecambio, por consiguiente, debe poder variar en función de la proximidad de las economías nacionales: dosis completa en el interior de la Comunidad; fuerte con los países vecinos del Este y del Sur; más moderada con el resto del mundo".

"Ni Europa colador ni Europa fortaleza". Adoptando un "ni-ni" sugerido por Lafay y Unal-Kesenci, el ministro de Asuntos Exteriores, Alain Juppé, ha expresado así el deseo de que Europa reconsidere su política comercial común, instaure en su seno una preferencia comunitaria y rehabilite el arancel aduanero, que es, según los economistas del citado CPEII, "el único instrumento transparente y controlable para la regulación de los intercambios".

El aislamiento de Francia.

Esta posición se encuentra reflejada en el memorándum sobre las negociaciones comerciales internacionales remitido hace unas pocas semanas por Balladur a sus colegas europeos, así como en las declaraciones de Juppé y Longuet, y ni siquiera ha sido del todo rechazada por un "liberal" como Alain Madelin, quien hace escasos días, en el "Gran Jurado RTL-Le Monde" advertía contra los peligros del proteccionismo, aunque aceptando confusamente la necesidad de cierta protección. Rechazando toda "ingenuidad", Francia quiere que Europa conserve su "identidad" y que defienda mejor y de una manera colectiva su industria y su agricultura, así como, en fin, su organización económica y social. En definitiva, Francia desea poner freno al "ultraliberalismo" que ha inspirado frecuentemente a la Comisión de Bruselas e instaurar en Europa las protecciones que utilizan los otros bloques en el caso de que éstos no quieran renunciar a ellas.

Al aceptar hace unos días una parte del acuerdo de Blair House (la relativa a las semillas oleaginosas), París espera haber dado pruebas de su buena voluntad y conseguir al menos ser escuchado sobre la estrategia global propuesta por el nuevo gobierno francés. Pero la jugada parece difícil, dada la situación deprimida de Europa, en la que hoy domina el principio de "cada uno por su lado", como lo demuestran las recientes devaluaciones competitivas.

El ejercicio de reflexión que se ha iniciado en Francia a propósito del librecomercio no parece haber tenido repercusiones fuera del país. Es inútil esperar convencer a los británicos. El último editorial del influyente semanario "The Economist" (de 12 de Junio) es todavía un vibrante alegato -aunque algo inquieto- a favor de la libertad de comercio. Mas que intentar proteger colectivamente sus economías, lo que deben hacer los europeos es mejorar la productividad, viene a decir dicho editorial. Se trataría, pues, de producir más con menos personas. No se contempla el riesgo de una posible explosión social que pueda resultar de tal estrategia.

Pero tampoco los otros consocios de Francia parecen hallarse más abiertos ante el proyecto francés. Holanda se halla demasiado introducida en el comercio internacional para poder esperar que dé su conformidad a una hipotética protección de Europa. En cuanto a los alemanes, el acuerdo separado que han firmado con los norteamericanos sobre mercados públicos de telecomunicaciones puede señalar de qué lado se inclinan. Al otro lado del Rin, y a pesar de las dificultades del momento actual, los dirigentes políticos siguen confiando en el futuro de su economía, muy dependiente del comercio mundial. París, de todos modos, cuenta en la presión que los industriales alemanes puedan ejercer sobre el gobierno de Bonn.

Demasiado introducida ya en la economía mundial, Francia no puede organizar sola su defensa. Pero parece claro, por otra parte, que debe intentar convencer a sus consocios europeos de la necesidad de hacer frente a un librecomercio no controlado y de llevar a cabo una política comercial común. Al igual que Bill Clinton, Edouard Balladur sabe que lo que está en juego es el empleo. "¡Jobs, jobs, jobs!..."

El paro: una marea que no retrocede.

*El artículo que aparece a continuación fue publicado en **Financial Times** de 9 de Junio. Su autor es Edward Balls.*

En los países desarrollados, el desempleo ha aumentado en unos 3 millones desde la fecha en que, hace un año, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos empezó la investigación sobre las causas del persistente paro que se manifiesta en sus países miembros. La cifra, además, se espera que aumente en otro millón antes de que el correspondiente estudio esté terminado, en Junio de 1994. Cuando ese momento llegue, según la OCDE, 36 millones de personas se hallarán sin empleo, lo que equivale al 8'5 por ciento de la fuerza laboral de los países que la integran.

Apenas puede sorprender que el elevado y creciente desempleo se haya convertido en uno de los mayores problemas políticos, particularmente en Europa, que es donde se halla la mayor masa de parados. La última previsión económica de la OCDE señala que, a últimos de 1994, el total de parados habrá subido a 8'25 millones en Estados Unidos y a 1'7 millones en Japón. En la Comunidad Europea se habrán alcanzado los 23 millones.

La Comisión de la CE, pensando en sus compromisos con vistas a la unión europea, ha reconocido la amenaza potencial que esto representa para la futura integración económica y monetaria. Hace un mes, la Comisión, bajo la dirección de su presidente, Jacques Delors, anunció un informe a medio plazo sobre el paro y sobre la competitividad de la CE. Mientras tanto, el comisario de la CE para Asuntos Sociales, Padraig Flynn, ha publicado un plan de estudio -llamado "Framework for Employment"- para el examen, en los próximos 18 meses, de las razones del bajo nivel de empleo así como de la elevada tasa de paro comunitario.

¿Por qué el desempleo es tan persistentemente alto en el área de la OCDE y, en particular, en Europa? El informe provisional sobre la materia que la Organización publicó la semana pasada es preciso en la descripción del problema y vago en el diagnóstico. Pero, sobre todo, es enfático en un punto: el remedio no consiste en un mayor activismo macroeconómico. La solución no reside en las políticas fiscal o monetaria. El problema, según la OCDE, es "en buena parte estructural". Los gobiernos, en cambio, deberían fijarse como objetivos la reducción de los déficit presupuestarios de forma que disminuyeran los tipos de interés, estimulando así la inversión privada. El estudio de la CE, por su parte, coincide en señalar que el crecimiento económico, solo, no reducirá el desempleo hasta situarlo en niveles tolerables.

Si bien la contracción monetaria actual en Europa puede estar propiciando el incremento del paro por encima de lo que sería sin ella, tanto la OCDE como la CE tienen buenas razones para ignorar las presentes dificultades macroeconómicas y para concentrarse en el plazo medio. Y esto porque, como muestra lo sucedido en las dos pasadas décadas, el paro subyacente total ha ido aumentando independientemente de los altibajos del ciclo económico. En todas las regiones de la OCDE, en efecto, se ha presenciado una tendencia al alza de las tasas de paro desde 1960.

El informe señala que la mezcla de la competencia procedente de los países en vías de desarrollo y de la debida al proceso tecnológico ha conducido a la reducción, a unos niveles salariales dados, de la demanda de trabajadores industriales y de mano de obra masculina

relativamente menos cualificada. De ahí que el aumento del paro se concentre en los hombres de escasa formación cuya principal aportación era la fuerza física y no el cerebro.

La experiencia muestra que son las nuevas tecnologías y los nuevos procesos de producción de los países industriales, más que la competencia del mundo subdesarrollado con bajos salarios, la principal razón del descenso de la demanda de mano de obra sin cualificar.

Las exportaciones de los países en vías de desarrollo al mundo industrial se han incrementado rápidamente en las últimas tres décadas, pero el comercio del Tercer Mundo sigue siendo demasiado pequeño para suponer que pueda influir en el empleo, salvo en algunos sectores específicos, como puede ser el textil.

Más importantes han sido los cambios que se han producido en la industria con la adopción de tecnologías sofisticadas y la utilización, en general, de menos trabajadores. Además, una proporción cada vez mayor de los empleos subsistentes se ven ocupados por mano de obra más cualificada. En el Reino Unido, la proporción de trabajadores manuales -especialistas o no- en el empleo industrial total, descendió del 56 por ciento en 1971 al 50 por ciento en 1990. Por consiguiente, los cambios tecnológicos han representado una reducción de toda la fuerza laboral manual, tanto por lo que se refiere a los obreros especializados como a los que no lo son.

En la economía norteamericana, la cifra de los trabajadores industriales ("production workers") se redujo en 2'2 millones, hasta quedar en 12'3 millones, entre 1979 y 1989, al tiempo que los empleados administrativos ("non-production employment") subían en 0'2 millones, alcanzando los 6'7 millones. El cambio tuvo lugar en gran parte dentro de las industrias existentes en la medida en que se promovió la tecnología y aumentó la utilización de ordenadores, más que como consecuencia de la substitución de viejas industrias con abundante mano de obra por empresas de alta tecnología.

Lo que se necesita, pues, son actuaciones dirigidas a la creación de puestos de trabajo más especializados y más atractivos, así como a la actualización de los conocimientos y de las facultades de los correspondientes trabajadores.

La creación de puestos de trabajo constituye una gran preocupación en Europa. Los países de la CE tienen una baja tasa de empleo, en comparación con otros países industriales. Menos del 60 por ciento de la población en edad laboral, en efecto, dispone de un puesto de trabajo, frente a más del 70 por ciento en Estados Unidos, Japón y países de la EFTA (Finlandia, Noruega, Suecia y Austria).

Por otra parte, como señala la OCDE, la creación de empleo en la CE, en las últimas décadas, ha sido, si se exceptúa el Reino Unido a finales de los 80, del todo decepcionante. El empleo en Norteamérica es el doble de lo que era en 1960. En cambio, en la CE ha crecido sólo un 10 por ciento durante el mismo período. Los países miembros de ésta, dice la Comisión, necesitan políticas que supongan "un modelo de crecimiento económico que proporcione un mayor empleo". El estudio sugiere que los elevados costes no salariales en algunos países industriales de la Europa continental, los impuestos sobre el empleo ("employment taxes") y las rígidas condiciones de trabajo pueden explicar dicha situación.

"En el pasado hemos tendido a preocuparnos sólo por los desocupados y no por la creación de puestos de trabajo", dice John Morley, presidente de la Employment Policy Unit de la

Comisión. "En adelante queremos situar en un primer plano el nivel de empleo, y actuar en consecuencia".

Los representantes de la Comisión niegan que lo que sugieren para Europa continental sea la adopción de las prácticas anglosajonas sobre desregulación del mercado de trabajo y la eliminación de las provisiones existentes sobre contratación y sobre despido de trabajadores. "Un bajo nivel de regulación conduce a bajos niveles de inversión en formación profesional", dice Morley. "No está claro dónde se halla el punto de equilibrio, pero debe poderse encontrar".

Sea como fuere, la lista de la CE de actuaciones posibles es similar a la de las medidas que la OCDE recomendó durante los años 80 y que ahora recuerda en su informe provisional: más inversión, promoción de la capacidad empresarial, flexibilidad del mercado de trabajo, mejora de la formación profesional, mayores ayudas para los que buscan empleo y subsidios del paro menos generosos.

¿Se trata de lo mismo que ya se intentó sin éxito durante más de una década? No, dicen los funcionarios de la OCDE. "Los ministros hablan mucho de flexibilizar los mercados de trabajo y de reformar los sistemas de ayuda al desempleo", comenta una autoridad de la Organización. "En realidad, sin embargo, no hacen nada al respecto y su actuación es de lo más torpe".

Con todo, la OCDE no ha encontrado aún pruebas que demuestren que los países que siguen sus recomendaciones hayan conseguido un nivel claramente menor de desempleo. La adopción de medidas destinadas a mejorar el mercado de trabajo parece indicar que los gobiernos desean enfrentarse realmente con el problema, pero lo cierto, según indican gentes de la propia OCDE, es que "nada indica que tales medidas sean muy eficaces en el sentido, bien de conseguir un empleo, bien de asegurar un sueldo mayor".

Un problema mas profundo para la OCDE y para la Comisión Europea es el que se plantea como consecuencia de la aceptación por parte de las mujeres de empleos que los hombres rechazan.

Los países que vieron substancialmente aumentado el empleo en los años 80 -sobre todo Estados Unidos y Gran Bretaña- han estimulado la creación de puestos de trabajo con sueldos relativamente pequeños en el sector servicios. Se trata de empleos normalmente rechazados por la mano de obra masculina que son ocupados principalmente por mujeres recién llegadas al mercado de trabajo.

La proporción de mujeres británicas en edad de trabajar que tienen empleo se elevó en un 6'7 por ciento a lo largo de los años 80. En cambio, el empleo masculino descendió en 2'6 puntos porcentuales. Estados Unidos y Gran Bretaña cuentan con un número substancialmente mayor de mujeres empleadas que, por ejemplo, Francia y Alemania. La proporción, en los años 80, fue de alrededor del 60 y 50 por ciento, respectivamente.

El gran reto, tanto para la OCDE como para la CE, es encontrar soluciones para los problemas de fondo del desempleo con que deben enfrentarse todos los países desarrollados. La cuestión, en definitiva, puede concretarse así: cómo encontrar la manera de ocupar la mano de obra masculina no cualificada a unos sueldos que ésta esté dispuesta a aceptar. Porque, si bien el incremento del empleo femenino puede ser un objetivo laudable, y aunque la desregulación del mercado de trabajo pueda constituir el mejor camino del éxito, la experiencia no demuestra que esa sea una vía hacia un menor desempleo.

El Sí danés enjuiciado desde Alemania y Suiza

Reciente todavía la consulta a los daneses sobre el Tratado de Maastricht, parece adecuado recoger las opiniones vertidas al respecto desde los medios de comunicación alemanes y suizos. Por su interés, extractamos -dada la excesiva longitud de sus textos- dos editoriales aparecidos en los diarios "**Frankfurter Allgemeine Zeitung**" y "**Neue Zürcher Zeitung**". El primero lleva por título "Lo que los daneses enseñan a Europa" y lo firma Peter Hort. El segundo es de Hugo Butler y el título, "Sí a Maastricht. ¿Se ha salvado Europa?"

.....

La pregunta es si se ha salvado la Europa de Maastricht. Hace casi un año los daneses pararon bruscamente el tren de Kohl y Mitterrand que se dirigía hacia la Unión Europea, asestando un duro golpe a la obra de imbricación cada vez más firme de los viejos estados nacionales.

Pero ha sido un golpe de efectos saludables, porque ha obligado a reconsiderar el camino iniciado en Maastricht, prometiendo al mismo tiempo una mayor proximidad a los ciudadanos y menos burocracia. A los daneses mismos se les ha permitido finalmente seguir su propia senda dentro de la Comunidad y por ello han cambiado de opinión.

La aceptación por los daneses de un Tratado cuyos objetivos más importantes no son vinculantes para ellos ha evitado lo peor. Kohl y Mitterrand estaban decididos sin daneses y quizá también sin los británicos, a seguir avanzando hacia la Unión Europea con una política exterior y de seguridad común y una moneda única. Es bueno que no se haya llegado tan lejos y que la familia continúe unida, pero sigue siendo dudoso que se pueda alcanzar la meta alguna vez.

Ahora todo el mundo mira hacia Gran Bretaña, donde la batalla por la ratificación pasa a una fase decisiva. No está claro que Major, después de las vicisitudes de las últimas semanas, tenga una mayor capacidad de maniobra con los "euroescépticos" que militan en sus propias filas. Nadie se asombraría de que los críticos de Maastricht continuaran su cruzada basándose en su creencia de que es justamente ahora cuando tienen más razón. Esto se la daría a aquéllos que han venido sosteniendo que la batalla decisiva en torno a Maastricht se libraría no en Dinamarca, sino en Gran Bretaña. También es incierta la decisión que pueda adoptar el Tribunal Constitucional de Karlsruhe frente a la querrela planteada por Los Verdes y otros grupos. No es tan injustificada la sospecha de que cada vez se sustraen a las instituciones con legitimación democrática en Alemania más competencias que luego desaparecen en el vacío democrático de Europa.

Pero no sólo sigue abierto el resultado de la batalla por la ratificación. Tampoco es capaz nadie de decir si existe posibilidad de poner en práctica el contenido del tratado. ¿Es que los europeos pueden todavía seriamente esperar que un día marcharán a compás, cumpliendo el requisito de una política exterior y de seguridad común y de una Unión Económica y Monetaria? En cuanto a la primera, el conflicto de los Balcanes demuestra que los europeos no están dispuestos, parece, a ejercer el liderazgo que es ineludible en estas situaciones. Y en cuanto a

la Unión Económica y Monetaria, sucede otro tanto, porque se está siguiendo un plan en extremo incierto. Las turbulencias monetarias y la recesión, entre otras perturbaciones, conducen más a divergencia que a convergencia, haciendo dudar sobre su consecución incluso a aquéllos que consideran esta Unión como ineluctable continuación del Mercado Interior.

A los daneses les debemos que el Tratado de Maastricht se vea con una perspectiva diferente de hace un año y medio. Era y sigue siendo de todos modos más bien un marco que ha de llenarse de contenido. Los británicos habían negociado ya el poder disfrutar de un par de libertades dentro del Tratado que después se han ampliado para los daneses. Se ha iniciado así un proceso que tendrá, seguro, continuidad con ocasión de las negociaciones de adhesión de Austria, Suecia, Noruega y Finlandia y que se basa en la realidad de que en Europa, al menos que nunca, se puede medir todo por el mismo rasero. Sólo cabe eliminar la desconfianza de los ciudadanos hacia Europa si se respetan más las diferencias nacionales y la evolución histórica, si se otorga a pueblos y regiones más libertad de movimientos.

Los europeos deberían estar agradecidos a los daneses por estas enseñanzas. Su no de hace un año al proyecto demasiado plano de futuro europeo fue una advertencia. ¿Servirá de algo? Hay dudas, porque algunos creen que se puede seguir avanzando por la antigua senda, como si nada hubiera sucedido. Quizá Austria y los escandinavos procurarán pronto que en el futuro Europa intente unirse más desde sus lindes que desde el centro.

.....

Cuando se habla del resultado del segundo referéndum danés sobre Maastricht, algunos comentarios dicen que los daneses han salvado a Europa. Este juicio de una forma genérica, es cierto y erróneo al mismo tiempo. Es correcto en la medida en que, el sí de los daneses haya por lo menos evitado, ya en la fase de ratificación el naufragio del Tratado de la Unión de los estados de la CE. Por el contrario, la aprobación danesa deja libre el camino para la decisión británica. La Cámara Baja de Londres lo ha aprobado ya y este verano pasará a la Cámara Alta. Es dudoso que finalmente el Tribunal Constitucional Federal alemán pueda oponerse a la voluntad de todos los países miembros de la CE.

Así que , en el mejor de los casos, lo que ha conseguido el pronunciamiento de los ciudadanos de Dinamarca ha sido "salvar" un Tratado que ha de constituir la base jurídica de la política comunitaria en los años 90. Es improcedente prejuzgar que con un no de los daneses Europa (o, en todo caso, la CE) hubiera sucumbido -como hace suponer el término "salvación"- . El fundamento del Tratado de Roma -que con Maastricht ha de trasladarse a un nuevo plano político- no habría sufrido menoscabo con la separación de uno de sus miembros. Pero igual de poco consistente es la creencia de que con la aprobación de daneses y británicos se haya conseguido levantar y quede totalmente asegurada la Unión Europea, tal y como el Tratado de Maastricht la postulaba en 1991 como meta.

Es normal que haya dificultades en la política de la Unión representada por Maastricht. Las hay en toda política que pretenda implantar un nuevo orden de cosas. Y el que se formulen objeciones y se planteen dudas es algo habitual en el proceso de formación de la opinión pública de las democracias. En el caso de la Unión Europea, esto es válido tanto para los países miembros de la CE, como para todos aquellos países que de alguna manera resulten afectados

en calidad de candidatos para la adhesión o para cualquier forma de asociación más estrecha a la Comunidad.

Como es sabido, el Tratado de Maastricht no sólo pretende alcanzar rápidamente una Unión Económica y Monetaria tiene como punto de mira también la Unión Política y la Unión en materia de defensa. Además, habla de la ciudadanía dentro de la Unión, es decir, del ciudadano con pasaporte europeo. En muchas mentes esto implica la imagen de los Estados Unidos con de Europa conforme al prototipo de los Estados Unidos de América.

Se trata de altos y sublimes objetivos. Pero entre ellos y las realidades históricas y políticas de nuestro continente hay enormes distancias y obstáculos apreciables. Y existe una variedad de tradiciones, culturas, lenguas, comportamientos y mentalidades, de identidades nacionales y políticas, que justificadamente desean ser tomadas en serio si es que ha de fructificar en Europa el acercamiento, por muy lenta y paulatinamente que éste se lleve a cabo. Los textos del Tratado de Maastricht no excluyen este logro en el camino hacia la unidad en la pluralidad. Pero están lejos aún de ser para los ciudadanos de las diferentes naciones la expresión clara y convincente del entendimiento europeo. La conciencia y la situación política ni estaban ni están evidentemente madura todavía para crear algo así como una constitución europea de tipo federal, con la que el ciudadano pudiera sentirse identificado.

Para los países de la Europa Occidental el problema reside, ante todo, en encontrar la relación adecuada entre soberanía nacional y supranacional europea. En el Este, después de la caída del último Imperio, hay pueblos que todavía luchan por su identidad nacional, despedazándose en crueles contiendas civiles. En estas condiciones es ciertamente poco realista la imagen de una Unión Europea que pueda abarcar rápidamente a todo el Continente. Tanto más importante es que la figura de la Unión que surja de Maastricht no se convierta en la estructura rígida creada por los primeros que llegaron.

Los votantes daneses, de hecho, provocaron con el no emitido en el primer referéndum, un ejemplo al servicio de una reglamentación más flexible de las cuestiones que atañen a la Unión. La dispensa, para Dinamarca, con respecto a la Unión Europea de Defensa y con relación a la tercera fase de la Unión Monetaria, significa, a los ojos de otros países, que en determinadas condiciones no están excluidas de antemano las soluciones ajustadas, tendentes a satisfacer los deseos de un estado determinado. El caso de Dinamarca ayuda, cuando menos, a atenuar los temores hacia el centralismo de Bruselas.

Ante el drama bélico de los Balcanes, puede decirse que de todas formas el año pasado la CE, por su parte, ha estado bastante alejada de intervenir o hablar con una sola voz (la de la Unión) y de actuar en consecuencia. Parece que, concluida la guerra fría, sigue sin poder prescindir de la Nato y del liderazgo político de los americanos.

Los daneses nos han enseñado que Europa y su configuración son, y deben ser, una cuestión que corresponde a sus ciudadanos. Es un asunto que no se puede dejar a los tecnócratas ni sencillamente tampoco a los ministros. El tema de Europa está lejos de haberse ganado o salvado con Maastricht. Pero después del final de la confrontación entre Este y Oeste, los desastres y excesos en los Balcanes nos vuelven a demostrar que el nacionalismo y el estado nacional no constituyen por sí solos un principio suficiente para garantizar un orden internacional de libertad y de paz. Este es el desafío de una Unión Europea orientada hacia lo común, pero que respete al mismo tiempo lo específico.

No basta con entreabrir la puerta. La Comunidad y los países del Este.

("Frankfurter Allgemeine Zeitung", edit. de Peter Hort).

Se ha vuelto a levantar la prohibición de importaciones pero persiste la irritación. Los europeos del Oeste. En medio de sus dolorosos procesos de reconversión esperaban de las opulentas sociedades de la CE algo más que un par de migajas. Habían confiado en que los parientes ricos de Occidente cumplirían sus promesas y les abrirían el Mercado Interior. Esta esperanza se ha visto defraudada. Polacos, húngaros, checos y eslovacos han comprobado que, de momento, siguen cerrados los accesos al gran mercado de Occidente. Tampoco cambiarán mucho las cosas a raíz del último documento de Bruselas que contiene la posición de la Comisión de la CE con la propuesta de una asociación más estrecha, el acortamiento de plazos para la supresión de barreras arancelarias y la ampliación de contingentes.

Cuando cayó el telón de acero, hace casi cuatro años, proliferaron las palabras grandilocuentes. Después de décadas de aislamiento forzado, se habló de la oportunidad histórica de la vuelta del Este al seno de la familia europea, del amalgamamiento del Viejo Continente y del restablecimiento de antiguos lazos. El que la Comunidad de los Doce no esquivara los deseos de relaciones estrechas, poniendo fin al largo período de silencio con el establecimiento de relaciones diplomáticas y la rápida conclusión de acuerdos comerciales y de cooperación no respondía meramente a la toma de conciencia de las nuevas circunstancias. La mano tendida también era expresión de la voluntad de poder de una Comunidad que después de años de euroesclerosis vislumbraba la oportunidad de agrupar sus fuerzas. La apertura hacia el Este constituía en Bruselas un motivo más para profundizar y acelerar el proceso de Maastricht.

Con este telón de fondo inicia la Comunidad inmediatamente la segunda fase de la aproximación, apenas seca aún la tinta de los acuerdos comerciales y de cooperación. Mientras tanto, Bruselas firma algunos de asociación con polacos, húngaros, checos, eslovacos, rumanos y búlgaros, llamándolos jactanciosamente "tratados de Europa". Su misión ha de ser el facilitar a las jóvenes democracias del Este, y hasta tanto no se produzca la probabilidad de una futura adhesión a la CE, la aproximación a los Doce. En unos plazos concretos se pretende abrir el Mercado Interior a los europeos del Centro y del Este, asentando también sobre bases sólidas la cooperación política mediante el recurso a los encuentros regulares entre gobiernos. No es que Bruselas trate de rehuir la insistencia por llegar lo antes posible a la adhesión a la CE. Sin embargo, a lo que se niega, no sin motivo, es a aceptar plazos determinados. La mayor parte de los países requerirán de bastante tiempo hasta que se encuentren preparados para la plena adhesión.

El mejor apoyo que mientras tanto se les puede prestar es el acceso lo más abierto posible al Mercado Interior. Y ahí está el punto débil. Así hace ya dos años Francia consiguió impedir la acordada ampliación de la importación de carne de Polonia, Hungría y la antigua Checoslovaquia. La defensa de los agricultores franceses prevaleció sobre la progresiva apertura del mercado. A principios de abril Bruselas decretó la suspensión total de importaciones de carne y leche de los países del Este, dado que existían indicios de contagio de epizootias. Esta interrupción de compras -hace unas semanas ha sido derogada- también la había justificado la CE diciendo que los documentos de transporte de los países del Este de Europa estaban falsificados. Tuviera o no fundamento la prohibición de importaciones, lo que permanece es la

impresión de que a los europeos occidentales les parece bien cualquier ocasión para obstaculizar el acceso al Mercado Interior y castigar al Este con medidas proteccionistas.

Cabe decir lo mismo de las recientes propuestas de la Comisión tendentes a frenar las importaciones de acero de la República Checa y de Eslovaquia. Con ello se cede ante las presiones de la siderurgia comunitaria tendente a la eliminación, al menos parcial, de la concurrencia de las acerías de la Europa Central y del Este considerada desde hace tiempo desleal. Las más afectadas son las factorías de la antigua Checoslovaquia, que hasta 1995 sólo podrán suministrar a la Europa Occidental una cantidad de acero sustancialmente menor que el año pasado. Ciertamente que la amenaza de desaparición de núcleos siderúrgicos tradicionales tales como el Rheinhausen o las prácticas de "dumping" de los checos constituyen argumentos de peso que no se pueden simplemente ignorar. Pero las lamentaciones de las empresas de la CE parecen exageradas cuando se sabe que la cuota de los europeos del Este en el Mercado Interior no ha llegado ni siquiera al 5%. La apertura entre el Este y el Oeste ha beneficiado hasta ahora predominantemente al Oeste, con su amplia oferta de mercancías y servicios, y menos al Este que sólo es capaz de competir con unos pocos campos.

¿Es justo que se mantenga esta dirección única en los intercambios? Sería grave que la CE no hiciera que a sus palabras siguieran los hechos. El reciente documento de Bruselas antes citado tiene probablemente un significado más psicológico que práctico, ya que una vez más lo que pretende es poner a prueba las buenas intenciones de la CE. A más tardar con ocasión del próximo Consejo de Ministros, las propuestas de la Comisión de flexibilizar los obstáculos al comercio chocarán probablemente con la oposición de Francia y de algunos otros socios comunitarios. Los Doce pretenden endulzar con una mejor cooperación política la amarga píldora de que la puerta del Mercado Interior sólo pueda entreabrirse a los europeos del Este para sus contados productos competitivos. La cooperación política cuesta poco, en cambio la liberalización de las importaciones es dolorosa y cara. Lo que menos se entiende es que los países de la CE que más se lamentan son precisamente aquéllos que están siendo menos invadidos por importaciones del Este a bajo precio.

Nadie niega que los estados comunitarios estén atravesando por grandes dificultades económicas. Pero sin duda sus vecinos del Este se enfrentan a problemas todavía mayores. ¿Quién, como no sean los parientes ricos, podría ayudarles -y ayudarse a sí mismos- con la apertura de sus mercados?

Separación de Estado y Moneda en Francia.

("Frankfurter Allgemeine Zeitung", edit. de Karl Jetter).

Para Francia se trata ciertamente de la última revolución en su camino hacia la modernización. En efecto, el Banco de Francia pasa a ser autónomo, independiente y soberano. El Estado centralista acomete así la separación entre Estado y moneda. De esta forma el imperio colonial, antes aislado, con su zona del franco, se integra definitivamente en una economía mundial abierta. El Primer Ministro Edouard Balladur ha hecho, después del triunfo electoral conservador, una profesión de fe fundamental en la estabilidad monetaria y en la Unión Monetaria Europea: "La estabilidad del franco, garantizada por la autonomía del Banco Central, constituye un

objetivo nacional". A los enemigos nacionalistas de la reforma, situados en el campo gaullista, se les ha comprometido con cargos a solidarizarse con ella.

Con la autonomía que legislativamente se prevé para el Banco de Francia debe hacerse posible la cooperación constructiva en Europa, en particular con el Banco Federal Alemán y asimismo con vistas a la creación de la Unión Monetaria Europea. Originariamente el Banco de Francia tuvo como misión servir a la política de Napoleón y de sus seguidores, hasta hoy partidarios de una ideología centralista. La planificación de De Gaulle también satisfizo sus necesidades de dinero utilizando la imprenta de emergencia del Banco Central.

Este, totalmente dependiente, era un instrumento de la política económica. En la huelga general contra De Gaulle en Mayo de 1968 se conjura la crisis política con un aluvión salarial. He aquí las palabras de consuelo del entonces Presidente de la Confederación Empresarial: "La inflación resolverá nuestros problemas cuantitativos, la devaluación del franco asegurará nuestra supervivencia". Los ciudadanos franceses fueron testigos de que sus ahorros se redujeran a un patrimonio sin protección. Los planificadores y dirigistas en el poder tuvieron las manos libres para desposeerles impunemente del valor de su dinero. Independencia en la administración de justicia, sí, pero independencia en la administración monetaria, no. Esta seguía siendo la opinión dominante en el Gobierno francés. La consecuencia era la devaluación permanente del franco hacia el exterior y la pérdida de poder adquisitivo en el interior. Esto explica que el pueblo francés esté hoy dispuesto a aceptar una moneda europea única -incluso bajo el "diktat de estabilidad" del Bundesbank.

La política alemana de estabilidad ha contribuido a que la economía de la República Federal, destruida y empobrecida después de la guerra, diera alcance, y aún superara ampliamente, a la economía francesa. La política monetaria alemana se ha convertido en un modelo en Europa y el marco alemán, en el anclaje de estabilidad europeo. Esto también han tenido que aceptarlo los políticos franceses del Estado central formados en las universidades de élite. Los jefes de gobierno, ya se tratara de Jacques Chirac, en la derecha, o de Edith Cresson, en la izquierda, tuvieron que dar un giro. Hoy no les gusta que se les recuerde "la dependencia del Banco Emisor con respecto al poder político" que ellos postulaban. Según ella, el Banco Central tenía que supeditarse a la política fijada por el Gobierno, procurar el necesario aumento de la masa monetaria y otorgar créditos directamente al Estado. Las consecuencias tuvieron que soportarlas los ahorradores franceses.

Por consideración a la sensibilidad francesa, se han evitado en la ley de reforma conceptos tales como los de independencia, autonomía o soberanía. Y es que Francia se suelen inventar todas aquellas soluciones que han sido ya experimentadas por doquier. El antiguo Ministro de Hacienda Jacques Delors dijo una vez lo siguiente: "Cuando en Francia se quiere introducir en la circulación la preferencia dentro de una rotonda, en sustitución de la preferencia por la derecha, no se puede decir que esto es desde hace tiempo lo corriente en Europa. Hay que explicar que Avignon un experimentado de tráfico ha aportado la prueba de que ésta es la mejor solución francesa". Por esto el primer Ministro Balladur, al igual que el Ministro de Economía Edmond Alphandéry, han asegurado taxativamente que la "autonomía del Banco de Francia no se ajusta a ningún modelo ya existente".

Como centro de la reforma se prevé un Consejo del Banco Central "que define la política monetaria y la pone en práctica con total independencia". Ya no tiene que solicitar instrucciones del Gobierno ni recibirlas de él. El Ministro de Economía Alphandéry explica de esta forma la ejemplar independencia del Banco: "El Gobernador y el Subgobernador son nombrados con

carácter irrevocable por un período de seis años". (Hasta ahora podían ser cesados en cualquier momento). Los otros seis miembros del Consejo se nombran por nueve años.

En el Estado centralizado francés, contrariamente a lo que sucede en la República Federal y en los Estados Unidos, no hay gobiernos regionales, ni bancos centrales regionales. Por esta razón, en Francia las grandes instituciones del Estado (la Asamblea Nacional, el Senado, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Estado, el Tribunal de Casación, el Tribunal de Cuentas) tienen la facultad de proponer once personalidades de la vida pública. Entre ellas el Gobierno elige a seis para el Consejo del Banco Central. Los escogidos han de renunciar a cualquier actividad profesional con objeto de evitar conflictos de intereses. Así queda garantizada la independencia del Banco Central en la política monetaria.

El primer objetivo del Banco Emisor es "asegurar la estabilidad de los precios". Sin apartarse de este cometido, debe -igual que sucede con el Bundesbank- prestar apoyo a la política económica general del Gobierno. Como en la República Federal, también en Francia sigue siendo competente el Gobierno en lo que respecta a las modificación del tipo de cambio. El nuevo Banco de Francia está legislativamente preparado para su integración en un Banco Central Europeo.

Sin embargo, más importante que estas garantías institucionales son, en último término, la mentalidad y el coraje civil del futuro Consejo del Banco. El Banco de Francia, sujeto a la dependencia política, ha evitado desde 1986, bajo el Ministro de Finanzas socialista Pierre Bérégovoy, cualquier devaluación del franco, lo ha fortalecido y ha combatido la inflación como ningún otro banco central en Europa. En el futuro el Consejo del Instituto Emisor tendrá que imponer, en determinadas situaciones, el objetivo de la estabilidad también en contra del criterio del Gobierno y de la opinión pública. La firme trayectoria del Bundesbank en Frankfurt podría servir también como ejemplo al respecto.

Después del triunfo de los conservadores. ¿Cuánto cambio es capaz de soportar Francia?.

("Neue Zürcher Zeitung", Secc. de Economía, edit.).

No ha sido con toda seguridad especialmente difícil para la mayoría conservadora, después de los numerosos escándalos políticos y ante la perspectiva de la crisis económica, llevar a cabo la renovación de la Asamblea Nacional francesa en Marzo. Pero, en cambio, podría ser tanto más complicado para el Gabinete Balladur gobernar con éxito los próximos meses e incluso años. Los socialistas han dejado una herencia económica repleta de problemas, a saber, más de 3 millones de personas sin trabajo -lo que supone una tasa de desempleo de prácticamente el 11 %-, altos tipos de interés reales, claramente incompatibles con el desarrollo, un voluminoso déficit en el erario público -226 mil millones francos el pasado año y unos 340 mil millones de francos en 1993 (5% del PIB)-, así como crecientes desequilibrios financieros en la seguridad social y en el seguro de desempleo. En cambio, lo que ya no aumentará, o incluso retrocederá ligeramente en el año en curso, será precisamente el PIB expresado en términos reales. Existe así el riesgo de que Francia se deslice hacia una auténtica recesión.

El predecesor de Balladur, el socialista Pierre Bérégovoy, por supuesto que no dejó de tener algunos éxitos en el campo económico. Gracias a la política antiinflacionista del "franc fort" y

de la "deflación competitiva", no sólo ha conseguido convertirse en el niño modelo de la Comunidad en materia de política de estabilidad y desde Junio de 1991 registrar tasas de inflación más bajas que Alemania. También el rumbo monetario restrictivo consecuente ha contribuido a consolidar la competitividad internacional de la industria francesa. Puede considerarse como reflejo de ello el que el año pasado el tradicional déficit de la balanza comercial se convirtiera en un superávit de 30,6 mil millones de francos. Lo mismo cabe decir de la balanza corriente, negativa prácticamente un año tras otro desde 1978. Por tanto, la manifestación hecha por Balladur durante la campaña electoral en el sentido de que el país atravesaba la más grave crisis de la postguerra parece bastante exagerada si se tienen en cuenta la totalidad de los indicadores económicos. Lo confirma también la declaración del Gobernador del Banco de Emisión De Larosière para el que la política económica y monetaria francesa había dado en 1992 mejores resultados de lo que en el promedio de los otros grandes países industriales.

En todo caso es cierto que el nuevo Gobierno se enfrenta a imponentes desafíos económicos debido a los problemas del mercado laboral, la preocupante evolución de las finanzas del Estado y las sombrías perspectivas de la coyuntura. Dominar estas circunstancias requiere algo más que puntuales medidas de política económica. Se imponen profundas reformas y probablemente también intervenciones dolorosas en el sistema de la seguridad social, ya casi imposible de financiar. Balladur ha presentado en sus líneas más sobresalientes, en su declaración de Gobierno de comienzos de Abril, su plan de política económica, llamando justificadamente la atención sobre el carácter de medio plazo de su programa de renovación de la economía de mercado que, en su opinión, supone una clara ruptura del país con el socialismo. Otra cosa es que pueda hacer realidad sus proyectos. Balladur corre el riesgo de encontrarse ante un dilema.

¿Por qué razón? Dentro de dos años, es decir, en 1995, tendrán lugar las elecciones presidenciales. En el Palacio del Eliseo viene residiendo ininterrumpidamente desde 1981 el socialista François Mitterrand. Por un lado, la acumulación de poder en manos del Jefe del Estado y, por otro, los inevitables problemas de la cohabitación, explican la razón de la alta prioridad que los conservadores confieren a esta consulta popular. El equipo gobernante ha de poder mostrar cuanto antes los primeros éxitos económicos perceptibles para amplias capas del electorado, si no quiere poner en peligro sus posibilidades de victoria. Se trataría primero de frenar, si no de reducir, el desempleo crónicamente elevado y que además ha crecido desmesuradamente en los últimos meses. Una política, orientada hacia la oferta, de "desregulación" del mercado laboral, rodeado actualmente de altas barreras protectoras, permitiría resolver eficazmente y de forma duradera el problema, puesto que todos los datos disponibles permiten concluir que la grave situación de paro está motivada ante todo por factores estructurales. Habría que pensar por ello, ante todo, en una reforma del sistema del salario mínimo, en la reducción de los costes salariales complementarios que soportan las empresas y en la eliminación de las rígidas normas y reglamentaciones oficiales a las que están sujetas en su política de personal.

Sin embargo, serían no sólo los sindicatos los que impugnarían como supuesto desmantelamiento social la flexibilización radical del mercado de trabajo. Paralelamente deja poco lugar para el asombro el que el poderoso candidato neogaullista a la Presidencia Jacques Chirac no sea por ejemplo partidario de intervenciones en los salarios mínimos. Con ello no se quiere decir que el Gobierno Balladur vaya a continuar al ritmo socialista y que en el país vecino no se mueva ya nada. No obstante, las reformas drásticas e impopulares -que desde luego no afectan exclusivamente al mercado laboral- no se tomarán con toda seguridad, si es que se ciegan a adoptar decididamente, hasta después de las elecciones presidenciales. Debe añadirse que

mientras tanto, incluso en Alemania, el socio comercial más importante de Francia, se están agudizando las tendencias recesivas. Con este telón de fondo no cabe excluir el agravamiento del problema del paro ni desequilibrios de financiación, en rápido y progresivo crecimiento del presupuesto del Estado así como de la seguridad social. Con ello el margen de que dispone Balladur en materia de política económica se reduce aun más.

El endurecimiento del clima económico en Alemania posiblemente constituirá para Francia, por muy paradójico que ello pueda parecer, también una oportunidad, concretamente en el momento en que el Banco Federal Alemán afloje las riendas de la política económica hasta el punto que los tipos de interés descendan de forma persistente. Por razones de economía interna tales como la reactivación de la postrada actividad inversora, Francia viene presionando desde hace meses en esa dirección. Y gracias a la cooperación monetaria con "Frankfurt" Balladur ha sido capaz de rebajar los tipos de interés oficiales cinco veces desde que se hizo cargo del Gobierno. Desde el punto de vista de la política de tipos de interés resulta ahora menos penoso para Francia, contrariamente a lo que sucede con Gran Bretaña e Italia, no haber separado su moneda del Mecanismo de Cambios del SME. Y es que se ha mantenido y se siguen manteniendo férreamente la política del franco fuerte, que no es otra cosa, en primer lugar, que una firme paridad de tipos de cambio entre el DM y el franco e, implícitamente, una política monetaria orientada hacia la estabilidad de precios. Entre el campo conservador y el socialista apenas hay diferencias apreciables a este respecto. Francia, que es la cuarta potencia económica del mundo y la cuarta nación exportadora, sabe por propia experiencia de décadas que con inflación y moneda débil no puede consolidarse de forma duradera, sino todo lo contrario, la competitividad Internacional de las empresas.

La política de estabilidad interna y externa practicada ya en los tiempos en que Bérégevoy era Ministro de Finanzas, no se explica mientras tanto únicamente por la circunstancia de que hoy sea menos discutido en Francia el sistema de economía de mercado que hace unos pocos años. Y es que si este orden económico fuera aceptado de buen grado, el país tendría que haberse pasado, por ejemplo, desde hace tiempo al campo de los partidarios del libre comercio dentro del Consejo de Ministros de la CE y adoptar en la Ronda Uruguay del GATT una actitud constructiva. Más bien son también sólidos objetivos de política europea los que determinan la política de estabilidad del país, más concretamente la meta de Maastricht. La Unión Monetaria, cuando se consiga, quebrará el dominio de Alemania en Europa en los ámbitos de la economía y de la política monetaria. La política monetaria se practicará entonces de manera conjunta. Se trata de una vieja aspiración perseguida por Francia año tras año. Al mismo tiempo, París no tendrá que renunciar a sus pretensiones hegemónicas en las políticas exterior, de seguridad y de defensa. El Tratado sobre la Unión Política apenas representa otra cosa que un hato de declaraciones de intención.

La condición necesaria para la realización de este sueño de los franceses la constituyen la progresiva vuelta de la política financiera al camino de la virtud y la permanencia en el SME, ya que su quiebra convertiría en definitivamente obsoletos los proyectos de Unión Monetaria. apenas opondrá obstáculos. El Presidente Mitterrand, que figura entre los arquitectos de Maastricht, es sabido que precisamente ha aceptado a Balladur como Primer Ministro, por ser éste tan proeuropeo. Por tanto ¿nada nuevo en el Oeste? No del todo. El equipo de Balladur podría intentar crear mas puestos de trabajo recurriendo de manera más acusada a los instrumentos orientados hacia la oferta. Además, se piensa insuflar más confianza en el futuro al mundo empresarial a través de la concesión de ventajas fiscales concretas que se financiarían con la privatización de empresas públicas. No se puede esperar más mientras dure la

cohabitación. Lo procurarán los compañeros de partido de Balladur, por razones de táctica electoral, y Mitterrand, por motivos ideológicos.

Alemania cifra sus esperanzas en la exportación.

"Frankfurter Allgemeine Zeitung", Sección Económica, edit. de Lothar Julitz).

Se echa de menos todavía la chispa que encienda la llama. En lo que toca a la exportación, no deja de seguir teniendo de momento, otro valor para la coyuntura que el de la esperanza. Cierto que todo parece indicar, por un lado, que los pedidos del extranjero, a comienzos del año, se han recuperado algo en comparación con el final de 1992. Sin embargo, por el otro lado, igualmente en relación con el año anterior, siguen estando a un nivel notablemente más bajo. En el período Enero/Febrero se sitúan, en términos reales, aproximadamente un 13% por debajo de los dos primeros meses de 1992. Las más perjudicadas por esta caída son sobre todo las industrias de bienes de inversión, en particular, la fabricación de maquinaria, la de vehículos automóviles y la de equipos informáticos. También han disminuido, aunque con menor intensidad, los pedidos del extranjero en los sectores de la química y la electrotecnia.

Teniendo en cuenta que esta contracción de pedidos persiste desde hace tres años, cabe afirmar que en 1992 los suministros por exportaciones todavía se han mantenido a un nivel aceptable. Aunque a lo largo del año las ventas al exterior no han hecho mucho más que estancarse, aún se ha alcanzado un promedio de crecimiento real en torno al 2%. Esto oculta el hecho de que las empresas han desmantelado sus carteras de pedidos en volúmenes comparativamente importantes. Con todo, la debilidad de las exportaciones constituye un explicación importante de la recesión que se está extendiendo por la Alemania occidental. Su causa fundamental está en la colosal disminución de las inversiones empresariales, unida al alza de costes en el interior y a la consiguiente contracción de los beneficios.

Habiéndose intensificado claramente hasta el último momento en 1992 la caída de pedidos procedentes del extranjero, apenas cabe esperar una recuperación apreciable de exportaciones en los próximos meses. De acuerdo con el último informe sobre la coyuntura del Instituto IFO, las empresas del sector de bienes de inversión de la parte occidental de Alemania ya no enjuician desde luego de forma tan pesimista como hasta ahora la futura evolución de las operaciones con el extranjero. Sin embargo, las expectativas de exportación en la industria de bienes de uso por ejemplo, en automóviles de turismo y en productos de electrotecnia, más bien han empeorado. En bienes de consumo son incluso claramente negativas. En todo caso, en la parte Este de Alemania se cuenta, después del importante retroceso de ventas al exterior del año pasado, con un ligero movimiento al alza.

Las causas de la insuficiencia de exportaciones en el Occidente de Alemania se encuentran sobre todo en la persistente depresión de la coyuntura en los países industrializados, que son los principales socios comerciales, ya que absorben más de las cuatro quintas partes de los suministros alemanes al exterior. Al haber bajado desde 1990 en estos países la demanda y la producción, también ha disminuido su propensión a importar.

A las empresas alemanas es a las que perjudica muy particularmente esta situación, primero a causa de la estructura regional de la exportación y en segundo término por la estructura de productos, ya que cuatro quintas partes de la exportación de mercancías son bienes de inversión, así como materias básicas y bienes de producción, muy afectados todos ellos en los países industrializados por la crisis de ventas.

A estas razones de carácter coyuntural hay que añadir la revaluación del DM en el SM, lo que ha contribuido al consiguiente encarecimiento de la oferta alemana. A pesar de la devaluación frente al dólar y al yen, la divisa alemana ha ganado en valor desde el otoño de 1992, en más o menos un 6% en términos reales, frente a un promedio de dieciocho países industrializados importantes, incluso después de tener en cuenta las variaciones relativas de precios y costes.

Según datos del Bundesbank, las empresas alemanas han perdido así competitividad en precios, principalmente frente a competidores de países europeos. El Consejo de Expertos sospecha también la existencia de debilidades estructurales por un posible abandono de mercados en crecimiento, como pueden ser los de la zona del Pacífico asiático o también la posición de inferioridad respecto a la concurrencia internacional en materia de tecnología.

El Presidente de este Consejo Herbert Hax, basándose en los datos ahora disponibles, ha aventurado, el pronóstico de que la recesión en el interior podría detenerse en el curso del tercer trimestre si de aquí a entonces se dan en el extranjero suficientes factores de recuperación. En conjunto, sin embargo, el panorama de la coyuntura mundial sigue estando caracterizado por la debilidad. Es cierto que hay signos de recuperación en los Estados Unidos y de estabilización en Gran Bretaña y Dinamarca. Pero, por otra parte, Japón, la mayor potencia comercial mundial después de los Estados Unidos, no ha superado todavía la recesión.

En general, lo anterior puede también aplicarse a la Europa occidental donde la recesión en la parte occidental de Alemania ha agudizado la falta de vigor de las importaciones. En los países del Oeste de Europa ha vuelto a retroceder el Producto Interior en el segundo semestre de 1992. La producción industrial ha bajado un 2,5%.

Con todo el PNB en el año en curso lo único que hará si acaso es estabilizarse. No es seguro que continúe la recuperación en los Estados Unidos. En cualquier caso, el crecimiento en el primer trimestre, en comparación con el incremento del cuarto trimestre de 1992, se ha desacelerado claramente. Tampoco en Japón parece que los impulsos derivados del segundo gran programa coyuntural puedan poner inmediatamente en marcha el proceso, debido al efecto freno del elevado endeudamiento de las empresas y de las economías privadas, así como por las turbulencias en los mercados bursátil e inmobiliario.

Por tanto, aunque se perfilan perspectivas relativamente buenas de estabilización de la coyuntura mundial todavía en el año en curso, la recuperación no se podrá iniciar probablemente hasta 1994. Para la exportación alemana esto significa, en todo caso, estancamiento en 1993 y que, por lo tanto, de momento, ella no constituirá aún un apoyo para la coyuntura. Como el consumo privado seguirá manteniéndose en niveles modestos y las inversiones incluso disminuirán apreciablemente, puede decirse que está programado el descenso del producto global en 1993. La previsión de los institutos de análisis de la coyuntura está en esa línea.

Incertidumbres en Wall Street.

("Frankfurter Allgemeine Zeitung", Secc. Económica, editorial de Benedikt Fehr).

A los alpinistas les resulta familiar que el camino conduzca a veces por alturas considerables, pero que esté exento de riesgo, y que haya luego tramos en los que a ambos lados se abran profundos precipicios. El mercado de acciones americano parece seguir en estos momentos un curso parecido. Ciertamente por algunos síntomas parece que se puede seguir esperando que las cotizaciones continúen al alza, pero en el último período que podrían haber surgido factores que podrían hacerlas descender.

El índice Dow-Jones, calculado sobre 30 valores industriales y que es el barómetro bursátil americano más fiable, ha subido desde comienzos de año prácticamente un 4% moviéndose, por tanto, a un nivel récord. También alcanzan una altura máxima las cotizaciones si se toman como referencia los restantes índices. El alza tiene dos fundamentos: el primero lo constituyen las expectativas de que la expansión coyuntural y los avances de la productividad proporcionen mayores beneficios a las empresas y el segundo radica en los bajos tipos de interés que impulsan a los inversionistas a sustituir los valores de renta fija por las acciones.

Los optimistas apuestan en Wall Street por la continuidad de esta inercia. En su opinión, todo parece indicar que la economía crecerá y que lo hará con el suficiente vigor como para hacer que las expectativas de ganancias crezcan, pero, sin embargo, con suavidad bastante como para mantener a raya a la inflación y con ella a los intereses. Según este punto de vista, induce a creer en tipos de interés persistentemente bajos el hecho de que el Presidente Bill Clinton considere prioritaria la reducción del déficit presupuestario.

La evolución registrada en el primer trimestre arroja no obstante, algunas sombras sobre este escenario tan optimista. Así inesperadamente el crecimiento económico en los tres primeros meses se ha debilitado a ojos vistas al caer al 1,8%. También se ha mantenido por debajo de lo que se esperaba el incremento de los beneficios empresariales. Aparte de razones coyunturales, también hay causas de carácter estructural que explican esta situación. Así la ola racionalizadora en las empresas lleva a una elevada tasa de desempleo que, a su vez, comprime la demanda de consumo. Por otro lado, se han amortiguado las esperanzas de que Clinton pueda hacerse con el déficit público. Al nuevo Presidente se le ha ido la mano en los cien primeros días de su mandato y la factura se la ha pasado inmediatamente el Senado al rechazar su programa coyuntural.

A la mayor parte de los operadores de los mercados financieros no les parecería naturalmente tan inoportuno que Clinton no consiguiera su objetivo. En ello juega un papel importante el que el aumento del impuesto sobre la renta proyectado por Clinton pueda afectar a estos grandes perceptores de renta. Pero igualmente, con independencia de esta motivación personal, la reforma fiscal de Clinton choca con un rechazo generalizado. Sus detractores creen que los mayores impuestos sobre la renta y el nuevo impuesto sobre la energía estrangularían la coyuntura y activarían la inflación. El final de la historia sería un estancamiento con inflación. A esta argumentación se contraponen naturalmente el que los mercados americanos de empréstitos han recibido bien el programa de Clinton y lo han "premiado" con bajos tipos de interés. Esto induce a pensar que en los mercados de empréstitos no preocupa demasiado en estos momentos la inflación. No es fácil reducir a un común denominador este conglomerado de esperanzas, temores y desarrollo real de los acontecimientos. Lo único que está claro es que

el futuro del programa económico de Clinton es incierto. Además difieren fuertemente las opiniones acerca de los efectos que tendría sobre los mercados financieros este programa o su fracaso.

Tales incertidumbres y contradicciones son algo habitual para los que intervienen en los mercados financieros. Y es que las escaladas en el mercado bursátil siempre se desarrollan en medio de la niebla: lo que el futuro depara es incierto. Por supuesto que las escaladas o excursiones alpinas se diferencian unas de otras por el terreno en que se desarrollan. Y en este sentido son cada vez más los expertos que consideran que el mercado de acciones se desenvuelve sobre un terreno peligroso. Es un motivo de preocupación el que la relación cotizaciones/ganancias sea con 23 (para 500 acciones del índice Standard & Poor) alta, si se hace una comparación histórica. Los mayores beneficios empresariales esperados quedan así ya anticipados en las cotizaciones. Si hubiera decepciones al respecto o los tipos de interés se incrementaran de forma imprevista, ello podría provocar reajustes de cotizaciones. Más inquietante es aún para muchos expertos el que la rentabilidad media de los dividendos, es decir, la relación entre dividendos y cotizaciones, se haya desplomado hasta quedar por debajo del 3%. En el pasado un coeficiente tan bajo solía ser presagio de un deslizamiento de cotizaciones de al menos el 20% y, en ocasiones, superior. Frente a esto, los expertos optimistas llegan a asignar al mercado un potencial de aumento de únicamente un 10% a un 15% en los próximos doce meses.

En vista de la relación existente entre oportunidades y riesgos, un creciente número de inversores profesionales mantiene una actitud defensiva. Ello encuentra su manifestación en un fenómeno que en Wall Street se denomina "distribution" y en Alemania, "alza de la lechera": en el mercado de acciones, los compradores son en los tiempos más recientes sobre todo inversionistas privados que adquieren títulos de renta variable, huyendo de los bajos rendimientos de las inversiones de los ahorros. El vehículo preferido a tal fin son los fondos de inversión en acciones, a los que se ha canalizado, solamente en el mes de Marzo, el importe récord de 11.300 millones de dólares. Por el contrario, los inversionistas institucionales, tales como los fondos de pensiones, se encuentran predominantemente en el grupo de los vendedores de acciones. Tampoco para los profesionales de inversiones que trabajan para los fondos de inversión se ponen demasiado bien las cosas en estos momentos. A finales de Marzo mantenían líquidos un total de 52.500 millones de dólares, lo que representa un total del 10% aproximadamente de sus activos a colocar.

De entre los montañeros de las finanzas, los optimistas se consideran ratificados en su confianza en estos enormes efectos en liquidez, porque piensan que en cuanto se disipe algo la niebla, al reducir de nuevo el Banco de Emisión, en los posible sus intereses, en base a la desaceleración de la coyuntura, esta liquidez, fluirá hacia el mercado bursátil, empujando las cotizaciones hacia arriba. Es posible que esto suceda. Pero ¡ay si algunos de los componentes de la expedición pierden los nervios! Podría entonces precipitarse hacia el abismo la cordada entera.

GRAFICO DEL MES

EL GRAFICO DEL MES

**ADMINISTRACIONES PUBLICAS: INGRESO Y GASTO PUBLICO
NO FINANCIERO. DEFICIT Y DEUDA PUBLICA**

Dos problemas destacan como prioritarios en la etapa de recesión económica en que está inmersa la economía española. Por un lado, la inflación, diferenciada y dual, que nos aleja del modelo comunitario, y, por otro, la profundidad e intensidad del déficit consolidado de las administraciones públicas, que hace crecer rápidamente el nivel relativo de la deuda pública.

INGRESO Y GASTO PUBLICO NO FINANCIERO.

La expansión del gasto y del ingreso público desde 1975 ha sido especialmente intensa. La rapidez con la que han evolucionado ambas variables de las cuentas públicas no ha tenido parangón en ningún otro país. El impresionante esfuerzo fiscal de la sociedad española no ha sido, sin embargo, suficiente para doblegar el déficit público, que se sitúa en torno al 5% del PIB, dos puntos por encima de las condiciones establecidas en MAASTRICHT.

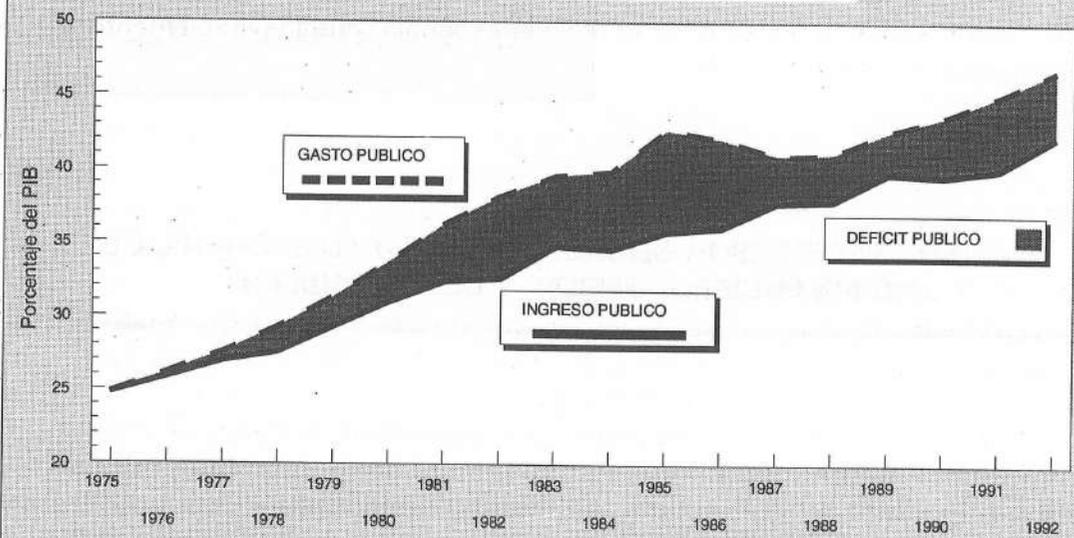
Como muestra el gráfico, el acrecentamiento de los ingresos públicos, en términos de PIB, ha registrado una gran regularidad a lo largo de los diecisiete últimos años, con repuntes o contención poco significativos, que sitúan el crecimiento medio anual en un punto porcentual del PIB. 1983 con aumento de 2.2 puntos porcentuales del PIB, junto a 1989 y 1992, con incrementos relativos de 1.9 y 2 puntos porcentuales del PIB, fueron los años en los que los ingresos públicos no financieros tuvieron mayor crecimiento. El repunte de 1992 se debió al aumento de la imposición indirecta (IVA e impuestos especiales) y de las cotizaciones sociales, que crecieron, respectivamente, el 14 y el 12.8%, frente a UN crecimiento nominal del PIB evaluado en el 7.1%.

Entre 1975 y 1992, el ingreso público aumentó en 17.2 puntos porcentuales del PIB. Entre 1975 y 1982 (crisis económica), el ingreso público aumentó en 7.7 puntos porcentuales del PIB. Entre 1982 y 1990 (etapa expansiva), el crecimiento fue de 7 puntos porcentuales, y en 1991 y 1992 de 2.5 puntos porcentuales.

El gasto público tuvo un crecimiento más intenso que el del ingreso, y también mucho más irregular. Pero su principal característica ha sido la de su intenso crecimiento, por encima del detectado en el ingreso, que, como se ha dicho, superó a la de cualquier otro país en las circunstancias españolas. Entre 1975 y 1992, el gasto público no financiero creció en 21.9 puntos porcentuales del PIB, lo que equivale a un aumento anual de 1.3 puntos porcentuales del PIB, tres décimas más que el ingreso no financiero. Entre 1975 y 1980, el mayor aumento del gasto público estuvo explicado por la débil coyuntura a consecuencia de la crisis del petróleo.

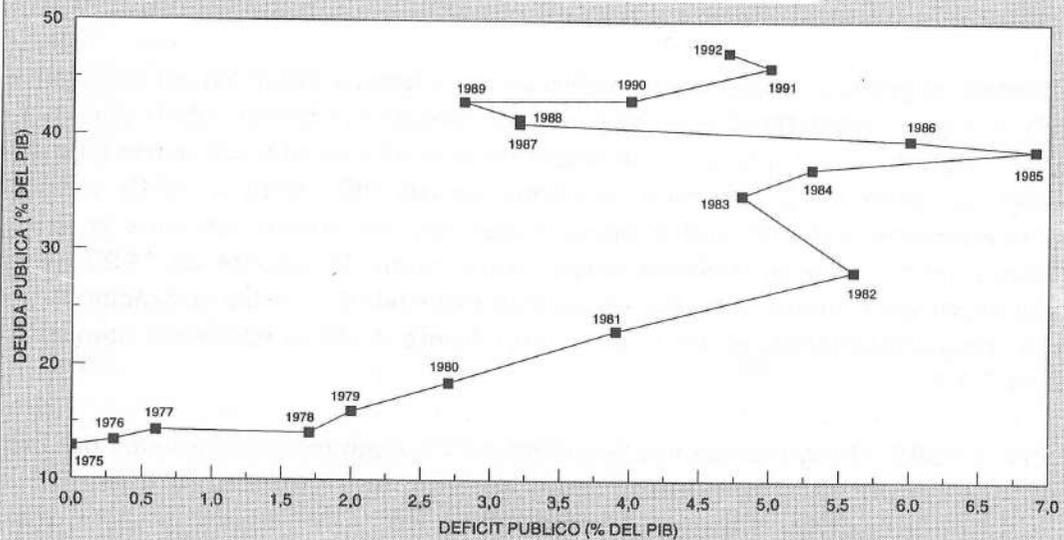
EVOLUCION DEL INGRESO Y GASTO PUBLICO NO FINANCIERO

(En porcentaje del PIB)



EVOLUCION DEL DEFICIT Y LA DEUDA PUBLICA

1975-1992 (En porcentaje del PIB)



A partir de 1980, y hasta 1985, en que se confirma la etapa expansiva de la economía española, el gasto público aumentó en nueve puntos porcentuales del PIB, crecimiento que, aun siendo muy intenso, se justificaba por la debilidad de la economía española, que inevitablemente tenía que propender al aumento del gasto público.

En el período expansivo, 1985-1990, el gasto público, actuando en contra de lo que podía esperarse de los "estabilizadores automáticos", registró un nuevo crecimiento, pasando del 42.7% del PIB en 1985 al 43.6% en 1990. Crecimiento si se quiere moderado, pero que, dado el formidable crecimiento del PIB en dicho quinquenio (24.5%), debería haberse traducido en una reducción del gasto público en términos de PIB. Parece evidente que si en una etapa de excepcional crecimiento del PIB el déficit público estructural se mantiene en torno al 3%, difícilmente podría abordarse su financiación cuando las condiciones de la coyuntura económica fueran adversas, como ha ocurrido en el trienio 1990-1992, en el que el gasto público ha crecido en 4.2 puntos porcentuales del PIB. Una política presupuestaria correcta tendría que haber conseguido en 1989, un déficit público nulo, o acaso algún superávit. Los males que hoy padece la economía española son fruto de la mala administración de las cuentas públicas en los años expansivos de aquélla.

DEFICIT Y DEUDA PUBLICA.

El gráfico que representa la evolución del déficit y la deuda pública entre 1975 y 1992 es claramente expresivo del indeseable comportamiento de nuestras cuentas públicas, especialmente a partir de 1985. Hasta 1985, el déficit público creció considerablemente hasta situarse en el 6.9% del PIB. Una tasa excepcionalmente alta a consecuencia de la conjunción de la debilidad del crecimiento económico y la expansión del consumo público y las prestaciones sociales. La acumulación sucesiva de los déficit anuales, promovió que la deuda pública avanzara desde el 12.9% del PIB en 1975 al 38.9% en 1985. Aumento de 26 puntos porcentuales.

Entre 1985 y 1990, la deuda pública, que debería haberse reducido, dado el excepcional crecimiento del PIB en dicho quinquenio, aumentó en 4.2 puntos porcentuales del PIB, para elevarse en otros 4.2 puntos porcentuales en el trienio 1990-1992, ya en proceso de desaceleración en el crecimiento del PIB.

La situación de las cuentas públicas españolas a la altura de 1993, resulta muy preocupante. No se dispone de una información definitiva sobre su comportamiento en 1992^(*). Parece cierto que las administraciones públicas han comenzado a tomar conciencia de los efectos negativos que se derivan del crecimiento del déficit y de la deuda pública. La carga de interés de la deuda pública consolidada en 1992, ha supuesto el 4.2% del PIB, lo que equivale aproximadamente, al 90% del déficit público total.

El avance del déficit de caja del Estado en los cinco primeros meses de 1993 da un crecimiento del déficit del 24.4%. Crecimiento importante, pero que resulta más preocupante si se tiene en cuenta el aumento de los ingresos no fiscales del Estado (unos 350.000 millones

(*) La Intervención General del Estado ha evaluado en el 4.4% del PIB, el déficit público consolidado en 1992. El Informe sobre España de la OCDE lo estima en el 4.7%, que es el dato computado en gráfico del mes. El *Informe Anual* del Banco de España advierte en sus páginas 31 y 76 la existencia de una diferencia de unos 600.000 millones de pesetas (0.9% del PIB) al imputarse como ingresos unos derechos devengados pendientes de cobro, no incorporados en las cuentas financieras del Estado. Se trata de partidas que pueden resultar incobrables, por lo que el déficit público consolidado podría ser mayor del 4.4% estimado provisionalmente.

de pesetas), procedentes de los beneficios del Banco de España por la venta de parte de las reservas exteriores.

El déficit de Caja del Estado del período enero-mayo se elevó a 1.369,5 miles de millones de pesetas, superando en 271.800 millones el computado en igual período del año anterior.

EVOLUCION DEL INGRESO, GASTO Y DEFICIT DE LAS
ADMINISTRACIONES PUBLICAS ESPAÑOLAS
(En porcentaje del PIB)

	INGRESOS PUBLICOS	GASTOS PUBLICOS	DEFICIT PUBLICO
1975	24,9	24,9	0,0
1976	25,9	26,2	0,3
1977	27,0	27,6	0,6
1978	27,6	29,3	1,7
1979	29,3	31,3	2,0
1980	31,0	33,7	2,7
1981	32,4	36,3	3,9
1982	32,6	38,2	5,6
1983	34,8	39,6	4,8
1984	34,6	39,9	5,3
1985	35,8	42,7	6,9
1986	36,1	42,1	6,0
1987	37,8	41,0	3,2
1988	37,9	41,1	3,2
1989	39,8	42,6	2,8
1990	39,6	43,6	4,0
1991	40,1	45,1	5,0
1992	42,1	46,8	4,7

EVOLUCION DEL DEFICIT Y LA DEUDA PUBLICA
1975-1992 (En porcentaje del PIB)

	DEFICIT PUBLICO	DEUDA PUBLICA
1975	0,0	12,9
1976	0,3	13,4
1977	0,6	14,3
1978	1,7	14,1
1979	2,0	16,0
1980	2,7	18,5
1981	3,9	23,1
1982	5,6	28,3
1983	4,8	34,9
1984	5,3	37,2
1985	6,9	38,9
1986	6,0	39,7
1987	3,2	41,0
1988	3,2	41,4
1989	2,8	42,9
1990	4,0	43,1
1991	5,0	46,0
1992	4,7	47,3

INSTANTANEA ECONOMICA

**INSTANTANEA ECONOMICA
PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA**

Cuadernos de Información Económica Núm. 75; Junio 1993

- DISTRIBUCION INSTITUCIONAL, FUNCIONAL Y PERSONAL DE LA RENTA -

	1970	1975	1980	1982	1985	1889	1991	1992
DISTRIBUCION INSTITUCIONAL								
(% Sobre Renta Nacional Bruta disponible)								
Familias e instituciones no lucrativas	74,44	76,07	74,53	76,83	72,46	68,07	69,78	70,49
Sociedades y empresas	12,69	10,47	12,20	10,21	14,13	13,86	13,49	12,01
Administraciones públicas	12,86	13,46	13,27	12,96	13,41	18,07	16,73	17,50
DISTRIBUCION FUNCIONAL DE LA RENTA FAMILIAR DISPONIBLE								
BRUTA ANTES DE IMPUESTOS(%)								
Sueldos y salarios netos ⁽¹⁾	48,27	51,23	46,99	44,77	42,40	42,72	42,17	41,59
Rentas mixtas ⁽²⁾	32,91	29,46	28,31	28,67	31,75	31,36	32,11	31,48
Prestaciones sociales	9,87	12,12	17,54	18,93	19,29	19,18	20,83	22,35
Transferencias netas ⁽³⁾	2,25	1,55	0,97	1,47	0,57	0,96	0,59	0,50
Rentas de capital ⁽⁴⁾	6,70	5,64	6,19	6,16	5,99	4,78	4,30	4,08
IMPUESTOS INDIRECTOS (-)	2,70	3,70	7,06	6,57	9,03	12,59	12,80	13,61

⁽¹⁾ Netos de cotizaciones sociales.

⁽²⁾ Incluye las rentas de autónomos, empresarios y profesionales, más las rentas de alquileres y las imputadas a la propia vivienda.

⁽³⁾ Transferencias a las Administraciones Públicas, excepto prestaciones sociales y el sector exterior.

⁽⁴⁾ Intereses, dividendos y participaciones en el beneficio de sociedades y cuasisociedades.

Fuente: Elaborado a partir de la Contabilidad Nacional de España (INE). Año 1992 estimación propia.

**DISTRIBUCION DE LA RENTA FAMILIAR DISPONIBLE POR HOGARES, DESPUES DEL PAGO DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS
(PORCENTAJE QUE CORRESPONDE A CADA DECILA, DE MENOR A MAYOR RENTA)**

	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª
Año 1970	1,44	3,13	4,31	5,29	6,42	7,90	8,59	9,90	12,26	40,76
Año 1974	1,76	3,18	4,47	5,11	6,34	8,04	9,06	10,09	12,38	39,57
Año 1981	2,41	3,98	5,20	6,31	7,48	8,80	10,01	11,53	15,05	29,23
Año 1987	2,64	4,21	5,33	6,45	7,45	8,63	10,08	11,46	14,90	28,85
Año 1988	2,72	4,29	5,38	6,62	7,64	8,74	10,04	11,51	14,95	28,11
Año 1989	2,74	4,29	5,38	6,44	7,62	8,65	9,79	11,40	15,07	28,62
Año 1990	2,89	4,47	5,22	6,32	7,66	8,48	9,75	11,78	15,08	28,35
Año 1991	2,85	4,49	5,31	6,31	7,63	8,50	9,86	11,83	15,14	28,08

Fuente: Años 1970, 1974 y 1981. Angel y Julio Alcaide Inchausti. Hacienda Pública Española números 26 (1974), 47 (1977) y 85 (1983).

Para los años 1987 a 1991, estimaciones de Julio Alcaide a partir de las Encuestas Continuas de Presupuestos Familiares (INE).

COMENTARIO:

Con motivo del primer simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza, patrocinado por la Fundación Argentaria, se han publicado algunos comentarios sobre la evolución de la distribución de la renta española de la última década. Aunque dicho simposio ha tenido un carácter fundamentalmente académico, sobre las técnicas más avanzadas para el análisis de la distribución de la renta y la riqueza y su incidencia en la equidad social y el desarrollo económico, también se han difundido algunos resultados de investigaciones cuantitativas sobre todo las relacionadas con el efecto de los impuestos directos en la distribución personal de la renta.

El fenómeno de la distribución de la renta y sus efectos sobre el desarrollo social y económico, es objeto de análisis discrepantes, en la medida que el óptimo de la distribución pregonado por los ideólogos políticos y buen número de sociólogos, no siempre se corresponde con la eficiencia económica. El mejor modelo de reparto de la renta española, sería aquel que contribuyera más eficientemente a un desarrollo económico sostenido y suficiente, capaz de mejorar la convergencia real de España dentro de la Comunidad Europea, lo que llevaría implícita la elevación de la tasa de ocupación de su población.

Desde tres ópticas puede analizarse la distribución de la renta disponible de cualquier sociedad: *La distribución institucional*, que muestra la porción recibida por las administraciones públicas, las sociedades y empresas, y los hogares; *La distribución funcional de la renta disponible de las familias* y *la distribución personal de la renta familiar*, analizada según los niveles de renta media, según el mayor o menor nivel de ingresos.

DISTRIBUCION INSTITUCIONAL.

La Renta Nacional Bruta Disponible, a los precios de mercado, equivale al Producto Interior Bruto, después de incorporar el saldo neto de la renta de factores cobrados o pagados al exterior y el de las transferencias externas. En el caso de España, las rentas netas de factores cobradas o pagadas al exterior tienen signo negativo, como consecuencia del saldo de las rentas de inversión. Por el contrario, las transferencias son favorables a España, por las remesas de emigrantes y las transferencias públicas. El saldo negativo de las rentas de factores en 1992 se ha estimado en el 1,35% del PIB, mientras que las transferencias netas han equivalido al 0,45% del PIB. En definitiva, la Renta Nacional Bruta Disponible en 1992 ha supuesto el 99,10% del PIB en dicho año.

Entre 1979 y 1980, a pesar de la crisis del petróleo, la distribución institucional de la renta española se mantuvo estable con ligera ganancia de la renta disponible de las administraciones públicas (0,41 puntos institucional de la renta española se mantuvo estable con ligera ganancia de la renta disponible de las administraciones públicas (0,41 puntos porcentuales) a costa de las rentas empresariales, que en 1975 habían acusado un descenso considerable por la crisis del petróleo. Entre 1980 y 1985, después del bache de 1982, la renta de las sociedades y empresas (ahorro empresarial), mejoró en 1,93 puntos porcentuales, en este caso por la menor dimensión de la renta familiar disponible.

Entre 1985 y 1989, se registró un considerable avance de la renta disponible de las administraciones públicas, que incorporaron 4,66 puntos porcentuales del PIB como consecuencia del aumento de los ingresos públicos en la etapa expansiva de la economía española, lo que promovió descenso en la participación de las rentas privadas. En el trienio 1990-1992, el hecho más relevante ha sido el progresivo descenso en la participación del ahorro bruto empresarial que

perdió 1,85 puntos porcentuales, frente a la mayor incidencia en la participación de las rentas familiares. En la mayor participación de las rentas familiares ha tenido incidencia el ligero descenso en la renta disponible de las administraciones públicas, afectadas por el crecimiento del gasto de transferencia.

El deterioro del ahorro empresarial (excedente después de amortizaciones, impuestos y dividendos pagados), constituye una de las causas explicativas del descenso del ahorro y la inversión, con efectos negativos en el crecimiento económico y el empleo.

La mayor dimensión relativa de la renta familiar disponible al incidir en el crecimiento del consumo, también ha tenido efecto negativo en el ahorro y el empleo. Un claro ejemplo de que no siempre una mayor participación de la renta familiar, tiene efectos favorables en el equilibrio económico y en su futuro desarrollo.

DISTRIBUCION FUNCIONAL DE LA RENTA FAMILIAR.

La distribución funcional de la renta familiar pretende cuantificar la parte de renta percibida por los hogares, sobre la base de su origen. Por un lado, las rentas directas percibidas del trabajo, la actividad empresarial o profesional y las rentas puras de capital. Por otra, las rentas transferidas procedentes de prestaciones sociales o de otros orígenes, entre ellas, las transferencias del exterior a las familias.

El dato más notable en la distribución funcional de la renta familiar, es el progresivo crecimiento de las prestaciones sociales, que han pasado de representar el 10% de la renta familiar en 1979, al 17,5% en 1989 y el 22,3% en 1992. Un cambio trascendental cuya incidencia en la economía española no ha sido suficientemente analizado. Simultáneamente, han descendido los ingresos de transferencias externas, por la caída de las remesas de emigrantes. Las rentas de capital (intereses y dividendos), a pesar de los altos tipos de interés, han descendido considerablemente.

Las rentas mixtas, antes del pago de los impuestos directos, después del descenso de los años 1980 y 1982, recuperaron su posición anterior a la crisis del petróleo, deteriorándose algo en 1992 a consecuencia del declive económico. Las rentas de trabajo (netas de cotizaciones sociales), han descendido en términos relativos, en la medida que ha aumentado la participación de las prestaciones sociales.

Pero el dato más relevante en la evolución de la renta familiar disponible, a parte del mayor peso de las prestaciones sociales, es el aumento de la presión fiscal sobre las familias, que ha avanzado desde el 2,7% de la renta familiar disponible en 1970, al 7,1% en 1980 y al 13,6% en 1992. Variación espectacular que ha financiado parte del crecimiento de las prestaciones sociales y del consumo público, pero que ha tenido un efecto negativo sobre el ahorro y la inversión productiva.

DISTRIBUCION PERSONAL DE LA RENTA.

Uno de los errores en los que suele caerse por parte de algunos agentes sociales, es negar que la distribución personal de la renta a partir de 1980 no ha mejorado, sino que en España ha sido cada vez mayor el número de pobres y que ha disminuido la participación en la renta de las capas sociales más deprimidas. Parece evidente que si el esquema de distribución funcional de

la renta se ha caracterizado por el mayor crecimiento de las prestaciones sociales, tal afirmación resulta insostenible.

En el reciente simposio, antes aludido, se estima como a partir de un estudio del Instituto de Estudios Fiscales, entre 1980 y 1990, el nivel relativo de renta de la decila de renta más bajo ha mejorado el 10%, mientras que la decila más alta ha perdido el 4,2% de su posición relativa. Parece que estos resultados proceden de los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE del año 1990. Datos que vendrían a confirmar nuestras propias estimaciones elaboradas a partir de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (trimestral), elaborada por el INE.

Según nuestra estimación, la decila de hogares con menor nivel de renta percibió, en 1990, el 2,89% de la renta disponible de los hogares españoles, frente al 2,41% de 1981, lo que supone mejora relativa del 20%, superior a la figurada en el estudio comentado. Por el contrario, la renta personal percibida por la decila de más alto nivel que en 1981, absorbía el 29,23% de la renta familiar disponible, ha disminuido hasta el 28,35% en 1990, con pérdida relativa del 3% (inferior al 4% estimado en el estudio del Instituto de Estudios Fiscales).

En 1991, utilizando igual metodología, a partir de la Encuesta Continua de Presupuesto Familiares, se detecta una ligerísima caída en la primera decila y algo más intensa en la décima. Aunque sea afinar demasiado, parece que la crisis está afectando más intensamente a los estamentos sociales más deprimidos y con mayor nivel de renta, lo que coherente con lo que se desprende de las restantes ópticas de distribución de la renta.

Otros indicadores de desigualdad en la distribución personal de la renta española, apuntan a su más igualitaria distribución. El Índice de Gini cuya distribución igualitaria quedaría representado por el valor cero, descendió desde el 0,457 en 1970 al 0,363 en 1980 y 1991. El coeficiente de disparidad entre las decilas superior e inferior que en 1980 era del 12,13%, se ha reducido al 9,81% en 1990 y elevado al 9,85% en 1991. La disparidad entre la quintilla inferior y superior ha pasado al 6,93% en 1980 y al 5,89 en 1991. Es decir, el veinte por cien de las familias con más alto nivel de renta disfrutaba en 1980 de una renta casi siete veces superior a la del veinte por cien con renta más baja. En 1991 esta diferencia ha quedado por debajo de seis.

LOS LIBROS DEL MES

**EL ABC DE LO ECONOMICO: A PROPOSITO DE DOS TEXTOS
INTRODUCTORIOS**

Ramón Febrero

EL COSTE DE LA EMANCIPACION AMERICANA

Leandro Prados de la Escosura y Samuel Amaral

METODOS CUANTITATIVOS Y ANALISIS ECONOMICO

Federico Prades

NOTICIAS DE LIBROS

EL ABC DE LO ECONOMICO: A PROPOSITO DE DOS TEXTOS INTRODUCTORIOS^(*)

Ramón Febrero, Universidad Complutense de Madrid y Director de Empresariales del Centro de Estudios Superiores "Ramón Carande", junio 1993.

1. El economista y la economización de finales del siglo XX.

Parece existir una cierta correlación negativa entre las condiciones económicas de una economía y la atención prestada por el público a los economistas y a la Economía. En realidad, esto no debería sorprender demasiado. Al fin y al cabo, en tanto enfermos potenciales sólo tomamos conciencia de la labor desempeñada por nuestros médicos cuando nuestra salud sufre quebrantos. Es comprensible que en tiempos de bonanza económica el público no se vea interesado por las controversias teóricas que desde siempre han mantenido los economistas. "If it works, don't fix it", parece ser la filosofía imperante en tales circunstancias. Sin embargo, desde los años 70, el ciudadano medio ha sometido a la ciencia económica a un escrutinio de magnitud desconocida en los más de doscientos años de vida oficial que el conocimiento económico lleva acumulados.

Razones no han faltado para el protagonismo de lo económico en la realidad social del último cuarto de siglo. Recuérdense las crisis económicas de carácter mundial de los años 70 y las financieras de los 80, la internacionalización de las economías, el empeño decidido en alcanzar una unión económica y monetaria en el entorno europeo, la quiebra del sistema económico socialista y la imperiosa necesidad del diseño de la senda de transición hacia el capitalismo, el general reconocimiento entre los gobiernos de todo signo político de las ventajas del mercado como mecanismo asignativo frente a la intervención pública y la planificación, y la revolución financiera materializada en la forma de sucesivas oleadas de innovación financiera en gran número de países. La lista es suficientemente persuasiva como para liberarnos de comentarios adicionales.

Entre las reacciones que suscita la labor del economista dominan, posiblemente, las de contenido crítico. Nadie duda hoy de la utilidad de conocer las relaciones fundamentales que ligan las variables clave de una economía. Nadie cuestiona la necesidad de análisis rigurosos que arrojen luz sobre problemas como el paro o la inflación. Pero cuando se trata de evaluar el éxito alcanzado por el economista en el diagnóstico y curación de los problemas económicos surgen dudas más que razonables. Hay quienes ven en el economista un predictor del pasado, que no del futuro. Los hay que interpretan el análisis económico como reducido al ámbito del dinero y de las actividades de mercado. Están, finalmente, los que convencidos de que el mundo es maleable cual barro en manos de un escultor se desesperan ante la mayor o menor prudencia (siempre considerada excesiva por quienes de tal modo piensan) con que los economistas diseñan sus acciones de política económica.

^(*) Las reflexiones contenidas en este trabajo se nutren, en parte, de algunas de las consideraciones expresadas en Febrero 1992a, Febrero 1992b y Febrero 1993.

Ante ello, los economistas de factura más ortodoxa (léase orientación neoclásica) reclaman para sí la acumulatividad del conocimiento (sería sorprendente, aunque no imposible, que un economista keynesiano formulara tal reivindicación). Hoy sabemos más que ayer, aunque no tanto como desearíamos. Se asume abiertamente el carácter imperfecto y empíricamente débil de la ciencia económica, pero ello no impide reconocer la importancia de los progresos del conocimiento económico logrados en las últimas tres décadas. En el campo de la microeconomía son notables los avances en la explicación del comportamiento humano, tanto del económico como del catalogado tradicionalmente de no económico. Hasta tal punto es esto cierto que hoy se habla del "imperialismo de la teoría económica" en el estudio de fenómenos tradicionalmente vinculados con la sociología, la ciencia política o el campo del derecho.

En el área de la macroeconomía hoy entendemos mejor por qué el voluntarismo político, superpuesto al mecanismo del mercado, es instrumento de muy elevado coste social y, a largo plazo, de efectos imposibles de sostener (tómese como ejemplo, de los muchos que podríamos considerar, el caso de la reciente política de tipo de cambio de la peseta). No se puede engañar a todo el mundo todo el tiempo ni imponer precios de equilibrio que el mercado no acepte como tales. El ejercicio de la política económica en economías de mercado es, ciertamente, tarea de gran dificultad. Hoy sabemos también que los agentes privados, en el ejercicio de la racionalidad individual, pueden compensar los efectos de las actuaciones gubernamentales presentes y terminan por descontar las medidas esperadas en el futuro. Comprendemos, además, por qué nuestro conocimiento no es tanto un conocimiento de lo que sucede en el corto plazo, en las sendas de transición entre equilibrios, como de lo que ocurre en el largo plazo: sabemos más acerca del largo que del corto plazo. El corto plazo es, en gran medida, una caja negra para los economistas (uno, entre otros, de los enigmas aún sin desvelar es el de la descomposición en el corto plazo de la renta monetaria entre precios y producción). Reconocemos, finalmente, que el diseño y la evaluación de los efectos de las reglas de política económica constituyen ejercicios de una complejidad muy superior a la sugerida por los modelos ISLM-curva de Phillips de los años 60 y primeros 70.

Parecería natural que las consideraciones que anteceden, resultado de la evolución de la moderna ciencia económica, se viesen reflejadas de una u otra forma en cualquier texto de introducción a la Economía publicado en los últimos años. Este no es, sin embargo, el caso general. Entre las excepciones se encuentran dos textos, vertidos al castellano durante el presente curso académico 92-93, a los que dedicaremos sendos comentarios.

Se trata de la *Teoría de los Precios* de David Friedman, publicada por el Centro de Estudios Superiores "Ramón Carande" en 1992, y la *Teoría Macroeconómica* de George McCandless, publicada por Prentice Hall en 1993. En ambos casos los autores son profesores de Economía de la Universidad de Chicago, centro universitario que, como es sabido, ha sido premiado durante los tres últimos años con el Nobel de Economía en reconocimiento de la labor desarrollada por Markowitz, Miller, Coase y Becker.

2. La microeconomía reinterpretada.

Si usted es de los que piensan que la Economía es una disciplina circunscrita al tratamiento de los asuntos relacionados con el dinero o con las transacciones que se efectúan en el seno de mercados "explícitos", como de hecho mucha gente ajena al mundo académico piensa, entonces no hay duda: el texto de David Friedman es su libro de introducción a la Economía.

La concepción restrictiva de la Economía como ciencia del mercado podría llevarnos a la engañosa conclusión de que la ciencia económica es de escasa utilidad para el estudio de aquellas economías en las que el mercado juega un papel menor o mínimo. El caso particular de la economía española podría ser un ejemplo pertinente. España ha constituido tradicionalmente una economía donde el mercado jugaba, en el mejor de los casos, un papel secundario en la asignación de recursos. Salvo limitados y tardíos intentos de liberalización, la economía española se apoyó hasta entrados los 70 en un alto grado de intervención pública a través de un entramado de regulaciones cuyas secuelas son aún claramente apreciables. Esta intervención no se reflejaba en los convencionales indicadores presupuestarios relativos al gasto público e impuestos. Sin embargo, un breve repaso a la historia económica española del último siglo nos revela la existencia de episodios que dificultaban o imposibilitaban la competencia intra e internacional de la economía española. A modo de listado no exhaustivo podríamos mencionar el secular proteccionismo comercial de la industria siderúrgica y textil, las barreras a los movimientos internacionales de capital, el control del sistema crediticio (fijación de tipos de interés activos y pasivos, financiación privilegiada hacia sectores declarados prioritarios, deuda pública automáticamente pignorable, ...), la legislación financiera inductora de mercados de valores estrechos o una legislación laboral que convertía la mano de obra en factor de producción fijo.

En una economía como la española parecía dominar la creencia de que era más apropiado saber Derecho que Economía. Conocer los entresijos de la legislación de contenido económico se interpretaba más fructífero que dominar las leyes de funcionamiento de unos mercados cuya existencia era, al fin y al cabo, más virtual que real. No es casualidad que una parte significativa de los economistas hoy considerados maestros por el resto de la profesión se formaran como juristas antes de adentrarse en el estudio de la Economía; cierto es, también, que hasta finales de los años 40 la universidad española (la Universidad de Madrid, concretamente) no produjo las primeras promociones de licenciados en Economía. Tampoco es casualidad que durante décadas el principal demandante de economistas no fuera el sector empresarial (se preferían abogados o ingenieros a economistas) sino la Administración Pública, necesitada ésta de expertos en regulación (controles, prohibiciones y autorizaciones), planificación (planes de desarrollo) e intervención pública directa (empresas públicas).

Hoy, la economía española comienza a exhibir caracteres bien distintos, no exentos, sin embargo, de una naturaleza claramente contradictoria. En la última década el sector público se ha consolidado como el agente económico de mayor importancia según las cifras de la contabilidad nacional. Simultáneamente, las expectativas desencadenadas por la proximidad de un mercado único europeo han hecho que *mercado y competitividad* y, como corolario, *libertad de elegir*, vayan convirtiéndose de modo paulatino en slogans de aceptación general entre empresarios, consumidores, inversores e, irónicamente, la propia Administración Pública. No es nuestra intención valorar si tal aceptación es nominal o efectiva; baste decir, en cualquier caso, que los ojos se han vuelto hacia el mercado como mecanismo de asignación de recursos.

Libros como el de Friedman nos recuerdan que la Economía no es sólo la ciencia del mercado. Su lectura le permitirá comprobar que la Economía también extiende su campo de aplicación a la actividad desarrollada fuera del mercado e incluso a comportamientos de naturaleza aparentemente no económica. La propia intervención pública (comportamiento político, regulación, comportamiento burocrático, ...), a la que antes nos referíamos al hablar de la economía española, es susceptible de análisis por parte de la ciencia económica.

La idea que domina en el trabajo de Friedman es que la Economía no se limita a responder a un conjunto de preguntas concretas, sino que es una forma de comprender el comportamiento humano. Esta forma de comprensión del comportamiento humano toma como nociones centrales las de racionalidad individual y equilibrio. A quien esté familiarizado con las contribuciones de Gary Becker (1976) le bastará una lectura superficial del texto de Friedman para descubrir en él la influencia del premio Nobel de Economía de 1992. No es de extrañar que el libro incorpore un elogioso prólogo de Becker. Dicho esto, tampoco debería sorprender que sea la inclusión de aplicaciones no convencionales del análisis económico un elemento distintivo fundamental que el libro de Friedman presenta respecto a otros sustitutivos disponibles en el mercado de introducciones a la Economía.

La aproximación beckeriana al estudio del comportamiento humano nos lleva, por ejemplo, a interpretar el Código Penal como una lista de precios asociados con cada una de las conductas tipificadas, a los niños como bienes de consumo duradero que generan rendimientos psíquicos y monetarios a los padres, a los trabajadores como stocks de capital humano resultado de inversiones previas en educación y formación profesional y a las parejas como el resultado de actos de elección por parte de hombres y mujeres con el propósito de maximizar sus rentas.

La incorporación por parte de Friedman de sendos capítulos dedicados al mercado político, a la Economía del derecho y del comportamiento delictivo, y a la Economía del amor y del matrimonio, convierten al texto en un puente que facilita la conexión entre la Economía y otras ciencias sociales. Este rasgo hace del libro de Friedman un instrumento apropiado para la adquisición de conocimientos económicos en titulaciones universitarias centradas en el estudio de la sociología, el Derecho y la ciencia política. Paralelamente, el libro descubre al estudiante de Economía y Administración de Empresas un campo de aplicación del análisis económico mucho más amplio que el descrito por los textos tradicionalmente empleados en la universidad española.

En contraste con una tradición algo arraigada entre los autores españoles y, afortunadamente, en franca decadencia, el libro de Friedman no recibe al lector que por vez primera se adentra en la Economía con un compendio más o menos exhaustivo de definiciones y clasificaciones de la ciencia económica. Bien es sabido que las tareas taxonómicas en torno a lo que es y no es lo económico, a lo que verdaderamente constituye o no un bien en sentido económico, a lo que es o debería ser el objeto material o formal de la Economía, ... generan pobres resultados desde un punto de vista pedagógico. Se puede intentar describir, pero irremediablemente el sabor del pastel sólo se conoce tras probarlo. Esta parece ser una estrategia empleada por Friedman a lo largo del texto. Para ello, emplea diversos recursos; entre ellos, "puzzles", chistes económicos" y numerosos ejemplos cargados de apreciable intuición. Conviene advertir al lector que Friedman dota a su libro de un estilo desenfadado y, en no pocas ocasiones, provocativo.

En cuanto a su utilización docente, el texto de Friedman puede emplearse tanto en cursos de iniciación a la microeconomía como en cursos de microeconomía intermedia. El libro contiene 22 capítulos y está subdividido en 6 secciones. La sección quinta, la referida a aplicaciones no convencionales, constituye, en sí misma, un buen complemento para cualquier texto más convencional de microeconomía y puede ser de gran utilidad para estudiantes de otras ciencias sociales. Las cinco secciones restantes incorporan la materia propia de cualquier libro de microeconomía de este nivel. Al igual que sucede con el texto de McCandless, el empleo de las matemáticas no representa una *barrera de entrada* para la lectura del libro de Friedman. Friedman relega el tratamiento analítico a epígrafes opcionales ubicados al final de cada capítulo. Esta característica, muy deseable en tanto libro de introducción, se vuelve, en cambio, limitativa

cuando se pretende su utilización como texto para un curso intermedio más matemáticamente orientado.

3. El frustrante mundo de la macroeconomía.

Para el lego en Economía la macroeconomía se reduce a unas cuantas palabras: inflación, paro, déficit de las administraciones públicas, devaluación y, de un tiempo a esta parte, indicadores de convergencia. Basta enunciar esta breve lista para que cualquiera entienda qué cosas preocupan a la macroeconomía y a los macroeconomistas.

Pero no menos preocupante y, sin duda, no tan fácil de entender, es que esa literatura llamada macroeconomía que, tal y como es interpretada convencionalmente, nace en los años 30 de este siglo, haya generado en su relativamente corta vida un número tan elevado de modelos mutuamente excluyentes, todos ellos supuestamente capaces de explicar un mismo conjunto de fenómenos. Si le parece exagerada esta afirmación, elija al azar a dos amigos economistas y pregúnteles qué causa, según ellos, la inflación o el paro. Comprobará cuán baja es la probabilidad de coincidencia de diagnóstico.

No es éste lugar para extenderse en reflexiones en torno a la historia de la macroeconomía, pero como ilustración de lo expuesto en el párrafo anterior permítame el lector sugerirle una forma sencilla de tomar conciencia de las variantes macroeconómicas disponibles. Construya un cuadro de doble entrada. De un lado distinga entre la macroeconomía agregativa, estilo de hacer macroeconomía dominante hasta los años 70, y los modernos microfundamentos de la macroeconomía. De otro lado, distinga entre la aproximación clásica o neoclásica y la aproximación keynesiana al estudio de la macroeconomía. Le anticipo que de la construcción de este cuadro no obtendrá cuatro respuestas, sino unas cuantas más.

La macroeconomía se ha convertido en el campo del conocimiento económico que más cambios, y de mayor entidad, ha experimentado en los últimos veinte años. Para muchos economistas la macroeconomía representa una fuente constante de frustraciones; aquéllos que se graduaron en los 70, o antes, y han venido ejerciendo su profesión fuera del mundo académico, encuentran sumamente difícil, cuando no imposible, comprender el contenido de los artículos de macroeconomía que las revistas especializadas de los años 80 y 90 contienen. En lugar del diagrama IS-LM o el multiplicador del gasto autónomo, los actuales artículos de macroeconomía exhiben agentes representativos, diagramas de fase o ecuaciones de Euler.

Para otros economistas, normalmente las generaciones más jóvenes, los cambios experimentados por la macroeconomía son un síntoma de vitalidad científica, un testimonio del proceso de destrucción creadora por el que pasa la literatura y, en cualquier caso, un desafiante reto que están dispuestos a aceptar e intentar superar. Para estas generaciones de economistas, el que la macroeconomía sea hoy difícilmente distinguible de lo que treinta años atrás se denominaba economía matemática, representa un acercamiento de la Economía a esas otras disciplinas que, tradicionalmente, han gozado del reconocimiento de su carácter científico. Desde la perspectiva de los jóvenes economistas académicos, la Economía estaría alcanzando su mayoría de edad como disciplina científica.

Mientras tanto, el hombre de la calle observa con perplejidad el mundo de los economistas, académicos y no académicos. No termina de entender por qué es tan compleja la explicación y resolución de fenómenos tales como el desempleo o la inflación, o por qué parecen irremediables las fluctuaciones cíclicas del nivel de actividad económica. Alcanza, eso sí, a descubrir en los

economistas un lenguaje esotérico, al tiempo que suele, resignadamente, acabar por comparar el éxito predictivo de los economistas con el de los meteorólogos.

Por su parte, los políticos, siempre a medio camino entre el hombre de la calle y el técnico, el economista, suelen manifestar cierta propensión a interpretar el mundo económico como un mundo maleable, como si la Economía fuera una disciplina ingenieril y el voluntarismo político un instrumento capaz de suplir esas leyes, más o menos invisibles, de funcionamiento de los mercados y de comportamiento optimizador de los individuos. En oportunidades como ésta, resulta apropiado recordar lo que me decía un economista, muy respetado en nuestro país, en una conversación mantenida meses atrás: "es posible que el economista no sepa mucho acerca del funcionamiento de la economía, pero los no economistas saben, sin lugar a dudas, aún mucho menos".

No sé hasta qué punto será así en otros países, pero en España, de un tiempo a esta parte, viene reivindicándose entre los políticos la preferencia por una política microeconómica en desfavor de la política macroeconómica. Lo que subyace tras esto es el reconocimiento del fracaso de las políticas macroeconómicas (monetaria y fiscal) aplicadas en los últimos años en la lucha contra la inflación y el paro. Resulta curiosa esta defensa de la microeconomía frente a la macroeconomía. La curiosidad radica en que un fenómeno relativamente paralelo, aunque motivado por razones distintas, se ha venido dando en el mundo académico de los economistas. Desde los años 70, la macroeconomía se ha ido microeconomizando. Este proceso de microeconomización es el responsable de esos profundos cambios acaecidos en la literatura macroeconómica a los que aludíamos más arriba. Hoy se distingue entre una macroeconomía agregativa, dominante hasta los años 70, que engloba el keynesianismo de la *síntesis neoclásica* y el *monetarismo*, y los llamados *microfundamentos de la macroeconomía*, denominación bajo la cual se incluyen líneas de investigación tales como la *nueva macroeconomía clásica* y la *nueva macroeconomía keynesiana*, además de la *macroeconomía del equilibrio no walrasiano*.

El libro de McCandless constituye una introducción a ese mundo de la macroeconomía que, por lo dicho más arriba, bien podríamos calificar de frustrante y desafiante. El autor persigue en su exposición un delicado equilibrio entre sencillez, rigor y modernidad, tarea de la que, ciertamente, sale airoso. La *Teoría Macroeconómica* de McCandless se diferencia de textos pretéritos que iniciaban el estudio de la macroeconomía a partir de una discusión excesivamente pormenorizada de la contabilidad nacional. Esta estrategia pedagógica ha llevado al estudiante a confundir, con más frecuencia de la deseable, "estados contables" con "teoría económica", es decir, "medición" con "comportamiento". En su lugar, el libro de McCandless toma como punto de partida el análisis elemental del comportamiento de consumidores y productores, esto es, inicia su andadura a partir de rudimentos microeconómicos.

El texto abarca, a lo largo de sus 18 capítulos, tanto la macroeconomía convencional o agregativa como aspectos propios de la moderna microfundamentación de la macroeconomía. El libro aborda la caracterización diferencial de las aproximaciones clásica y keynesiana, las posibilidades de intercambio entre paro e inflación que realmente se ocultan tras la curva de Phillips, los mecanismos de formación de expectativas (incluido el de Muth), la explicación del ciclo económico, la conceptualización de las relaciones entre gobierno y demás agentes como un juego y la extensión del análisis macroeconómico a una economía abierta, además del estudio del dinero y su papel en las fluctuaciones cíclicas.

En una obra introductoria de dimensiones convencionales es natural que se produzcan exclusiones de parte de la literatura, especialmente de aquella que incorpora una complejidad que

sobrepasa el nivel de un estudiante de un primer curso universitario de macroeconomía. Estas inevitables exclusiones pueden revelar, por otra parte, las preferencias y sesgos del autor. En el mercado de libros introductorios, ejemplos paradigmáticos podrían ser los de Lipsey o Samuelson, la inmensa mayoría de los textos han mostrado tradicionalmente un sesgo keynesiano. En McCandless, por el contrario, la orientación dominante es la neoclásica. El autor opta por prescindir de referencias a los fundamentos microeconómicos de carácter keynesiano: modelos de precios fijos y nueva macroeconomía keynesiana. En descargo del autor debemos decir que tampoco hay una consideración explícita de la moderna literatura neoclásica de ciclos reales.

Otro elemento distintivo del libro radica en el tratamiento de los enfoques agregativos keynesiano y clásico. El autor no hace uso explícito de los diagramas IS-LM, si bien razona en términos de demanda y oferta agregadas. Esto puede decepcionar a quienes todavía creen que macroeconomía y síntesis neoclásica constituyen una unidad indivisible y que, consecuentemente, no hay mejor forma de adentrarse en el razonamiento macroeconómico que aprendiendo a mover hacia izquierda y derecha las curvas IS-LM. En cualquier caso, se podría haber incluido un capítulo dedicado al diagrama de Hicks sin alterar la línea expositiva del libro.

El carácter introductorio del libro se refleja en su sencillo estilo expositivo y en la ausencia de aparato matemático, este último siempre disuasorio en obras introductorias. A pesar de ello, y éste es un gran mérito del autor, el texto acerca al lector a áreas de la literatura macroeconómica tradicionalmente propias de textos intermedios o incluso avanzados. Nos referimos especialmente a la literatura de expectativas racionales, al modelo de Lucas de ciclos de equilibrio, a la teoría de juegos y su aplicación a la macroeconomía estratégica, y a la literatura de la elección pública en su conexión con la política macroeconómica. Este es el rasgo más sobresaliente y la aportación más valiosa del trabajo de McCandless.

4. Programación académica y Economía básica: a modo de epílogo.

¿Qué contenidos deben incluirse u omitirse en un curso de introducción a la Economía? No parece que sea ésta una pregunta de respuesta exenta de posible controversia. Desde luego, lo que no parece ser es una pregunta que pueda responderse de una vez para siempre. La propia evolución de la ciencia económica, al ritmo al que se produce la consolidación de las agendas de investigación que incorporan nuevas aportaciones, impone el carácter cambiante de la respuesta.

Cuando repasamos la historia de la enseñanza de la Economía en España, aunque incómodo, es innegable el hecho de que la llamada revolución keynesiana de finales de los 30 fue descubierta en nuestras aulas en los años 60 o que la denominada revolución de las expectativas racionales y del empleo de los modelos de equilibrio dinámico de los primeros 70 (no nos referimos a los modelos IS-LM-curva de Phillips + expectativas racionales) sigue sin incorporarse, con carácter general, en los cursos introductorios o intermedios.

Si prestamos atención al campo microeconómico, la impresión no es mucho más positiva. ¿Cuántos de los recién licenciados en Economía conocen, al menos superficialmente, las contribuciones de Markowitz, Sharpe, Miller, Coase o Becker, autores premiados en los últimos años con el Nobel de Economía por aportaciones realizadas varias décadas atrás? Lamentablemente, la respuesta no puede ser más desesperanzadora.

En parte, estos sempiternos retrasos en la renovación de los contenidos de los cursos elementales de Economía en España obedecen a una inadecuada elección del libro de texto. La consideración de otros factores explicativos nos llevaría a extendernos más allá de lo previsto

para esta ocasión. Es posible caer en la tentación de pensar que tanto las contribuciones de los Nobel referidos más arriba como los contenidos de la moderna macroeconomía son demasiado "complicados" como para ser materia de enseñanza en un primer o segundo curso universitario de Economía. Hay quienes sostienen que, antes de abordar estas materias, el alumno debe enfrentarse a una sucesión de cursos específicos de matemáticas avanzadas, programación dinámica, teoría de juegos y econometría. A los que tengan esta visión de la Economía como ciencia inexpugnable, esto es, de disciplina con proposiciones fundamentales cuya comprensión es sólo alcanzable por unos pocos, les invito a que hojeen los libros de Friedman y McCandless.

REFERENCIAS

Becker, Gary S. (1976), *The Economic Approach to Human Behavior*, (Chicago: University of Chicago Press).

Febrero, Ramón (1992a), "Becker y el Imperialismo Neoclásico", *Cambio* 16, nº 1092.

Febrero, Ramón (1992b), "Prólogo a la Edición Española", en Friedman (1992).

Febrero, Ramón (1993), "Prólogo a la Edición Española", en McCandless (1993)

Friedman, David D. (1992), *Teoría de los Precios*, (Madrid: Centro de Estudios Superiores "Ramón Carande").

McCandless Jr., George T. (1993), *Teoría Macroeconómica*, (Madrid: Prentice Hall).

EL COSTE DE LA EMANCIPACION AMERICANA

Leandro Prado de la Escosura y Samuel Amaral (eds.), La independencia americana: consecuencias económicas, Alianza, Madrid, 1993, 329 págs.

Cuando aún resuenan las múltiples voces alzadas en pro y en contra de la celebración del Quinto Centenario del descubrimiento de América, y cuando las bibliotecas están enriquecidas con los numerosos libros escritos y publicados con ese motivo en los últimos años, llega este volumen coeditado por Leandro Prados de la Escosura y Samuel Amaral, que aborda una cuestión a la vez original y trascendente. Se han debatido con apasionamiento -y con mayor o menor profundidad- las consecuencias sobre las sociedades indígenas americanas de la dominación española y portuguesa. El libro que comentamos trata de lo opuesto: de los efectos económicos que tuvo la retirada de españoles y portugueses de sus dominios americanos, no sólo aquellos efectos experimentados en las economías americanas, sino también en las antiguas metrópolis. La ruptura de los lazos comerciales y económicos privilegiados entre España o Portugal y sus territorios ultramarinos pudo significar, en principio, la liberación, para los habitantes de esos territorios, de gravámenes fiscales impuestos por los dominadores y la aparición de nuevas oportunidades para comerciar y producir en las economías de los dominados, una vez extinguidos, tras la independencia, los reglamentos mercantiles exclusivos que impedían el libre intercambio con los países extranjeros. De modo similar, cabe pensar que la separación de los vínculos políticos cubre las naciones ibéricas y sus territorios americanos debió repercutir en un empeoramiento de la balanza de comercio de las antiguas potencias y en una disminución de sus ingresos fiscales. Ambas hipótesis han sido frecuentemente defendidas por la historiografía relativamente reciente, y también por la escrita poco tiempo después de producirse los movimientos independentistas. Sin embargo, hoy el panorama interpretativo es más complejo, como lo demuestra este libro. Tras la asimilación de sus once capítulos -debidos a especialistas de España, Portugal, Iberoamérica y Estados Unidos-, el lector saca la impresión de que los matices que es preciso introducir en la hipótesis tradicional sobre las consecuencias de la insurgencia americana son muchos. Ni la separación de España y Portugal se tradujo siempre en un aumento del bienestar económico y en el hallazgo de nuevas oportunidades de crecimiento para los países iberoamericanos, ni las consecuencias materiales que aquel hecho tuvo sobre las antiguas potencias coloniales fueron tan graves ni tan duraderas como frecuentemente se ha dicho.

Como expone John Coatsworth en el capítulo introductorio del libro, los costes del monopolio comercial eran reducidos para los territorios hispánicos de Ultramar, por la razón de ser muy baja -menos del 5 por 100 para México en 1800- la proporción de las exportaciones sobre la Renta Nacional. Sin embargo, para México y Perú, los envíos de recursos para la Corona, tanto en forma de impuestos como, sobre todo, en empréstitos más o menos forzosos, a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX -es decir, en ocasión de las guerras contra los británicos y luego contra los franceses- fueron relativamente importantes.

Observando el lado de los beneficios económicos derivados de la independencia, afirma Coatsworth que forzosamente fueron reducidos en los primeros decenios si se acepta la reducida importancia relativa del monopolio colonial del comercio y de las exacciones fiscales en tiempos

de paz. Más aún, de los capítulos de Linda y Richard Salvucci para México y de Alfonso Quiroz para Perú se deduce un crecimiento muy bajo de la *renta per cápita* entre los años de la independencia -década de 1820- y la segunda mitad del siglo XIX: un 0,5 por 100 anual en el caso de México. En el caso de Perú, una compleja serie de factores, tales como la destrucción provocada por la guerra de independencia, la errónea política proteccionista en lo comercial y la no menos equivocada política fiscal en relación con la minería de la plata y la general y prolongada desorganización de las instituciones por enfrentamientos políticos y militares, retrasaron los beneficios de la independencia, en términos de crecimiento económico, casi treinta años, según expone Quiroz.

Otros obstáculos que, en los diferentes capítulos, aparecen como freno al progreso económico de las repúblicas hispanoamericanas son la ausencia de transportes eficientes, hasta la tardía construcción del ferrocarril, y el efecto negativo del endeudamiento de los Estados, tanto a la hora de absorber ahorro y desplazar inversión en el sector privado como a la de provocar el desorden financiero, una vez que los gobiernos dejaban de cumplir sus obligaciones, en medio de caóticas y repetidas situaciones de desorden políticos y militar. Resulta interesante observar cómo, en todas estas circunstancias, pueden establecerse paralelos entre la economía española del siglo XIX, al menos antes de la Restauración de 1875, y las economías de las nuevas repúblicas en el mismo período.

No todas las naciones americanas hubieron de ver demoradas durante un largo período las consecuencias favorables del fin de su dependencia colonial. Para los países centroamericanos, a pesar de la ruptura de los vínculos con España, y más tarde la disolución de la Federación Centroamericana en 1839, y la absoluta inestabilidad política y terrible conflictividad bélica por la que la región hubo de atravesar (cincuenta y una batallas combatió el ejército guatemalteco entre 1824 y 1842), hubo una reorganización de las fuerzas económicas con resultados positivos. En ello influyó sobre todo -según explica Héctor Lindo-Fuentes- la incorporación de California a los Estados Unidos y la fiebre del oro, que sirvieron de estímulo al área centro americana del Pacífico, unidos estos hechos a la inestabilidad política y económica de México a mediados del siglo XIX, que le hicieron perder dicha oportunidad.

En Argentina, Samuel Amaral afirma que el mercantilismo, como política económica, sobrevivió a la independencia respecto a España, aunque en lucha contra un liberalismo comercial cada vez más pujante. Por otro lado, observa este autor cómo, si bien el monopolio mercantil de la época colonial y el complejo sistema fiscal anterior a la emancipación se convirtieron en rémoras al progreso económico del Río de la Plata, la dominación española no estaba exenta de ventajas. Una de ellas era la provisión relativamente eficaz y barata de servicios colectivos como seguridad y justicia. Estos servicios, que contribuían a disminuir los costes de transacción, fueron menos acertadamente dispensados tras la independencia. La división del Virreinato de la Plata, cuyo centro era Buenos Aires, en espacios dominados por poderes locales, aunque formalmente unidos, hizo que se cuestionara la asignación de la responsabilidad de funciones como la seguridad y la defensa entre Buenos Aires y las provincias. Al mismo tiempo, entre el interior y la capital surgió el enfrentamiento de los partidarios del proteccionismo -los poderes provinciales ganaderos y agrícolas- y los del librecambio, muy fuertes en Buenos Aires. Finalmente, los rioplatenses continuaron su política librecambista hasta que fue aceptada, para toda la nación, por la Constitución de 1853. La economía de Buenos Aires se vio extraordinariamente favorecida por dicha política, al servir el puerto de la ciudad de distribuidor de mercancías extranjeras en el interior del país y de productos agrarios del interior hacia fuera. La política de librecambio habría servido para acentuar las ventajas de la especialización sobre la productividad.

Un caso singular es el de un país que accedió tardíamente a la independencia: Cuba. ¿Cuál fue la evolución económica de la isla durante una época de tan difícil reorganización institucional para el resto de Iberoamérica? Hasta la segunda mitad del siglo XIX las exportaciones de azúcar aumentaron a un ritmo sostenido y fuerte, al tiempo que las innovaciones tecnológicas en la producción y el transporte elevaron la productividad, por lo cual estas ganancias pudieron compensar la caída en el precio del producto una vez que su oferta se multiplicó. Además de la producción de azúcar, otras actividades como la tabaquera o la alcoholera complementaron el auge económico cubano. Pero la isla no estaba exenta de problemas, el más grave de los cuales fue la inestabilidad y el empeoramiento de las expectativas provocado por el surgimiento del impulso independentista en 1868, así como las perturbaciones derivadas de la liberación de los esclavos. Destacan de este capítulo tres conclusiones: una es la extraordinaria importancia que tuvo el sector exportador en la prosperidad cubana del siglo XIX, siendo muy superior el grado de apertura de esta economía a la del resto de las naciones hispanoamericanas en aquel tiempo. La segunda conclusión se refiere a la temprana inclusión del sector exterior de la economía cubana en los mercados estadounidenses, lo cual contradice la visión de Cuba como mercado férreamente protegido para las importaciones procedentes de España, aunque en determinados productos como las harinas dicha visión pueda ser aceptable. La tercera conclusión, y más llamativa, es el alto nivel de renta por habitante de Cuba a mediados del siglo XIX, la cual, -según Pedro Fraile y Frank y Linda Salvucci- no sólo era muy superior a la de México (el doble o más), sino que superaba la de países como Francia, Suecia o Dinamarca. La agitada vida política y social de la isla, a partir de 1860, habrían frenado ese espectacular crecimiento.

Por último, dentro de este libro deben resaltarse los capítulos dedicados a Portugal, por Jorge Miguel Pedreira, y a España, por Leandro Prados de la Escosura. Según Pedreira, la pérdida de Brasil hizo experimentar graves pérdidas a la economía portuguesa, principalmente a los sectores manufactureros exportadores, haciendo que Portugal -sustituida en su función de suministradora de manufacturas por Gran Bretaña- pasara a especializarse económicamente en productos primarios, con lo cual se redujeron las posibilidades de modernización en el siglo XIX. Sin embargo, Brasil no dejó de ofrecer oportunidades favorables a la economía portuguesa, denotando en ello una relación económica menos traumática que la de España con sus antiguos territorios. Así, el Imperio y luego República del Brasil absorbió un número considerable de emigrantes portugueses, la navegación comercial de Portugal con su antigua colonia no se interrumpió y los empresarios portugueses conservaron un sector privilegiado en el comercio brasileño, Pedreira concluye que, en cualquier caso, la relativa parvedad del comercio colonial para Portugal, antes de 1820, hace que la independencia de Brasil no pueda explicar el subdesarrollo portugués de épocas posteriores.

Algunos de los elementos contenidos en la argumentación de Jorge Miguel Pedreira resultan próximos a la interpretación que hace Leandro Prados de Escosura de las consecuencias para la economía española de la pérdida de los territorios de Ultramar. Es éste un tema polémico, ya que otros autores, como Josep Fontana, han defendido la existencia de efectos negativos de aquel hecho histórico sobre el comercio español y sobre el conjunto de la economía peninsular. Frente a esta posición, Leandro Prados subraya la flexibilidad de los sectores más dinámicos de la economía española, que supieron adaptarse a la pérdida de los mercados americanos, sustituyéndolos por otros, dándose además la afortunada circunstancia -como el mismo Prado de la Escosura puso en evidencia hace algún tiempo- de que el crecimiento económico de la Europa septentrional y central compensó en parte dicha pérdida. No obstante, Leandro Prados acepta la existencia de consecuencias negativas del final del Imperio, tanto en términos comerciales como financieros, aunque limitadas a corto plazo.

En suma, se trata éste de un libro sumamente interesante y rico de sugerencias y de revelaciones sobre una cuestión que, aunque muy próxima a la historia reciente de España, no es demasiado conocida, y sobre todo debatida, por aquellos interesados en nuestro pasado económico que no son especialistas en relaciones con Iberoamérica. Por esta razón debe felicitarse a los editores (y autores de sendos estudios), y también por dos logros: reducir a poco más de 300 páginas una cantidad tan densa de información y conseguir un nivel bastante homogéneo en la calidad de las distintas colaboraciones.

Pedro Tedde de Lorca.

METODOS CUANTITATIVOS Y ANALISIS ECONOMICO

Federico Prades^(*).

Destaca el comentarista que la utilización de los métodos cuantitativos en el análisis de la coyuntura económica constituye una garantía de objetividad y, por consiguiente, de la calidad en la valoración de la situación y del diseño de las políticas económicas. La abundante información estadística junto con los potentes medios de cálculo hoy en día disponibles hacen que el recurso a tales técnicas sea imprescindible. La obra que se comenta constituye una decisiva aportación en este campo y cubre una importante laguna.

Disponemos actualmente los analistas económicos, en su sentido más amplio, de un manual que venía echándose realmente en falta: "*Métodos cuantitativos para el análisis de la coyuntura económica*". A. Espasa y J.R. Cancelo eds. (Alianza-Economía, Madrid, 1993).

El propósito de dicho volumen, culminado con un notable éxito, es el de capacitar al lector para interpretar adecuadamente y para extraer el máximo rendimiento posible a la información que nos proporcionan las series temporales. A partir de dichos análisis, el lector se encontrará igualmente capacitado para la elaboración e interpretación de previsiones, siendo oportunamente alertado sobre sus eventuales limitaciones y deficiencias.

Uno de los aspectos distintivos de la obra es su carácter fundamentalmente práctico ya que esta dirigido al "usuario" de los modelos de análisis y de previsión y no a la tarea, mucho más ardua y compleja, que corresponde al "constructor" de dichos modelos. Con ello, se facilita considerablemente su asimilación y se amplía notablemente el colectivo de potenciales usuarios. Cabe igualmente señalar que la utilidad de los métodos expuestos no queda limitada al análisis macroeconómico -ya sea a nivel nacional, regional o sectorial-, sino que puede aplicarse, con igual provecho, en el ámbito microeconómico o empresarial.

Tras una interesante introducción en la que se presenta un panorama general de los objetivos y del contenido de la obra, el texto se divide en dos grandes bloques. El primero de ellos es de carácter fundamentalmente metodológico, mientras que el segundo ilustra prácticamente la aplicación de dichos modelos a determinados aspectos particularmente relevantes de la economía española.

El primero de estos bloques, se inicia con la presentación y discusión del análisis de las series temporales mediante modelos univariantes, en los que la información se extrae exclusivamente a partir del comportamiento y la descomposición de la propia serie analizada. A continuación, se introduce el estudio de modelos econométricos en los que el análisis se enriquece mediante la incorporación de determinadas variables explicativas, de acuerdo con los fundamentos teóricos más sólidos posibles, lo que proporciona una apreciable información sobre la contribución de cada

^(*) Federico Prades. Asesor Económico de la AEB y ex-Director General de Previsión y Coyuntura del Ministerio de Economía y Hacienda.

una de dichas variables al fenómeno estudiado. Dentro del apartado metodológico se analizan posteriormente los aspectos básicos de un fenómeno económico a través de la extracción de señales lo que permite desagregar una serie temporal en sus distintos componentes.

Presenta un particular interés, por su originalidad y relevancia, la discusión relativa al cálculo de las tasas de variación de una variable económica. Las tasas de variación constituyen el vehículo más frecuentemente utilizado para describir el comportamiento de una variable o para apoyar un determinado razonamiento. No obstante, esta discusión pone claramente de manifiesto que, muy frecuentemente, el uso de las tasas de crecimiento resulta abusivo, erróneo y desorientativo. Dicho capítulo concluye planteando la utilización del concepto de "velocidad subyacente de la evolución de un fenómeno económico" como medio para evitar las confusiones que origina el uso indiscriminado de las tasas de variación.

Por último, dentro del apartado relativo a la presentación de los aspectos metodológicos, se incluye un capítulo particularmente útil en el que se resume el contenido y las diferentes etapas que debe cubrir un análisis de la coyuntura económica. Dicha presentación incorpora aspectos tan concretos como la confección de cuadros y gráficos destinados a ilustrar los resultados de los distintos análisis cuantitativos.

El segundo bloque de la obra está conformado por el análisis práctico de cuatro casos relativos a la economía española que ilustran las diferentes metodologías anteriormente expuestas.

La primera de dichas aplicaciones analiza mediante un modelo univariante la evolución de la producción industrial, una de las series más "rebeldes" y de difícil interpretación que por otra parte se utiliza comúnmente como variable de referencia para la identificación del ciclo económico. El segundo estudio está referido al análisis de la balanza comercial y pone de manifiesto la necesidad de tratar diferenciadamente el comportamiento de las exportaciones y de las importaciones. La tercera aplicación esta dedicada al análisis de la inflación e introduce el concepto ya acuñado de "inflación subyacente", como medida de particular interés y relevancia en el seguimiento de la evolución del nivel general de precios. Este análisis ilustra el uso de modelos con indicadores adelantados, poniendo de manifiesto su superioridad en materia de predicción frente a los modelos univariantes. La última aplicación se refiere al análisis del sector turístico español mediante un modelo econométrico causal, del que se desprende la necesidad de diferenciar en la explicación de su comportamiento entre países clientes y países competidores a través de la incorporación de sus precios relativos y tipos de cambio respectivos.

En síntesis, la obra editada por A. Espasa y J.R. Cancelo constituye una notable contribución al análisis de los fenómenos económicos y de la coyuntura mediante el adecuado tratamiento cuantitativo de las series temporales. En los tiempos que corren, caracterizados por una abundante información estadística y potentes medios de cálculo, ningún profesional puede prescindir de la apreciable información que aporta el análisis cuantitativo de las series temporales. La aplicación de dichas técnicas ofrece una garantía de objetividad que evitará valoraciones erróneas, mejorará la calidad de los análisis y, por consiguiente, el propio diseño de las políticas y estrategias.

Debe señalarse, por último, que la solidez del estudio, fruto de una dilatada dedicación y experiencia, viene avalada por el reconocido prestigio de sus autores. A. Espasa obtuvo su Doctorado en la London School of Economics tras elaborar una brillante tesis sobre modelos econométricos dinámicos, ha dedicado quince años de su actividad profesional en el Servicio de

Estudios del Banco de España como responsable de la Unidad de Métodos Cuantitativos y actualmente ocupa la cátedra de Econometría en la Universidad Carlos III. Su fructífera labor profesional ha sido recientemente reconocida con la concesión del Premio de Economía Rey Jaime I en 1991.

NOTICIAS DE LIBROS

Las Cajas de Ahorros y el Futuro desde su Historia.

Luis Palacios Bañuelos

Madrid, 1992, IDEOR (Instituto de Estudios y Organización), 114 págs.

El autor, catedrático y experto en temas de Cajas de Ahorros, ha escrito este libro con el fin de contribuir a divulgar la información existente sobre Cajas de Ahorro. El libro, prologado por Juan Velarde, se estructura en cuatro capítulos. En los tres primeros capítulos se tratan respectivamente el futuro de las Cajas de Ahorro, sus señas de identidad y la herencia del pasado, y, en el último, se exponen ordenadamente algunas conclusiones. En ellas se reflexiona sobre su origen, su obra benéfico-social, y el papel de los órganos rectores en el actual proceso de bancarización de las Cajas de Ahorros. En conjunto, es un libro de fácil lectura, que, en pocas páginas, proporciona al lector una visión muy clara de lo que han sido las Cajas de Ahorros y de su situación actual.

¿Son las Cajas y los Bancos Estratégicamente Equivalentes?

Juan Coello Aranda

Madrid, 1993, CEMFI, 38 págs.

Recientemente se ha publicado, con el número 9304 de la serie de Documentos de Trabajo del Centro de Estudios Monetarios y Financieros, una versión revisada de la tesina que el autor realizó para completar el Programa de Estudios de Postgrado. En ella se analiza el mercado de depósitos español en el período 1985-1991 y se compara el comportamiento estratégico de la banca y de las cajas de ahorro. El trabajo se estructura en cinco secciones. En la primera sección, se presenta y describe este trabajo. En la segunda, se repasan los acontecimientos relevantes en el mercado de depósitos y se exponen las razones de la elección del período mencionado. En la tercera, se presenta el modelo teórico a contrastar. En la cuarta, se describe la base de datos utilizada. En la quinta, se recogen los resultados obtenidos. Y, en la última, se resumen los resultados y se indican posibles extensiones a este trabajo. Los resultados, indican la existencia de una curva de oferta de depósitos bastante rígida y, también, la presencia de una sensibilidad baja del volumen de depósitos agregado al tipo de interés del mercado. En general, se trata de un trabajo técnico con cierto grado de abstracción, pero de gran interés para la comprensión del comportamiento de Cajas y Bancos en el mercado de depósitos.

El Sistema Monetario Europeo.

Sara González y Juan Mascareñas
Madrid, 1993, Eudema Economía, 96 págs.

En este libro se analizan las características del SME y de la Unión Monetaria Europea. El libro se divide en nueve capítulos en los que se estudian diferentes aspectos del origen y desarrollo del SME. En particular, se tratan respectivamente los aspectos monetarios previos a la creación del SME, la creación del SME, el compromiso cambiario y el sistema de intervención, el ECU y su utilización privada, los mecanismos de crédito y financiación del SME, su evolución, la Unión Monetaria Europea y el futuro del SME. El libro es de gran actualidad y está bien ordenado. Su contenido es descriptivo, cubre ampliamente el tema tratado, es claro y a la vez conciso y será muy útil al lector que quiera conocer el funcionamiento del SME.

La Palanca de la Riqueza. Creatividad Tecnológica y Progreso Económico.

Joel Mokyr
Madrid, 1993, Alianza Universidad, 433 págs.

Este libro es la traducción de la obra originalmente publicada en inglés con el título "The Lever of Riches. Technological Creativity and Economic Progress". En él se intenta explicar cómo la creatividad tecnológica es la causa principal de crecimiento económico. El libro se divide en cuatro partes. En la primera se hace una descripción del proceso de crecimiento económico y del progreso tecnológico. En la segunda, se narra la historia del progreso tecnológico desde la antigüedad hasta el principio del siglo XX. En la tercera, se analizan y comparan las diferentes tecnologías en diferentes culturas del mundo. Y, en la cuarta parte, se relaciona el cambio tecnológico y la evolución y se hacen unas reflexiones finales sobre el desarrollo tecnológico. En síntesis, es un libro interesante y original en el que se describe la historia de la innovación y en el que se pretende demostrar que la palanca económica es la que ha potenciado el desarrollo de la humanidad.

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA

Ultimos números publicados:

- N.º 52-53. La batalla de Maastricht y los problemas de la economía española.
N.º 54. Sistema Financiero 1993.

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

Ultimos números publicados:

- N.º 41. Planificación fiscal internacional.
N.º 42. Instituciones y mercados financieros. Modelos de gestión.

ECONOMIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Ultimos números publicados:

- N.º 11. Arco Mediterráneo.
N.º 12. La Rioja.

ESTUDIOS DE LA FUNDACION

Ultimo número publicado:

- N.º 6. Las áreas deprimidas de España.

FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL
Juan Hurtado de Mendoza, 14. 28036 Madrid. Tfno. 2504400

AÑO 1993



- | | |
|--|-------------|
| <input type="checkbox"/> Papeles de Economía Española (suscripción) | 6.800 Pts. |
| <input type="checkbox"/> Números sueltos | 2.000 Pts. |
| <input type="checkbox"/> Perspectivas del Sistema Financiero (suscripción) | 6.900 Pts. |
| <input type="checkbox"/> Cuadernos de Información Económica, un año | 12.000 Pts. |
| <input type="checkbox"/> Números sueltos | 1.600 Pts. |
| <input type="checkbox"/> Documentos de Trabajo (números sueltos)..... | 1.000 Pts. |
| <input type="checkbox"/> Microfichas de | 1.200 Pts. |

El pago lo efectuaré:

- Contra reembolso del primer envío Giro postal Núm..... Cheque bancario.
 Domicialización bancaria (facilítenos sus datos y autorización en hoja aparte)

Nombre o razón social

Actividad o Departamento

Domicilio Teléfono

Ciudad C.P. Provincia o país

Fecha

Firma o sello. 

Precio de este ejemplar de Cuadernos.- 1.600 pts.

