

CUADERNOS DE INFORMACION ECONOMICA

**DISEÑO POLITICO
Y
RECUPERACION ECONOMICA**



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

CUADERNOS DE INFORMACION ECONOMICA

**DISEÑO POLITICO
Y
RECUPERACION ECONOMICA**

SUMARIO

	Pág.
PRESENTACION	V
ECONOMIA ESPAÑOLA	1
Disenso político y recuperación económica.- <i>Enrique Fuentes Quintana, Victorio Valle Sánchez y Julio Alcaide Inchausti</i>	3
La EPA del primer trimestre de 1994.- <i>José de Hevia y Alfonso Novales</i>	28
Comentarios a las propuestas del Tribunal de Defensa de la Competencia para la liberalización de los servicios.- <i>Carlos Ocaña Pérez de Tudela</i>	34
Los servicios de transporte en el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia.- <i>Ginés de Rus Mendoza</i>	53
Cómo se puede atajar el daño causado por los monopolios de telecomunicaciones y audiovisuales y por qué es conveniente liberalizar cuanto antes.- <i>Eugenio Galdón</i>	56
El debate sobre la regulación del proceso urbanístico.- <i>Lluís Cases Pallares</i>	69
Crisis de empresas y crisis del Sistema Concursal: el marco institucional para la reasignación de recursos.- <i>Alvaro Espina</i>	75
Una perspectiva sobre la rémora fiscal inflacionaria en el IRPF.- <i>José M. Domínguez Martínez</i>	88
ECONOMIA INTERNACIONAL	97
Informe de la OCDE sobre la evaluación de la reforma estructural y enseñanzas para el futuro.- <i>Traducción y comentarios de Ricardo Cortes</i>	99
Dejando atrás la recesión.- <i>Juan Pérez-Campanero</i>	117
SISTEMA FINANCIERO	125
La crisis del mercado de deuda.- <i>Analistas Financieros Internacionales, S.A.</i>	127
Moody's confirma un Aa2 para España.- <i>José Manuel Rodríguez Carrasco</i>	132
RESUMEN DE PRENSA	137
Comentario de actualidad	139

La información económica en la prensa internacional	145
GRAFICO DEL MES	185
Indices de producción y clima industrial	187
INSTANTANEA ECONOMICA	191
Las claves de la crisis industrial	193
LOS LIBROS DEL MES	197
Del retorno a la primacía de la sociedad civil.- <i>Enrique Fuentes Quintana</i>	199
Respuesta a Enrique Fuentes Quintana.- <i>Víctor Pérez Díaz</i>	208

PRESENTACION

Según los indicadores disponibles, correspondientes al primer trimestre de 1994, la economía española sigue avanzando, en el proceso de recuperación de su actividad, incluso con mayor intensidad de la que cabría esperar a la luz del comportamiento de las variables económicas claves en los últimos meses de 1993 y que llevaron, por sus modestos resultados, a la mayoría de los analistas de coyuntura a formular sus moderados pronósticos para 1994.

Quizás el aspecto más destacable de la actual situación es que ese avance económico se produce en un clima de disenso y de duro enfrentamiento político, que viene anticipando, desde hace algún tiempo, la confrontación electoral del próximo 12 de junio. Disenso político y social que no ha impedido el inicio de un proceso de recuperación en una economía abierta al exterior, como es la española, en una favorable coyuntura internacional, pero que proyecta importantes sombras sobre las posibilidades de una consolidación futura de esa, aún incipiente, recuperación económica.

La recuperación de la economía española y su consolidación futura.

El trabajo de Enrique Fuentes Quintana, Victorio Valle y Julio Alcaide Inchausti con el que se inicia este número de "Cuadernos de Información Económica", parte de un análisis de los rasgos básicos que definen la actual situación de la economía española:

- 1. El crecimiento modesto, pero positivo, de la producción nacional (que según las diferentes estimaciones se situaría entre un 0,5 y un 1 por cien en el primer trimestre de 1994 respecto a igual período del año anterior).*
- 2. Un crecimiento impulsado como motor fundamental por las exportaciones y por el turismo. Un aspecto que no sólo constituye el reflejo de la sustancial mejora de la coyuntura económica internacional, y particularmente europea, sino que también es la confirmación del esfuerzo de las empresas exportadoras españolas que han ganado cuota de mercado en un comercio mundial que sigue una trayectoria creciente.*
- 3. Recuperación que, sin embargo, sigue mostrando una fuerte atonía de la demanda interna, dentro de la cual el consumo privado parece estar pulsando con mayor viveza, soportando la idea de que comienza a remontar la tasa negativa de crecimiento que ha caracterizado su evolución en 1994.*
- 4. La demanda de inversión continúa su negativa evolución, con elevadas tasas decrecientes, a pesar de la recuperación de los excedentes empresariales que muestran todos los indicadores disponibles.*

El nivel aún bajo de utilización de la capacidad productiva -fruto de la intensa actividad inversora de las empresas en el período expansivo (1985-1990)- requerirá aún crecimientos sustanciales de la demanda y de la producción para que de ellos se deriven tanto una recuperación de las inversiones como una creación neta de empleo. Crecimientos que no se producirán si la economía

española no aborda las reformas estructurales necesarias, a las que más adelante se hace referencia, en el triple frente de cambiar el comportamiento del sector público, variar los criterios que inspiran el funcionamiento del mercado de trabajo y liberalizar la prestación de servicios.

No es, por ello, sorprendente que la pérdida de empleo siga aumentando (88.000 en el primer trimestre de 1994), lo que, junto al aumento de la población activa, fundamentalmente femenina, eleva el número de parados, situando la tasa global de paro en 24,6 por cien y alcanzando un nuevo record histórico, cuyas características y proyecciones hacia final de año analizan con detenimiento José de Hevia y Alfonso Novales en su comentario sobre la EPA, en este número de Cuadernos.

Aunque el crecimiento de la formación bruta de capital es una base más sólida y deseable del crecimiento que la que puede aportar el consumo, en la actual coyuntura será aún preciso que se produzca una mayor reanimación del consumo privado, para que de él se derive el estímulo preciso para inducir un cambio de tendencia en las decisiones empresariales de inversión.

Esos cuatro rasgos caracterizan una recuperación que se inició con lentitud en los últimos meses del 93, y que hoy avanza a mayor ritmo, dentro de la convalecencia inevitablemente prolongada de la crisis económica más intensa de los últimos treinta años. Crisis intensa, de carácter fundamentalmente industrial, cuyos rasgos básicos entre 1987 y 1993 detalla la Instantánea Económica del presente mes, y cuya superación exige no sólo el cambio de factores objetivos, sino además mejoras sustanciales de las expectativas de los agentes económicos. Precisamente, el Gráfico del Mes muestra con toda claridad el paralelismo existente entre la evolución del Índice de Producción Industrial de 1989 a 1993 y el Índice de Clima Industrial que elabora el Ministerio de Industria y Energía a partir de los resultados de las encuestas de opinión que mensualmente realiza, poniendo de manifiesto la influencia de las expectativas sobre la realidad económica.

Los indudables síntomas de recuperación que la economía española viene experimentando en los primeros meses de 1994 trasladan el problema fundamental al terreno de las posibilidades de su consolidación futura. Un terreno en el que la ausencia de consenso político y acuerdo social hace más imprevisible la adopción, con la diligencia necesaria, de los cambios y reformas estructurales precisos, sobre los que se ha insistido reiteradamente tanto desde dentro del país como desde los organismos económicos internacionales. Cuatro aspectos básicos reclaman especial atención:

- a) Asegurar el marco de estabilidad indispensable para crecer en un mundo cada vez más competitivo. Lo que, a su vez, reclama una política presupuestaria restrictiva que reduzca déficit público dentro de un plan realista del que aún carece la Hacienda española.*
- b) Una reforma de las administraciones públicas que asegure el cumplimiento de una restricción presupuestaria estricta, frente a la laxitud de la que han hecho gala en el pasado, sumando a la ineficiencia de la actuación pública los efectos de una perturbadora pérdida de credibilidad en las cuentas públicas.*

- c) *Aplicar la reforma del mercado laboral recientemente aprobada, completando sus insuficiencias y analizando sus efectos, introduciendo, a la vez, un cambio de mentalidad y comportamiento de los agentes sociales para evitar que sus reivindicaciones se traduzcan en elevaciones insostenibles de los costes laborales unitarios.*
- d) *Abordar la reforma de otros mercados de bienes, servicios y factores productivos, introduciendo en ellos los aires de la competencia y el mercado, para contribuir a una mayor flexibilidad de la economía española.*

Reformas necesarias y urgentes en muchas de las cuales no se han producido aún cambios significativos, y que pueden poner en entredicho la consolidación futura de la recuperación económica que ahora registra la economía española. La sociedad se pregunta si la depuración de responsabilidades derivadas de presuntos comportamientos de corrupción, y el disenso y la confrontación en la lucha legítima por la captación del poder, dejarán, en algún momento, hueco a la clase política para salir de la contemplación de sus propios intereses y problemas, y ocuparse de los que preocupan al conjunto de los ciudadanos.

Desregulación y competencia en el sector de servicios.

Una de esas reformas estructurales pendientes es el necesario avance en el proceso de introducción de la competencia en parcelas muy importantes del sector de servicios. La intensa regulación de aspectos tales como las comunicaciones o el transporte son causa evidente de las tasas anormalmente elevadas de inflación que registran los distintos componentes de este amplio sector. Un aspecto que, además de influir negativamente sobre el índice general de precios, acentuando el carácter dual de la inflación española respecto a los restantes países de la Unión Europea, traslada unos elevados costes sobre la actividad empresarial, minando las bases de su competitividad.

El Tribunal de Defensa de la Competencia ha insistido recientemente sobre estos problemas en diferentes informes remitidos al gobierno, que han alimentado un cierto debate público sobre estos temas. Primero fue el informe sobre los profesionales liberales y la conveniencia de reducir los negativos efectos que sus prácticas asociativas tienen sobre la competencia; recientemente, el Tribunal de Defensa de la Competencia ha editado su informe sobre "Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios". "Cuadernos de Información Económica" recoge, en este número, una extensa colaboración de Carlos Ocaña Pérez de Tudela, Subdirector General de Estudios del TDC, en la que se comentan y sistematizan hasta 50 recomendaciones que se derivan del informe elaborado. Unas son de carácter general respecto a la extensión del mercado; otras tienen un carácter sectorial específico.

Las líneas sugeridas por el TDC tienen, en sus aspectos generales, una amplia aceptación entre los estudiosos del sector servicios. Sin embargo, sus recomendaciones específicas constituyen una materia más polémica y debatible. Esta es la razón de que "Cuadernos de Información Económica" haya solicitado de tres destacados especialistas en diferentes aspectos de los servicios su autorizada opinión sobre las líneas de reforma necesaria en tres sectores particularmente relevantes: transportes, comunicaciones y suelo urbano, a los que el TDC se refiere en su informe.

- * *El profesor Ginés de Rus, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Las Palmas, analiza las propuestas del TDC respecto a los servicios de transportes. Un área en la que, según su opinión, las características de oferta y demanda podrían desenvolverse bien en condiciones de libertad de mercado, eliminando un extenso conjunto de regulaciones innecesarias actualmente existentes.*
- * *El Presidente de MULTITEL, Eugenio Galdón, discurre sobre el sector de telecomunicaciones y servicios audiovisuales. Un terreno en el que el 95 por cien de los servicios e infraestructuras, de la comunicación están en régimen de monopolio. Situación que reclama una urgente modificación, ya que la producción y transporte de información se ha convertido en uno de los factores de desarrollo económico y en uno de los motores de transformación social más importantes de nuestra era.*
- * *Finalmente, el profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona, Lluís Cases Pallarés, comenta en su artículo los problemas y limitaciones que la actual regulación impone sobre el proceso urbanístico, condicionando la creación del suelo urbano en España.*

Dos temas más relativos a la economía española se incluyen en este número de "Cuadernos". El primero de ellos, del que es autor Alvaro Espina, se refiere a la crisis del sistema concursal de las empresas en España. El segundo, elaborado por el profesor de Hacienda Pública de la Universidad de Málaga José Manuel Domínguez, aborda, en un momento de indudable oportunidad, los efectos de la inflación en el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas.

1. *El sistema concursal español, aplicable a las situaciones de crisis de las empresas, ha ido quedando marginado de la corriente universal que, frente a la dura alternativa de la quiebra y liquidación de empresas ineficientes, como válvula de seguridad del mercado, ha ido dando prioridad, en los distintos ordenamientos, a la búsqueda de soluciones pactadas entre las empresas y sus acreedores para la continuidad de la propia empresa en crisis, a través de un proceso que reduzca los costes operativos y reparta equitativamente los quebrantos de la crisis.*

De cara a la necesaria reforma del sistema concursal en España, respecto al que ya en 1983 y 1987 se elaboraron sendos anteproyectos de ley, el trabajo de Alvaro Espina, titulado "Crisis de empresas y crisis del sistema concursal: el marco institucional para la reasignación de recursos", ofrece comentarios sobre su contenido y sugerencias para adaptar dichos anteproyectos de ley, aun respetando sus principios básicos, a las nuevas necesidades de la economía y de la empresa española y al nuevo entorno derivado de la pertenencia de España a la Unión Europea.

2. *La colaboración del profesor Domínguez compara la carga tributaria por el IRPF de un contribuyente soltero en 1994 con la que habría soportado con la tarifa vigente en 1979, primero de vigencia tras la reforma de 1977, ajustada por la inflación.*

Para todos los niveles de renta considerados, la cuota derivada de la tarifa individual de 1993 supera a la resultante de la tarifa de 1979 ajustada por la inflación. Una conclusión que reclama una reforma del IRPF para evitar el exceso de gravamen que la interacción entre progresividad e inflación genera a los contribuyentes españoles.

Las recomendaciones de la OCDE sobre las reformas estructurales.

La necesidad de practicar cambios de carácter estructural que flexibilicen el funcionamiento del sistema económico no es exclusiva de España, aunque tal vez en la economía española adquieran una particular importancia. Recientemente, la OCDE ha realizado un "Informe sobre la evaluación de la reforma estructural y enseñanzas para el futuro". El lector de "Cuadernos" encontrará en este número una síntesis y comentario de este extenso documento, realizados por Ricardo Cortes.

En relación con ese documento, Samuel Brittan, desde las páginas de "Financial Times" ha destacado lo que él denomina "los diez mandamientos de la OCDE" respecto a la reforma estructural. Son los siguientes:

1. *La falta de atención a los incentivos puede conducir a elevados costes.*

Esto significa que muchos tipos de intervención pueden suponer recompensas para aquellos que tienen el ingenio de sortearlos. Por ejemplo, el control de los créditos ha sido y es burlado por nuevas instituciones no bancarias que quedan fuera del campo de acción reglamentario y que satisfacen las necesidades de los clientes.

2. *Circunstancias cambiantes pueden hacer que unas políticas razonables lleguen a ser caras.*

En otras palabras, un programa destinado a ganarse la voluntad de grupos de interés puede resultar políticamente gravoso si las circunstancias cambian. El principal ejemplo es la agricultura. Competidores de fuera de Europa han hundido los precios mundiales y han incrementado el coste de la ayuda a la producción agraria.

3. *El aplazamiento de las reformas por razón de intereses creados pueden incrementar los costes de la transición.*

Cuanto más largo sea el aplazamiento, más dependientes de la protección serán los grupos que defienden intereses específicos, y más caro resultará darles satisfacción. La limitación voluntaria de la exportación de automóviles establecida en el marco de las relaciones. EE.UU.-Japón condujo a una transferencia de los consumidores a los productores norteamericanos valorada en 2,6 m.m. de dólares en 1984.

4. *La integración internacional no puede ser evitada, y contribuirá a la mejora de la eficacia y al fomento de la competencia.*

Esto significa que los productores no pueden esperar protegerse con derechos arancelarios y con contingentes. Los competidores de otros países superarán normalmente estos obstáculos a través de inversiones directas, de "joint ventures", etc. Sin embargo, y dado que las ayudas estables se han concentrado en sectores clave -tales como la agricultura, la siderurgia, la construcción naval y la industria textil- las economías occidentales se han orientado muy negativamente hacia actividades que deberían hallarse en proceso de extinción.

5. *Deben tenerse en cuenta los costes de las reestructuraciones.*

Los costes de la reforma se concentran en grupos pequeños y ruidosos, y aparecen con frecuencia antes que los frutos de aquélla. Tales grupos deberían ser silenciados con transferencias sociales.

6. *Los cambios tecnológicos pueden reducir la necesidad, o pueden alterar la naturaleza, de las intervenciones oficiales.*

Un buen ejemplo de ello son las telecomunicaciones, las cuales no son ya monopolios naturales debido al gran número de maneras que hoy existen de transmitir información. Y en las transmisiones por radio la limitación de las frecuencias ha llegado a ser cosa del pasado.

7. *Las limitaciones presupuestarias pueden evitar las malas políticas.*

La oposición de los ciudadanos a los impuestos extraordinarios constituye un obstáculo muy efectivo frente a la proliferación de las intervenciones. Sin embargo, la OCDE nos advierte que no debemos confiar excesivamente en estas limitaciones. Los gobiernos pudieron llevar adelante sus políticas agrícolas -que les costaron a contribuyentes y consumidores 1,75 billones de dólares entre 1986 y 1991- gracias a que, en buena parte, algunos de los costes no aparecieron en los presupuestos, al ser financiados por unos consumidores que tuvieron que pagar unos precios situados muy por encima de los niveles mundiales.

8. *La necesidad de las reformas estructurales se concentrará cada día más en el sector servicios.*

La reforma es particularmente necesaria en este sector porque los servicios se hallan más protegidos de los intercambios exteriores que la industria, y porque las diferencias de productividad según los países son mayores en él que en otros sectores.

9. *Factores no económicos pueden definir la naturaleza y la velocidad de las reformas.*

Esto se refiere a la necesidad de hacer aceptar las reformas que promueven la libertad de mercado, las cuales no son siempre inmediatamente atractivas para el electorado.

10. *Pueden existir sinergias entre reforma estructural y evolución de la macroeconomía.*

En épocas de prosperidad, las reformas no serán llevadas a cabo porque no existe la necesidad aparente de ello. En tiempos de depresión, las reformas pueden ser aplazadas a causa de la conveniencia de no fomentar el paro. Ahora bien, si estos obstáculos son superados, la reforma estructural puede favorecer a la política macroeconómica. Por ejemplo, si los mercados laborales son flexibles, los salarios y los precios se ajustan más rápidamente a las contracciones monetarias, y la inflación puede en tal caso ser corregida con mayor facilidad, así como a un menor coste, en una situación de desempleo temporal.

Avances en la recuperación económica europea

La novedad más importante que aportan los indicadores económicos internacionales del primer trimestre de 1994 es que Europa ha dejado atrás la fase recesiva y se adentra en el camino de la recuperación.

En su colaboración en este número, Juan Pérez-Campanero analiza los rasgos básicos de este importante cambio de tendencia. Una recuperación que, en su opinión, se está manifestando de forma algo más sólida y temprana de lo que la mayoría de los analistas venían prediciendo. Las revisiones a la baja en las previsiones de crecimiento de los países de Europa que caracterizaron el final de 1993, han dejado paso, en mayo de este año, a unos pronósticos al alza -sobre todo por el comportamiento positivo de Francia y Alemania- que sitúan el crecimiento global europeo en el 1,5 por cien del PIB.

Cuatro factores, que han actuado con desigual intensidad en los diferentes países, están detrás de ese mayor crecimiento de las economías europeas: el aumento de las exportaciones, la recuperación del consumo privado, el final del ciclo recesivo de inversión y la acumulación de existencias.

El mercado de la deuda pública

El complejo clima político que ha caracterizado a la sociedad española en los últimos meses se ha unido a otros factores económicos y financieros internacionales generando importantes repercusiones sobre los mercados de la deuda pública española.

Según el periódico comentario de AFI, algunos de los factores que propiciaron la crisis de los mercados internacionales de deuda en febrero han tenido su continuidad en los meses siguientes: la tendencia al alza de los tipos de interés a corto de Estados Unidos; el crecimiento excesivo de los agregados monetarios en Alemania, y el freno que el contencioso comercial entre Japón y Estados Unidos impone a la evolución alcista del dólar. Sin embargo, algunos de estos factores acusan, desde comienzos de abril, una cierta tendencia a flexionar, presentando un mejor panorama para el mercado de la deuda.

Pese a los rumores que circularon a comienzos de mayo, la agencia internacional de calificación Moody's ha mantenido la calificación Aa2 para la deuda a largo plazo del Reino de España, no sin advertir una cierta desconfianza hacia la posibilidad del gobierno español de atacar con energía los graves problemas estructurales de la economía española. Una circunstancia que supone una seria amenaza sobre el mantenimiento futuro de la calificación otorgada por Moody's a la deuda española. La nota preparada por José M. Rodríguez Carrasco expone la significación de las calificaciones otorgadas por Moody's y los puntos centrales de la evaluación por parte de esta agencia internacional de los aspectos básicos de la economía española que condicionan la calificación de su crédito internacional.

La primacía de la sociedad civil: un tema para lectura y meditación

Desde una perspectiva bibliográfica, este número ofrece al interés y curiosidad de los lectores la reciente obra del profesor Victor Pérez Díaz "La primacía de la sociedad civil". Se trata de un nuevo análisis, en este terreno, de un prestigioso sociólogo que, según propia confesión, ha intentado en esta obra hacer una aportación al estudio de los procesos de cambio de las sociedades avanzadas en los últimos cincuenta años, entre los que se encuentra España como un caso particular.

La obra fue presentada el 11 de abril de 1994 en un acto público en el que intervinieron, además del propio autor, Enrique Fuentes Quintana, Guillermo de la Dehesa y Antonio López Campillo.

Este número incluye el texto íntegro de las palabras de presentación que, en dicho acto, pronunció el profesor Enrique Fuentes Quintana y los comentarios, con aires de aclaración y debate, que éstas suscitaron en el autor de la Obra.

La información sobre los temas más relevantes en el panorama económico internacional, que recoge el resumen de prensa extranjera, completa el contenido de este número 86 de "Cuadernos de Información Económica".

ECONOMIA ESPAÑOLA

DISENSO POLITICO Y RECUPERACION ECONOMICA

*Enrique Fuentes Quintana, Victorio Valle Sánchez y
Julio Alcaide Inchausti*

LA ESPAÑA DUAL DEL 94.

Los meses vividos en España del año 1994 aparecen marcados por dos hechos de bien distinto signo.

De una parte, la sociedad española se aproxima a la segunda mitad del año en un clima de disenso político y bajo el signo de una confrontación entre los agentes económicos (sindicatos-empresarios). Los importantes episodios de corrupción política, denunciados con escándalo desde los medios de difusión pública y no desde las instituciones del Estado, han creado una opinión de los ciudadanos sobresaltada primero, airada después y, en todo caso, confusa, al mismo tiempo que se comprueba -con alarma- que ese fenómeno de la corrupción hunde sus raíces profundas en el viscoso mundo -mal regulado en nuestra democracia- del control insuficiente de un sector público que ha duplicado desde 1975 los fondos que administra, del aprovechamiento de una información privilegiada que ha producido enriquecimientos escandalosos y de una financiación de los partidos políticos que contagia a éstos de sospechosas irregularidades, dañando gravemente su credibilidad social. El fenómeno de la corrupción, con raíces tan poderosas, ha originado un disenso y una crispación políticas que amplifica sus consecuencias sin encontrar -por ahora- remedio democrático a los problemas que su presencia plantea a la sociedad española. De esta manera, el consenso político -base indispensable sobre la que tiene que construirse el quehacer diario de la sociedad democrática- apenas si informa la convivencia entre los partidos. Mientras, el disenso ha alcanzado un nivel sin precedentes en la vida española desde la llegada de nuestra democracia en 1977. La representación política de los españoles parece haber olvidado, en 1994, que fue, precisamente, el consenso político el que permitió definir las instituciones básicas de la democracia a partir de los Acuerdos de la Moncloa y la Constitución de 1978. A ese disenso político vigente se añaden las disparidades y enfrentamientos entre los agentes sociales. Sindicatos y empresarios viven en un ambiente de confrontación que dificulta -cuando no impide- abordar los difíciles problemas económicos y sociales que plantea nuestra gran empresa colectiva de finales de siglo: modernizar la economía española para responder al reto de nuestra integración en la Unión Europea.

De otra parte, junto a ese mundo político y social de disenso y confrontación, 1994 registra la llegada de los signos de una recuperación de la crisis más aguda padecida por la economía española en los últimos treinta años, y que ha dominado nuestra vida económica desde mediados de 1992, provocando un retroceso alarmante en la producción y en el empleo. Esa recesión económica que domina la escena española en los cuatro trimestres que van del tercero de 1992 al segundo de 1993, en que toca su fondo más profundo, ha comenzado a quedar atrás con la llegada de una recuperación que revelan los indicadores económicos de 1994. Una recuperación económica aún débil en sus signos externos, pero inequívoca en sus fundamentos y avalada por

las mejores opiniones y diagnósticos de los centros de observación de la coyuntura económica de fuera y de dentro del país.

Estos dos mundos contradictorios del disenso político y conflicto social, de una parte, y de la prometedora llegada de la recuperación económica, de otra, componen la imagen dual de la España que hoy vivimos y fuerzan a referir a ésta cualquier análisis y evaluación de nuestros actuales problemas, concediendo un dramatismo indiscutible a la gran pregunta que diariamente nos hacemos hoy los españoles: ¿podremos consolidar la recuperación económica que hoy apunta y que todos deseamos en el marco de disenso político y conflicto social que domina nuestra convivencia?

Buscar una respuesta a ese gran interrogante en el que se decide nuestro destino requiere, ante todo, *conocer* dónde se encuentra la economía española y el proceso de su recuperación, y *evaluar* -desde ese conocimiento- las condiciones -económicas y políticas- que impone la consolidación de ese proceso recuperador para convertirlo en duradero.

¿DÓNDE ESTÁ HOY LA ECONOMÍA ESPAÑOLA?

Como antes se ha afirmado, los indicadores parciales sobre el curso de la actividad económica, así como los diagnósticos más fiables sobre la actual coyuntura, no dejan lugar a dudas respecto al proceso de recuperación de la economía española que, iniciado tímidamente en los últimos meses de 1993, se ha ido confirmado en el primer trimestre del presente año.

Cinco rasgos básicos definen la actual coyuntura de la economía española:

1º La recuperación es positiva, aunque *modesta* en su magnitud. Las distintas estimaciones sitúan el crecimiento del PIB para el primer trimestre de 1994 entre un 0,5% y un 1%, respecto de igual período del año anterior (recuérdese, período de clara recesión). Y es una recuperación que se ha ido gestando con *lentitud*, como corresponde a un proceso de salida de la recesión más importante de la economía española en los últimos treinta años, pero que da muestras de mayor vitalidad de la que cabría esperar en los primeros meses del presente año.

2º El crecimiento económico del primer trimestre de 1994 responde, en buena medida, a las mejoras registradas en la actividad de las economías europeas, cuyo crecimiento medio se estima en un 1,5% del PIB, y cuyas previsiones para el conjunto del año 1994 van creciendo mes a mes en las décimas que siguen a la unidad. Una evolución más positiva que las previsiones iniciales de los organismos internacionales, debido al mejor comportamiento de la economía francesa y, en menor medida, al de la alemana. Una economía de dimensión relativamente reducida y abierta a los movimientos comerciales y de capitales con el exterior, como es la española, sigue en su evolución cíclica, con gran sincronía, el acontecer económico de Europa. Lo que en Europa ocurre no es, obviamente, ajeno a lo que aquí sucede. Por ello, la recuperación de la economía española siempre comienza, como la experiencia muestra reiteradamente, por las comunidades autónomas más vinculadas, a través del turismo o la exportación de mercancías, con la coyuntura exterior y europea, como está sucediendo ya en 1994 (los casos de la recuperación de Baleares y de Canarias son elocuentes a este respecto).

La sincronía histórica entre el ciclo europeo y el español constituye un hecho probado que los acontecimientos de 1994 ratifican. No puede olvidarse que la recesión española de 1992-1993 se inscribe en la recesión europea, exagerando en esta fase crítica, como había ocurrido en el

pasado, el retroceso productivo de la Europa comunitaria (recesión europea del 93: -0,3% del PIB; recesión española: -1,1% del PIB). La recuperación europea del 94 ha comenzado a arrastrar el crecimiento de nuestra economía, y no puede sorprender que ese crecimiento alcance pronto una mayor intensidad que el europeo, según prueba la historia económica disponible.

3° El motor básico de la incipiente recuperación de la economía española radica en sus exportaciones. Por desgracia, la base de la información estadística dificulta (por la implantación de un nuevo sistema en la contabilización de las operaciones con la Unión Europea) la comparación precisa entre el comportamiento de la exportación en 1993 y 1994. Sin embargo, parece innegable -aun interpretando las cifras disponibles con la mayor prudencia el crecimiento probado de las exportaciones españolas, iniciado en 1993, con aumentos del 11% en la exportación de mercancías en términos *reales* (cifra que duplicaba, prácticamente, el crecimiento alcanzado en 1992: 6%). Ese crecimiento exportador no sólo ha sostenido ese ímpetu creciente en 1994, sino que lo ha intensificado. Como acaba de reconocer el Informe de Coyuntura del Banco de España, "unas tasas de crecimiento real en la exportación de mercancías, situadas en el entorno del 15%, parecen una estimación adecuada con los datos disponibles". Esa recuperación espectacular de las exportaciones en 1993 y 1994 se ha presentado, además, con otra propiedad positiva destacada: la presencia de la pujanza exportadora en *todos* los mercados exteriores, y no sólo en los de la Unión Europea. Aquí los datos del comercio exterior no suscitan duda alguna porque no están afectados -como los de la Unión Europea- por el sistema de evaluación. Y los datos muestran crecimientos espectaculares de las exportaciones españolas en el primer trimestre de 1994 que van de aumentos del 53% en la Europa del Este y el 100% en los países industrializados de Asia hasta el 55,5% en Estados Unidos, pasando por un 51,1% en Latinoamérica y un 38% en los países de la OPEP. El lector encontrará una información adicional al respecto en los datos que se le ofrecen en el *Apéndice Estadístico* de este trabajo.

Este comportamiento espectacular de las exportaciones españolas se enfrenta con una cierta resistencia a su aceptación por la opinión pública, que duda siempre de los buenos resultados y comportamientos de la economía española, mientras acepta siempre, anticipadamente, las noticias negativas.

Pues bien, hay que afirmar, ante estas dudas, la fortaleza y competitividad de las exportaciones españolas, que tienen tras de sí razones poderosas. En primer lugar, sus cifras. El crecimiento de la exportación española en 1993 y 1994 constituye una realidad con clara y creciente presencia en los países de la Unión Europea, habiéndose recuperado también otros mercados que se consideraban perdidos (Estados Unidos, Latinoamérica, países de la OPEP). Esa firme realidad de la exportación española se apoya en su recuperada competitividad y, también, en el mayor crecimiento de algunos mercados exteriores por el desarrollo de sus economías. La competitividad recuperada deriva, sin duda, del cambio *realista* de la peseta tras las devaluaciones de 1993. La devaluación de la peseta ha permitido mejorar el margen de beneficio de los exportadores, como atestigua el aumento de sus precios, y ha permitido también mejorar los precios de oferta en los mercados exteriores, ganando competitividad. El valor más realista de la peseta, reconocido en 1993, ha cerrado una larga etapa crítica de la exportación española, en que ésta perdió mercados y dejó en el camino a muchas empresas con vocación y capacidad exportadora.

Ahora bien, es evidente que *sólo* el realismo del tipo de cambio de la peseta no explica el despertar de nuestras exportaciones. Es justo reconocer que no todo ha sido especulación e "ingeniería financiera" en las actividades empresariales de los últimos años. Muchas empresas españolas no financieras han realizado en la fase expansiva de la economía (1985-1989) un

fuerte esfuerzo inversor, a la vez que se han producido en ellas cambios organizativos derivados de la incorporación a las cúpulas directivas de profesionales jóvenes, con formación económica y empresarial adecuadas, que han dado origen a nuevas formas de administración más eficientes, a mejoras sustanciales en la calidad y a incrementos significativos en la productividad. El test final de este importante proceso de transformación empresarial es, lógicamente, el aumento registrado en la cuota de mercado de la exportación española en el comercio mundial, que no se regala a ninguna empresa, sino que debe ganarse con el arma de la competitividad. Si la prueba de la competitividad de las empresas reside en probarla con la exportación, no cabe duda de que la empresa española ha revalidado su competitividad en 1993 y 1994, como lo demuestran sus ganancias en el mercado internacional.

Por otra parte, ese buen comportamiento de las exportaciones de *mercancías* en 1994 se verá reforzado por la excelente *campaña turística* que hoy se prevé, y que deberá convertirse en realidad en los próximos meses, lo que mejorará, en forma apreciable, nuestra balanza de servicios, apoyada por el gran activo de nuestro turismo. Los ingresos por turismo sólo aumentaron en 1993 en un 2,8% en términos *reales*, una tasa de crecimiento inferior a la lograda en 1992, cifrada en un 5,2%, en la que influyeron los ingresos adicionales logrados gracias a los eventos extraordinarios de ese año (Juegos Olímpicos y EXPO de Sevilla). Ese porcentaje bajo de crecimiento del turismo en 1993 se explica por tres causas: la recesión económica de los países dominantes en nuestras ventas turísticas; el alza importante de los precios españoles (9%) que sin duda, se debe a la falta de moderación de nuestros precios turísticos, toda vez que, a diferencia de lo ocurrido con las exportaciones de mercancías, los oferentes de servicios turísticos españoles decidieron repercutir en precios las alzas de sus costes de producción, en especial en el componente de gastos extra-hoteleros y, finalmente, ese corto crecimiento del turismo en el 93 puede ser imputable a la llegada tardía de las ventajas del tipo de cambio, que impidió contar en la preparación de la campaña con la ventaja competitiva que el mismo facilitaba.

La campaña del 94 se configura bajo perspectivas muy diferentes. La recesión económica de los países compradores del turismo español se ha convertido en recuperación, lo que fortalecerá su demanda. El tipo de cambio actuará sobre toda la campaña turística, mejorando la competitividad de la oferta de nuestros servicios. En tercer lugar, aparece como factor positivo la pérdida de los mercados mediterráneos que compiten con el turismo español, por motivos bélicos (antigua Yugoslavia y área afectada por ellos) o por inestabilidad política e inseguridad (Argelia, Turquía). Todo lo cual permitirá ganar cuotas para nuestro turismo. Los datos de turismo disponibles no permiten aún cifrar con precisión la que se estima como gran campaña del 94. Los indicadores del turismo español en las cifras de viajeros entrados reconocen el inicio de esta campaña con valores positivos de aumento del 12,6% en el primer trimestre. Registran también los ingresos por registro de caja, que, para los tres primeros meses del año, se fijan en más del 7%, datos poco significativos aun a pesar de sus tasas de crecimiento, dado que la afluencia tradicional y estacional de nuestras ventas turísticas se acumula en los meses centrales del año. Sin embargo, las previsiones de los gobiernos autonómicos de las zonas turísticas acusan el peligro ya de un *overbooking* en la temporada de verano, un indicador que, a la par que confirma la campaña excelente del 94, apunta al posible desbordamiento de nuestra oferta, lo que podría originar un perjuicio para la demanda futura. Nunca como en 1994 podría resultar cierto el tópico del peligro de que nuestro turismo podría "morir de éxito", algo que la programación del sector debería evitar a toda costa. Con todo, sin embargo, cabe poca duda de que la exportación de servicios en el año actual contribuirá a afirmar la recuperación de la economía española.

4º Los datos de las importaciones de *mercancías* del 94 asientan, también, los pronósticos de la recuperación de la economía interna. En efecto, el comportamiento de las importaciones de

mercancías (no energéticas) en 1993 registró una caída del 4,3% respecto de 1992, algo que no había sucedido en los treinta años anteriores sino en una sola oportunidad. Es evidente que esta caída de la importación del 93 constituía la otra cara de la recesión productiva que dominó ese ejercicio, al mismo tiempo que el tipo de cambio, al mejorar la competitividad de nuestras producciones frente a los productos importados, agudizaba esa caída de nuestra importación.

En 1994, el cambio que se apuntaba en el comportamiento de las importaciones de mercancías hacia valores positivos a finales de 1993 (último trimestre) se consolida. Precisar en qué cuantía es algo que se ve dificultado para las importaciones dominantes a la UE por los problemas de evaluación a los que ya hemos aludido. Sin embargo, la tendencia al aumento de las importaciones es un hecho innegable que los mejores conocedores de sus movimientos estiman en una tasa de crecimiento *real* comprendida entre el 5% y el 10%. Es evidente que ese comportamiento responde a la recuperación de las exportaciones, que demandan productos intermedios en cantidad mayor para facilitar la presencia de los productos españoles en los mercados exteriores, al mismo tiempo que las importaciones de productos alimenticios han vigorizado esa recuperación importadora en el año actual: sólo la partida tradicional de importación de bienes de equipo padece aún la fuerte presencia de la recesión productiva interna, por más que presente, también, signos aún débiles de recuperación. Debe afirmarse que esa mejora de la importación en 1994, aunque sea un indicador del proceso de recuperación interna, apunta también a la necesidad de mantener la competitividad de nuestra economía, que no debe basarse sólo en la ventaja efímera que pueda conceder el tipo de cambio, sino en la mejora perseverante en la reducción de costes y precios internos, así como de ganancias en la *calidad* de nuestras producciones con las que variar la preferencia preocupante que, desde el inicio de la fase de la recuperación de la economía española en 1986, han mostrado los consumidores españoles por los productos importados.

El doble comportamiento de las exportaciones e importaciones de bienes y de servicios en 1994 dibuja unos resultados favorables de la balanza de pagos, que podría cerrar el ejercicio, por primera vez en muchos años, con un saldo por cuenta corrientes nulo o ligeramente positivo, mejorando el saldo alcanzado en 1993 (-0,8% del PIB), en un ambiente de mayor recuperación económica interna. Si en 1993 la aportación positiva de la demanda exterior se cifró en un 2,9 puntos porcentuales al crecimiento del producto interno, cabe esperar que en 1994 el comportamiento favorable de la demanda exterior, continúe apoyando la recuperación de nuestro producto interno.

5° Donde la recuperación económica se hace más difusa es en el comportamiento de los componentes fundamentales de la *demanda interna*; esto es, en el consumo de las familias y en las inversiones de las empresas.

El *consumo de las familias* rompió, en 1993, el crecimiento constante que habían registrado sus series disponibles hasta entonces. El hecho de que, en el pasado ejercicio, el consumo de las familias manifestara una caída profunda del -2,3% en términos reales, revela, con toda claridad, la magnitud de un cambio de comportamiento histórico. Sin embargo, ese hecho -aunque estadísticamente sorprendente- constituía una respuesta económicamente coherente de las familias a los factores que condicionan sus gastos de consumo. En primer lugar, sobre esa conducta pesaban las perspectivas pesimistas sobre el empleo que afectan a las rentas derivadas del trabajo, y una percepción negativa también de la evolución futura de la economía nacional, evaluaciones recogidas en el desplome del índice de confianza de los consumidores en la segunda parte de 1992. Caída de la que aún no se ha recuperado como prueban las encuestas posteriores a las familias, incluida la realizada por la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros, en febrero de

1994. Por otra parte, estaba el endeudamiento mayor de las familias en la fase de recuperación (1986-1990) y la caída de su tasa de ahorro para sostener el consumo. Un comportamiento que debería revisarse a la luz de las expectativas pesimistas sobre el empleo y la producción futuras por las unidades familiares. No puede extrañar que, en estas circunstancias, y bajo esos condicionantes, las familias ajustaran a la baja su consumo y decidieran aumentar su ahorro *por motivo de precaución* en una cuantía del orden del 12%, que se colocó en activos financieros líquidos, rentables y con menor presión fiscal (los fondos de inversión fueron el activo preferente elegido por las familias, junto a los depósitos en moneda extranjera). Colocaciones que acentuaban el carácter precautorio y la desconfianza en el futuro que domina las expectativas familiares. La otra cara del aumento del ahorro la constituyó, obviamente, la caída del consumo familiar, que afectó, fundamentalmente, a la compra de bienes duraderos, que cayeron en más del 10%. Pero también descendió el consumo de bienes no duraderos y de servicios en torno al 1%, lo que afectó intensamente a la demanda nacional y a la producción interna.

¿Variará ese comportamiento negativo del consumo de las familias en 1994, tonificando la demanda nacional y vigorizando la producción interna?. Los indicadores disponibles a la altura del mes de mayo, que el lector puede consultar en el *Apéndice* a este trabajo, suministran una información con luces y sombras sobre ese comportamiento del consumo familiar. Los indicadores de ventas en grandes superficies y matriculación de automóviles apuntan a un cambio positivo del consumo de las familias. Un mayor consumo que afecta, en mayor medida, a los bienes duraderos. Por otra parte, las sombras las arroja el indicador de confianza de los consumidores, que apenas varía sus valores negativos en el ejercicio actual, lo que pesará sobre las decisiones de gasto familiar a lo largo del ejercicio. Algunos análisis de coyuntura confían en que el comportamiento del consumo de las familias mejore en el futuro, basándose en la disponibilidad de ahorro acumulado en 1993, que puede aumentar el gasto de consumo, pese a que la renta disponible de las familias no aumente en 1994 y pese, también, a las expectativas desfavorables de la producción y del empleo que las familias sostienen en la actualidad. Algo de esto parece estar ocurriendo, toda vez que las mayores compras de bienes duraderos que confirman los indicadores disponibles de 1994 deben estarse financiando a costa de los ahorros acumulados en 1993. Sin embargo, resulta difícil creer que el aumento del consumo se extienda y vigorice a lo largo de 1994, dada la desconfianza de las familias, que, como muestra la experiencia, condiciona sus gastos. Las expectativas de los consumidores sobre el futuro se convierten, así, en una variable decisiva del comportamiento de magnitud tan importante de la demanda interna.

El ciclo de la economía española ha ofrecido su comportamiento más negativo en la *inversión privada*, de la que depende, crucialmente, el empleo. Resulta hoy evidente que la sociedad española no creará en la recuperación mientras la inversión no presente tasas positivas de crecimiento y el empleo no mejore significativamente, lo que hasta la fecha no ha ocurrido. Sin embargo, este cambio radical e instantáneo que la sociedad española desea, en ambas variables, no puede producirse en un corto período de tiempo porque los ajustes que precisa la materialización de esos deseos sociales reclama tiempo para que las decisiones de inversión se reempresen por las empresas españolas, y haya lugar también para la adopción de medidas y comportamientos de los agentes sociales coherentes con esa tendencia deseada en las inversiones y en el empleo. Como antes se ha afirmado, los datos disponibles no muestran -por ahora- la recuperación en las inversiones de capital fijo aunque sí ciertos cambios positivos en la inversión en construcción.

Lo que sí es cierto sin embargo, es que se han producido cambios importantes en las condiciones que ejercen influencia sobre las decisiones de inversión. Tres son los fundamentales:

el descenso de los tipos de interés, la moderación de los salarios y las reformas del mercado de trabajo, y la recomposición de los resultados de las empresas en el primer trimestre de 1994, variables todas ellas que se orientan en el sentido correcto de afianzar las perspectivas favorables a un aumento de las inversiones. Sin embargo, la debilidad de la demanda interna mantiene, aún, una capacidad ociosa del capital instalado que no justifica alterar los planes de inversión empresarial. El esfuerzo inversor realizado por las empresas españolas en el inmediato pasado ha elevado la capacidad productiva de la economía española de forma considerable. No es, por ello, extraño que, pese a las muestras de reactivación económica y a la evidente mejora de los resultados empresariales, éstas no se hayan transmitido aún sobre la demanda de inversión, mientras la capacidad ociosa de la economía mantenga -como aún ocurre- niveles elevados (sobre el comportamiento de la capacidad ociosa y sus variaciones, el lector puede consultar los datos expresivos que se le ofrecen en el Apéndice a este trabajo).

Resulta, pues, claro que hasta que las empresas eleven el nivel de utilización de su capacidad en forma significativa y extraigan las mejoras de productividad que esa utilización más intensa de la capacidad instalada les permite, no será probable que la recuperación económica se traduzca en una elevación de la demanda de inversión y en una generación sustantiva del empleo.

Ahora bien, sería un error creer que los problemas de consolidar la recuperación de la economía española y ampliar su duración temporal pueden resolverse con un simple impulso en la demanda interna lograda con estimulantes medidas coyunturales sin tratar de remover los obstáculos de fondo -estructurales- que limitan severamente la capacidad de crecimiento de nuestra economía. Como se ha afirmado reiteradamente desde "Cuadernos de Información Económica", la grave recesión española de 1992-93 no es un simple accidente coyuntural porque en la misma confluyen deformaciones y comportamientos que precisan de una corrección perseverante de la política económica y de una comprensión y cambio de conductas de los agentes de la economía (familias, empresas, gobierno y sindicatos) que secunden aquellas medidas. Dicho en otros términos: la recuperación económica española, que apunta en el 94, no se consolidará convirtiéndose en un episodio efímero si no se realizan los exigentes ajustes estructurales que la condicionan. De modo que la fase de recuperación de la economía europea que se inicia en este año en sus países centrales y que domina claramente en la etapa expansiva que atraviesan las economías anglosajonas (Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda) no podrá aprovecharse plenamente por España sin la práctica de las reformas estructurales que lastran su capacidad de crecimiento.

LAS EXIGENTES CONDICIONES DE LA RECUPERACIÓN DURADERA DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA.

Tres son las exigentes condiciones de cuyo cumplimiento depende esa intensificación de la recuperación española y mayor duración en su extensión temporal:

1. La reforma de la política presupuestaria del Sector Público para asegurar el marco necesario de estabilidad y las reformas de los comportamientos del Sector Público que aseguren la eficiencia del gasto y mejoren su estructura así como la orientación de la política impositiva.

2. Las reformas del mercado de trabajo y la variación de los criterios de fijación de los salarios ajustando su marcha a los condicionamientos que establece la productividad y la reducción de la inflación.

3. La práctica de las múltiples reformas reclamadas por los mercados de ciertos bienes y, sobre todo, de los servicios que reduzcan nuestra inflación diferencial y que fomenten la eficiencia de la oferta, objetivos que dificulta o impide la falta de una libertad y competencia en los mercados de esos bienes y servicios.

Esas son las tres líneas de acción que conducen a una recuperación duradera de la economía española sobre cuya importancia ha insistido "Cuadernos de Información Económica" desde hace mucho tiempo en opiniones compartidas por otros muchos análisis de la economía española entre los que existe prácticamente un consenso técnico en torno a la necesidad de esas reformas para aprovechar las oportunidades y retos que nos ofrece y plantea el mercado común europeo y para salir de la fase recesiva del ciclo económico iniciada a mediados de 1992. Refirámonos, con brevedad y una vez más, al contenido de esas tres condiciones de la recuperación duradera de la economía española.

LA REFORMA DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA PARA ASEGURAR EL NECESARIO MARCO DE ESTABILIDAD.

De cara a asentar la recuperación duradera de la economía española en el marco de la Unión Europea, la primera exigencia que cabe formular a la política económica es la de afirmar el marco de estabilidad de precios. Una exigencia cuya importancia todas las investigaciones disponibles ponen de manifiesto. De hecho, la experiencia de la historia económica española reciente muestra que las etapas de mayor estabilidad interna han coincidido con las de mayor convergencia real, en términos de producción y renta, con la media de los países comunitarios.

Desde el punto de vista de los equilibrios globales de la economía, el mantenimiento de un nivel de inflación aún relativamente elevado, estancado en torno a un 5% -logrado en un ambiente de recesión- con un diferencial de dos puntos respecto a la media de la Unión Europea y de más de tres con los países con mejor inflación, define un objetivo prioritario de reforma. En la raíz de esa inflación diferencial española respecto de la comunitaria, se encuentra el comportamiento *laxo* de la política presupuestaria, especialmente manifestado en la indisciplina del gasto público, que ha generado un déficit persistente y un aumento continuo del endeudamiento público español.

Esa laxitud en la actividad presupuestaria ha obligado a la política monetaria a una acción restrictiva más intensa de la que hubiera tenido lugar con una política fiscal menos expansiva, generando una combinación ineficiente de políticas económicas, cuya consecuencia fue, primero, la subida de los tipos de interés y, después, la imposibilidad de reducirlos al ritmo que las necesidades del país reclamaban con sus consabidos efectos negativos sobre los costes financieros de la inversión privada y de la inversión pública creadora de infraestructuras y sobre el encarecimiento de los pasivos financieros públicos, lo que autoalimenta el déficit y, en momentos como los actuales de bajo crecimiento, eleva en forma explosiva la tasa de endeudamiento público con respecto al PIB.

Un comportamiento muy negativo que ha contribuido, y no en escasa medida, al deterioro de la credibilidad de partida con la que España ingresó en el SME y que presuponía que pondría en juego la política económica precisa -presupuestaria y de rentas- para que las condiciones de estabilidad interna permitieran que el tipo de cambio de la peseta se mantuviera dentro de los límites establecidos por la pertenencia de España al Sistema. La realidad ha ido poniendo de manifiesto la incapacidad de la política económica para hacer buenas las condiciones internas que

la estabilidad cambiaria reclamaba. Si alguna enseñanza firme ha dejado la experiencia española es que los tipos de cambio fijos no introducen disciplina económica *por sí mismos*. Los factores condicionantes de la inflación no se disciplinan ni ajustan espontáneamente al tipo de cambio. Ni la política presupuestaria contiene el gasto público y reduce el déficit, ni la política salarial responde a las variaciones de la productividad, ni se reforman las rigideces que invaden los mercados de servicios. Jugar a tipos de cambio fijos sin realizar con energía las reformas estructurales que definen el marco de estabilidad de la economía, equivale a practicar el juego irresponsable consistente en evadirse del coste político y la impopularidad que acompaña a la realización de esas reformas indispensables y abrir para la economía una etapa peligrosa de tipos de cambio *arbitrarios* que lo serán porque sus valores no se corresponderán con la estabilidad de costes y precios, en ausencia de las reformas que aseguren esa estabilidad interna necesaria. La crónica de los acontecimientos vividos por la economía española, desde su ingreso en el Sistema Monetario Europeo en junio de 1989, constituye la prueba mejor de esa impotencia del tipo de cambio fijo para sostener sólo y, por sí mismo, la estabilidad de la economía evidenciando las consecuencias negativas de la incoherencia de sostener en el tiempo un tipo de cambio incoherente con la política presupuestaria practicada y el comportamiento de costes y precios de los mercados de trabajo y de los servicios. Un tipo de cambio arbitrario de la peseta que ha destrozado el tejido productivo español y ha perjudicado, de forma irreparable, a la competitividad y presencia de los productos españoles en el mercado exterior y en el interno.

Ciertamente las devaluaciones experimentadas por el tipo de cambio de la peseta y la ampliación de las bandas de fluctuación de los tipos de cambio hoy vigentes en el SME, han venido a corregir la deteriorada competitividad de nuestra economía producida por el divorcio del tipo de cambio arbitrario de la peseta, sostenido merced al dopaje de los tipos de interés pero carente de fundamentos en la economía. El ajuste del tipo de cambio, tras las devaluaciones de la peseta en 1993, ha permitido no sólo restablecer las condiciones para facilitar la competitividad de nuestra economía sino también seguir -en línea con los países centrales de Europa- una continuada reducción de los tipos de interés a corto plazo. Sin embargo, si la política económica no cambia la orientación de su componente presupuestario y el comportamiento de las rentas no posibilita una moderación de los costes, las ventajas relativas conseguidas por las devaluaciones recientes, irán perdiendo vigencia en la economía española.

Esa política presupuestaria estricta que precisa la definición del marco de estabilidad para asentar la recuperación comporta dos tipos de reformas fundamentales: 1ª) Las que aseguren la disciplina presupuestaria y la contabilización correcta de las operaciones del sector público. El divorcio hoy existente entre el presupuesto y su realización presenta cifras tan elevadas que prácticamente desvirtúan el valor económico y político del presupuesto. Las corruptelas de los créditos ampliables, de los "reformados" en las obras públicas, la permisividad en las incorporaciones de crédito, la amplitud y extensión con la que se proponen y conceden créditos extraordinarios y suplementos de créditos hasta convertirlos en prácticamente ordinarios, manifiestan el grado de laxitud permitida por nuestro derecho presupuestario y su aplicación práctica. Corregir esta situación resulta indispensable al igual que lo es disponer de unos principios contables rigurosos que den mayor transparencia y credibilidad a las cifras presupuestarias. 2ª) Las correspondientes al gasto público, cuya contención necesaria depende de reformas que permitan reducir su cuantía en los campos decisivos de las subvenciones de explotación a las empresas y en los gastos de transferencia de la Seguridad Social, partidas de gasto sobre las que luego se volverá.

LAS REFORMAS DEL SECTOR PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA.

De lo anteriormente expuesto se deduce, con toda claridad, la necesidad urgente de una política de consolidación del gasto público que contribuya a la reducción del contenido estructural del déficit, que discipline la evolución incontrolada del gasto y que reponga la credibilidad, hoy perdida, en un comportamiento público coherente con el objetivo de la convergencia real de España con la Unión Europea, por la vía del reforzamiento de la competitividad.

Una vez más, la autoridad del Presidente del Instituto Monetario Europeo, Alexander Lamfalussy, en su primera visita a España, ha llamado la atención sobre la urgencia de reducir el déficit público. Un objetivo asumido retóricamente por las autoridades económicas pero que no se ha traducido en esquema alguno de actuación realista y creíble a plazo medio.

Sin embargo, ese papel del sector público, consistente en su aportación al equilibrio económico global, no es la única reforma pendiente. Otros cuatro aspectos reclaman la atención reformadora en el comportamiento y configuración del sector público español:

1. Los servicios públicos generales deben mejorar la eficiencia de su prestación. Pese a la dificultad de una cuantificación precisa, todos los estudios empíricos realizados destacan la existencia de un margen no desdeñable de posible economicidad en la producción pública. Mejorando los sistemas de organización y control del proceso productivo público que permitan un sustancial ahorro de factores que, como el importante crecimiento de la parte de población activa dedicada a la función pública demuestra, ha experimentado un crecimiento muy intenso y difícilmente justificable en los últimos años.

2. El gasto público, además de su contención, debe practicar una reestructuración en su composición, dando prioridad a las inversiones públicas generadoras de infraestructuras, cuya importancia para contribuir al crecimiento real de la economía, todos los estudios ponen de manifiesto, convirtiéndose así en un factor decisivo de la productividad privada y, por tanto, de las condiciones de competitividad comparativa.

3. Tal vez el componente del gasto público que exija una mayor compresión sea relativo a los gastos de transferencias corrientes y, dentro de él, de las subvenciones de explotación a empresas, que constituye un componente estructural del déficit público toda vez que no mantienen una estricta relación con la situación de la coyuntura, sino más bien es un tipo de gasto sin fundamentos económicos serios que se prodiga por las administraciones pública, estatal y autonómica, para resolver situaciones más vinculadas a la inviabilidad económica o a la deficiente gestión de las empresas que a situaciones coyunturales.

El lógico complemento de una acción de esta naturaleza será la revisión en profundidad y de forma individualizada de las empresas públicas para contrastar su racionalidad económica y la pertinencia de su mantenimiento en el terreno del sector público.

Por otra parte, las normas reguladoras de las pensiones en una sociedad que va envejeciendo y las que regulan el subsidio de desempleo, reclaman una reforma urgente y realista.

En definitiva, la sociedad española debe erradicar esa cultura de la transferencia y subvención que, con tanta intensidad, se ha instalado en su comportamiento, atrayendo hacia el sector público un conjunto de problemas que sólo contribuyen a elevar el déficit sin ofrecer, para ello, soluciones definitivas.

4. También en el terreno impositivo, el sector público tiene que revisar su comportamiento pasado. La fiscalidad, desde la perspectiva que aquí nos ocupa, no debe generar incentivos negativos sobre el ahorro, como hasta ahora lo ha hecho, revisando la estructura de sus tarifas y reduciendo los tipos marginales de imposición -más que por la vía de la excepción tributaria de ciertas materializaciones del ahorro que sólo contribuyen a desplazamientos en la cartera de activos de los ahorradores, casi siempre para facilitar la adquisición de deuda pública -mejorando el tratamiento fiscal de la autofinanciación empresarial, concediendo ventajas, temporalmente acotadas, a la realización de inversiones productivas y, por el contrario, la política tributaria debería contribuir, sobre la base del establecimiento de un nuevo esquema de relación entre la Hacienda Pública y los contribuyentes, a una drástica reducción de los niveles, aún importantes -y, en ciertos aspectos, crecientes-, de fraude fiscal a la vez que deberían colaborar a desestimular el desarrollo de actividades netamente especulativas, especialmente en algunas parcelas del sistema financiero.

LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA VARIACIÓN DE LOS CRITERIOS DE FIJACIÓN DE LOS SALARIOS.

La reforma del mercado de trabajo en España, en la línea de dotarlo de mayores dosis de flexibilidad en su funcionamiento, constituye una vieja aspiración de quienes se han acercado al estudio de los problemas de la economía española, tanto desde dentro del país como desde el ámbito de los organismos económicos internacionales, cuyas recomendaciones, en este sentido, han sido claras y reiteradas. Esa insistencia ha permitido conocer con gran detalle y precisión el campo problemático del mercado español de trabajo, como paso previo para orientar su necesaria reforma. Cinco aspectos fundamentales cabe destacar:

1. El carácter dual típico del mercado de trabajo, que establece una rígida segmentación entre los trabajadores que disfrutan de un contrato de trabajo indefinido -los que ocupan esa "Ciudadela del empleo" a que nos referíamos en nuestra colaboración en el número 80-81 de "Cuadernos de Información Económica"- y los que sólo disponen de contratos de trabajo temporal.

El hecho de que la política sindical se haya concentrado en la defensa de los intereses de quienes tienen contrato de trabajo indefinido, que son quienes nutren la cifra de afiliación a los sindicatos, centrando su acción reivindicativa en la elevación de los salarios y en la conservación del empleo, ha tenido dos consecuencias claramente negativas. Por una parte, dificulta el ajuste del empleo a las necesidades económicas de las empresas, haciendo excesivamente costosa la utilización de la mano de obra. Por otra parte, el ajuste del empleo, posible para las empresas, se centra en quienes tienen contratos temporales, desplazando con notoria injusticia sobre este colectivo los costes de la crisis económica.

2. La contratación laboral en España presenta unos costes fijos excesivamente elevados, asociados a las cotizaciones sociales y al establecimiento de condiciones salariales mínimas que no están en relación con la cualificación del trabajador, lo que encarece particularmente el trabajo menos cualificado, contribuyendo a reducir la generación de empleo.

3. Las ordenanzas laborales han venido imponiendo unas limitaciones ineficientes a la movilidad geográfica y funcional de los trabajadores que limitan la posibilidad de ajuste de las empresas a los cambios organizativos, tecnológicos y a los derivados de las alteraciones experimentadas por la demanda.

4. La práctica de la negociación salarial, cuya centralización ha impuesto límites a la posibilidad de tener en cuenta las circunstancias concretas por las que atraviesa cada empresa. Se generalizan a todas las empresas las condiciones de las que están en mejor situación. Se cierra progresivamente el abanico de dispersión salarial, lo que desincentiva la asunción de responsabilidades. Y, tal vez lo más grave, se negocia el crecimiento salarial adicionando uno o dos puntos a la inflación *pasada*, defendiendo, a capa y espada, la errónea creencia de que los crecimientos salariales no influyen sobre los precios.

5. La ineficiente intermediación del INEM, ante la ausencia de agencias privadas de colocación, eleva el tiempo de búsqueda de empleo.

Todo ello caracteriza un comportamiento del mercado de trabajo que destruye más empleo del que seguramente estaría justificado por la crisis económica, genera un paro de mayor duración de la necesaria y produce un crecimiento excesivo en la proporción que, del empleo total, representa la contratación temporal, como lógica defensa de las empresas para prevenir que la posibilidad de las situaciones de dificultad le impidan el necesario ajuste del empleo que utilizan.

Parece obvio que estas circunstancias hayan venido reclamando insistentemente una reforma del mercado de trabajo para ajustarlo a las necesidades de la economía española. La Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación, y la Ley 11/1994, de 19 de mayo, por la que se modifican el Estatuto de los Trabajadores y otras normas, aprobadas con amplio apoyo parlamentario, introducen un cambio importante en el marco regulador del mercado de trabajo, y en la línea correcta. Pero ello es la premisa -no la conclusión- de la reforma necesaria. En primer lugar, porque el nuevo marco legislativo tiene que ser aplicado, lo que no está, obviamente, exento de conflictos, y en segundo lugar, porque una parte importante de los mecanismos que crean aumentos en los costes reales del trabajo no son únicamente consecuencia del marco legal que regula el mercado de trabajo, sino directa consecuencia de presiones sindicales. La reforma legal necesita, por ello, complementarse con una alteración sustancial en el comportamiento de los agentes sociales.

La evolución alcista de los salarios en España parece ir flexionando ante la dureza de la crisis del empleo. Una situación que va concienciando al conjunto de los trabajadores de base, que, saliendo de las consignas -ancladas en el pasado- de las cúpulas sindicales, están pactando condiciones salariales más adecuadas a las actuales circunstancias económicas. La reciente desconvocatoria de la huelga del transporte urbano en Madrid, la firma del convenio del sector de la construcción con crecimientos salariales menores que la inflación, y las moderadas condiciones pactadas en el convenio de la banca son muestras alentadoras en este sentido.

En todo caso, la enseñanza que la reforma laboral, en su perspectiva legislativa, nos depara es que una coalición política firme que sostenga a un gobierno decidido a realizar reformas estructurales puede, incluso en un ambiente de disenso y confrontación política y social, sacar adelante las reformas necesarias.

LAS REFORMAS RECLAMADAS POR EL SECTOR DE LOS SERVICIOS.

La flexibilidad de la economía española requiere la práctica de reformas múltiples en diferentes mercados de bienes, servicios y factores productivos.

En particular, la desregulación y fomento de la competencia en el sector servicios ha sido repetidamente instada desde los diferentes informes remitidos al gobierno por el Tribunal de Defensa de la Competencia, tal como se detalla en otras colaboraciones que se contienen en este mismo número de "Cuadernos de Información Económica".

Avanzar en la desregulación y ruptura de actuaciones monopolísticas en el sector de las comunicaciones, que constituye hoy un soporte básico de la actividad empresarial; promover el aumento de la competencia "intermodal" en el transporte e introducir mayor competencia en los concursos de adjudicación de nuevas concesiones; separar la gestión de la infraestructura ferroviaria de las operaciones de transporte de viajeros y mercancías; suprimir los monopolios locales, y reformar la legislación urbanística que causa encarecimientos injustificados en el suelo urbano, sólo constituyen una limitada muestra de la amplia agenda de trabajo que el gobierno tiene que abordar en la liberalización de los servicios.

Un camino inexcusable para frenar el carácter dual de la inflación española y reducir los costes por utilización de servicios que hoy gravitan intensamente sobre las empresas españolas, mermando la competitividad de sus productos tanto en los mercados internos como exteriores.

PERSPECTIVAS SOBRE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES NECESARIAS.

Si se traza un balance de los avances realizados en las reformas estructurales precisas para consolidar la recuperación incipiente de la economía española, el resultado no es muy halagüeño.

En el terreno de la reforma indispensable del sector público, nada se ha progresado en la contención del gasto público -que permita predecir una reducción del déficit- ni en la mejora de la eficiencia con la que los recursos públicos se utilizan. Las autoridades nos sorprenden cada día con el anuncio de buenos propósitos en la contención del gasto público, sin programa viable y creíble que les pueda servir de apoyo, lo que convierte sus afirmaciones en pura retórica sin contenido empírico alguno. Es más, oficialmente, estamos aún en unos valores del Programa de Convergencia elaborado en 1993, cuya falta de realismo, en unas cifras y propósitos que ya nacieron envejecidos, la experiencia se ha encargado de demostrar con todo dramatismo.

Ello no constituye nada nuevo dentro de la filosofía que anima el comportamiento público español. Mientras se piense que "gobernar es gastar", ninguna autoridad pública establecerá el necesario uso de la disciplina para transformar ese caduco axioma por el más adecuado a las circunstancias actuales de "gobernar es administrar bien unos recursos escasos, gastando lo menos posible".

La trayectoria del sector público español, desde el punto de vista de su necesaria reforma, no conduce más que a un hondo pesimismo sobre sus posibilidades reales.

Esa misma ausencia de actuación y compromiso se observa en el amplio mundo del sector de los servicios, donde incluso algunos aspectos, como el relativo a la libertad de horarios comerciales, han experimentado un claro retroceso. En una concepción errónea del equilibrio entre equidad y eficiencia, se nos enfrenta ahora un presunto beneficio para los pequeños y medianos comerciantes -que está por comprobar- con las pérdidas ciertas y claras del bienestar de los consumidores y de los puestos de trabajo que se perderán como consecuencia de la menor actividad obligada de las grandes superficies comerciales.

El gobierno solicita del Tribunal de Defensa de la Competencia informes y dictámenes cuyas recomendaciones luego no utiliza, creando confusión y pérdida de credibilidad de sus propósitos reformadores y de las instituciones a las que consulta.

En los núcleos claves de los que depende la recuperación duradera de la economía española, tal vez con la única excepción clara del aspecto *normativo* del mercado de trabajo, se aprecia una clara reticencia de la política económica y una falta de disponibilidad de los agentes sociales para asumir las tareas de fondo que puedan favorecer esa recuperación. Todo ello sucede, además, en un clima de disenso político y conflicto social que dificulta la realización de esas reformas estructurales para cuya adopción el consenso político es, al menos, una condición conveniente.

Se da así la paradoja de que la última decisión consensuada de las fuerzas políticas españolas -la adoptada en junio de 1985 sobre la integración en la Comunidad Europea- ha logrado, desde entonces, encontrar la necesaria continuidad, que hubiera cabido esperar, en la adopción de las medidas necesarias para hacer viable la convergencia inherente a esa integración. Los españoles hemos querido la integración europea, pero ahora negamos el cumplimiento de las condiciones que son económicamente coherentes con ella.

¿Puede, por tanto, esperarse una recuperación duradera en este clima de disenso y falta de acuerdo político y social?

Los datos hoy disponibles y las previsiones más fundamentadas apuntan en el sentido de que la economía española avanzará en el proceso de recuperación. La perceptible mejora de la situación económica internacional, en el marco de una política de tipos de cambio realista, hará que una economía con elevado grado de apertura exterior, como la española, experimente un crecimiento casi "biológico" de su producción, impulsado por las exportaciones y el turismo. Sin embargo, su fuerza y continuidad en el futuro dependerán de que se aborden o no esas reformas estructurales tan largamente aplazadas. El riesgo claro es que la actual situación de desprestigio, que acompaña al disenso político y al desacuerdo social, impida la realización de esas reformas indispensables, perjudicando las posibilidades de que la economía española consolide su recuperación y se incorpore de forma estable a la senda de crecimiento que 1994 abre a la economía internacional. Insistamos en este riesgo tal y como lo evalúan algunas opiniones recientes.

ECONOMÍA Y POLÍTICA EN LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA: LA OPINIÓN DE LOS DOS CÍRCULOS.

La recuperación económica española ofrece hoy los signos externos de su presencia a los que nos hemos referido a lo largo de este trabajo. Signos prometedores, pero débiles aún y no generalizados a las variables clave de la demanda interna: el consumo de las familias y la inversión de las empresas.

El consumo de las familias está dominado aún por el pesimismo del significativo e influyente indicador de sus opiniones, condicionado por el futuro negativo del empleo y de la situación comprometida esperada en el futuro de la propia economía familiar y la del país. Pese a ello, los indicadores de coyuntura muestran un comportamiento mejor del consumo familiar, cuyos valores en el primer trimestre de 1994 manifiestan una elevación respecto de los ofrecidos en el primer trimestre recesivo de 1993. Consolidar estos resultados en el resto del año 94 es algo que depende de la ganancia que pueda conseguirse en la mejora de las expectativas familiares.

La inversión de las empresas está aún profundamente afectada por la debilidad de la demanda nacional y por la adopción del conjunto de las medidas pendientes de política económica que despejen el futuro del país, capaces de crear una confianza empresarial que facilite una nueva fase favorable a la materialización de las inversiones.

En ambos frentes del consumo de las familias y la inversión de las empresas, la cuestión de la confianza en la adopción de las medidas de política económica capaces de restablecerla adquiere una importancia capital para decidir la suerte de la recuperación económica. Este planteamiento de las posibilidades de afianzar y extender la recuperación se ve afectado por el mundo del disenso político y el enfrentamiento social que domina en la España del 94.

Sobre la confluencia de estos dos mundos de la España dual del 94 -el económico de la recuperación y el político del disenso y la confrontación social y sus consecuencias- han manifestado recientemente sus opiniones, en dos documentos, dos círculos empresariales: el *Círculo de Economía*, que agrupa a un núcleo de empresarios de Cataluña, y el *Círculo de Empresarios* de Madrid. Documentos y opiniones de los que convendría partir para tratar de dar una respuesta a la pregunta central de la que partía este trabajo: ¿podremos consolidar la recuperación económica, que hoy apunta y que todos deseamos, en el marco del disenso político y conflicto social que domina nuestra convivencia?

Las respuestas que a esa pregunta se dan en los dos documentos empresariales ("El País que queremos", del *Círculo de Economía*, y "Economía Española: Situación y Perspectivas", del *Círculo de Empresarios*, ambos fechados en los días finales de mayo del 94) ofrecen coincidencias notables, aunque a partir de enfoques diferentes.

Subrayemos las coincidencias: la recuperación económica española se ha iniciado con signos débiles, pero alentadores. Las dificultades de consolidar ese proceso radican, en el campo económico, en la existencia de cuatro peligros que destaca el *Círculo de Empresarios*: el rebrote posible de la inflación, la situación de debilidad del Presupuesto, la dimensión excesiva y la escasa eficiencia del gasto público, y la posible reaparición de la restricción exterior si no se adoptan las decisiones políticas de reformas estructurales que favorezcan la competitividad, a las que se ha aludido reiteradamente en este trabajo. El *Círculo de Economía* presenta estas dificultades económicas de la recuperación desde otra perspectiva: la existencia de una competencia global en la que deberá ganarse la batalla de la recuperación y la falta de una conciencia social de los cambios que reclama a la sociedad española nuestra integración en Europa. Como antes se afirmó, los españoles hemos consensuado políticamente el ingreso en la Unión Europea sin consensuar las medidas para gana la competitividad de la que depende el aprovechamiento de las ventajas que ofrece el mercado europeo. De ahí la necesidad de adoptar esas medidas de las que nuestra competitividad depende, y que se encuentran en las reformas del sector público y su política presupuestaria, de gasto e impositiva; en la innovación de la negociación colectiva y el desarrollo de la reforma del mercado de trabajo; en el cambio de actitud de patronal y sindicatos para conceder prioridad a la productividad y el empleo en la negociación colectiva; en el avance necesario en la liberalización de los mercados de servicios y en la modernización de las técnicas de gestión empresarial. Sin esos cambios, acompañados, de otros que fortalezcan la atención a la industria y a su financiación, así como a la modificación del derecho concursal para atajar el problema de los impagados, no será posible consolidar la recuperación, en opinión del *Círculo de Economía*.

Pero las dificultades de la recuperación no son sólo económicas. El mundo del disenso político y la confrontación social ejerce también una influencia destacada en ese proceso de fortalecer

el crecimiento económico y ganar la batalla de la recuperación. Para el Círculo de Empresarios, los que denomina con prudencia "acontecimientos extraeconómicos" (para referirse, sin duda, al que hemos denominado el mundo del disenso político y social) condicionan el proceso de recuperación, deteriorando la imagen de España en el exterior y afectando a las expectativas de familias y empresas, efectos ambos que dificultan el desarrollo de la demanda interna y su proceso de crecimiento. El Círculo de Economía es más explícito en este obstáculo político a la recuperación española, y reclama la necesidad de un programa que recupere la credibilidad de la política y los políticos, atajando la corrupción que domina hoy nuestra convivencia. Un programa que precisa tres actuaciones: la claridad y transparencia de los gastos públicos, la lucha contra la información privilegiada y la reforma consensuada de la financiación irregular de los partidos.

Estas opiniones fuerzan a concluir que la recuperación económica y el restablecimiento de un consenso político constituyen tareas apremiantes y relacionadas de la sociedad española en el 94. Pero son también tareas plagadas de dificultades. Sería deseable que el Gobierno y la coalición de partidos que le apoya, manifestaran más decisión y diligencia que la mostrada hasta ahora para llevar adelante las reformas vitales del sector público y las que afectan a la liberalización y competencia del sector servicios, sin las cuales no es posible esperar que la economía española resuelva los problemas que plantea su recuperación económica. Y sería deseable, también, que el clima de disenso y crispación del debate político modificase las conductas de quienes lo crean y lo interpretan.

La sociedad española empieza a contemplar airada a una clase política que hace de sí misma el eje de sus preocupaciones, se interesa por depurar el comportamiento corrupto de algunos de sus miembros y protagoniza una encarnizada lucha por el poder. Seguramente, esto es necesario y consustancial con el sistema democrático. Pero, entre tanto, los ciudadanos se preguntan quién se ocupa de sus problemas, de los que condicionan la elevada tasa de paro y el crecimiento futuro de la economía. Un esfuerzo razonable de la clase política para hallar los puntos de encuentro en el diagnóstico y solución de los problemas económicos que preocupan a los ciudadanos sería bueno para la economía española. Nuestra convicción es que también sería bueno para la consolidación de la aún joven democracia española.

APENDICE ESTADISTICO I

EVOLUCION DEL COMERCIO EXTERIOR EN EL PRIMER TRIMESTRE DE 1994

I. El comercio exterior de España en el primer trimestre.

La evolución del comercio exterior español en el primer trimestre de este año, ha experimentado un crecimiento muy intenso, tanto desde la vertiente exportadora como de la importadora. Pero más acusadamente, desde el lado exportador, lo que ha promovido que según los datos provisionales de la Balanza de Pagos, elaborada por el Banco de España, el saldo deficitario de la balanza comercial, que en el primer trimestre de 1993 fue evaluado en 396.400 millones de pesetas, se haya reducido en el 38,2% al limitarse a 242.700 millones de pesetas. Estimación que mejora la que resulta de los datos de Aduanas, que registran un descenso del 32,7% en el déficit comercial del primer trimestre. Diferencia que se debe a la distinta valoración de la importación, medida en términos CIF por Aduanas y FOB por la Balanza de Pagos del Banco de España.

Los datos estimados Por la Dirección General de Aduanas, son los siguientes:

COMERCIO EXTERIOR DE ESPAÑA, PRIMER TRIMESTRE 1993 Y 1994					
Miles de millones de pesetas					
	Primer trimestre 1993	Primer trimestre 1994	Porcentaje variación		
			Nominal	Volumen	Precios
IMPORTACION CIF	2.145,8	2.747,9	28,1	19,7	7,0
· Bienes de consumo	606,4	709,4	17,0	8,6	7,7
· Bienes de equipo	321,1	405,3	26,2	16,4	8,4
· Bienes intermedios	1.218,3	1.633,1	34,0	26,6	5,9
EXPORTACION FOB	1.638,4	2.358,8	44,0	38,0	4,3
· Bienes de consumo	686,4	987,7	43,9	38,2	4,1
· Bienes de equipo	247,4	348,7	41,0	41,7	-0,5
· Bienes intermedios	704,6	1.022,4	45,1	36,5	6,3
SALDO COMERCIAL	-507,4	-389,1	-32,7	--	--

Estos datos no son correctos, en la medida que en los primeros meses de 1993, el sistema INTRASTAT no ha computado buena parte de las operaciones realizadas en el comercio intracomunitario. La Dirección General de Aduanas, había estimado en el primer trimestre de

1993, el valor de las operaciones comerciales no declaradas. Su comparación con las registradas en el primer trimestre de 1994, ofrece las siguientes variaciones:

COMERCIO EXTERIOR DE ESPAÑA					
(Datos anteriormente estimados por la Dirección General de Aduanas en el primer trimestre de 1993)					
Miles de millones de pesetas	Primer trimestre 1993	Primer trimestre 1994	Porcentaje variación		
			Nominal	Volumen	Precios
IMPORTACION CIF	2.353,7	2.747,9	16,7	9,1	7,0
· Bienes de consumo	659,0	709,4	7,6	-0,1	7,7
· Bienes de equipo	365,6	405,3	10,9	2,3	8,4
· Bienes intermedios	1.329,1	1.633,1	22,9	16,1	5,9
EXPORTACION FOB	1.826,0	2.358,8	29,2	23,9	4,3
· Bienes de consumo	753,4	989,7	31,1	25,9	4,1
· Bienes de equipo	272,7	348,7	27,9	28,5	-0,5
· Bienes intermedios	799,9	1.022,4	27,8	20,2	6,3
SALDO COMERCIAL	-527,7	-389,1	-26,3	--	--

Con los datos corregidos sobre la evolución del comercio exterior, se deduce un intenso crecimiento exportador del 23,9% en términos de volumen, que debe aproximarse más a la realidad que los datos oficiales publicados. La importación, menos creciente en el 9,1%, muestra como casi todo el aumento se concentra en la importación de bienes intermedios, probablemente para ser incorporados en buena medida, a los productos finales exportados. El motivo que explica la actual inseguridad de los datos del comercio exterior, que siempre fue una estadística muy fiable, se debe a la desaparición de las aduanas intercomunitarias, desde el primero de enero de 1993, información que ha sido sustituida por las declaraciones de las empresas que realizan operaciones comerciales con el exterior.

La exportación de mercancías en el primer trimestre, corregida según la anterior estimación de Aduanas, aparece muy creciente en todos los grupos, destacando el esfuerzo exportador en bienes de equipo y bienes de consumo.

II. El crecimiento exportador, por áreas comerciales, en el primer trimestre de 1994.

A partir de los datos de exportación de mercancías publicados por la Dirección General de Aduanas, que podrían ser mayores en el primer trimestre de 1993, por lo que se refiere al comercio intracomunitario, la evolución de la exportación española a las distintas áreas, tuvo el siguiente comportamiento:

EXPORTACION ESPAÑOLA EN EL PRIMER TRIMESTRE DE 1994

(Miles de millones de pesetas)

	Primer trimestre	Primer trimestre	Porcentaje variación
	1993	1994	
COMUNIDAD EUROPEA	1.099,0	1.610,7	46,6
ESTADOS UNIDOS	71,2	110,7	55,5
JAPON	15,3	23,6	54,6
RESTO OCDE	93,4	130,6	39,8
PAISES OPEP	58,9	81,3	38,0
AMERICA LATINA ⁽¹⁾	98,1	148,2	51,1
NUEVOS PAISES DE ASIA ⁽²⁾	28,7	57,3	99,8
RUSIA Y ESTE DE EUROPA	25,9	39,6	53,0
OTROS PAISES	147,9	156,8	6,0
SUMA	1.638,4	2.358,8	44,0

⁽¹⁾ Todos los países americanos, excepto Estados Unidos, Canadá, Venezuela y Ecuador.

⁽²⁾ Corea del Sur, Taiwan, Hong-Kong y Singapur.

Según los datos declarados por las empresas exportadoras, las ventas españolas a la Comunidad Europea en el primer trimestre de 1994, aumentaron el 46,6%, cifra superior a la registrada en las Aduanas con el resto de los países, con aumento del 38,7%, cifra que en la medida que responde a un registro fiable, resulta muy elevada. En realidad, el comercio exterior español ha tenido un crecimiento excepcional. Con los datos estimados por Aduanas en el primer trimestre de 1993, la exportación española al resto de los países comunitarios, podría haber aumentado en el 25%, lo que supondría que el mayor esfuerzo exportador español en 1994, es atribuible al comercio extracomunitario, corrigiendo los datos oficiales obtenidos de las declaraciones de los exportadores, que casi duplican el crecimiento más probable.

En cualquier caso, el dinamismo exportador en el primer trimestre de este año, es un dato evidente que confirma la ganancia de competitividad de los productos españoles, a consecuencia de las devaluaciones de la peseta, que han permitido situar los productos españoles en los mercados internacionales.

III. La cuota exportadora española a los distintos mercados mundiales.

Desde la vertiente española, la distribución del comercio exterior en el primer trimestre de 1993 y 1994, fue la siguiente en porcentaje del total importador y exportador:

	PRIMER TRIMESTRE			
	IMPORTACION		EXPORTACION	
	1993	1994	1993	1994
COMUNIDAD EUROPEA	57,2	59,9	67,1	68,3
ESTADOS UNIDOS	7,6	7,8	4,3	4,7
JAPON	4,7	3,4	0,9	1,0
TOTAL OCDE	76,1	78,0	78,1	79,5
PAISES OPEP	6,9	7,3	3,6	3,4
AMERICA LATINA	3,9	3,6	6,0	6,3
NUEVOS PAISES DE ASIA	2,5	2,1	1,8	2,4
RUSIA Y ESTE DE EUROPA	1,9	1,7	1,6	1,7
OTROS PAISES	8,7	7,3	8,9	6,7

Según los anteriores datos, la exportación española en el primer trimestre de 1994 a la CE, habría aumentado más que la media en sus exportaciones totales. Pero si se toman los datos estimados inicialmente por Aduanas para el primer trimestre de 1993, resultaría que el porcentaje de la exportación española al resto de la CE en el primer trimestre de 1993, había equivalido al 70,6% del total, frente al 68,3% computado en el primer trimestre de 1994.

La exportación española ha ganado cuota en la práctica totalidad de los mercados, pero parece, a pesar de los datos publicados, que fue más intensa fuera de la CE, aunque el crecimiento exportador del 25%, corregido del aumento de los precios, supondría un aumento en volumen del 20% en la exportación española a los mercados de la CE. Lo que evidentemente, confirma el notable esfuerzo realizado por los exportadores españoles para abrirse camino en el mercado comunitario.

IV. La evolución de la exportación española por productos.

Los datos que figuran a continuación, corresponden a los publicados por Aduanas, en el primer trimestre de 1993 y los corregidos en el primer trimestre de 1994. Son, por lo tanto, los datos ajustados según los cuales, la exportación española en el primer trimestre de 1994, aumentó sólo el 29,2%, frente al 44% consignado en la estadística oficial.

	EXPORTACION EN MILLONES DE PESETAS			
	Primer trimestre 1994	Primer trimestre 1993	% Variación	% del total 1994
87. Vehículos automóviles y tractores	522.097	372.688	40,09	22,13
84. Artículos metálicos	210.222	173.583	21,11	8,91
85. Máquinas y aparatos eléctricos	142.956	103.966	37,50	6,06
07. Frutos comestibles	106.330	94.591	12,41	4,51
08. Hortalizas y legumbres	99.724	90.135	10,64	4,23
72. Fundición hierro y acero	93.522	67.342	33,88	3,96
88. Aviones y aparatos aéreos	78.586	25.130	212,72	3,33
39. Materias plásticas y manufacturas	60.758	44.421	36,78	2,58
64. Calzados y artículos análogos	60.556	42.735	41,70	2,57
29. Productos químicos orgánicos	56.003	43.029	30,15	2,37
27. Productos petrolíferos refinados	52.969	46.615	13,63	2,25
40. Caucho y manufacturas de caucho	48.179	29.714	62,14	2,04
73. Manufacturas de hierro y acero	45.232	49.194	-8,05	1,92
69. Productos cerámicos	45.071	31.890	41,33	1,91
94. Muebles	30.276	32.183	-5,93	1,28
48. Papel, cartón y manufacturas	29.690	24.177	22,80	1,26
90. Aparatos de precisión y óptica	28.615	22.763	25,71	1,22
03. Pescados, crustáceos y moluscos	24.649	16.239	51,79	1,04
30. Productos farmacéuticos	21.814	10.226	113,32	0,92
62. Confección textil	12.813	11.737	9,18	0,54
22. Bebidas	29.819	25.749	15,81	1,26
89. Barcos	21.404	46.597	-54,07	0,91
OTROS PRODUCTOS	537.490	421.139	27,63	22,79
TOTAL	2.358.775	1.841.843	28,07	100,00

El hecho más relevante es comprobar como, salvo escasas excepciones, el crecimiento de la exportación ha afectado a la práctica totalidad de los capítulos de más tradición exportadora. Incluso el agregado de los capítulos menos importantes, registró un crecimiento del 27,6%, similar al 28,1 del total exportado.

Por su importancia relativa y por la tasa de crecimiento incorporada, destaca el apartado de vehículos automóviles, con un crecimiento del 40,1%. Un dato muy importante, en la medida que demuestra que el sector de automóvil español, sigue siendo competitivo en los mercados exteriores. La exportación de los productos metálicos, registró un crecimiento del 27,2% confirmando como la debilidad de la demanda interna de bienes de equipo, ha sido compensada en parte, con el aumento de la exportación de este tipo de bienes. La exportación de frutas y hortalizas que supone el 8,7% de la exportación española, creció bastante menos que la media, al limitarse al 11,5%. Lo que muestra la gran dificultad y el entorpecimiento que sufren los exportadores españoles de productos agrarios perecederos, para abrirse camino en los mercados europeos, en los que razonablemente, podrían esperarse mejores resultados.

Hay que destacar el crecimiento de la exportación de aviones y aparatos aéreos, frente al descenso de la exportación de buques. En cuanto a productos industriales, es notable el aumento de la exportación de productos farmacéuticos, productos derivados del caucho, calzados, cerámica y productos derivados de la industria siderúrgica.

APENDICE ESTADISTICO II

INDICADORES DE LA SITUACION ECONOMICA ESPAÑOLA EN MAYO DE 1994⁽¹⁾

Indicador	Ultimo período				Comentario
	1991	1992	1992	1994 ⁽¹⁾	
I. DESARROLLO GENERAL ECONOMIA.					
1. PIB Trimestral (Contabilidad Nacional)	2,2	0,8	0,8	-1,0	La recesión económica tocó fondo en el segundo trimestre
2. Indicador General Actividad Económica BBV	2,9	-0,1	-0,1	-1,5	
II. PRODUCCION.					
1. Índice de Producción Industrial (IPI)	-0,8	-2,9	-2,9	-4,7	Se intensifica la recuperación Ligero aumento de la demanda eléctrica, con tendencia a recuperarse
2. Demanda Eléctrica (UNESA)	3,1	0,3	0,3	-1,2	
3. Consumo de Cemento (MIE)	0,8	-8,1	-8,1	-12,5	La construcción tiende a mejorar No se recupera el transporte por carretera
4. Consumo de Gasóleo Automoción (AOP)	3,7	-3,0	-3,2	-1,8	
5. Importación de Bienes Intermedios (DGP y C) (No energéticos)	14,1	11,1	11,1	-2,1	Fuerte crecimiento
6. Expectativas de la Producción Industrial (Ministerio de Industria)	0,0	-6,0	-6,0	-6,0	
7. Cartera de Pedidos (M ^o de Industria)	-38,0	-45,0	-45,0	-55,0	Expectativas de una moderada recuperación
8. Utilización de la Capacidad Productiva (%) (Ministerio de Industria)	77,2	73,7	73,7	70,7	
III. EMPLEO.					
1. Población Ocupada (EPA)	0,2	-1,9	-1,9	-4,3	Descenso del empleo, menos intenso Aumenta el paro, aunque menos intensamente
2. Paro Encuestado (EPA)	0,9	13,2	13,2	24,8	
3. Tasa de Paro (EPA)	16,3	18,4	18,4	22,7	Tasa de paro creciente
4. Seguridad Social (Afilación)	1,1	-0,9	-0,9	-3,5	Menor descenso de la afiliación
5. Paro Registrado (INEM)	-2,6	-1,3	-1,3	12,4	Aumenta el paro registrado
IV. CONSUMO.					
1. Consumo Privado (CN)	2,9	2,1	2,1	-2,3	Descendió el consumo privado Encuesta muy errática
2. Consumo Familiar (ECPF)	2,5	1,7	1,7	-1,5	
3. Consumo Gasolina (AOP)	5,3	2,3	2,3	0,5	Aumenta el consumo de gasolina
4. Ventas en Grandes Superficies (INE)	3,2	-2,0	-2,0	-8,2	Disminuye con menor intensidad el consumo de bienes
5. Importación de Bienes de Consumo (DGP y C)	17,0	18,3	18,3	-8,5	Se recupera la importación de bienes de consumo
6. Consumo Público (Contabilidad Nacional)	5,4	3,8	3,8	1,6	Freno del consumo público
7. Matriculación de Automóviles (DGP y C)	-9,3	10,2	10,2	-23,0	Aumenta la demanda de automóviles
8. Cartera de Pedidos (Ministerio de Industria)	-24,0	-34,0	-34,0	-52,0	Se recuperan las expectativas en el consumo privado de bienes
9. Indicador Confianza Consumidor (EUROSTAT)	-6,0	-20,0	-20,0	-34,0	Confianza en los hogares algo mejor

⁽¹⁾ Cuando no hay datos de 1994, se refiere al último mes o trimestre de 1993.

INDICADORES DE LA SITUACION ECONOMICA ESPAÑOLA EN MAYO DE 1994⁽¹⁾

Indicador	1991	1992	Último período	1992	1993	1994 ⁽¹⁾	Comentario
V. INVERSION.							
1. Fabricación de Bienes de Equipo (IPI)	-8,7	-5,4	Enero-Febrero	-5,4	-7,0	-2,5	Desciende la fabricación de bienes de equipo
2. Importación de Bienes de Equipo (DGP y C)	5,2	-9,5	Enero-Marzo	-9,5	-13,8	16,4	Se recupera la importación de este tipo de bienes
3. Inversión de Equipo (CN)	-2,3	-2,5	IV Trimestre	-2,5	-16,6	-12,9	La inversión en equipo se mantiene baja
4. Cartera de Pedidos (MICT)	-41,0	-50,0	Enero-Febrero	-50,0	-61,0	-56,0	Tendencia menos deprimida
5. Licitación Oficial (DGP y C)	-31,7	-21,7	Enero-Marzo	-21,7	52,9	-31,8	Las nuevas obras contratadas no entran en ejecución por falta de financiación
6. Inversión en Construcción (CN)	4,3	-4,8	IV Trimestre	-4,8	-6,4	-6,3	Prosiguió la caída de la construcción en 1993
7. Matriculación de Vehículos de Carga (DGP y C)	-9,5	0,1	Enero-Abril	0,1	-31,0	-4,0	Desciende la inversión en material de transporte
VI. INFLACION.							
1. Índice de Precios de Consumo (IPC)	5,9	5,9	Enero-Abril	5,9	4,6	5,0	de consumo
2. Inflación Subyacente (IPC)	6,4	6,8	Enero-Abril	6,8	5,6	4,9	Moderado descenso
3. Precios Agrarios Percibidos (MAPA)	-0,2	-6,8	Enero	-6,8	5,2	12,3	Intenso crecimiento desde septiembre
4. Precios Energía (IPRI)	3,3	2,3	Enero-Marzo	2,3	3,6	3,4	Precios energéticos menos crecientes
5. Precios Industriales (IPRI)	1,5	1,4	Enero-Marzo	1,4	2,4	3,9	Se recupera el crecimiento de los precios industriales
6. Precios de Importación	-2,9	-3,0	Enero-Marzo	-3,0	5,9	7,7	
7. Precios de Exportación	-1,5	0,6	Enero-Marzo	0,6	4,6	4,3	
8. Relación Real de Intercambio (Mercancías)	1,4	3,6	Enero-Marzo	3,6	-1,2	-3,2	
VII. EQUILIBRIO EXTERIOR.							
1. Saldo Balanza Mercancías (ADUANAS)	-5,3	-4,4	Enero-Marzo	-4,4	32,7	28,1	Mejora la balanza comercial
2. Saldo Balanza Servicios (sin rentas) (BE) (miles de millones)	1.333,6	1.262,9	Enero-Marzo	1.262,8	1.553,8	244,6	Mejora el saldo de servicios
3. Saldo Balanza c/c (BE) (miles millones ptas)	-1.736,3	-1.936,4	Enero-Marzo	-1.936,6	-631,6	-168,3	Mejora la balanza corriente
4. Balanza Total (miles millones ptas)	1.465,8	-1.777,9	Enero-Febrero	-1.778,1	-566,1	86,8	Ligero superávit en la balanza de capitales
5. Importación de Bienes y Servicios (CN)	9,0	6,6	IV Trimestre	6,6	-3,2	-1,9	
6. Exportación de Bienes y Servicios (CN)	7,9	6,7	IV Trimestre	6,7	8,8	11,5	Sector exterior que favorece la recuperación
<i>Importación:</i>							
- Bienes (ADUANAS) (Volumen)	11,7	8,8	Enero-Marzo	8,6	-7,5	19,7	Cambio de signo en importaciones
- Servicios (Registro Caja BE) (Nominal)	13,8	29,8	Enero-Marzo	29,8	10,3	15,9	La importación en servicios sigue creciendo
<i>Exportación:</i>							
- Bienes (ADUANAS) (Volumen)	12,0	5,5	Enero-Marzo	5,5	9,6	38,0	Aumento intenso de las exportaciones
- Servicios (Registro Caja BE) (Nominal)	10,5	17,3	Enero-Marzo	17,3	15,1	14,9	Mejora la exportación de servicios
9. Visitantes Extranjeros (Sector Turismo)	2,8	3,4	Enero-Marzo	3,4	3,5	12,6	Turismo muy creciente
10. Nivel de Reservas (Millones de dólares)	66.283	50.484	Marzo	50.484	45.273	44.861	Ligero descenso de las reservas exteriores por empeoramiento de la balanza de capitales

⁽¹⁾ Cuando no hay datos de 1994, se refiere al último mes o trimestre de 1993.

INDICADORES DE LA SITUACION ECONOMICA ESPAÑOLA EN MAYO DE 1994⁽¹⁾

Indicador	1991	1992	Ultimo período	1992	1993	1994 ⁽¹⁾	Comentario
VIII. DEFICIT PUBLICO.							
1. Crecimiento Gasto Público del Estado (DGP y C) (Caja)	10,9	12,3	Enero-Abril	12,3	16,3	7,5	Gasto público menos creciente
2. Crecimiento Ingresos del Estado (DGP y C) (Caja)	10,2	9,3	Enero-Abril	9,3	3,2	12,3	Crecimiento de los ingresos impositivos
3. Déficit de Caja de Estado (-) (DGP y C)	-16,8	-36,5	Enero-Abril	-36,5	-102,1	19,6	Se reduce el déficit de caja del Estado
4. Déficit Contable del Estado (-) (DGP y C) (m.m.ptas) (dchos y obligaciones reconocidas)	-1.131,5	-1.057,3	Enero-Abril	-1.057,3	-3.425,6	-511,6	Menor déficit contable por razones estacionales
5. Deuda del Estado (pasivos financieros) (miles millones ptas)	20.723,5	23.581,8	Febrero	23.581,1	28.708,8	33.516,1	Notable crecimiento del endeudamiento público
6. Impuestos del Estado (DGP y C)	8,5	10,6	Enero-Abril	10,6	-3,2	12,2	Aumenta la recaudación de impuestos
IX. MERCADO DE TRABAJO Y SALARIOS.							
1. Salarios en Convenio (M° de Trabajo)	7,9	7,2	II Trimestre	7,2	5,6	4,5	Convenios con salarios crecientes
2. <i>Ganancia por trabajador (INE)</i>							
- Pagos Totales	7,6	7,5	IV Trimestre	7,5	6,4	5,8	
- Pagos Ordinarios	8,5	8,2	IV Trimestre	8,2	6,6	6,2	Crecimiento de los salarios reales
3. Coste Laboral Unitario	7,8	5,8	IV Trimestre	7,8	3,9	2,5	Coste Laboral Unitario menos creciente por la caída del empleo
X. COMPETITIVIDAD.							
1. Tipo Efectivo Real. CEE (Precios Consumo) (1.985 = 100)	119,4	118,5	Marzo	118,5	107,9	102,6	Mejora la competitividad a causa de la devaluación
2. Índice Precios Consumo (IPC) (Diferencial UE)	0,9	1,6	Marzo	1,6	1,2	1,8	Se acelera el diferencial de precios de consumo
3. Precios Industriales (IPRI)	1,5	1,4	Enero-Marzo	1,4	2,4	3,9	Precios industriales más crecientes
4. Precios Exportación	-1,5	0,6	Enero-Marzo	0,6	4,6	4,3	Tienden a subir los precios de exportación en ptas
5. Coste Laboral Unitario (Industrias Manufactureras) (Diferencial UE)	1,4	4,8	II Trimestre	7,8	-4,4	-2,3	Se corrige el diferencial del CLU
XI. TIPOS DE INTERES.							
1. Corto Plazo (Mercado Interbancario) (día a día)	13,2	13,0	Abril	13,0	12,3	8,0	
2. Largo Plazo (Banca) (Préstamos más 3 años)	18,2	17,3	Marzo	17,3	16,2	13,2	Caída del nivel pero manteniendo un diferencial elevado en los créditos al sector privado
3. Reales a Corto (Deflactados IPC)	6,8	6,5	Marzo	6,7	7,4	2,9	
4. Netos de Impuestos a Corto (-25% retención)	9,9	9,6	Marzo	9,8	9,2	6,0	

⁽¹⁾ Datos cerrados al 27 de Mayo de 1994.

⁽¹⁾ Cuando no hay datos de 1994, se refiere al último mes o trimestre de 1993.

Fuentes: INE, Dirección General de Previsión y Coyuntura, Banco de España y BBV.

APENDICE ESTADISTICO III

GRADO DE UTILIZACION DE LA CAPACIDAD INDUSTRIAL INSTALADA				
(En % de la capacidad instalada)				
Primer trimestre	Total industria	Bienes de inversión	Bienes de consumo	Bienes intermedios
1990	79,1	83,9	78,2	77,9
1991	77,2	73,8	78,1	78,1
1992	74,6	74,8	74,3	74,7
1993	70,3	72,5	70,4	69,3
1994	71,9	71,4	70,7	73,2
Variación 1994 sobre:				
1990	-7,2	-12,5	-7,5	-4,7
1993	1,6	-1,1	0,3	3,9

Como puede verse, la mayor utilización de la capacidad productiva industrial en el primer trimestre de este año, cuando se compara con el primer trimestre de 1990, es muy intensa. Especialmente en bienes de equipo, y con menor diferencia, en la producción industrial de bienes intermedios.

Pero frente al primer trimestre de 1993, se han recuperado 1,6 puntos porcentuales, que en el caso de los bienes intermedios, se eleva a 3,9 puntos porcentuales, mientras que sólo se ganan 0,3 puntos en las industrias de bienes de consumo y todavía empeora el grado de utilización, (1,1 puntos) en bienes de equipo.

El grado de utilización de la capacidad productiva, tiene que mejorar para que las empresas industriales sientan la necesidad de invertir más y aumentar sus plantillas. La coherencia de la encuesta comentada con el resto de indicadores de la demanda, resulta manifiesta, confirmando la recuperación de la producción industrial, aunque todavía lejos del nivel de 1990.

LA EPA DEL PRIMER TRIMESTRE DE 1994

José de Hevia y Alfonso Novales
Instituto Complutense de Análisis Económico (ICAE)

La valoración del dato.

En la actual coyuntura económica, en la que se mezclan mensajes de optimismo con algunos menos optimistas, los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del primer trimestre de 1994 constituyen una esperada señal, no sólo para analizar la virtualidad de la posible recuperación económica actual, sino también su potencialidad futura.

Como viene sucediendo desde finales de 1991, la información agregada que ha proporcionado el último dato de la EPA posee una pauta que se puede resumir en tres puntos:

- A) Pérdida de empleo (unos 88.000 en esta ocasión). Lo que supone una pérdida acumulada de más de 1.000.000 de empleos desde fines de 1991 (véase el gráfico núm. 1).
- B) Aumento del número de activos (unas 22.000 personas).
- C) Como consecuencia de A y B, un aumento del número de parados (algo más de 110.000). Que aunque está lejos del aumento ocurrido en igual trimestre de 1993 (véase gráfico núm. 2), permite una vez más, hablar de "record histórico" del paro, tanto en el número total de parados (3.798.000) como en la tasa de desempleo (24,6%) sobre la población activa.

No obstante, la situación del mercado de trabajo español que refleja el último dato de la EPA está en plena consonancia con las previsiones del ICAE (véase el cuadro núm. 1). Esta correspondencia entre los datos publicados por el INE y las previsiones, implica que la EPA del primer trimestre no contiene prácticamente sorpresa alguna, al menos en cuanto a los grandes agregados del mercado de trabajo español.

Como se puede apreciar la ocupación se ha comportado tal y como se esperaba. La población activa ha sido asimismo muy similar a la prevista, lo que hace que la consecuencia de esta variable y la ocupación, el número de parados, haya estado también en línea con lo esperado: 3.798.000 personas frente a los 3.767.000 previstos.

Los resultados de la encuesta no se pueden calificar, por consiguiente, ni como buenos ni como malos, sino como acordes con lo esperado. Su valoración debe hacerse en base a las implicaciones que tienen en cuanto al mantenimiento de tan alta cifra de parados, que revela que la recuperación económica tan mencionada últimamente carece por el momento de la fuerza necesaria como para generar empleo.

GRAFICO NUM. 1

EVOLUCION DE LA OCUPACION
(Millones de personas)

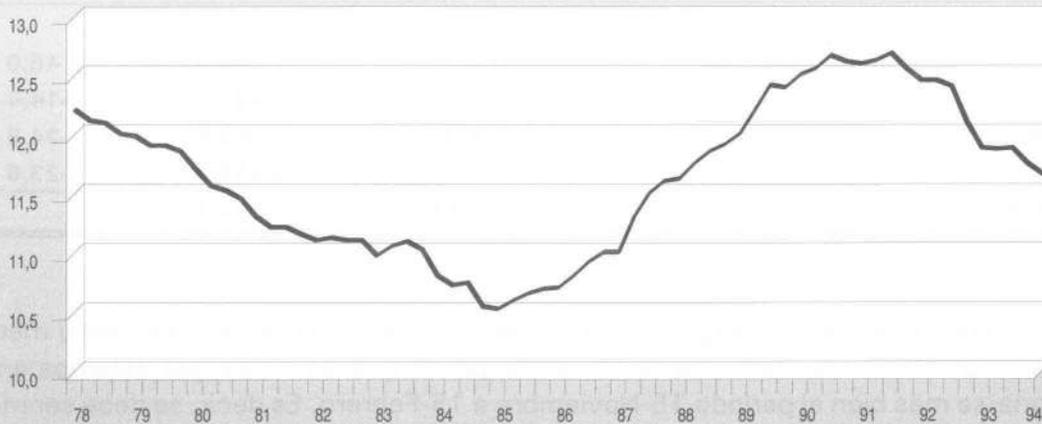
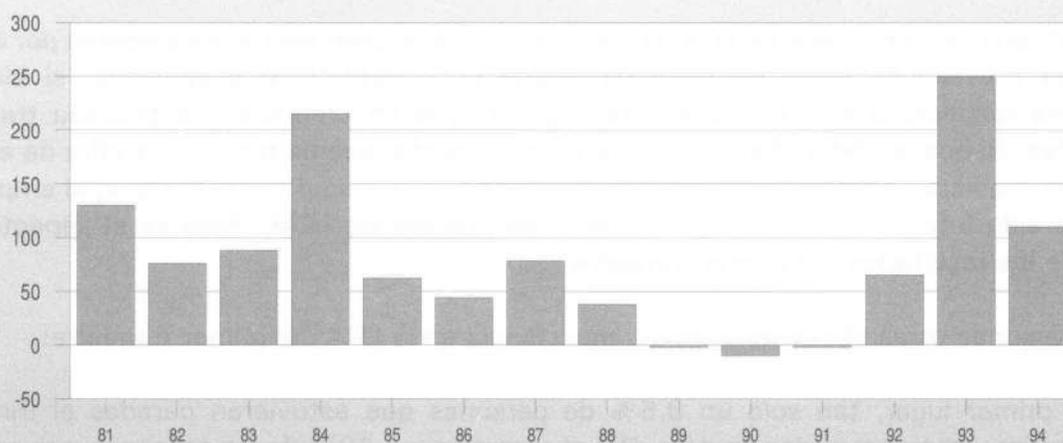


GRAFICO NUM. 2

VARIACION DEL NUMERO DE PARADOS EN EL PRIMER
TRIMESTRE DEL AÑO
(Miles de personas)



CUADRO NUM. 1

ENCUESTA DE POBLACION ACTIVA

Primer trimestre de 1994

(en miles de personas)

	Previsión ICAE	Dato	Error
OCUPADOS	11.652,0	11.635,3	-16,3 (0,1%)
ACTIVOS	15.419,0	15.428,1	9,1 (0,1%)
PARADOS	3.767,0	3.792,8	25,8 (0,7%)
OCUPADOS			
Agricultura	1.163,0	1.209,0	46,0 (3,8%)
Industria	2.481,0	2.466,6	-14,4 (-0,6%)
Construcción	1.028,0	1.003,4	-24,6 (-2,5%)
Servicios	6.980,0	6.956,4	-23,6 (-0,6%)
TASA DE PARO	24,4%	24,8%	

Debe hacerse notar, sin embargo, que la recolección de los datos termina mes y medio antes de la confección de los resultados de la encuesta, por lo que las cifras que estamos analizando deben asignarse más bien al período 15-Noviembre a 15-Febrero. Es decir, se debe ser muy cauto en cuanto a interpretar dichos datos como fiel reflejo de la situación actual del mercado de trabajo español.

En cualquier caso, tampoco este hecho se puede emplear reiterativamente, como lo vienen haciendo las autoridades económicas -según lo vienen haciendo las autoridades económicas- como argumento justificativo para apuntar que existe una recuperación del mercado de trabajo que, por problemas "técnicos", aún no se refleja en la EPA. Y es que, aunque tal recuperación se estuviese produciendo, tampoco es razonable esperar que la situación del mercado de trabajo vaya a mejorar "drásticamente" de un trimestre a otro.

Empleo sectorial.

Por otro lado, y como observa en el cuadro núm. 1, el empleo sectorial ha estado por debajo de nuestras previsiones tanto en industria, como en construcción y servicios, si bien las desviaciones respecto a lo previsto son tan ligeras, que no creemos que proceda tratar de interpretarlas. Si acaso, debe observarse que el único sector que ha tenido una cifra de empleo superior a la prevista ha sido el de Agricultura y Pesca, y que, como consecuencia, el empleo no agrícola ha sido inferior en 63.000 personas a las previsiones ICAE. Este es el aspecto más negativo de los resultados del primer trimestre.

Existe algunas otras observaciones de importancia en la EPA del primer trimestre:

- En primer lugar, tan solo un 3,5% de personas que estuvieran paradas el trimestre anterior, están ocupadas en éste. Por el contrario, un 12% de las personas que estaban ocupadas según la EPA del último trimestre de 1993, están paradas según la EPA de este primer trimestre de 1994.
- En segundo lugar, el aumento de población activa se ha producido casi exclusivamente en la población femenina, lo que es consistente tanto con un efecto de desánimo en los parados varones de larga duración, como un efecto "trabajador adicional" de las mujeres

para tratar de aumentar la renta familiar en un contexto de elevado paro. Es alarmante que la tasa de participación activa masculina esté actualmente en tan solo un 63,7%, una de las más bajas de Europa.

- En tercer lugar, el descenso de 88.180 ocupados respecto al último trimestre de 1993 se ha producido en los trabajadores asalariados, con una pérdida similar de empleos a tiempo completo que a tiempo parcial, mientras que se ha mantenido constante el número de no asalariados.

Previsiones para 1994.

El cuadro núm. 2 y los gráficos núm. 3 y 4 muestran las nuevas previsiones ICAE para finales de 1994 una vez que se ha incorporado el dato del primer trimestre de 1994. Como se puede apreciar, lo más significativo sigue siendo la existencia de destrucción neta de empleo, cifrada en unos 162.000, lo que dado el aumento de unos 168.000 activos, llevará el número de parados a más de 4.000.000 y la tasa de paro al 25,8%. Todos los sectores excepto el servicios verán reducidos el número de ocupados. El cuadro núm. 3 muestra las previsiones para el segundo trimestre del año.

CUADRO NUM. 2

PREVISIONES ICAE PARA FINALES DE 1994

(en miles de personas)

	Dato IV/93 (1)	Antes del dato I/94 (2)	Después del dato I/94 (3)	Variación anual (3)-(1)
OCUPADOS	11.723,5	11.602,0	11.561,7	-161,8
ACTIVOS	15.405,8	15.570,0	15.573,4	167,6
PARADOS	3.682,3	3.968,0	4.011,7	329,4
OCUPADOS				
Agricultura	1.181,7	1.091,0	1.120,3	-61,4
Industria	2.485,0	2.413,0	2.399,0	-85,8
Construcción	1.040,5	993,0	968,7	-88,4
Servicios	7.016,3	7.105,0	7.073,4	57,1
TASA DE PARO	23,9	25,5%	25,8%	

Por otro lado, en el ICAE hemos venido trabajando por utilizar la evolución del empleo como indicador de actividad económica sectorial. Si tratamos de poner la EPA del primer trimestre en tal contexto, baste decir que las previsiones del ICAE previas a este último dato eran de un incremento del Valor Añadido Bruto sectorial conducente a un crecimiento de 0,8% del PIB a lo largo de 1994. La EPA del primer trimestre no va a mejorar esta imagen.

En el mismo orden de cosas, algunos indicadores de consumo privado habían proporcionado en el mes de marzo una imagen sorprendentemente positiva, estando muy por encima de las previsiones en todos ellos. Entre ellos, los datos de abril de ventas de coches, crédito concedido al sector privado y recaudación por IVA, han mostrado un comportamiento bastante más moderado que el indicado por el dato de marzo, además de venir acompañados, en algunos casos, por una revisión del último dato.

GRAFICO NUM. 3

VARIACION ANUAL DE LA OCUPACION SECTORIAL
(Miles de personas)

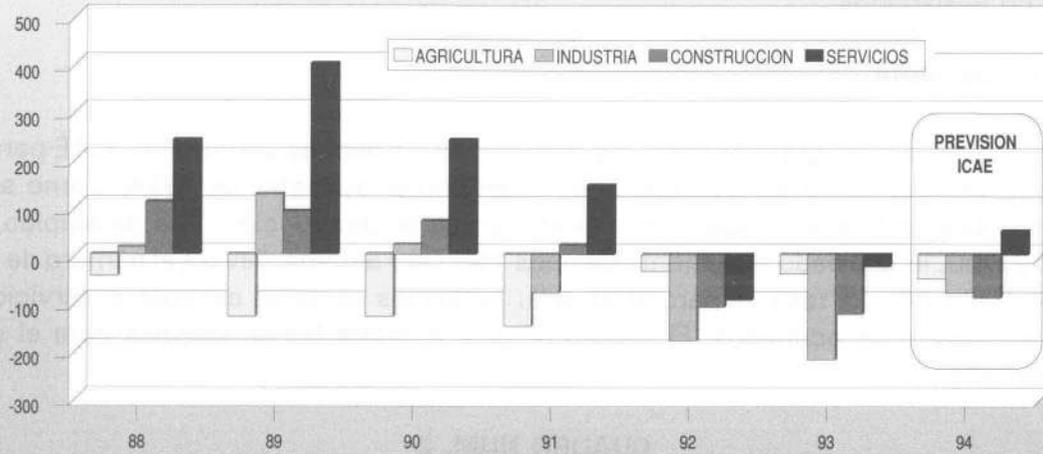
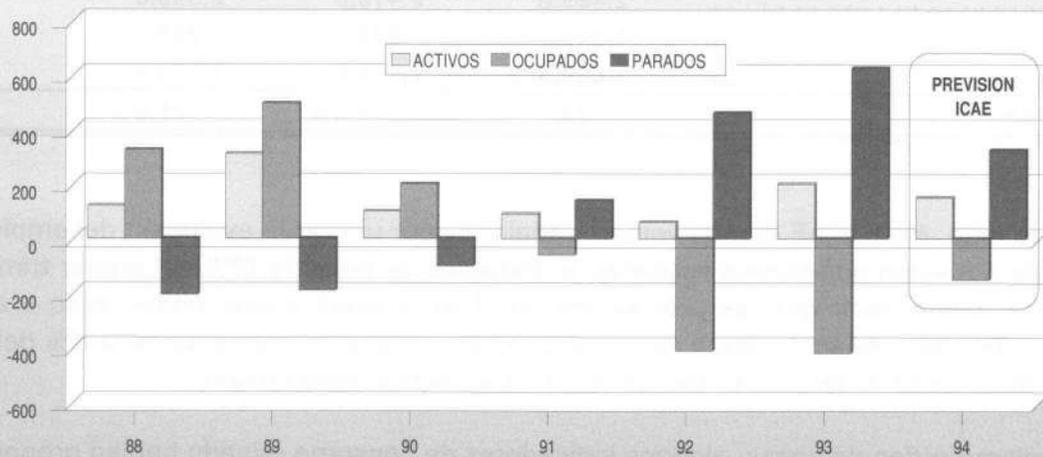


GRAFICO NUM. 4

VARIACION ANUAL
(Miles de personas)



Todo ello nos lleva a mantener en el ICAE nuestra previsión de crecimiento del 0,8% para 1994. Los datos disponibles hasta este momento sugieren que la eventualidad de una posible modificación posterior de esta previsión al alza, sería más bien debida al comportamiento, más expansivo de lo inicialmente previsto, de las exportaciones, que al buen comportamiento de la demanda interna.

CUADRO NUM. 3

PREVISIONES ICAE PARA 2º TRIMESTRE DE 1994

(en miles de personas)

	Dato I/94 (1)	Previsión II/94 (2)	Variación trimestral (2)-(1)
OCUPADOS	11.635,3	11.698,1	62,8
ACTIVOS	15.428,1	15.504,6	76,5
PARADOS	3.792,8	3.806,6	13,8
OCUPADOS			
Agricultura	1.209,0	1.162,8	-42,8
Industria	2.466,6	2.455,7	-10,9
Construcción	1.003,4	1.005,5	2,1
Servicios	6.956,4	7.074,1	117,8
TASA DE PARO	24,6%	24,6%	

**COMENTARIOS A LAS PROPUESTAS DEL TRIBUNAL DE DEFENSA
DE LA COMPETENCIA PARA LA LIBERALIZACION DE LOS SERVICIOS**

Carlos Ocaña Pérez de Tudela^()*

1. INTRODUCCION.

En la actualidad hay un amplio consenso acerca de la necesidad de que la política económica se ocupe de mejorar el funcionamiento de los mercados. De hecho, las denominadas reformas estructurales, esto es, la liberalización de la economía española, está ya muy avanzada en los mercados de bienes, de capitales y de trabajo. Sin embargo, en el sector servicios, subsiste un núcleo importante de actividades que se realizan en régimen de monopolio o de escasa competencia.

En respuesta a un encargo del Gobierno, en el año 1993 el Tribunal de Defensa de la Competencia publicó un Informe⁽¹⁾ analizando algunos mercados de servicios que operan con restricciones significativas a la competencia⁽²⁾.

El Informe del Tribunal contiene una lista detallada de recomendaciones generales y sectoriales sobre las políticas que el Gobierno debería desarrollar para asegurar un funcionamiento eficiente y menos oneroso para los ciudadanos de las telecomunicaciones, el transporte, la generación y distribución de energía eléctrica, los monopolios locales y el mercado del suelo urbano. Estas recomendaciones constituyen todo un plan de acción -e implícitamente un diagnóstico- del sector servicios.

Sin embargo, por su propia naturaleza, ya que se trata de recomendaciones específicas y dirigidas a los especialistas, el significado de las medidas que propone el Tribunal puede resultar oscuro para el no especialista. El objetivo de este artículo es desarrollar el contenido de las recomendaciones a través de comentarios y ejemplos con el objetivo de que el lector con un interés general pueda, por una parte, comprender el significado de estas políticas sin necesidad de involucrarse en los aspectos técnicos de cada sector y, por otra, anticipar los efectos de la adopción de las propuestas del Tribunal (o de su rechazo). El resto del artículo contiene el texto de las recomendaciones del Tribunal intercalado con los comentarios y ejemplos. Se presentan primero las 6 medidas generales y, a continuación, las 55 medidas sectoriales, agrupadas en 8 secciones que corresponden a cada uno de los 8 sectores examinados.

^(*) Subdirector General de Estudios del Tribunal de Defensa de la Competencia.

⁽¹⁾ "Remedios Políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios".

⁽²⁾ Con excepción de las profesiones liberales que ya habían sido analizadas en un Informe anterior.

2. RECOMENDACIONES GENERALES.

1. PRESENTACIÓN ANUAL A LAS CORTES DEL "PRESUPUESTO DE RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA".

Las restricciones a la competencia son equivalentes a los impuestos. Igual que los impuestos, las limitaciones a la competencia se establecen por el Estado o los poderes públicos y su consecuencia es que los consumidores pagan precios más altos. El Informe del TDC recomienda que se cuantifiquen los efectos económicos de las restricciones a la competencia, en un documento que podría denominarse "Presupuesto de Restricciones a la Competencia". Por similitud con otros documentos que cuantifican Ingresos y Gastos. Este documento se añadiría a los Presupuestos del Estado como información complementaria que permita conocer cuanto le cuestan las restricciones a la competencia a los contribuyentes.

El Informe incluye algunos ejemplos de ese Presupuesto de Restricciones a la Competencia para algunos sectores o actividades como son el sector farmacéutico, las subvenciones al carbón nacional, el Puente Aéreo Madrid-Barcelona y el sector de las telecomunicaciones.

2. ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE INCOMPATIBILIDADES QUE IMPIDA QUE QUIENES DESEMPEÑAN FUNCIONES DE REGULACIÓN DE LOS SECTORES ECONÓMICOS PRESTEN SIMULTÁNEAMENTE SERVICIOS COMO ADMINISTRADORES O DIRECTIVOS DE LAS EMPRESAS PERTENECIENTES A DICHS SECTORES.

El principio de "no ser juez y parte" se debería traducir, en el ámbito económico, en la incompatibilidad entre la ocupación de puestos en los órganos de la Administración encargados de regular y vigilar un sector económico y puestos en las empresas de ese sector, sean públicas o privadas. Así, por ejemplo, la recomendación del Tribunal supondría que el Director General de Transportes Terrestres deje de ser miembro del Consejo de Administración de ENATCAR o que el cargo de Secretario General de la Energía pase a ser incompatible con la pertenencia a los Consejos de Administración de las empresas del sector. El Banco de España y la CNMV ya están sujetos a incompatibilidades similares a las que aquí se propone.

3. SEPARACIÓN DE LOS "HOLDINGS" PÚBLICOS DE AQUELLAS EMPRESAS QUE GOCEN DE ALGUNA RESTRICCIÓN A LA COMPETENCIA.

Entidades como el grupo TENERE combinan en su seno empresas que obtienen beneficios derivados en parte de una restricción a la competencia (como por ejemplo ENDESA) con otras que incurren sistemáticamente en pérdidas. Como consecuencia, se puede tener la tentación de emplear beneficios monopolísticos de unas empresas para subvencionar las pérdidas de otras. Esta práctica distorsiona la competencia en los mercados en los que actúan las empresas que reciben la subvención y oculta las razones por las que se producen las pérdidas, dificultando su solución.

La propuesta del informe del TDC supone que los beneficios y en su caso las pérdidas y transferencias de las empresas públicas que operen en situación de restricción a la competencia se contabilicen separadamente, empresa por empresa, directamente en los Presupuestos del Estado. Para evitar problemas financieros a corto plazo al Estado y a las empresas, esta medida podría aplicarse gradualmente, por medio de un calendario.

4. REFORZAMIENTO DE LA JUNTA SUPERIOR DE PRECIOS.

Liberalizar un sector no significa que, inmediatamente, aparezca competencia en el mismo. Por ello, durante el período de transición de un monopolio a un mercado competitivo es preciso controlar los precios. El control de precios en la transición es, si cabe, más necesario y complejo que cuando hay monopolio. La Junta Superior de Precios es la institución española con tradición en esta actividad. El Tribunal propone que se dote a esta institución de los medios legales, técnicos y humanos suficientes para controlar los precios de los sectores en proceso de liberalización. Así, por ejemplo, los precios de las llamadas telefónicas, los precios de la energía eléctrica pagados a las empresas generadoras, o los de los productos derivados del petróleo en tanto se alcanza la competencia efectiva en dichos sectores, seguirían estando controlados por la Junta Superior de Precios.

5. INTRODUCCIÓN DE UN "TEST" DE COMPETENCIA A APLICAR A LAS NUEVAS NORMAS.

Igual que a todo Proyecto de Ley se le acompaña una memoria económica para anticipar sus efectos sobre el Presupuesto, el Tribunal recomienda que se elabore una breve memoria de los efectos de cada Proyecto de Ley sobre la competencia, en la que se identifiquen las restricciones a la competencia que el Proyecto introduce y, en su caso, se justifique la conveniencia de las medidas propuestas. Así, por ejemplo, el Anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos tendría que acompañarse de un documento que describiera los efectos que tendría en el aumento de los precios de los alquileres la introducción de una duración mínima de 4 años de los contratos de arrendamiento. Del mismo modo, la Ley del Medicamento, que regula a las oficinas de farmacia, tendría que haber sido acompañado en su día, si esta medida hubiese estado vigente, por una memoria sobre los efectos para la competencia en el sector del establecimiento de distancias mínimas entre farmacias, o número máximo de farmacias por habitante.

6. HABILITACIÓN AL GOBIERNO PARA LIBERALIZAR EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES DE FORMA RÁPIDA Y FLEXIBLE.

Cuando las restricciones a la competencia están incluidas en la ley, la liberalización de un mercado queda sujeta a un proceso, necesariamente lento, por el cual cada medida de reforma propuesta por el Gobierno tiene que ser aprobada por las Cortes para luego ser ejecutada por el Gobierno. Este proceso entorpece la adopción de medidas que sería razonable tomar secuencialmente y no a golpes.

El Tribunal propone que aunque la decisión sobre la liberalización de, por ejemplo, las Telecomunicaciones deban tomarla las Cortes, la gestión concreta del calendario de la liberalización, esto es, la elección del ritmo al que se eliminan las barreras a la competencia en los distintos servicios (telefonía, transmisión de datos, etc.), se delegue en el Gobierno o en un órgano regulador independiente. Se trata de agilizar los trámites en unas decisiones cuyo contenido debe estar bien establecido pero el momento adecuado para adoptarlas es muy sensible a una multitud de factores económicos. En todo caso, puesto que la mayoría de los plazos máximos de liberalización de las telecomunicaciones están fijados para este sector por decisiones comunitarias, la habilitación sería para adelantar esos plazos. Por supuesto la habilitación al Gobierno no pretende ser un "cheque en blanco" sino un mandato para proceder a la liberalización del sector, pero el Gobierno no tendrá libertad para ir en la dirección contraria. En el caso en que, por cualquier razón, el Gobierno considerase necesario reintroducir restricciones a la competencia debería ir a las Cortes para que se autorizasen estas medidas.

3. RECOMENDACIONES SECTORIALES: TELECOMUNICACIONES.

En el momento de escribir esta nota se han producido diversas manifestaciones desde el Gobierno que apuntan a un posible giro en la política de regulación del sector que supondría adoptar, en líneas generales, las recomendaciones del Tribunal, excepción hecha de las que se refieren a la separación entre reguladores y regulados. No obstante al no haberse materializado todavía esta posibilidad ni conocerse cuál terminará siendo su contenido, los comentarios que siguen están referidos a la situación actual.

1. SEPARACIÓN RADICAL ENTRE REGULADORES Y OPERADORES EN LOS CONSEJOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS QUE GOZAN DERECHOS EXCLUSIVOS (TELFÓNICA, RETEVISIÓN E HISPASAT) NO PUEDE HABER CONSEJEROS-REGULADORES.

Este es un ejemplo de la recomendación general número 2. Así, por ejemplo, el que el Director General de Telecomunicaciones sea presidente de Retevisión o que el Secretario General de Telecomunicaciones presida Hispasat, crea un conflicto por cuanto las mismas personas encargadas de tutelar el sector y garantizar que se cumplan las "reglas del juego" tienen que tomar decisiones en el interés de una de las compañías del sector. La recomendación sectorial 1 propone terminar con esa situación declarando la incompatibilidad entre, cualquier responsable a cualquier nivel de la Administración, por ejemplo, la Secretaría General de Telecomunicaciones y la pertenencia a los consejos de administración de Telefónica, Retevisión e Hispasat.

2. MANTENER LOS OBJETIVOS PÚBLICOS DE TELEFONÍA, Y EN ESPECIAL EL SERVICIO UNIVERSAL, ESTABLECIENDO, A PARTIR DE UN CIERTO NIVEL DE CUOTA DE MERCADO, LA OBLIGATORIEDAD DE CONTRIBUIR A LOS COSTES DE LA UNIVERSALIZACIÓN ENTRE LOS DIVERSOS OPERADORES EN FUNCION DEL TRÁFICO QUE CANALICEN.

Si bien es verdad que la introducción de competencia acelerará la ampliación y la extensión de los servicios de Telecomunicaciones (telefonía, transmisión de datos, etc.) también es cierto que, en el primer momento de la liberalización, Telefónica podría renunciar a atender segmentos menos rentables, como por ejemplo, parte de la telefonía rural, sin sentir todavía la presión de los nuevos competidores que irremediamente serán, al principio, pequeños.

Telefónica, al igual que otros monopolios públicos, ha estado comprometida, al menos en teoría, al "servicio universal", esto es, a extender la cobertura de su servicio a todo el territorio nacional. Aunque este objetivo no se haya conseguido bajo el monopolio, el Tribunal considera que la liberalización del sector no debe significar la renuncia a este objetivo social. En un primer momento mientras Telefónica siga atendiendo la mayor parte del mercado, ésta debería seguir obligada al servicio universal. Cuando otras compañías alcancen una cierta cuota de mercado, a determinar, los costes de la universalización se repartirían entre las compañías en proporción a su cuota de mercado.

3. EN LOS CASOS DE SUBVENCIONES EXPLÍCITAS, UTILIZAR EL SISTEMA DE CONCURSO ENTRE LOS DIVERSOS OPERADORES, CUANDO LOS HAYA, PARA UNIVERSALIZAR EL SERVICIO Y ESTIMULAR LA COMPETENCIA.

Algunos servicios de Telecomunicaciones se financian en parte con subvenciones públicas. Por ejemplo, para la extensión de la telefonía rural en Galicia se ha presupuestado una cantidad en torno a los 45.000 millones de pesetas de los que unos 10.000 millones son aportados por la Comunidad Autónoma. La adjudicación en exclusiva a Telefónica no sólo supone reforzar para

el futuro su dominio del mercado, sino que, además, obliga a aceptar los costes presupuestados por la compañía. Alternativamente, un concurso daría la opción a otros operadores a hacerse con el mercado, pondría presión para que los costes presupuestados fuesen más bajos y, tratándose de fondos públicos, aumentaría la eficiencia del gasto público.

4. MANTENER UNA POSICIÓN FLEXIBLE RESPECTO A LA POLÍTICA DE LIBERALIZACIÓN EUROPEA EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES AUNQUE SE VAYA ENTRE LOS PRIMEROS PAÍSES EN EL PROCESO LIBERALIZADOR.

Los negativos efectos del retraso en abrir un mercado a la competencia, bien conocidos en el caso de la industria, aconsejan que se introduzca cuanto antes competencia en el sector de las Telecomunicaciones español sin esperar a que todos y cada uno de los países de la CE lo hayan hecho. El retraso en adoptar estas medidas, además de un coste para la sociedad que sigue pagando en exceso por estos servicios, supondría que a la larga la Compañía Telefónica estaría en desventaja frente a otras compañías, del mismo modo que el cierre de las fronteras a los productos industriales significó un costoso retraso para la industria española. Por ello, España no debe esperar a que otros países europeos liberalicen (Francia o Alemania por ejemplo) para hacerlo ella.

No obstante hay que distinguir entre la política de liberalización que se debe aplicar en España y la política que España debe sostener en los organismos de la CE. No parece necesario que España siga la política agresiva en pro de la liberalización que siguen otros países, intentando acelerar ésta en los restantes países comunitarios. Por decirlo de otra forma: podemos liberalizar las telecomunicaciones en España porque nos interesa, pero no tenemos porqué obligar a otros en su propio país.

5. NO IMPONER LIMITACIONES ESPECÍFICAS A LA ACTIVIDAD DE TELEFÓNICA. GARANTIZAR LA IGUALDAD DE TODOS LOS OPERADORES DE TELECOMUNICACIONES Y REFORZAR LA VIGILANCIA DE LAS NORMAS DE COMPETENCIA.

La apertura a la competencia del sector de las telecomunicaciones se puede gestionar de varias formas. Es posible adoptar una política activa que dificulte la actividad del antiguo monopolista y así se facilite el crecimiento de los nuevos competidores. Para ello se pueden reservar mercados a las nuevas empresas como se ha hecho en Estados Unidos o en el Reino Unido. La otra alternativa es no crear esas limitaciones y vigilar que el antiguo monopolista no use su control de su red para crear dificultades a los nuevos competidores a través de precios abusivos para la conexión a la red local, limitaciones al uso de instalaciones. etc.

Para fomentar la competencia en España no parece necesario reservar los nuevos mercados, sean nuevos centros de población o nuevos productos como la telefonía móvil, a los nuevos operadores como se ha hecho en varios países. Basta con asegurar que el acceso a estos mercados se produce en condiciones de igualdad. El Informe considera que esta última política es más adecuada para el mercado español. Por ponerlo en términos fáciles de entender: para que haya más competencia en las telecomunicaciones en España no hay porqué ponerle trabas a Telefónica, sino que basta con reducir o suprimir las trabas a otras empresas.

6.1. POLÍTICA DE PRECIOS: DURANTE LOS PRIMEROS AÑOS MANTENER EL SISTEMA ACTUAL DE FIJACIÓN DE PRECIOS CON CRECIMIENTOS MODERADOS DE LAS TARIFAS URBANAS Y DEJANDO QUE LA COMPETENCIA HAGA SENTIR SUS EFECTOS EN EL RESTO DE LOS SERVICIOS.

6.2. POLÍTICA DE PRECIOS: UNA VEZ AVANZADO EL PROCESO, INTRODUCIR UN SISTEMA DE PRECIOS INCENTIVADOR QUE FAVOREZCA A LOS CONSUMIDORES Y DE UN HORIZONTE A LAS COMPAÑÍAS DE TELECOMUNICACIONES.

6.3. POLÍTICA DE PRECIOS: REFORZAMIENTO DE LA JUNTA SUPERIOR DE PRECIOS PARA LLEVAR ADELANTE LAS DOS TAREAS ANTERIORES.

Es posible que las tarifas telefónicas actuales estén subsidiando las llamadas locales a costa de unos precios mucho más altos en los demás servicios (llamadas interurbanas e internacionales, transmisión de datos y telefonía móvil, etc.) Cuando se introduzca competencia en España las tarifas interurbanas e internacionales bajarán, pero no lo harán inmediatamente. Por ello los ingresos de Telefónica no disminuirán significativamente con la liberalización en el corto plazo.

En los países en que se han dado estos problemas de estructura de tarifas la postura habitual del monopolio ha sido la de subir primero las tarifas locales e introducir competencia luego. El Tribunal opina que lo que se debe hacer es, primero, introducir competencia y luego, si es necesario, -y ello sólo se sabrá después de conocer la contabilidad de costes de Telefónica- subir moderadamente las tarifas locales. El ritmo concreto de cambio en las tarifas lo determinarán los efectos reales de la competencia. Lo que es importante es que la factura total de los usuarios se reduzca.

A largo plazo, se recomienda practicar un control de precios de los servicios de telecomunicaciones que incentive a las empresas a aumentar su productividad y beneficie a los consumidores. Esto se puede conseguir, por ejemplo, haciendo que las tarifas suban sistemáticamente menos que la inflación y para ello hay que desligarlas de la evolución de los costes, como en el sistema actual.

Un ejemplo razonable de fórmula de revisión de precios de telefonía es el aplicado en el Reino Unido. El aumento de las tarifas se ha fijado anualmente como "la tasa de inflación menos 7,5%", de modo que:

- 1) Si la inflación es del 10%, las tarifas de teléfonos aumentan el 4,5%.
- 2) Si la inflación es del 4% las tarifas del teléfono bajan un 3,5%

Este sistema obliga a las compañías telefónicas a aumentar su productividad para mantener los beneficios.

Finalmente, para poder llevar adelante esta política de precios es necesario un organismo regulador que, como se explicó con anterioridad, el Tribunal considera que debería ser la propia Junta Superior de Precios.

7. APROBAR EL PROYECTO DE LEY DE TELEVISIÓN POR CABLE EN LÍNEA CON LAS PROPUESTAS DE INTRODUCCIÓN DE COMPETENCIA DE ESTE INFORME, A LA MAYOR BREVEDAD POSIBLE. REGULARIZAR LA SITUACION DE LOS OPERADORES ACTUALES.

El sector de la TV por cable opera en España en una situación atípica. Por una parte carece de un marco regulador. Por otra, en enero de este año, el Tribunal Constitucional estableció que la ausencia de este marco no puede usarse para impedir la realización de esta actividad empresarial. En cualquier caso el vacío legal supone una pérdida de inversiones, empleo y

consumo. Se calcula que en España hay 1.600.000 hogares con cable en una situación ilegal. Esto significa, además, que se han "cableado" partes sustanciales de las zonas urbanas de nuestro país. La falta de un reconocimiento legal del mercado de la TV por cable supone una fuente de inseguridad jurídica para los operadores y los usuarios y dificulta la creación de nuevas empresas ante el riesgo que supone ejercer una actividad no reconocida. El argumento de que "el mercado de la TV ya está saturado" por los canales de difusión libre y los que se captan con antena parabólica no parece razonable cuando, de hecho, ya existen tantos abonados a estos servicios. El Tribunal recomienda terminar con esta situación dando un marco legal estable a la TV por cable.

8. CONVOCAR EL CONCURSO DE TELEFONÍA MÓVIL AUTOMÁTICA EN CONDICIONES TALES QUE LOS NUEVOS OPERADORES PUEDAN COMPETIR EFECTIVAMENTE CON TELEFÓNICA, SIN DEPENDER EXCLUSIVAMENTE DE ELLA PARA PROVEER EL SERVICIO PORTADOR EN EXCLUSIVA. GARANTÍAS DE INTERCONEXIÓN Y DE NEUTRALIDAD DE LAS TARIFAS DE TELEFÓNICA CON EL COMPETIDOR.

En la telefonía móvil, la transmisión de la señal, una vez que ésta alcanza las estaciones receptoras desde el teléfono móvil, la realiza el denominado "servicio portador", habitualmente por cable. La LOTT permite que el operador de telefonía móvil tenga su propio servicio portador, pero queda a la discrecionalidad administrativa que ese permiso se haga efectivo.

El Tribunal propone que efectivamente se autorice a las compañías a disponer de su propio servicio portador y que, cuando prefieran usar el servicio portador de Telefónica, que será probablemente el supuesto habitual, tengan la garantía de poder hacerlo a un precio razonable.

9. DESARROLLO DEL ARTÍCULO 22 DE LA L.O.T., PUBLICANDO EL REGLAMENTO DE REDES DE DATOS, EN EL QUE NO SE UTILICE EL PUNTO C) DEL CITADO ARTÍCULO -AREA GEOGRÁFICA- PARA ESTABLECER BARRERAS DE ENTRADA OBLIGANDO A COBERTURAS EXCESIVAS. EN CUANTO AL PUNTO D) -MEDIDAS DE SALVAGUARDIA PARA EL ACTUAL OPERADOR- NO DEBE UTILIZARSE COMO UNA LIMITACIÓN A LA COMPETENCIA. DE LAS OTRAS EXIGENCIAS -PUNTOS A) Y B) RELATIVOS A PUBLICIDAD DE LAS CONDICIONES DE OFERTA Y A INTERCONEXIÓN DE REDES SÓLO SEÑALAR SU OPORTUNIDAD.(R.D.)

EN EL MOMENTO DE PUBLICACIÓN DEL REGLAMENTO, ADEMÁS, DEBERÍAN ESTAR DISPONIBLES LOS TÍTULOS HABILITANTES QUE PREVE LA L.O.T. Y QUE FACULTARÍAN A RETEVISION Y A CORREOS, ÚNICOS POSIBLES COMPETIDORES DE TELEFÓNICA EN LA OFERTA DE CIRCUITOS HASTA LA MODIFICACIÓN DE LA L.O.T., A SUMINISTRAR SERVICIOS PORTADORES, QUE PODRÍAN SER USADOS POR LAS REDES DE DATOS QUE ESTABLECIERAN LOS NUEVOS OPERADORES.

El artículo 22 de la LOT establece una serie de criterios sobre los que debe basarse la concesión de permisos para establecer redes de transmisión de datos. La recomendación del Tribunal fue que estos criterios se aplicasen para favorecer a la competencia: permitiendo que se opere en líneas concretas (Madrid-Barcelona, por ejemplo) ya que, si se obliga a una cobertura mayor, se imposibilita la entrada; y ante la indefinición de la Ley en cuanto a que significan "Las medidas de salvaguardia para el actual operador", no usarlas para denegar la creación de nuevas redes de transmisión de datos. En el momento actual este desarrollo reglamentario ya se ha producido. En cuanto a los "Títulos habilitantes" que son permisos para operar, se recomienda darlos cuanto antes ya que pese a ser esencialmente un trámite, sin su concesión no pueden operar nuevas empresas.

10. TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA CE DE OFERTA DE RED ABIERTA PARA LÍNEAS ARRENDADAS EN BREVE PLAZO.

Esta directiva, en esencia, requiere que las compañías de teléfonos hagan público qué líneas están disponibles para arrendamiento, a qué precio y en qué condiciones de uso. Se evita así que se modifiquen arbitrariamente las condiciones de uso o el precio en perjuicio de los usuarios. Por ejemplo, esta directiva evita que, para quitar mercado a la competencia, se hagan contraofertas consistentes en ofrecer el servicio a un precio inferior a unos clientes para "robárselos a los competidores".

11. APROBAR EL REAL DECRETO A QUE HACE REFERENCIA LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA, PUNTO UNO, DE LA L.O.T., PERMITIENDO QUE LOS USUARIOS DE LÍNEAS ALQUILADAS PUEDAN OFRECER A TERCEROS LA REVENTA DE CAPACIDAD DE SERVICIO PORTADOR EN EL AÑO 1993, EN LUGAR DEL AÑO 1996.

Las líneas de transmisión de datos tienen una capacidad tal que, con frecuencia, no es totalmente empleada por el usuario. Como quiera que es deseable dar un uso cuanto mayor mejor a las líneas y, además, con el objetivo de introducir competencia, se recomienda la autorización del subarrendamiento de líneas sin mayores dilaciones. De este modo una empresa que necesite conectar sus ordenadores en Madrid y Barcelona podrá alquilar la línea a Telefónica o a cualquiera de las compañías que ya han alquilado a Telefónica. Este mejor aprovechamiento de las líneas y el que existan varios oferentes del servicio reducirá con seguridad los precios del servicio, con lo que aumentará la competitividad de las empresas españolas.

12. LIBERALIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES ENTRE SATELITES Y ESTACIONES TERRENAS.

De acuerdo con la legislación actual, todas las transmisiones de enlace con los satélites deben hacerse obligatoriamente a través de las estaciones terrestres de telefónica. Esto significa, por ejemplo, que para que un reportero de una cadena de TV extranjera transmita imágenes a su país es obligatorio que estas imágenes se transmitan a través de la red de transmisiones de Telefónica. No es legal usar en España, por ejemplo, las pequeñas antenas móviles que se han hecho comunes en los medios de comunicación en los últimos años. Esta restricción no tiene sentido ya que únicamente favorece al monopolio y debería por tanto eliminarse.

13. INTRODUCIR COMPETENCIA EN TRANSMISIÓN DE LARGA DISTANCIA, INTERURBANA E INTERNACIONAL, CONCEDIENDO AUTORIZACIONES A NUEVOS OPERADORES PARA CONSTRUIR Y OPERAR LAS INFRAESTRUCTURAS NECESARIAS, Y ASEGURANDO SU INTERCONEXIÓN CON SUS CLIENTES CON MEDIOS PROPIOS, O MEDIANTE LA INTERCONEXIÓN CON LAS REDES LOCALES DE TELEFÓNICA EN CONDICIONES EQUITATIVAS.

Es en las transmisiones de larga distancia (por ejemplo, una llamada Madrid-Cádiz) donde las innovaciones tecnológicas permiten que actúen varios operadores sin incurrir por ello en grandes costes adicionales. En muchos países estas transmisiones a larga distancia están separadas de las compañías telefónicas tradicionales, incluso en países donde opera Telefónica como empresa, como es el caso de Chile. Es por tanto este mercado el que hay que abrir a la competencia cuanto antes, aunque se quieran mantener las redes locales como hasta ahora, esto es, manteniendo el monopolio de la transmisión de voz local. La recomendación 13 enumera las condiciones mínimas que son necesarias para que nuevas empresas puedan entrar y competir en el mercado de larga distancia, eliminando las trabas administrativas y garantizando el acceso a las redes locales. Así

por ejemplo, Telefónica no podría negarse a conectar a uno de sus abonados a la compañía de larga distancia que él elija ni cobrarle más que lo que cobra a abonados que prefieran usar a la propia Telefónica como compañía de larga distancia.

14. MODIFICACIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES PARA PODER PERMITIR LA COMPETENCIA EN TODO TIPO DE SERVICIOS. EXTENDER EL SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE AUTORIZACIONES VIGENTE PARA LOS SERVICIOS DE VALOR AÑADIDO AL RESTO DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIÓN. LA AUTORIZACIÓN DEBE SER EL REGIMEN GENERAL Y LA CONCESIÓN SÓLO CUANDO EXISTA UNA LIMITACIÓN CUANTITATIVA AL NÚMERO POSIBLE DE LICENCIAS POR RAZONES TÉCNICAS, POR EJEMPLO, POR LA LIMITACIÓN DEL ESPECTRO RADIOELECTRICO.

En la actualidad sólo los servicios de valor añadido, esto es, los que ofrecen algo más que la mera transmisión de señales, como puedan ser las terminales de "tele-pago" cada vez más comunes en los comercios, están liberalizados. En estos servicios basta con obtener la autorización para el producto a comercializar, esto es, su homologación de calidad y cumplimiento de normas técnicas, para poder comercializarlo en todo el país.

Se propone que los demás servicios -telefonía móvil, redes de transmisión de datos, etc.- estén sujetos al mismo sistema de libertad de mercado, usando el sistema de autorizaciones descrito en vez de la concesión caso por caso. Esto significaría, por ejemplo, que la autorización para establecer redes de transmisión de datos dependiese sólo de la capacidad (técnica, financiera, etc.) del solicitante y no de factores discrecionales o del número de redes ya existentes.

15. MANTENER, DE MOMENTO, EL MONOPOLIO EN EL SERVICIO DE TELEFONÍA LOCAL PARA EL USUARIO DOMESTICO. NO OBSTANTE, SE DEBE INTRODUCIR EN LA MODIFICACIÓN LEGAL LA POSIBILIDAD DE COMPETENCIA PARA PODER APLICARLA EN EL MOMENTO OPORTUNO.

La red local de transmisión de voz sigue siendo un monopolio en todos los países si bien ciertas innovaciones tecnológicas, como la telefonía móvil, hacen que la base económica de ese monopolio -el menor coste que supone una red única- empiece a resquebrajarse.

En esta coyuntura, mantener el servicio telefónico local como hasta ahora, estableciendo y vigilando las tarifas del servicio desde la Administración puede ser razonable. No obstante, dados los cambios tecnológicos que se están produciendo en el sector, se recomienda que la Ley de Ordenación del sector permita que el Gobierno pueda autorizar la existencia de más de un operador local.

4. RECOMENDACIONES SECTORIALES: TRANSPORTE AEREO.

16. LIBRE ACCESO DE LAS COMPAÑÍAS AEREAS CON LICENCIA ESPAÑOLA A LOS SERVICIOS AEREOS REGULARES DE PASAJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL.

Esta recomendación ha sido aplicada ya por la Secretaría General del Transporte, como por ejemplo las recientes autorizaciones a las compañías Air Europa y Spanair para que ofrezcan sus servicios en algunas líneas nacionales. Se trata de que las compañías -regulares o charter- de bandera española puedan atender el mercado interior ya que ésta parece la vía más rápida para

liberalizar el sector. Es importante, en definitiva, que la Administración siga usando la discrecionalidad que le da la ley, para autorizar nuevas líneas en un sentido favorable a la competencia permitiendo la introducción de nuevos operadores para que aumente la frecuencia del servicio y disminuyan las tarifas.

17. INTRODUCCION DE UN SEGUNDO OPERADOR PARA EL SERVICIO DE ASISTENCIA EN TIERRA A LAS AERONAVES, VIAJEROS Y MERCANCIAS EN LOS AEROPUERTOS DE PRIMERA CATEGORIA.

18. LIBERALIZACION DEL SERVICIO DE RECEPCION Y ATENCION AL PASAJERO EN TODOS LOS AEROPUERTOS NACIONALES.

19. AUTORIZACION DEL DENOMINADO "AUTOHANDLING" EN TODOS LOS AEROPUERTOS NACIONALES.

Los servicios de asistencia en tierra a las aeronaves, viajeros y mercancías han sido gestionados en todos los aeropuertos españoles exclusivamente por la compañía Iberia. No obstante, la legislación vigente permite que estos servicios se ofrezcan simultáneamente por varios operadores y las recomendaciones 17, 18 y 19 proponen aprovechar esa posibilidad para, vía la introducción de competencia, aumentar la calidad y disminuir el coste de estos servicios. Estas medidas son fundamentales para que la introducción de competencia en el sector sea efectiva. Resulta muy difícil para una compañía satisfacer a su pasajero cuando la facturación de equipajes o su manejo en el aeropuerto -con el riesgo de pérdida del equipaje- la realiza precisamente un competidor directo. Por ello la posibilidad de que la propia compañía atienda a los pasajeros y sus equipajes o que, al menos, pueda elegir entre dos o más servicios de tierra para no estar atrapada si el servicio es inadecuado, resulta fundamental para que otras compañías puedan competir con éxito con Iberia.

Este conjunto de recomendaciones ya está puesto en marcha y, de hecho, la introducción del segundo operador se ha hecho extensiva a 18 aeropuertos y no sólo a los de primera categoría.

20. ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA OBJETIVO DE ADJUDICACION DE LOS HORARIOS DE SALIDA Y LLEGADA DE LOS VUELOS QUE PERMITA CON CIERTA PERIODICIDAD EL ACCESO A LOS MISMOS POR PARTE DE LOS NUEVOS OPERADORES.

El control por parte de una compañía de los horarios de salida y llegada de los vuelos en una ruta determinada puede actuar como una barrera a la entrada de nuevas compañías. En la actualidad la asignación de horarios la realiza, en la práctica, un comité de coordinación liderado por la compañía Iberia. La medida propuesta va dirigida a garantizar la igualdad de oportunidades entre las compañías y facilitar la entrada de nuevos operadores aéreos asegurando la neutralidad del organismo que adjudica los horarios. Como ejemplos de sistemas objetivos de adjudicación de horarios cabe señalar la designación de un coordinador independiente o la celebración periódica de un concurso-subasta en el que los operadores compitan por los horarios de salida y llegada de sus vuelos.

21. LIBRE ACCESO A LOS SISTEMAS INFORMATICOS DE RESERVAS.

Los sistemas de reservas de pasajeros están monopolizados, con frecuencia, por las compañías que los crearon. Esta es una barrera a la entrada de nuevas compañías que encontrarían dificultades para contactar con los posibles pasajeros si su oferta de vuelos no

aparece en las terminales de ordenador de las agencias de viajes. Una forma de garantizar el acceso a los sistemas informáticos de reserva es separar la propiedad de éstos de las compañías aéreas.

22. LIBERALIZACION DE LAS VENTAS DE PLAZAS "SEAT ONLY" EN LOS SERVICIOS AEREOS NO REGULARES HASTA UN DETERMINADO PORCENTAJE.

Dado que gran parte del transporte aéreo de pasajeros en España se realiza en vuelos charter, una forma eficaz de introducir competencia en el sector aéreo consiste en permitir que estos vuelos acepten pasajeros (hasta un determinado porcentaje) sin necesidad de que compren un paquete turístico completo. La limitación a un porcentaje fijo del número de pasajeros regulares que se pueden admitir en un vuelo charter responde a que no sería razonable permitir a las compañías charter competir en las líneas regulares sin ningún límite, habida cuenta de que los vuelos regulares están obligados -como su nombre indica- a mantener una regularidad en el servicio, aún si el número de pasajeros es pequeño, mientras que los vuelos charters no tienen esa obligación. En el momento actual este criterio ya ha sido adoptado.

5. RECOMENDACIONES SECTORIALES: TRANSPORTE TERRESTRE POR CARRETERA.

23. CONTINUAR CON LA INTRODUCCION DE COMPETENCIA EN LOS CONCURSOS DE ADJUDICACION DE LAS NUEVAS CONCESIONES DE TRANSPORTES INTERURBANOS DE VIAJEROS POR CARRETERA.

La coincidencia de los tendidos del ferrocarril, rutas aéreas y carreteras hace posible que gran parte de la competencia en el sector del transporte sea "intermodal", esto es, entre distintos modos de transporte. Los efectos beneficiosos de la competencia -en forma de menores precios y mayor frecuencia del servicio- se producen igualmente como resultado de esta competencia intermodal que, en definitiva, conviene promocionar.

En este contexto la concesión al transporte por carretera de rutas antes reservadas a otras formas de transporte es beneficiosa y debe continuarse. La posibilidad de viajar de Barcelona a Sevilla, por citar un ejemplo, en tren, avión y autobús no sólo aumenta las posibilidades de elección del usuario en lo que se refiere a precio y horarios; también aumenta la presión sobre Iberia, Renfe y empresas de autobuses para aumentar la calidad de su servicio y reducir los precios. Esta recomendación, en definitiva, advierte contra el uso restrictivo de la Ley, que autoriza a la Administración para actuar en la línea actual -aumentando el número de concesiones- pero también permitiría la actuación contraria.

24. ESTABLECIMIENTO DE UN LIMITE TEMPORAL MAXIMO DE DIEZ AÑOS PARA LAS NUEVAS CONCESIONES DE TRANSPORTES INTERURBANOS DE VIAJEROS POR CARRETERA.

Se trata de establecer un plazo suficiente para que las empresas concesionarias puedan amortizar sus inversiones, fundamentalmente en vehículos, para lo cual un plazo de 10 años es razonable, aunque inferior al máximo que establece la LOTT ya que la vida útil de los autobuses es normalmente inferior a este plazo. Una duración mayor no es deseable, porque alarga el plazo en el que el concesionario actúa como un monopolista, con el consiguiente resultado de pérdida de calidad, reducción de la oferta y aumento de costes y precios. En la actualidad el criterio seguido en las nuevas concesiones se adapta a este criterio, siendo comunes plazos entre 8 y 12 años.

25. POSIBILIDAD DE MODIFICAR LAS CONDICIONES DE LAS CONCESIONES RELATIVAS A LOS TRANSPORTES INTERURBANOS DE VIAJEROS POR CARRETERA EN CUANTO A VEHICULOS, FRECUENCIAS, HORARIOS Y PARADAS SIEMPRE QUE SE OFREZCAN COMPENSACIONES Y SEAN CONTROLADAS POR LA ADMINISTRACION.

El hecho de que la legislación vigente fije el plazo de las concesiones entre 8 y 20 años, con algunas concesiones recientes realizadas por plazos extensos, hipoteca las posibilidades de mejorar el servicio en esas rutas. Sería conveniente que la Administración, fijando las compensaciones adecuadas, pudiese modificar las condiciones de una concesión cuando ésta se revele inadecuada. Así por ejemplo, la medida número 26, que propone permitir el sabotaje consecutivo podría aplicarse inmediatamente en rutas en las que la concesión está vigente. Esto significaría modificar las paradas autorizadas permitiendo paradas intermedias a algunas líneas de largo recorrido, para que puedan tomar pasajeros en ruta.

26. ADMISION DEL CABOTAJE CONSECUTIVO EN EL TRANSPORTE INTERURBANO DE VIAJEROS POR CARRETERA HASTA UN PORCENTAJE DE LA CAPACIDAD DEL VEHICULO QUE SE DETERMINE SIEMPRE QUE EL FLUJO LO JUSTIFIQUE.

Esto significa permitir la toma de pasajeros en ruta, aún cuando se dé la coincidencia de varias líneas, si el número de viajeros lo permite. La razón por la que esta medida puede aumentar la competencia es que algunas líneas de largo recorrido comparten parte de su trayecto con otras de menor distancia de modo que, en el tramo coincidente, aumentaría el servicio. Por ejemplo, la línea Madrid-Zaragoza coincide parcialmente con la línea Calatayud-Zaragoza. Permitiendo que los autobuses de la línea Madrid-Zaragoza tengan parada en Calatayud y tomen pasajeros en esta localidad, se conseguiría que las opciones horarias y la presión sobre los precios aumentasen en la ruta más corta. En rutas con pocos viajeros esta medida podría no ser conveniente, ya que podría significar que el operador de la línea más corta, ante la falta de viajeros, tuviese que abandonar el negocio.

27. APERTURA, CON CARACTER EXPERIMENTAL, DE UN CORREDOR A VARIOS OPERADORES DE TRANSPORTES INTERURBANOS DE VIAJEROS POR CARRETERA QUE COMPITAN ENTRE SI CUANDO POR EL FLUJO LO JUSTIFIQUE.

Líneas con un tráfico de viajeros intenso como, por ejemplo, las rutas Madrid-Bilbao o Barcelona-Zaragoza son candidatos naturales para permitir más de un operador. Aunque la competencia intermodal del tren y el avión, en estas rutas, supone una fuente de presión competitiva para mantener los precios bajos y la calidad ajustada, la competencia directa sería todavía más eficaz y, en estas rutas, no supone un peligro para la viabilidad financiera de las empresas. En todo caso, la falta de experiencias en este sentido aconsejan que esta medida se adopte con carácter experimental en un solo corredor.

28. LIBERALIZACION PROGRESIVA DE LAS TARIFAS DE TRANSPORTE DE MERCANCIAS POR CARRETERA.

El transporte de mercancías en vehículos pesados está sujeto en algunos casos a unas tarifas obligatorias que permiten un margen de oscilación del 25%. Los inconvenientes de este sistema son los de todo control de precios en un mercado que, no presentando peculiaridades importantes, funcionaría bien sin intervención en los precios: el control de precios encarece el servicio, se fomenta el empleo de otros medios de transporte disminuyendo el uso del transporte por carretera, y se incentiva el incumplimiento de las tarifas por medio de descuentos secretos.

Se recomienda eliminar la distorsión que suponen estas tarifas, permitiendo la libertad de contratación.

29. SUPRESION DE LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS OBLIGATORIOS PARA EL TRANSPORTE DE MERCANCIAS POR CARRETERA.

Las exigencias actuales de documentación sirven, fundamentalmente, para controlar las tarifas cobradas por los transportistas de modo que su eliminación facilitara la competencia en precios. Así por ejemplo, la "declaración de porte" obliga a reflejar las condiciones de la contratación (ruta, carga de regreso, precio, etc.) haciendo posible que se verifique el cumplimiento de las tarifas. El control de tarifas es innecesario. Las trabas burocráticas que esta documentación y la obligatoriedad de contratar por escrito suponen no hacer más que dificultar y encarecer las transacciones. Es por tanto conveniente eliminar esas exigencias de documentación y permitir la libre contratación, incluso si ésta ocurre verbalmente, sin soporte escrito.

30. SUPRESION DEL SISTEMA DE CONTINGENTES EN LOS TRANSPORTES DE VIAJEROS Y MERCANCIAS POR CARRETERA.

Los contingentes en los transportes de viajeros y mercancías constituyen una barrera a la entrada en el sentido de que limitan el número de transportistas que pueden operar de hecho en este sector. Se propone, por tanto, eliminarlos para aumentar la competencia. Por ejemplo, el sistema de contingentes en el transporte de mercancías consiste en la limitación del número de determinados tipos de vehículos (vehículos pesados) lo que limita la entrada de nuevos operadores. Además, al limitar el número de vehículos pero no su capacidad se incentiva la compra de vehículos del mayor tamaño posible ("es posible operar un vehículo grande pero no dos pequeños") con la consiguiente pérdida de flexibilidad.

31. REFUERZO DE LA INSPECCION EN LOS TRANSPORTES DE VIAJEROS Y MERCANCIAS POR CARRETERA.

Es importante separar la introducción de competencia de las prácticas de competencia desleal. Por ello se recomienda perseguir estas últimas con más recursos e intensidad. Entre otros ejemplos cabe señalar la inspección de transportes de viajeros para detectar y eliminar los "autobuses piratas" y garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad de vehículos -límites de carga, inspecciones mecánicas, etc.- y de conductores (normas de descanso, seguros, pago de la seguridad social, etc.) así como el cumplimiento de las normas laborales.

6. RECOMENDACIONES SECTORIALES: TRANSPORTE FERROVIARIO.

El conjunto de medidas que propone el Tribunal para el transporte ferroviario descritas a continuación, está contemplado en el nuevo estatuto de Renfe, aprobado el 28 de Enero por Real Decreto 121/1994, de modo que en la actualidad no hay impedimento legal para adoptar estas recomendaciones.

32. SEPARACION PAULATINA DE LA GESTION DE LA INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA Y LAS OPERACIONES DE TRANSPORTE DE VIAJEROS Y MERCANCIAS POR FERROCARRIL.

33. ESTUDIO DE LA LIBERALIZACION DEL ACCESO A LA INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA MEDIANTE EL PAGO DE UNA TASA DE UTILIZACION.

Renfe debe prepararse para cuando se acuerde la liberalización del acceso a la infraestructura mediante el pago de una tasa de utilización. Esta adaptación requiere que se separe la gestión de la infraestructura (tendidos ferroviarios, estaciones, etc) de las operaciones de transporte propiamente dichas. De hecho RENFE ya ha separado la contabilidad de ambos tipos de operaciones. La separación es una condición necesaria para que, en el futuro, puedan circular trenes de compañías distintas de RENFE sobre los tendidos ferroviarios.

34. CONCESION A UNA EMPRESA DISTINTA DE RENFE DE UN CORREDOR DE TRANSPORTE FERROVIARIO DE LARGO RECORRIDO.

35. CONCESION A UNA EMPRESA DISTINTA DE RENFE DE UNA LINEA DE TRANSPORTE FERROVIARIO DE VIAJEROS DE CERCANIAS.

Del mismo modo que existen compañías regionales como FEVE en Valencia o los Ferrocarriles de Cataluña que operan sus propias líneas, se recomienda experimentar con esta misma forma de operar en otros mercados. En particular se propone dejar una línea de largo recorrido y otra de cercanías a una compañía distinta de RENFE. El objetivo del "experimento" es determinar si al confiar la gestión a una empresa privada, se consigue una mejora en la eficiencia y, de este modo, una reducción de costes y tarifas.

36. LIBERALIZACION DE LA TRACCION FERROVIARIA.

Del mismo modo que en el transporte de mercancías los vagones con características especiales son a menudo propiedad de compañías distintas de RENFE, lo mismo podría ser cierto de las máquinas. Permitiendo la propiedad y gestión de estas máquinas de tracción a los transportistas de mercancías y a otras compañías se conseguiría no tener que depender de RENFE para obtener ese servicio y, por la introducción de competencia entre los operadores de máquinas de tren, habría una tendencia a mejorar este servicio.

7. RECOMENDACIONES SECTORIALES: TRANSPORTE MARITIMO.

37. LIBERALIZACION DEL CABOTAJE MARITIMO NACIONAL DE LINEA REGULAR (CONCESION DE NUEVAS LINEAS).

La concesión de nuevas líneas es potestad de la Dirección General de la Marina Mercante que, en ocasiones, ha denegado permisos bajo pretexto de que la línea ya se encontraba saturada. Por ello esta recomendación se traduce, a efectos prácticos, en que la citada autoridad decida favorablemente en las solicitudes de nuevas líneas.

38. LIBERALIZACION DEL CABOTAJE MARITIMO CONSECUTIVO DE CARACTER OCASIONAL.

En los tráficos internacionales el retorno es a veces de vacío. Con la normativa actual un buque que opera una ruta internacional no puede efectuar un servicio entre dos puertos españoles, ni siquiera si éstos están en su ruta. Por ejemplo, a un buque en la ruta Génova-Barcelona le está prohibido realizar un servicio de retorno entre Barcelona y Valencia. La propuesta es acabar con esta limitación con lo cual aumentará el número de buques disponibles en las rutas nacionales, Barcelona-Valencia en este ejemplo, y se pondrá una presión a la baja sobre los fletes marítimos.

39. MANTENIMIENTO DE LA LIBERTAD DE LOS FLETES MARITIMOS.

Se trata de garantizar que los precios (o fletes) cargados en el transporte marítimo se sigan determinando competitivamente. Esto significa que los órganos de defensa de la competencia deben mantener una actitud vigilante para evitar que las Conferencias Marítimas abusen de su poder de mercado en el sentido de distorsionar la competencia imponiendo acuerdos de precios y, en general, para que no aparezcan trabas a la competencia.

40. DESARROLLO LEGISLATIVO DEL REGISTRO ESPECIAL DE BUQUES DE CANARIAS.

Esta medida, que ya está siendo puesta en marcha, permite desarrollar un segundo registro de buques dentro de España, igual que ocurre en otros países comunitarios, y evitar así el registro masivo de buques en otros países (Panamá, Liberia, etc.) que ofrecen "registros de conveniencia" con ventajas fiscales y laborales para los armadores, y por ello mismo, condiciones a menudo abusivas para los trabajadores del sector.

Los "segundos registros" intentan contrarrestar el atractivo de los registros extranjeros citados ofreciendo una combinación de ventajas. Por una parte reducen las exigencias fiscales y laborales del primer registro, pero sin llegar a los límites de los registros de conveniencia. Por otro, dan acceso al cabotaje marítimo nacional, ventaja que no tiene un registro extranjero.

8. MEDIDAS SECTORIALES: SECTOR ELECTRICO.

41. ESTABLECIMIENTO DE CONDICIONES GENERALES Y NO DISCRIMINATORIAS PARA LA CONCESION DE AUTORIZACIONES DE ACTIVIDAD E INSTALACION MEDIANTE PROCEDIMIENTOS COMPETITIVOS DE TAL FORMA QUE PUEDAN INCORPORARSE NUEVOS OPERADORES.

El marco legal vigente, a falta de mayor especificidad, permite un alto grado de discrecionalidad administrativa en la concesión de autorizaciones para operar en el sector. El Tribunal recomienda que se establezcan normas generales para la concesión de autorizaciones limitando así la discrecionalidad administrativa y aumentando las garantías de acceso al sector con "igualdad de oportunidades" para los nuevos operadores. De este modo las autorizaciones se concederán si se cumplen una serie de requisitos bien establecidos y no en función del juicio, discrecional, de la Administración.

42. CREACION DE UN SISTEMA INDEPENDIENTE DE GENERACION DE ENERGIA ELECTRICA EN EL CUAL DETERMINADAS CENTRALES DE GENERACION Y DETERMINADOS CONSUMIDORES PUEDAN ESTABLECER CONTRATOS DE SUMINISTRO DE ENERGIA ELECTRICA. ESPECIFICACION DE LOS CRITERIOS QUE HAN DE CUMPLIR LAS CENTRALES DE GENERACION Y LOS CONSUMIDORES PARA PARTICIPAR EN ESTE SISTEMA. ESPECIFICACION DE LOS CONCEPTOS E IMPORTES QUE LOS CONSUMIDORES DEBEN PAGAR COMO APORTACION AL SERVICIO PUBLICO Y DE LAS CONDICIONES EN QUE PUEDEN INCORPORARSE AL "SISTEMA INTEGRADO" PARA RECIBIR SUMINISTRO.

En la actualidad toda la energía eléctrica generada en el país se pone en un "pool" único que la distribuye (es el Sistema Integrado). El Tribunal recomienda que también se permita la existencia de estaciones de generación de energía eléctrica que no sirvan al "pool" sino que suministren directamente a algún consumidor, típicamente alguna industria de gran consumo de electricidad (Sistema Independiente), evitando costes innecesarios de distribución. Como también

estos consumidores tienen que participar en los costes de mantenimiento del servicio público que a ellos también beneficia, es necesario que se establezca un sistema transparente para el cálculo de su participación en dichos costes, que debe estar relacionado con las condiciones en que puedan incorporarse el "sistema integrado" para recibir suministro.

43. SEPARACION DE LA ACTIVIDAD DE COMERCIALIZACION DE ENERGIA ELECTRICA. ESTABLECIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE REMUNERACION DE LA ACTIVIDAD Y DE LA ESTRUCTURA DE PRECIOS AL POR MAYOR QUE DEBERAN PAGAR LAS COMERCIALIZADORAS ASI COMO DE LA ESTRUCTURA DE LA TARIFA AL POR MENOR APROBADA POR EL GOBIERNO COMO MAXIMA.

44. AUTORIZACION DE LA POSIBILIDAD DE QUE DETERMINADOS CONSUMIDORES QUE CUMPLAN CRITERIOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS, PUEDAN ADQUIRIR ENERGIA ELECTRICA DEL SISTEMA INTEGRADO SIN MEDIACION DE COMERCIALIZADORAS.

Es posible separar la actividad de distribución de la actividad comercializadora, y ello puede ser beneficioso para una gestión eficiente de la demanda, de modo que una comercializadora pueda ofrecer tarifas menores a determinados usuarios que estén dispuestos a cumplir ciertas condiciones que aseguren que su consumo no se produce en las horas de alto coste de generación (por ejemplo urbanizaciones de segunda residencia) o que simplemente un consumidor por sus características concretas de consumo y localización pueda prescindir de la mediación de una distribuidora y una comercializadora, como sería el caso de grandes consumidores de fluido eléctrico, instalaciones de fabricación de aluminio por ejemplo. Todas estas posibilidades pueden redundar en una disminución de costes totales y de precios a pagar por el consumidor, por lo que deben ser fomentadas cuando resulten eficientes.

45. SUSTITUCION DE LA SUBVENCION IMPLICITA A LA PRODUCCION NACIONAL DE CARBON POR UNA CANTIDAD EXPLICITA APLICABLE A LA TARIFA, DISCUTIDA ANUALMENTE.

46. APROBACION DE UN SISTEMA DE VALORACION DE LOS COSTES STANDARD RECONOCIDOS A LAS DISTINTAS ACTIVIDADES NECESARIAS PARA LA PRODUCCION Y SUMINISTRO DE ENERGIA ELECTRICA SOBRE LA BASE DE CRITERIOS OBJETIVOS CON CARACTER GENERAL.

47. DESAPARICION DE LA G4 Y, EN SU CASO, SUSTITUCION POR UNA CANTIDAD EXPLICITA APLICABLE A LA TARIFA, DISCUTIDA ANUALMENTE.

Estas tres medidas se dirigen a aumentar la transparencia del sector. En primer lugar, haciendo explícita la subvención al precio del carbón de modo que, en última instancia, los consumidores puedan saber qué parte de la factura de la electricidad se destina a este fin; en segundo lugar, fijando un sistema de valoración de los costes de las generadoras que a partir de éstos se determinan las tarifas al por mayor; y, en tercer lugar, sustituyendo las tarifas especiales, subvencionadas, como, por ejemplo, la G4 aplicada a los fabricantes de aluminio, por una cantidad explícita que, de nuevo, permita saber a los consumidores qué porcentaje de su factura eléctrica se destina a esta subvención.

9. MEDIDAS SECTORIALES: MONOPOLIOS LOCALES.

48. SUPRESION DE LOS SERVICIOS MORTUORIOS DE LA LISTA DE ACTIVIDADES MONOPOLIZABLES POR LOS ENTES LOCALES.

SE DEBERA PREVER UN REGIMEN TRANSITORIO PARA LAS EMPRESAS QUE DEJEN DE SER MONOPOLISTAS.

ADEMAS, LAS AUTORIZACIONES PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DEBERAN SER REGLADAS (CON ENUMERACION EXHAUSTIVA DE REQUISITOS OBJETIVOS), DE NUMERUS APERTUS (SE CONCEDEN A TODOS LOS QUE REUNAN LOS REQUISITOS) Y HABILITARAN PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD EN TODO EL TERRITORIO ESTATAL.

LOS PRECIOS DE LOS SERVICIOS MORTUORIOS SERAN LIBRES.

En la situación actual los servicios mortuorios están monopolizados en algunas localidades. Esto significa que, además de que exista una sola empresa -con las consecuencias adversas sobre precio y calidad- los servicios que suponen el traslado de un cadáver desde o hasta una localidad monopolizada exigen la intervención de dos compañías con el coste y la inconveniencia que esto lleva asociado. El informe recomienda acabar con esta situación, fijando los plazos necesarios para que los monopolios que dejarán de serlo puedan adaptarse a la disminución de ingresos que supondrá repartir el mercado.

49. MANTENER LA POSIBILIDAD DE QUE LOS AYUNTAMIENTOS MONOPOLICEN LA PLANIFICACION DE LAS LINEAS DE TRANSPORTE REGULAR COLECTIVO, PERMITIENDO, SIN EMBARGO, EL ESTABLECIMIENTO DE OTRAS LINEAS PARA EL TRANSPORTE DE LA PERIFERIA AL CENTRO, Y VICEVERSA, EN LAS HORAS PUNTA.

LA GESTION DEL MONOPOLIO SE ACOMODARA A LA PREFERENCIA DE LA SUBASTA SOBRE EL CONCURSO PARA LA CONCESION DEL SERVICIO, Y AL PRINCIPIO DE DIVERSIFICACION, EN LO POSIBLE, DE LA ACTIVIDAD, DIVIDIENDO EN MAS DE UNA CONCESION LA EXPLOTACION DE LAS LINEAS.

SE ADOPTARA COMO TIEMPO MAXIMO DE LAS CONCESIONES EL DE 10 AÑOS.

Esta recomendación incluye varias actuaciones. En primer lugar, se considera que las obligaciones de frecuencia y cobertura geográfica pueden justificar que las líneas de autobuses urbanos sean un monopolio pero ello no es aplicable a rutas y horas de tráfico intenso en las que caben perfectamente varios operadores y, por tanto deben autorizarse nuevas empresas.

En segundo lugar, a la hora de decidir quién gestionará el monopolio el precio debe ser la consideración fundamental para elegir entre aquellas compañías que satisfagan los requisitos de capacidad técnica y financiera. Por ello el concurso, con su elemento de discrecionalidad, debe ser relegado en favor de la subasta. En tercer lugar, el plazo de las concesiones debe ser suficiente para que los concesionarios puedan amortizar sus inversiones -fundamentalmente en autobuses- pero no más largo. El plazo de 10 años parece suficiente para este propósito.

10. RECOMENDACIONES SECTORIALES: MERCADO DE LA INSTALACION Y EL MANTENIMIENTO DEL SUMINISTRO DE AGUA GAS. ELECTRICIDAD, ETC.

50. LIBRE ACCESO DE LAS PERSONAS Y EMPRESAS A LA PROFESION SIEMPRE QUE CUMPLAN LOS REQUISITOS GENERALES ESTABLECIDOS POR LOS REGLAMENTOS DE SEGURIDAD INDUSTRIAL.

51. UNIDAD DE MERCADO EN LAS ACTIVIDADES DE INSTALACION Y MANTENIMIENTO.

En la actualidad el acceso al mercado de la instalación y mantenimiento está regulado por una compleja trama en la que se superponen las competencias de la administración central y las autonómicas. Esto supone que las condiciones que tienen que cumplir los instaladores para acceder al mercado no sean uniformes y que el mercado en sí esté segmentado ya que la autorización para operar en una comunidad autónoma no permite hacerlo en las restantes.

Las medidas 50 y 51 proponen acabar con esta situación que debilita la competencia en el sector estableciendo criterios generales de capacidad técnica que, si se cumplen, den acceso automáticamente a la autorización para realizar la actividad. Además, se recomienda establecer la unidad de mercado, esto es, asegurar que las autorizaciones y carnets necesarios para realizar actividades de reparación, instalación, mantenimiento, etc., tengan validez en todo el territorio nacional.

52. TRANSPARENCIA DEL MERCADO MEDIANTE LA PUBLICIDAD DE LOS DATOS FUNDAMENTALES DE LOS INSTALADORES Y MANTENEDORES.

Ocurre en algunos sectores, como por ejemplo el eléctrico, que las listas de instaladores que facilita la compañía no incluyen, en ocasiones, a todos los instaladores autorizados. Se limita de este modo las opciones del usuario y se perjudica a los instaladores excluidos de las listas. La recomendación 52 implicaría terminar con estas prácticas facilitando listas completas de todos los instaladores disponibles.

53. LIBERALIZACION DE LAS TARIFAS HORARIAS Y DEL IMPORTE DE LOS GASTOS DE DESPLAZAMIENTO Y PUBLICIDAD DE LOS MISMOS.

Esta medida, cuyo significado es inequívoco, ya ha sido adoptada.

54. LIMITACION A UN AÑO, CON POSIBILIDAD DE RENOVACIONES ANUALES, DE LOS CONTRATOS DE MANTENIMIENTO DE LAS INSTALACIONES DE USO DOMESTICO.

Los contratos de mantenimiento de las instalaciones de uso doméstico pueden resultar abusivos cuando el usuario del servicio no tiene alternativa a la hora de elegir quién realizará los trabajos de reparación y mantenimiento. Limitando la duración de los contratos de mantenimiento se fuerza a las personas y empresas de mantenimiento a competir entre sí con más intensidad ya que cada año es preciso obtener la renovación explícita de los clientes. De este modo, la calidad de los servicios aumentará y las tarifas disminuirán.

11. RECOMENDACIONES SECTORIALES: SUELO.

55. CREACION DE UNA COMISION QUE REVISE LA NORMATIVA DEL SUELO.

La extremada carestía del suelo urbano en España es bien conocida. Por otra parte la legislación española es muy singular apartándose de los modelos anglosajones y europeos. Sin embargo las soluciones no son simples. Se propone crear una comisión formada por expertos del sector, economistas y hacendistas que proceda a la revisión de la normativa del suelo en España, buscando establecer normas generales que sustituyan a la discrecionalidad administrativa para establecer la calificación del suelo y el establecimiento de reglas urbanísticas (alturas, densidades, etc.) buscando asimismo sistemas alternativos de financiación para las Haciendas Locales con arreglo a los siguientes criterios:

a) En el suelo urbano, buscar fórmulas para acentuar el carácter reglado de su determinación, garantizando el derecho a construir de conformidad con reglas generales por parte de todos los operadores y sometiendo efectivamente a los propios poderes públicos a estas reglas, sin privilegios. Principio de igualdad de trato en alturas, volúmenes, densidades, etc. justificándose las diferencias con carácter global.

b) En suelo urbanizable: Permitir a los particulares decidir sobre el uso del espacio siempre que cumplan con las reglas generales. Negativas justificadas y motivadas por parte de los poderes públicos. Utilización urbanística del suelo urbanizable de conformidad con la iniciativa de los particulares.

c) En suelo no urbanizable: Precisar cuál ha de ser en todo el territorio nacional. En el resto del suelo, ha de permitirse la urbanización sometida a normas generales. Cambiar la actual óptica, definiendo las zonas del territorio nacional no urbanizables de acuerdo con un plan de prioridades públicas en función de valores medioambientales, paisajísticos y ecológicos. El resto del territorio debe ser, en principio, urbanizable.

d) En Haciendas Locales: estudiar sistemas de financiación de los entes locales que les permitan financiarse sin necesidad de recurrir a concesiones monopólicas.

LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE EN EL INFORME DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Ginés de Rus Mendoza
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Los mercados de servicios de transporte aéreo, marítimo y terrestre constituyen buenos ejemplos que los economistas pueden utilizar para ilustrar los efectos perversos que se derivan de las restricciones a la competencia en actividades en las que por las características de la oferta y la demanda se desenvuelven razonablemente bien en condiciones de libertad.

La existencia de monopolios legales como Renfe en el transporte ferroviario o Iberia en vuelos regulares no impidió el florecimiento del transporte de mercancías por carretera y de los vuelos *charters*. Hoy Renfe sólo transporta el 7% de los viajeros y el 6% de las mercancías, una cifra muy inferior a la media comunitaria.

Las razones que explican por qué la cuota de mercado del ferrocarril en la distribución de los tráficos es tan baja son múltiples; pero sin duda alguna, una de las causas determinantes ha sido la falta de flexibilidad del ferrocarril para adaptarse a las necesidades cambiantes de una demanda cada vez más diferenciada y exigente, rigidez que no puede desligarse de la naturaleza pública de Renfe, una compañía que después de las reformas introducidas en 1984 (primer contrato-programa) ofertaba los mismos trenes-km con 15.000 trabajadores menos. Las políticas de choque emprendidas por los diferentes equipos directivos desde 1984 han cambiado radicalmente los índices de productividad de la compañía que se sitúa en la actualidad en una posición comparable con los mejores de la Comunidad, siendo poco probable que pueda esperarse mucho más de la política de reformas internas.

La regulación extrema que ha caracterizado a la marina mercante española (reservas de carga, cuadros de tripulaciones, etc.) no ha impedido que la flota de pabellón nacional haya quedado reducida a 3.000 buques, menos de la mitad que en 1980.

Los expertos en transporte marítimo han venido denunciando el exceso de proteccionismo y regulación nacional que ha acabado asfixiando a una actividad cuyos mercados son fundamentalmente internacionales, y en los que hay que competir con flotas abanderadas en pabellones de conveniencia y en países en vías de desarrollo (costes más bajos en ambos casos).

El informe del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) en materia de transportes es riguroso, oportuno y esperanzador. Riguroso porque distingue bien entre las distintas actividades de transporte, muy diferentes en cuanto a su estructura industrial. El TDC analiza separadamente las distintas industrias y formula sus recomendaciones teniendo en cuenta el marco regulador existente y los avances que ya se han producido por iniciativa del gobierno o por la propia dinámica de la industria.

Es oportuno porque el debate sobre el grado de competencia y regulación del sector transportes se ha limitado al forcejeo entre Estado y empresas establecidas que veían amenazada su situación de privilegio ante una política comunitaria de corte liberal que acabaría afectando tarde o temprano a los mercados locales. En este entorno sólo los informes y artículos en revistas científicas, escritos por economistas españoles especializados en esta rama de la Economía, han aportado elementos de análisis a una actividad capital en el funcionamiento de un país.

El informe del TDC finalmente es esperanzador, porque por primera vez una institución de tanto arraigo y relevancia en los países avanzados, deja oír su voz en una actividad económica de tradición intervencionista, plagada de privilegios y de la que hacen uso multitud de consumidores anónimos, cuyo bienestar debe pesar mucho más que los intereses particulares de las empresas establecidas, a la hora de tomar decisiones sobre la introducción de mayor competencia.

Hay, desde luego, aspectos que pueden mejorarse especialmente en cuanto al alcance de algunas de las medidas que se sugieren. Pondré algunos ejemplos:

- * Refiriéndose a las nuevas leyes, ley de ordenación del transporte terrestre (LOTT) de 1987 y la ley de puertos y de la marina mercante de 1992, se dice que "suponen un importante avance en materia de apertura a la libre competencia de los sectores que regulan". Sin embargo, es la propia LOTT de 1987 la que fija que la duración de las concesiones en el transporte regular oscilarán entre 8 y 20 años, plazo máximo que no tiene parangón en la Unión Europea. El TDC recomienda mantener el sistema de concesión administrativa pero con un límite temporal máximo de 10 años. Este plazo es innecesariamente largo; la baja proporción de costes fijos en esta industria, la movilidad de los activos, la existencia de modalidades que bajan los costes irrecuperables como el *leasing*, y la evidencia internacional no justifican plazos superiores a los 5 años.
- * Las adjudicaciones de nuevas concesiones administrativas para la explotación de servicios públicos regulares en autobús han sido criticadas por los empresarios privados por varias razones, una de ellas es la presencia de Enatcar, Sociedad Estatal de Renfe que absorbe el 7% del mercado y que en opinión de algunas asociaciones empresariales compite de manera desleal en la licitaciones por nuevas líneas de transporte regular. La recomendación del TDC consiste en que la Administración no debe adoptar ni mantener medida alguna que favorezca a Enatcar frente a las empresas privadas. El TDC opta aquí por una recomendación conservadora ya que la privatización de Enatcar resuelve el problema sin costes aparentes.
- * En transporte ferroviario, el TDC reconoce el esfuerzo realizado por Renfe en lo que hemos denominado anteriormente política de reformas internas. Las recomendaciones del TDC se dirigen a la liberalización del acceso y de la tracción; es decir, se mantiene el control público de la infraestructura y se permite la libre entrada a la prestación de servicios ferroviarios sobre dicha infraestructura. Finalmente el TDC recomienda reforzar la inspección y el control sobre tarifas y los servicios para "evitar la deslealtad frente a otros modos de transporte". Aquí de nuevo, el TDC no considera una medida que profundizaría en el proceso de cambio del ferrocarril: el control público de la red y la gestión privada de los servicios que sobre ella circulan no requieren la existencia de Renfe como empresa pública de tracción.

En transporte aéreo se recomienda un segundo operador de *handling*, autorizar el *autohandling*, liberalizar el servicio de recepción y atención al pasajero, establecer un sistema objetivo de adjudicación de *slots* y dar libre acceso a los sistemas computarizados de reserva. En general, el TDC considera que lo que se está haciendo es suficiente. Sin embargo, abril de 1997 es una fecha cercana (liberalización del sabotaje aéreo en la Unión Europea) y el establecimiento de compañías extranjeras puede producir el desmantelamiento de un sector nacional que podría haberse fortalecido privatizando Iberia e introduciendo libertad de establecimiento de servicios aéreos como hicieron los ingleses y holandeses. Quizás, como ocurre con el segundo registro español en el transporte marítimo, lleguemos demasiado tarde a una actividad en la que estar bien situados en los mercados internacionales es decisivo para controlar los nacionales.

**COMO SE PUEDE ATAJAR EL DAÑO CAUSADO POR LOS MONOPOLIOS
DE TELECOMUNICACIONES Y AUDIOVISUALES Y
POR QUE ES CONVENIENTE LIBERALIZAR CUANTO ANTES**

Eugenio Galdón

Técnico Comercial y Economista del Estado excedente

Presidente de MULTITEL, S.A.

Para un observador atento de la política económica española desde la transición, resultará difícil de entender por qué y cómo el sector de las telecomunicaciones ha conseguido escapar de todos los sucesivos e intensos "vendavales liberalizadores" que han puesto coto a buena parte de los monopolios y oligopolios, o que han introducido grados aceptables de competencia en la mayor parte de los sectores de la economía española. Incluso los sectores tradicionalmente reputados por algunos de oligárquicos, como el financiero, no han logrado perpetuar sus pretendidos privilegios. Hoy, desde la banca hasta la prensa y desde la fabricación de automóviles hasta el transporte aéreo están siendo expuestos a niveles de competencia aceptables o, cuanto menos, crecientes. El sector de las telecomunicaciones y el audiovisual⁽¹⁾ es probablemente la más notable excepción, el borrón más llamativo en el expediente, por otra parte brillante, de la reforma económica de nuestro país.

Aún hoy **más del 95% del negocio total** de los servicios y las infraestructuras de telecomunicaciones en España son gestionados por una empresa en régimen de monopolio, con una importante proporción de capital público y cuyo máximo responsable se designa por el poder político. Aún hoy la televisión es definida por la ley de España como un **servicio público esencial de titularidad estatal**, y aproximadamente tres de cada cinco oportunidades de ver televisión en España están controladas directamente por autoridades políticas. Aún hoy el mercado de la **televisión de pago** está en manos de un concesionario privado de televisión que opera en régimen de monopolio *de facto*, consentido por el gobierno. ¿Cómo ha sido posible este estado de cosas?

Aunque no sea el objeto de esta nota responder a la pregunta formulada, valga enunciar dos de las posibles explicaciones del desvarío. La primera explicación tiene que ver con una inercia de tiempos políticos pasados, según la cual el monopolio, si está gestionado, controlado o bajo la influencia de los poderes públicos, pierde su maldad intrínseca. Afirmar tal cosa es una superchería desde el punto de vista científico y de la experiencia contrastada: los monopolios, salvo contadas excepciones que desde luego no se dan en el sector de las telecomunicaciones como habrá ocasión de exponer, son ineficientes desde el punto de vista económico e injustos desde el punto de vista social, cualquiera que sea el gestor o la intención con la que se gestionen. Malparafraseando el conocido dicho, los monopolios son malos de solemnidad, los gestione Agamenón o su porquero. La segunda explicación está relacionada con la dificultad que existe

(1) Desde el punto de vista del autor es conveniente examinar conjuntamente la situación tanto de las telecomunicaciones, como del sector audiovisual. Ambos están hoy muy relacionados desde el punto de vista tecnológico, y lo estarán más en el futuro en el campo de la prestación de servicios.

para plantear abiertamente debates en la opinión pública sobre cuestiones de fuerte contenido tecnológico. Casi todo el mundo puede opinar sobre las previsiones de la nueva ley de arrendamientos urbanos -todos somos inquilinos o conocemos a algún inquilino-, pero muchos ciudadanos, y la mayoría de las empresas medianas o pequeñas, tienen serias dificultades en comprender las importantes consecuencias que tiene para ellos el mantenimiento del monopolio en las infraestructuras de telecomunicaciones, o los obstáculos existentes para la aplicación de la directiva europea sobre transmisión de datos. Como en el medievo o en la ilustración, *la complicación tecnológica* (las telecomunicaciones son algo para *iniciados*) ha sido una vez más la excusa para hurtar el contraste con una opinión pública a la que se supone *incapaz de entender estas cosas*, o la justificación para hacer de ese contraste un ejercicio de jacobinismo.

Por eso tiene especial mérito el debate sobre la liberalización de las telecomunicaciones que ha provocado el Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia (en adelante, TDC)⁽²⁾. Aunque en esta nota urgente voy a poner de manifiesto algunas opiniones claramente críticas con las posiciones del TDC, éste ha cosechado el indudable éxito de suscitar una discusión pública franca y positiva en un área -el de las telecomunicaciones- que estaba reservada a los especialistas y, por lo tanto, fuera del escrutinio de la mayoría. Con un lenguaje sencillo, que no simple, el informe del TDC va demoliendo con el martillo pilón del sentido común las falacias más comunes propaladas por los que se oponen a una modificación real del *statu quo* en telecomunicaciones, y va desgranando propuestas razonables a las preocupaciones razonables que pueden surgir cuando se van a modificar las reglas de juego en un sector tan importante para el futuro de la economía de este país.

Para situar en un contexto adecuado el debate sobre los monopolios en las telecomunicaciones españolas y, en general, la falta de competencia en el sector audiovisual, voy a tener en cuenta fundamentalmente otros dos textos. En primer lugar, el folleto sobre liberalización de las telecomunicaciones editado por el MOPTMA⁽³⁾ y, además, un documento de edición restringida, no publicado y aparentemente elaborado por MacKinsey para Retevisión, sobre opciones para el desarrollo de las telecomunicaciones en España⁽⁴⁾.

A. Por qué es urgente el desarrollo de las telecomunicaciones y del sector audiovisual en España.

La producción y el transporte de información⁽⁵⁾ se han convertido en el factor de desarrollo económico y en el motor de transformación social más importante de nuestra era. La obtención de información, su manipulación (en el sentido técnico) y su transporte y puesta a disposición de forma conveniente y a bajo precio para el mayor número de usuarios intermedios (empresas) y finales (consumidores), es hoy en día la cuestión que más va a condicionar el desarrollo a largo plazo de los países avanzados. Nos dirigimos -estamos ya- en un mundo hiper-informado, hiper-

(2) **Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios**, Tribunal de Defensa de la Competencia, Madrid, 1983.

(3) **Aspectos fundamentales de la liberalización de las telecomunicaciones**, Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA), Secretaría General de Comunicaciones, Madrid, 1994.

(4) **Opciones abiertas a la Administración para el pleno desarrollo del Sector de las Telecomunicaciones en España**, Madrid, 1993.

(5) En esta nota se usa la expresión *información* en un sentido amplio: información secundaria, es decir, no adquirida directamente por los sentidos, sino elaborada por otros. Es información una imagen de una película en televisión, un concierto por radio, el extracto bancario obtenido en la pantalla del ordenador o de la televisión, el conjunto de datos que una empresa puede obtener de un banco de datos, la información necesaria para hacer funcionar una máquina a distancia, etc.

comunicado, en el que nuestro futuro como sociedad específica se va a jugar en función del lugar que ocupemos en el proceso de producción y distribución de información.

La evolución tecnológica hacia la digitalización ha permitido una convergencia e integración de los sistemas de manipulación, transporte y adquisición de información en un estándar universal: el digital. Con ello, los sistemas de transporte de información se están haciendo transparentes, es decir, se están convirtiendo en neutrales respecto del tipo de información a transmitir, y el único criterio de medida de eficacia será dentro de poco -si no lo es ya- el coste de transportar una determinada cantidad equivalente de piezas primarias de información -bytes- por unidad de tiempo. Hoy en día da igual que se trate de una conversación telefónica local, que de enviar a Madrid desde Nueva Orleans este artículo que estoy escribiendo en mi portátil, que de transmitir una validación de una tarjeta de crédito, que de difundir un programa de televisión o de radio; la cuestión es el coste y la capacidad del sistema de transporte, del sistema de telecomunicaciones.

Otro aspecto interesante en esta evolución es que el modo que se está imponiendo para la adquisición de información por parte de las personas, tanto en el puesto de trabajo, como en el hogar, es el audiovisual. Las pantallas de los ordenadores y las de nuestros televisores han ganado claramente la batalla como medios de adquisición masiva de información por las personas, tanto para las actividades productivas como para las de ocio o entretenimiento. Esto es así por dos razones principales: primero, la rapidez y facilidad de adquisición de información por la vía audiovisual; y, en segundo lugar, aunque no en importancia, porque el soporte audiovisual permite mejor que ningún otro la puesta en práctica de uno de los requisitos esenciales de la revolución de la información; que el sistema de información sea interactivo, es decir, que quien recibe la información pueda responder a ella inmediatamente, en tiempo real, formulando decisiones, requiriendo informaciones adicionales, integrándose en definitiva en el propio proceso de producción y distribución de información.

Por eso no es de extrañar que el mercado audiovisual y de las telecomunicaciones esté creciendo en los países desarrollados a tasas que duplican las del crecimiento de la economía. La *mercancía* cuya demanda de transporte más está creciendo y más va a crecer en los próximos 15-20 años es la información, y para hacer frente a esos crecimientos es necesario que España disponga de un sector de las telecomunicaciones competitivo y eficiente.

La situación de nuestras telecomunicaciones y del sector audiovisual dista de estar, hoy en día, a la altura de las necesidades del país y es probablemente, una vez que se ha abordado la reforma del mercado de trabajo, la mayor deficiencia estructural y el mayor freno para la continuidad del desarrollo autosostenido en España. Sin que tenga la intención de repetir los argumentos desgranados por el TDC, conviene hacer un breve repaso de dónde estamos.

Los precios de los servicios prestados en régimen de monopolio por Telefónica, con la excepción del precio de las llamadas locales, se encuentran entre los más altos de la Unión Europea. Los índices de satisfacción de los usuarios, tanto empresariales como residenciales, son de los más bajos, según se deriva de las encuestas realizadas a los usuarios⁽⁶⁾. Existen multitud de servicios a particulares y empresas que sencillamente no se prestan en España y sí en otros países, porque Telefónica así lo ha decidido. Telefónica ha construido una inextricable maraña de subvenciones cruzadas entre los diferentes servicios, que -como se sabe- es el más ineficiente

⁽⁶⁾ Informe de Harris Research para BT, 1993.

de los sistemas redistributivos y que, además, se escapa al control del Parlamento. La contrapartida de esta situación, la *universalización del servicio*, tampoco es tal y ahora la anuncian para 1996. Mientras tanto, España tiene una de las más bajas tasas de teléfonos por 100 habitantes: 35.3 en 1992, cifra que obtuvieron Francia, Alemania o incluso el Reino Unido diez o doce años antes.

En el sector audiovisual -la difusión de radio y televisión y la producción de programas para ambas- la situación no es muy diferente. Nuestra legislación básica es el resultado de un aluvión de disposiciones inconexas, cuando no claramente contradictorias. La televisión sigue estando definida, de acuerdo con la **Ley 4/80** del Estatuto de Radiotelevisión, como un **servicio público esencial de titularidad estatal**. Así, son servicio público las emisiones de televisión vía satélite generadas desde España, pero no lo son, por razones obvias, las generadas en otros lugares y emitidas hacia España. Por lo tanto, una emisión de televisión vía satélite es servicio público o no ¡en función del país desde el que esa emisión se haya elevado al satélite! La televisión pública -ya sea estatal, autonómica y, próximamente, local- se financia, contraviniendo las normas de legítima competencia y hasta del sentido común, mediante publicidad y mediante cobertura presupuestaria de los déficit de explotación. El conjunto del sistema público de televisión tendrá un déficit estimado en 1994 de unos 180.000 millones de pesetas. En 1993, esta cifra fue de 163.000 millones de pesetas. Las empresas privadas de televisión están obligadas por ley a que su señal sea transportada y distribuida por el ente público Retevisión a un coste anual (aproximadamente 3.000 millones por año y cadena en la actualidad) que es más del doble de lo que le costaría a cada cadena organizar su propio sistema.

Estos son solamente algunos ejemplos de las consecuencias de una política audiovisual y de telecomunicaciones que es uno de los principales frenos del desarrollo económico de nuestro país. Desde hace cuatro o cinco años, esa política ha sido básicamente una suma de retrasos, o de incumplimientos de anuncios, o de promesas irrealizadas:

- El 1 de enero de 1994 tenía que estar otorgada la licencia del segundo operador de telefonía móvil (uno de los peores y más caros servicios que presta Telefónica) y en el mejor de los casos será todavía necesario más de un año para que el futuro nuevo operador comience a funcionar. Este retraso ha implicado que se sigue demorando una inversión cercana a los 100.000 millones de pesetas y manteniendo un servicio caro, malo y poco aceptado (0,8% de penetración, una de las más bajas de Europa). Precisamente el anuncio del próximo concurso ha coincidido con la superación de las dificultades que tenía Telefónica para rebajar la tarifa de este servicio.
- En septiembre de 1991 el gobierno prometió por primera vez la *inminente* regulación de la televisión por cable. Desde entonces, no menos de cinco diferentes anteproyectos han visto la luz pero ninguno se ha enviado aún al Parlamento. Mientras tanto, las inversiones previstas, del orden de 400.000 millones de pesetas a lo largo de tres o cuatro años, se siguen retrasando y los operadores de cable de los países desarrollados han acuñado chistes sobre la nonata ley española, mientras invierten preferentemente en otros lugares. El propio Tribunal Constitucional ha amparado en una importante sentencia de 31 de enero de este año a un pequeño cableoperador de Sabiñánigo, enmendándole la plana a las autoridades de telecomunicaciones.
- El 1 de enero de 1993 tendría que haberse introducido la competencia en transmisión de datos. Se ha hecho con más de un año de retraso y además se siguen poniendo toda suerte de dificultades prácticas para llevarla a cabo. Desde esa misma fecha todos los

países de la Unión Europea, excepto los cuatro que en la jerga comunitaria de telecomunicaciones se identifican por el ofensivo acrónimo obtenido de la primera letra de sus respectivos nombres -Portugal, Irland, Greece, Spain- han autorizado la reventa de capacidad excedente de servicios portadores.

La virtud del informe del TDC ha sido poner de manifiesto muchas de estas cuestiones, aunque quizás por prudencia no ha dado el paso siguiente, implícito en sus páginas: lo más grave de esta situación es que revela una absoluta falta de estrategia de la Administración y de sus empresas monopolistas dominadas en materia de telecomunicaciones y -esto lo añade el autor de esta nota- de política audiovisual. La principal consecuencia de esa falta de estrategia es que se envía un mensaje de incertidumbre a las empresas y a la sociedad en general que se puede resumir de la forma siguiente: Las telecomunicaciones son un factor de producción de importancia crucial y creciente para los planes de las empresas; en España, los servicios de telecomunicaciones son caros, malos y pocos; y la Administración no sabe cómo debe actuar, incumple lo que anuncia y cambia de opinión cada poco tiempo.

B. A quién beneficia esta situación, quién se opone a modificarla, y por qué.

La intervención del Estado en las telecomunicaciones y en lo audiovisual no es un invento español, ni tenemos la exclusiva. Un conjunto de razones -el enorme volumen de inversión requerido y sus largos plazos de maduración, el valor estratégico militar de las comunicaciones, el control del espectro radioeléctrico, la irrefrenable tendencia de los gobiernos de toda ideología a intervenir o controlar los medios audiovisuales, entre otras- condujo a que la mayoría de los países europeos crearan su infraestructura de telecomunicaciones bajo formas de monopolio estatal directo, u otras con determinante control público. Curiosamente los primeros países que han abierto sus telecomunicaciones y su sector audiovisual a la competencia han coincidido en muchos casos con democracias fuertes y sólidamente establecidas (Reino Unido, Estados Unidos,...). Mientras tanto, la mayoría de los países de nuestro entorno han puesto en marcha planes más o menos intensos de liberalización, pero en España existe aparentemente más interés en resaltar los peligros de la liberalización que en tratar de obtener cuanto antes las enormes oportunidades que ésta ofrece. ¿A quién beneficia el retraso y por qué?

La liberalización de las telecomunicaciones perjudica, en primer lugar y como es obvio, a los monopolios existentes. Vamos a tomar dos ejemplos de distinto tamaño, situación legal y naturaleza, pero ambos ilustrativos. En primer lugar, el monopolio *de jure* de Telefónica de España en el ámbito de las telecomunicaciones y en segundo término, el monopolio *de facto* de Canal + en el terreno de la televisión de pago.

Telefónica es una compañía con algo menos de dos terceras partes de capital privado -en una cantidad significativa, extranjero institucional- y algo más de una tercera parte en manos públicas. Aunque con autonomía funcional, la empresa está directamente controlada por el Estado y el gobierno propone y, de hecho, nombra a su máximo ejecutivo. Liberalizar las telecomunicaciones quiere decir en España básicamente eliminar los privilegios que tiene Telefónica como monopolista. Quiere decir también eliminar las obligaciones de prestación de servicios no rentables que hoy tiene la compañía, o bien, proporcionarle las compensaciones económicas por prestarlos. Pero algunas de las consecuencias de la liberalización están claras: la competencia en todos los servicios y, muy especialmente, en los más rentables; el estrechamiento de los márgenes de operación; la aparición de servicios nuevos; la exigencia de niveles de calidad y de compromiso de servicio hasta hoy prácticamente inexistentes. La vida sería más difícil para los gestores de Telefónica. También para sus trabajadores, que a largo plazo tendrán que alinear sus

condiciones de trabajo y sus niveles salariales con los de la competencia. En una situación de competencia no tiene sentido que el Estado conserve su participación y lo lógico es que la acabe vendiendo en el mercado. La vida entonces sería también más interesante para los accionistas, que influirían sobre las decisiones empresariales presionando para que la estructura de la compañía se adecuara a la nueva situación. La visa sería, sin embargo, mucho más difícil para los suministradores de Telefónica. De la misma manera que se ha producido en España el típico *secuestro del regulador* descrito por la literatura económica, que consiste en el secuestro de la autoridad reguladora -la Administración de Telecomunicaciones- por la entidad regulada -Telefónica-, y al que más adelante me referiré, así también se produce un cierto grado de secuestro -en el mismo sentido de la literatura económica- de la entidad regulada monopolista por sus suministradores. Estos están claramente interesados en el mantenimiento de los márgenes del monopolio, y con la llegada de la competencia no pueden esperar más que un empeoramiento de los márgenes operativos, mientras que no está claro que se vayan a beneficiar de la inevitable ampliación de mercado que esa misma competencia traerá. Por todo ello, nadie debe extrañarse de que Telefónica se resista a la liberalización y que encuentre eco en una parte de la industria suministradora; lo contrario resultaría, además de irracional, sospechoso.

Veamos el caso del monopolio de la televisión de pago. Aquí se trata sencillamente del uso legal de un canal de televisión hertziana, inicialmente previsto para la televisión privada comercial y de libre acceso, que se dedica a distribuir un canal de televisión de pago. ¿Por qué es un monopolio *de facto*? Los canales hertzianos de televisión son muy escasos y el gobierno no puede por razones técnicas otorgar un número significativo de nuevas concesiones. La otra forma de televisión regulada en España, la televisión vía satélite, podría utilizarse como vehículo masivo para la televisión de pago, pero exige al usuario inversiones muy cuantiosas -entre 40.000 y 70.000 pesetas según se trate de una instalación colectiva o individual- para acceder a programas y servicios que, por otra parte, tampoco podrían ser interactivos, puesto que el satélite no se presta a ello. En estos términos, mientras que no se regule la televisión por cable que es el único sistema capaz de ofrecer al hogar a precios razonables un número muy elevado de canales para distribuir toda suerte de servicios de televisión de pago, Canal + seguirá disfrutando de una situación de monopolio de hecho. La importancia de esa situación de monopolio en España se aprecia si se compara con la de la televisión en Estados Unidos. La cifra de negocio de la televisión de pago en ese país casi duplicada en 1992 a la de la televisión comercial⁽⁷⁾. Si se toman esos datos como referencia del mercado potencial, en España tendríamos una situación en la que por una tercera parte del mercado de televisión futuro estarían compitiendo entre cuatro y seis canales de televisión, según las Comunidades Autónomas⁽⁸⁾, mientras que en dos terceras partes del mercado potencial sólo existiría una empresa, actuando en régimen de monopolio de hecho. En estos términos tampoco se puede sorprender nadie de que a Canal + no le interese la liberalización de las telecomunicaciones en materia de televisión por cable: no es razonable pedirle al monopolista que sea él el que reclame la urgente eliminación de sus privilegios.

A quien sí cabe pedirle todas estas cosas es a la autoridad reguladora, pero nos encontramos con que el regulador es el principal defensor del *statu quo*. El marco necesariamente breve de esta nota no permite profundizar en las razones históricas de esta actitud, aunque sí quiero resumirlas con un trazo grueso: la administración de las telecomunicaciones trató de introducir en España un modelo fuertemente estatalizado, en el que todas las infraestructuras pertenecieran al Estado,

(7) N.C.T.A. Statistics, 1993, Washington.

(8) La Primera y la 2 de TVE, A-3 TV, Tele 5 y según los casos uno o dos canales autonómicos.

que prestaría el servicio portador a los diferentes operadores públicos o privados y que gobernaría el ritmo de introducción de nuevos servicios y la existencia de competencia en ellos. Se trataba de introducir en España la versión más pura del modelo francés de telecomunicaciones de los años setenta. Por razones que ahora no vienen al caso -entre las que se encuentra irónicamente la resistencia de Telefónica- nos quedamos entonces en un modelo híbrido, que conserva mucho de lo peor de la estatalización (falta de competencia, precios altos, no introducción de muchos servicios, ...). La reforma pretendida por la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987 fue un acto fallido, un paso a medias, en el que se proclama la clásica publicación y reserva general al Estado de casi toda la actividad de telecomunicaciones y audiovisual -todo es público mientras no se permita expresamente que sea privado; todo está prohibido mientras que no sea expresamente autorizado- pero se reconoce el estatus especial de Telefónica, con lo cual desde el principio se rompe el modelo concebido y se consagra el no menos clásico procedimiento de *secuestro* del regulador por el regulado. Pero esta es una cuestión que abordaré en otra ocasión.

Las consecuencias de ese *secuestro* sobre la actitud de nuestras autoridades de telecomunicaciones se pueden resumir como sigue:

- No existe o no se conoce una estrategia global para el sector de las telecomunicaciones y audiovisual que explique cuál sea el modelo deseado y cuáles los medios y los plazos para conseguirlo.
- Se mantiene una actitud a la defensiva, vacilante, con permanentes cambios de opinión que confunden a las empresas y a los usuarios. Esta actitud defensiva al final se traduce en "proteger" activamente los intereses de Telefónica y mantener *por omisión* los de Canal +. Curiosamente en el borrador de Proyecto de Ley del Cable vuelven a ser Telefónica y Canal + los que se pretende que obtengan ventajas especialísimas sin parangón en las legislaciones de cable de otros países.
- Todo ello se lleva a cabo desde el mantenimiento de criterios anacrónicos, en una actitud que consiste en buscarle diez problemas a cada solución propuesta, en lugar de proponer soluciones nuevas y en línea con las de otros países para resolver los problemas que ha causado esta política.

Veamos algunos ejemplos de este último punto. En el informe del MOPTMA se llega a sostener que existe una "difícil compatibilidad"⁽⁹⁾ entre la competencia y la protección al consumidor, aludiendo a la liberalización y la introducción de la competencia en el Reino Unido. Sorprende no ver aceptado todavía que la existencia de competencia es la condición necesaria para que una sociedad pueda organizar un sistema de protección del consumidor, y que la esencia del monopolio es la manipulación de las condiciones de oferta para la absorción del excedente del consumidor. Sostiene el informe que España necesita un período de 5 o 10 años de protección especial para poner las infraestructuras a nivel europeo y se justifica esa protección en el bajo nivel de líneas telefónicas por habitante. La realidad probablemente es la inversa: es la excesiva protección la que limita la inversión; los países con mayor grado de apertura son los que han obtenido los mayores niveles de inversión. Por otra parte, hoy tenemos en España el mismo número de líneas por cien habitantes que el Reino Unido en 1982, cuando comenzó la liberalización. Finalmente, valgan de ilustración de lo dicho un par de citas literales que necesitan

⁽⁹⁾ pág. 14.

poca glosa, excepto recordar que han sido escritas hace menos de un año por las autoridades de telecomunicaciones de un país miembro de la Unión Europea. "Está claro que, actualmente, un proceso de liberalización de las telecomunicaciones en España tendría como principales beneficiarios a los operadores británicos, franceses y americanos, cuyas necesidades de inversión en sus mercados domésticos son muy inferiores a las nuestras, y que disponen de excedentes generados por sus monopolios nacionales para poder realizar las pocas inversiones que precisarían realizar en España para captar la parte más rentable de nuestro mercado".⁽¹⁰⁾ Otra cita, redactada antes del concurso de Perú: "Telefónica, cuyos recursos están condicionados por la necesidad de completar las infraestructuras nacionales, no podrá competir ...(y)... las operaciones realizadas por Telefónica en el exterior se han limitado a aprovechar oportunidades en países en desarrollo y han requerido la aportación de la Dirección General del Patrimonio"⁽¹¹⁾. "Por ello, a España no le interesa en absoluto ir más allá del proceso de liberalización establecido en la Ley de Ordenación de la Telecomunicaciones..." y "El insistir en (..) la aceleración del proceso liberalizador (...) refleja un desconocimiento completo del sector y de su problemática, o un posicionamiento ideológico (sic) que confiere a la competencia y al mercado la capacidad de resolver cualquier tipo de problema, *sin tener en cuenta las particularidades y condicionantes que se presentan en nuestra realidad nacional*".⁽¹²⁾ En fin, pensar que España no puede permitirse el lujo del monopolio es "obviamente, un argumento de excesiva simplicidad y que aconseja, *una vez más, un análisis de mucha mayor seriedad y profundidad*, antes de tomar una decisión de la magnitud indicada"⁽¹³⁾

C. Qué se puede hacer y cómo, y qué se debe impedir.

Antes de pensar en qué hacer, es necesario saber cómo hay que hacerlo. El sector de las telecomunicaciones y audiovisual va a ocupar en los próximos veinte a treinta años un lugar absolutamente prioritario en la economía y la sociedad de los países avanzados. Simbólicamente la Administración Clinton ha sustituido la Iniciativa de Defensa Estratégica, llamada "guerra de las galaxias", del período republicano, por el proyecto de "Superautopistas de la Comunicación" pilotado por el Vicepresidente Gore. España tiene que tomar decisiones que van a vertebrar los sectores afectados durante decenios, muchos más de los que pueda durar cualquier administración o cualquier partido en el gobierno. Es necesario superar la dinámica partidista en la política de telecomunicaciones y audiovisual, y propiciar un acuerdo amplio entre todas las fuerzas políticas y los sectores sociales y empresariales afectados, de manera que se establezca una referencia de largo plazo compartida por el mayor número de agentes posible, que confiera seguridad y confianza respecto del horizonte que se pretende. La primera propuesta, por lo tanto, sería procurar un Acuerdo Nacional sobre las Telecomunicaciones y el Sector Audiovisual.

No puede ser objeto de esta nota una descripción pormenorizada del posible contenido de ese acuerdo, pero sí me referiré a algunos de los extremos que considero más importantes.

⁽¹⁰⁾ pág. 35.

⁽¹¹⁾ pág. 36.

⁽¹²⁾ pág. 36. Las cursivas son del autor.

⁽¹³⁾ pág. 26. Las cursivas son del autor.

Veamos en primer lugar los criterios que deben inspirarlo.

- 1) El principal de ellos es la introducción más rápida posible de la competencia en todas las actividades del sector audiovisual y de las telecomunicaciones, incluyendo tanto los servicios como las infraestructuras. Se deben desmontar también los abusos de posición de dominio que existen en sectores conexos con el audiovisual y de telecomunicaciones, como es el caso, por ejemplo, de la compra de derechos para la televisión de pago. En general, la nueva regulación debe perseguir la creación de condiciones que garanticen la existencia de una competencia eficaz en todos los subsectores y actividades relacionadas.
- 2) Además, la única forma de competencia que funciona en las economías de mercado de manera autosostenida es la que llevan a cabo empresas privadas. Por lo tanto, se debe proyectar la venta de la participación del Estado en Telefónica y la privatización de otros entes públicos del sector de las telecomunicaciones, con la excepción de Correos por ahora.
- 3) Los niveles de servicio público y los objetivos sociales de las telecomunicaciones (universalización del servicio básico con limitaciones a la discriminación de precios, etc.) deben mantenerse y elevarse progresivamente, conforme el sector se vaya desarrollando, pero la consecución de estos objetivos debe procurarse de manera transparente, mediante transferencias conocidas o subvenciones controladas por la mecánica presupuestaria. Los objetivos de servicio público, como es sabido, se pueden obtener igualmente mediante la gestión productiva privada.
- 4) España debe abrirse a la inversión extranjera en el sector. El argumento de reciprocidad, manejado recientemente por las autoridades de telecomunicaciones es falaz, puesto que un país no abre sus fronteras a la inversión en este sector para obtener la posibilidad de invertir en telecomunicaciones en Estados Unidos, o en el Reino Unido, sino para que la economía y los consumidores españoles se beneficien cuanto antes de los mejores precios, mayores servicios y mejor tecnología que de la apertura pudieran derivarse. Perú no ha permitido la inversión de Telefónica buscando una reciprocidad que por otra parte no podría utilizar, sino que persigue una rápida ampliación y modernización de su sistema telefónico básico, y la consecución de las ventajas de todo tipo que de tal modernización se deriven para la economía y la sociedad peruanas. Por cierto, las autoridades españolas no deben seguir mencionando a países de la Unión Europea cuando se refieran a inversiones extranjeras.

Estos cuatro criterios: introducción rápida, amplia y efectiva de la competencia; campo de juego para la empresa privada; transparencia y control público de los mecanismos de obtención de los objetivos sociales del sector; y apertura al exterior, me parecen los más importantes.

En cuanto a las medidas concretas que habría de contemplar tal política de telecomunicaciones, conviene destacar sin ánimo exhaustivo las siguientes.

1. Estructura de redes de telecomunicaciones. Hay que partir de una arquitectura del sistema de telecomunicaciones que haga efectiva cuanto antes la competencia en infraestructuras y servicios. Por razones tecnológicas, la tendencia a medio plazo es hacia la desaparición del concepto de Red Unica del que se ha vivido estos años, y la progresiva aparición de un sistema global que estará formado por redes parciales muy flexibles e interconectables, soportadas en diferentes tecnologías (cable, satélite, microondas), con muy diversos propietarios, en gran

medida redundantes, y altamente competitivas entre sí. Sin embargo, conviene a corto plazo acelerar la llegada de la competencia, creando la figura del segundo operador. Este segundo operador deber ser privado; puede construirse en torno a la segunda licencia de telefonía móvil (la que competirá con Telefónica); y parece lógico que adquiera del Estado la infraestructura de Retevisión, o que compre directamente la entidad. En un plazo de tiempo razonable (dos años más tarde, por ejemplo) habría que permitir a las televisiones plena libertad para la contratación a operadores distintos de Retevisión, de los servicios de transporte y difusión que necesitan, e incluso autorizarles a que se los provean directamente a sí mismos. Igualmente hay que autorizar el arrendamiento a los operadores de las capacidades excedentes de las redes de telecomunicaciones que poseen las compañías eléctricas, Red Eléctrica de España, RENFE, etc. Por último, aunque no en importancia, hay que regular la Televisión por Cable, permitiendo que los sistemas de cable sean el soporte de toda clase de servicios interactivos, incluida la telefonía conmutada a partir de 1 de enero de 1998. Según este esquema, tendríamos dos operadores nacionales: Telefónica y el que se formara entorno a la segunda licencia de móvil más Retevisión, que competirían desde el principio en transporte de datos, alquiler de circuitos y telefonía móvil, y progresivamente en los distintos segmentos de telefonía básica excepto la local, junto con varios (más de un centenar) operadores locales/regionales de televisión por cable que serían otro elemento de competencia en la distribución de servicios locales incluida esa clase de telefonía.

2. Liberalización de servicios. Hay que autorizar con carácter general la prestación en régimen de competencia de todos los servicios de telecomunicaciones existentes y los que en el futuro puedan existir, suprimiendo el sistema actual de autorización individual y sustituyéndolo por un control de cumplimiento de las especificaciones técnicas vigentes o que se establezcan por razones de protección del consumidor, o tecnológicas. Con el fin de permitir la adaptación de los actuales operadores, se debe establecer una lista nominativa e individualizada de los servicios de telecomunicaciones temporalmente excluidos de la competencia, con explicación pública de las razones que justifican dicha exclusión y con especificación de un calendario concreto de levantamiento de la exclusión.

3. Política respecto de Telefónica. Es necesario permitir una adaptación Telefónica a las nuevas condiciones de competencia, pero ello no debe ser una excusa, como hasta ahora, para retrasar o entorpecer la liberalización, o para crear condiciones que hagan imposible la existencia de los nuevos operadores. En este punto el informe del TDC es especialmente tímido. Todos deseamos una Telefónica fuerte, pero el único mecanismo conocido y contrastado para fortalecer una empresa es la competencia real y efectiva, no nominal. Cuando el TDC se proclama partidario de mantener el monopolio local de voz en poder de Telefónica "por razones de prudencia"⁽¹⁴⁾, no se sabe muy bien si se refiere a la prudencia respecto de las conveniencias reales del sector de las telecomunicaciones en función de los intereses generales del país, o más bien a la prudencia respecto de las posiciones de las autoridades de telecomunicaciones. La realidad es que quien está preparado para competir hoy por hoy es Telefónica, que tiene cautivo más del 95% del mercado y, antes bien, lo que hay que hacer es crear las posibilidades de competencia para los demás.

La competencia en el modelo propugnado se produciría por parte del segundo operador, en todos los servicios, excepto en el de telefonía básica local; y por parte del cable, precisamente en esta última. Para que el marco de competencia funcione hay dos cuestiones concretas que deben resolverse. La primera se refiere al desequilibrio en la estructura de tarifas de los distintos

(14) pág. 154 del informe.

servicios de Telefónica. Es deseable un progresivo alineamiento de las tarifas de cada servicio al coste, acabando con el sistema de subvenciones cruzadas ocultas. Si resultara conveniente subvencionar algún servicio en particular, la subvención debe ser explícita y financiada por todos los operadores -incluidos los nuevos, el segundo operador y el cable- en función de criterios objetivos. Este sistema sería igualmente aplicable a la financiación de la universalización del servicio telefónico.

La segunda cuestión a resolver está relacionada con la posición de Telefónica en la regulación del cable. El informe del TDC es partidario de permitir a Telefónica que concursa y compita desde el principio en pie de igualdad para la obtención de franquicias de cable en las más de cien demarcaciones que probablemente van a existir. Esa posición es una mejora respecto de lo previsto en el último borrador de anteproyecto de Ley de televisión por cable, que contiene una autorización general para que Telefónica construya y opere sistemas de cable donde le parezca, autorización que directamente haría inviables las inversiones de televisión por cable. Sin embargo, la posición del TDC es insuficiente y descompensada. Para que sea posible la competencia, lo primero que hay que hacer es ponerle límites temporales a Telefónica que permitan que los nuevos operadores obtengan una cuota de mercado que haga que la competencia sea real y eficaz. Lo demás es liberalización nominal, de la que no se derivan ventajas para los consumidores ni para las empresas usuarias de los servicios de telecomunicaciones. Como reconoce el propio informe del MOPTMA, la telefonía local es el segmento de negocio de Telefónica con menos margen. Lo razonable sería permitir cuanto antes la operación de telefonía básica a los operadores de cable, impidiendo a Telefónica que entre en la televisión por cable durante un cierto número de años (diez años en el Reino Unido) o hasta que los cableoperadores logren una determinada cuota de mercado de telefonía que garantice la competencia (el 25%, por ejemplo), junto con un límite temporal, como se está proponiendo en Estados Unidos. De lo contrario, la competencia en condiciones tan desiguales y desproporcionadas, que es lo que se pretendería dejando a Telefónica actuar desde el principio libremente en el cable, sólo es una apariencia de la que no se derivará ventaja alguna para la sociedad. Todos los países que han liberalizado han comenzado por limitar las posibilidades de acción de los monopolios durante la primera fase, con el fin obtener las ventajas reales de la liberalización.

4. Un regulador independiente. En este punto la propuesta del TDC -separar regulador y regulado- o, como algunos expertos han propuesto posteriormente, crear una entidad similar a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, es la adecuada. Toda la política de telecomunicaciones carecerá de credibilidad si no se rompe la relación entre regulado(s) y regulador. Por otra parte, es necesario que, fijadas las bases del acuerdo nacional sobre telecomunicaciones, sea un organismo independiente, nombrado por un período de tiempo que no dependa de los avatares electorales, el que recibe el encargo de aplicarlo. Esa es la única manera de que los agentes privados confíen en que se va a aplicar una determinada política de largo plazo, y por lo tanto puedan planificar las cuantiosas inversiones con largos períodos de maduración que son necesarias.

5. Una reforma del marco audiovisual. La reforma de las telecomunicaciones se quedaría coja si no se acompaña de la reforma de uno de sus principales usuarios y, a la vez, proveedor: el sector audiovisual. Este capítulo merecería un análisis más detenido desde la perspectiva de la estricta política económica, pero valga enunciar aquí los principales elementos a modificar. En el área de la televisión pública, hay que reducir el número de canales a uno estatal y, en algunos casos, uno más autonómico. Al mismo tiempo, hay que poner fin, o por lo menos, limitar drásticamente la doble financiación. Respecto de la televisión vía satélite es recomendable abrir plenamente el mercado. La ley vigente pretende crear una reserva para Hispasat que es

precisamente la que, junto con el retraso de la ley de cable, ha impedido que surja un mercado de servicios de satélite en España. Y si no hay mercado, tampoco lo hay para Hispasat. En materia de radiodifusión, la radio pública -con cinco cadenas nacionales y una o dos más en muchas autonomías- debe reducirse, devolviendo concesiones al sector privado. Por otra parte, debe ponerse coto al peligroso proceso de concentración privada que en este sector ha recibido reciente luz verde por parte de las autoridades de vigilancia de la competencia. Finalmente, hay que desregular de forma importante el sector, eliminando multitud de obligaciones y limitaciones en materia de gestión empresarial o de contenidos, muchas de ellas establecidas hace muchos años y que se han mantenido ya sea por deseo de control, ya sea por una inercia típica de las administraciones de telecomunicaciones.

También hay ciertos errores que se deben evitar.

Se debe evitar, por ejemplo, que sea Retevisión quien encabece el segundo operador. El informe realizado para Retevisión y citado al principio de esta nota, fundamenta con eficacia la conveniencia del segundo operador, pero no aporta argumentos válidos para que éste sea público y, precisamente, Retevisión. Se dice que es necesario el aprovechamiento de las infraestructuras existentes y que las de Retevisión son muy importantes, incluso más que las del segundo operador británico en 1990⁽¹⁵⁾. Se afirma también que una *ventaja* importante de esta solución sería que "la Administración controlaría el proceso (...) e incluso decidiría el momento más oportuno para su eventual privatización total o parcial"⁽¹⁶⁾. A no ser que se reinvente a Lange después de setenta años, el empresario **privado**⁽¹⁷⁾ es parte esencial de la competencia. Las infraestructuras existentes habrá que aprovecharlas en la medida de su rentabilidad y lo puede hacer un segundo operador privado, adquiriéndolas. Las *ventajas* de que la Administración controle el proceso están a la vista, y la perspectiva de una administración de telecomunicaciones *controlando la competencia* entre Telefónica y Retevisión, como parece insinuar el informe, no deja de ser sugerente.

Otro error a evitar es el de otorgar una excesiva capacidad discrecional a la Administración para aplicar la liberalización, todo ello con la excusa de la necesaria flexibilidad y prudencia. No hay una sola liberalización de la economía de nuestro país que en algún momento no haya tropezado con estos argumentos y aquí, de nuevo, el informe del TDC decepciona⁽¹⁸⁾. Como se ha afirmado más arriba, debe ser el organismo regulador independiente el que aplique el proceso de liberalización.

Contemplados a la luz de lo que está pasando hoy, los informes del TDC, del MOPTMA y de Retevisión, que han servido de base para esta nota y que fueron redactados hace menos de un año, parecen de mayor antigüedad. Hace tan solo unos días la Comisión Europea ha decidido acelerar la liberalización de la telecomunicaciones. El Comisario europeo de la Competencia afirmaba que "ya no se puede asumir que los operadores nacionales existentes tienen un derecho

(15) **Opciones abiertas a la Administración para el pleno desarrollo del Sector de la Telecomunicaciones en España**, Madrid, 1993, Cuadro 35.

(16) *Ibid*, pág. 22.

(17) En este punto quiero destacar que, en general, la "doctrina" del TDC respecto de la competencia tiende a rehuir la consideración del papel que juega el empresario privado que arriesga sus propios recursos, en la creación de las condiciones de competencia.

(18) *Vid* pág. 142.

sagrado a estar presentes en cada segmento del mercado de las comunicaciones"⁽¹⁹⁾. El Comisario está convencido de que el cable debe ofrecer también servicio de telefonía al público porque de ello se derivarán tarifas más bajas para los usuarios y mayor cobertura del servicio. El próximo paso es aprobar la aceleración del calendario. La OCDE, por su parte, urge la apertura en las telecomunicaciones y afirma que los costes del retraso en el proceso de liberalización pueden ser muy importantes para el conjunto de la economía, todo ello de acuerdo con el estudio realizado por el Comité de Políticas de Información y Comunicación de dicha entidad internacional⁽²⁰⁾. Es el momento de no esperar más y de impedir que la economía de nuestro país sufra un nuevo retraso.

Dice el informe del TDC⁽²¹⁾: "El peor inconveniente del monopolio lo constituye su lentitud, su retraso en la introducción de las innovaciones tecnológicas, tanto las nuevas soluciones para los problemas de siempre, como la introducción de nuevos productos y servicios". No estoy de acuerdo. Ese no es el peor inconveniente, siendo desde luego muy grave. El peor inconveniente es el elemento de injusticia y de insolidaridad que la perpetuación de los monopolios acarrea. Pongámosles fin.

(19) **Cinco Días**, 19 mayo 1994, pág. 7.

(20) **Expansión**, 21 mayo 1994, pág. 33.

(21) Pág. 119.

EL DEBATE SOBRE LA REGULACION DEL PROCESO URBANISTICO

Lluís Cases Pallares

No es ninguna novedad advertir que la situación del urbanismo en España no es en la actualidad y desde hace muchos años, satisfactoria. Desde distintas ópticas -económica, social, ecológica, la impuesta por la persecución de la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos se detectan problemas de diversa índole y de profunda importancia.

Esta preocupación por la insatisfacción del estado de la cuestión urbanística es especialmente punzante si tenemos en cuenta que el suelo por un lado, es un bien esencial para los ciudadanos, y, por otro, es sostén de las actividades económicas. Ello hace que con suma facilidad los problemas inherentes al proceso urbanístico se trasladen e incorporen a la vida social y económica, causando distorsiones en su adecuada funcionalidad.

Esta situación, es preciso poner de relieve, no se gesta en un ámbito carente de regulación, de intervención y control administrativo. Como es sabido, el ordenamiento jurídico español, desde la aprobación de la primera Ley del Suelo en 1956, está dotado de un complejo sistema normativo regulador del proceso urbanístico, en el que destaca sobremanera la capacidad de actuación de las administraciones públicas, que se ha incrementado con las sucesivas modificaciones de aquella primera ley. Ello hace que si bien no todos los analistas puedan afirmar que la situación actual es fruto de dicha normativa, si habrían de coincidir en que su existencia no ha impedido llegar a aquélla.

Este estado de la cuestión ha hecho que la normativa que rige el proceso urbanístico español sea sometida a debate. Se trata, entendemos, de un debate imprescindible y del que han de surgir, como una exigencia ineludible, modificaciones del régimen normativo del proceso urbanístico.

La necesaria regulación del proceso urbanístico.

El suelo reúne un conjunto de peculiaridades que hacen precisa y justificada la existencia de regulación del proceso urbanístico por parte de los poderes públicos. No parecen de recibo postulados que reclamasen un completo alejamiento de los poderes públicos del suelo, pretendiendo que el simple juego del mercado constituye un mecanismo adecuado de asignación de recursos y de ordenación.

La Constitución, entendemos, se pronuncia al respecto al establecer que "todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación" (art. 47). Asimismo, el carácter no renovable del suelo, la naturaleza perpetua a la percepción de los individuos de la transformaciones del suelo, la repercusión ecológica de

determinadas actividades, la innegable incidencia de las implantaciones urbanísticas en la calidad de vida de los ciudadanos, la necesaria protección del paisaje y de conjuntos definitorios de la historia del país, serían argumentos -seguramente habría otros- que vendrían a justificar la regulación del proceso urbanístico por parte de los poderes públicos.

Los efectos externos de toda actividad sobre el suelo son notorios, de modo que parece en la actualidad insostenible defender la dejación completa de la ordenación del suelo al juego de mercado.

No obstante, inmediatamente se ha de afirmar que es evidente que la existencia de una justificada regulación no implica la correlativa utilización de unos instrumentos exclusivos y únicos para alcanzar sus objetivos. El análisis de la actividad de los poderes públicos en distintos ámbitos muestra como la regulación emplea diferentes mecanismos para lograr los objetivos perseguidos.

Apuntes sobre problemas de la regulación actual del proceso urbanístico.

En este orden de cosas parece sugerente detectar y enunciar algunas de las disfunciones que, a nuestro entender, padece la regulación urbanística española y los instrumentos dispuestos para alcanzar sus objetivos.

Es preciso señalar que en este comentario únicamente se pretende exponer algunas reflexiones sobre las desviaciones de distinto calado y solución que se aprecian en el sistema urbanístico español, sin ahondar en propuestas globales alternativas. Evidentemente, todas estas reflexiones merecerían una atención y fundamentación considerablemente mayor, de modo que aquí formularemos simplemente unos esbozos de las mismas⁽¹⁾.

a. La incertidumbre sobre la legislación aplicable.

Una primera cuestión de envergadura es la cuestión de la legislación a aplicar. El desarrollo económico, como es conocido, precisa de instituciones jurídicas adecuadas, estables y sólidas. Los operadores económicos necesitan, indudablemente, seguridad sobre la normativa aplicable en cada momento. Pues bien, en el orden urbanístico, cuya trascendencia económica no vamos a descubrir ahora, el operador se puede encontrar con dificultades para precisar con seguridad la norma aplicable, lo que genera dudas reales sobre las actuaciones a emprender.

Esta es la situación que, por ejemplo, puede darse en Cataluña donde coexisten en la actualidad dos normas urbanísticas, una estatal (recurrida ante el Tribunal Constitucional) y otra autonómica, que reclaman ser aplicadas y que en aspectos fundamentales de honda repercusión económica son contradictorias. La realidad es que la norma que viene siendo aplicada es la autonómica (la administración autonómica es la que aprueba los planes urbanísticos). Criterio en parte favorecido por la escasa aplicación de la legislación estatal en todo el territorio nacional. Sin embargo, la administración central del Estado estima que la legislación aplicable es la estatal, que habría de venir a ser desarrollada por la autonómica. Ello hace que el operador tenga dudas de partida sobre la legalidad de las operaciones emprendidas al someterse a una u otra norma. Esta situación es contradictoria con el Estado de Derecho, proclamado por la Constitución, en

(1) Está en curso una investigación de una mayor profundidad sobre estos temas, en la que se precisará la entidad de cada una de estas distorsiones, su efectos y su trascendencia.

tanto que al margen de las disputas constitucionales de distribución de competencias, absolutamente legítimas por otra parte, el ordenamiento jurídico-constitucional nos habría de permitir determinar la legislación aplicable. Asimismo, el operador económico se coloca en una situación de incertidumbre, pues existen dudas no ya de si aplica correctamente el ordenamiento jurídico, sino que éstas alcanzan a la elección de la norma aplicable.

En cierto modo, esas mismas dudas pueden manifestarse cuando se aprecia que la Ley estatal 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo (posteriormente refundida con la Ley del Suelo de 1976 en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio) no es objeto de la aplicación generalizada que, en principio, su entrada en vigor exigiría. Transcurridos prácticamente cuatro años desde su promulgación, la aplicación de la legislación estatal difícilmente puede calificarse de satisfactoria.

b. La incapacidad de la Administración pública para aplicar la legislación.

En conexión con lo anterior cabe señalar que es frecuente la argumentación de que la legislación urbanística es, en principio y en teoría, correcta, pero que los déficit del urbanismo derivan de su no aplicación por la administración pública. Se esgrime que ésta no es capaz de afrontar los retos que la legislación le formula y que ello genera la distorsión del proceso urbanístico. Esta argumentación a nuestro parecer es preocupante. La legislación se adopta para ser aplicada. Consideramos que nada daña más al ordenamiento jurídico que la inaplicación de la legislación vigente por decisión de algunos de los sujetos llamados a cumplirla. Ello conduce a que los ciudadanos queden sometidos a distintas normas, según sea la capacidad o voluntad en este caso de la administración pública, lo que evidentemente resulta inadmisibles. Dicho esto, a continuación debe plantearse que si la legislación es inaplicada durante largos períodos de tiempo por las administraciones públicas es que quizás algo ocurre. ¿Es útil, aconsejable, interesante social y económicamente adoptar legislaciones de una pretendida gran perfección técnica, que luego en la realidad no pueden ser aplicadas por los operadores, ya sean públicos o privados? Pero, es más, si realmente el legislador entiende que dicha norma es precisa e ineludible, lo que debe hacer de forma inmediata es ofrecer a los operadores los medios necesarios para cumplir los objetivos de tan perfecta normativa.

c. La competencia en el mercado no es atendida por el planeamiento.

En otro orden de cosas, es preciso poner de relieve el alejamiento de la potestad de planeamiento de la preocupación por la economía y por la competencia en el mercado. El sistema urbanístico español se fundamenta en la utilización del plan como instrumento de definición completo de los aprovechamientos urbanísticos. Dos cuestiones destacan en especial. En primer lugar, a través del ejercicio de la potestad de planeamiento, concretamente de la clasificación del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, la administración pública determina el mercado del suelo. Es evidente que la administración configura la dimensión del mercado al prever el suelo que puede ser receptor de aprovechamientos urbanísticos y al prohibir su ubicación en el resto del territorio. En segundo lugar, a través del ejercicio de la referida potestad, la administración pública puede configurar ya *ex ante* y de forma absoluta los usos a implantar sobre el suelo. Esta predeterminación no va referida únicamente a usos incompatibles, sino que puede alcanzar a detallar las actividades a desarrollar y las condiciones de ejercicio de las mismas.

Estas dos decisiones, cuya trascendencia económica no se puede desconocer, se adoptan sin apreciar o tener en cuenta su incidencia en la competencia en el mercado y en general sus efectos para la economía. En la elaboración del planeamiento puede no llegarse a atender los

efectos económicos de las decisiones públicas. La preconfiguración de la actividad económica en los planes urbanísticos, además, corre el riesgo de ser contradictoria con la incesante evolución del mercado hacia nuevas formas productivas o comerciales.

d. La extrema duración de los procedimientos administrativos.

En conexión con esto último, cabe traer a colación, como otro grave problema, la extrema duración de los procesos administrativos previos a la disposición de suelo urbanizado en el mercado. Versiones oficiales del MOPTMA indican que el proceso de elaboración, modificación o revisión de un Plan General para un municipio de tamaño medio-grande (aproximadamente 100.000 habitantes) oscila de duración entre 18 y 39 meses. A ésta se ha de añadir luego el período de aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, planes parciales en suelo urbanizable, en período de aprobación de los instrumentos de gestión urbanística establecidos en la legislación. Todo ello hace que el período de tiempo empleado para disponer de suelo urbanizado puede calificarse de contraproducente a las exigencias de ofrecer una respuesta rápida a las nuevas necesidades que la sociedad y la economía suscitan.

c. La deslegitimación del plan como instrumento de ordenación.

La regulación del proceso urbanístico que tiene como epicentro el plan puede no ser satisfactoria cuando el planeamiento pierde su legitimidad o cuanto menos cuando ésta queda entredicha. Son frecuentes las alteraciones puntuales del planeamiento cuyo objetivo es permitir determinadas implantaciones urbanísticas hasta ese momento prohibidas. Es notorio que ello, en teoría, podría presentarse como el mecanismo adecuado para hacer frente a nuevas necesidades, no contempladas por el planificador inicial. Sin embargo, estas alteraciones, que en ocasiones pueden calificarse de "a la carta", pueden verse por el público en general como operaciones de transacción de la administración planificadora con determinados grupos de inversionistas, de propietarios o de empresas promotoras. Se trataría de operaciones no al alcance de todo ciudadano, sino únicamente de aquéllos con la suficiente capacidad para motivar a la administración a alterar el planeamiento. Se cuestiona entonces la legitimidad del planeamiento por cuanto puede alterarse, permitiendo aquello que hasta ese momento estaba prohibido, en contra de la ordenación urbanística establecida, que en principio era el fruto de un diseño estructurado de la ciudad y de su crecimiento. Podría, lógicamente no siempre, plantearse la situación descrita por Stigler de la captura del regulador por el regulado, de modo que éste consigue una determinada ordenación que representa más un beneficio a él que a los intereses generales. De otra parte, existe el riesgo de deslegitimación del planeamiento por el empleo de forma cuanto menos sorprendente de excepciones que permiten obviar el cumplimiento completo del proceso urbanístico y autorizar determinadas implantaciones en principio prohibidas. Asimismo, semejante riesgo puede concurrir cuándo la administración opera al mismo tiempo como propietario y planificador. El estudio de la regulación, en concepto muy amplio, como instrumento a disposición de los poderes públicos para ordenar las conductas empresariales en el mercado, ha puesto de relieve que una situación de alto riesgo para el cumplimiento de los verdaderos objetivos perseguidos es aquélla en que el regulador es al mismo tiempo el sujeto regulado. Ello no tiene porque no ser tenido en cuenta al atender a la regulación del proceso urbanístico. No se plantea evidentemente, la no disponibilidad de propiedades por parte de la administración, sino que el planeamiento debe atender estos casos con la máxima precaución.

Otros aspectos que pueden poner en tela de juicio el planeamiento son la utilidad de la participación pública en su elaboración, su publicidad y el control de su contenido. Por lo que respecta a la participación pública, cabe reseñar que fácilmente se puede convertir en un simple

trámite, cuando en verdad no se ejercita, como sería posible, un control sobre si la administración le ha dado la virtualidad prevista en el ordenamiento. A partir del momento en que no se controla si la administración ha analizado las alegaciones formuladas o si ha dado respuesta de entidad a las propuestas lanzadas (ello no implica estimarlas) los trámites participativos pierden paulatinamente su significación. En relación a la publicidad de los planes puede advertirse que al menos en Cataluña, los planes siguen sin ser objeto de la publicación que la Sala de Revisión del Tribunal Supremo ha estima necesaria. Las normas de los planes urbanísticos no se publican. Se localizan en la administración pública, que ofrece la información de acuerdo con sus posibilidades. En torno a esta cuestión se suscita una retahíla de supuestos, sufridos por particulares, asociaciones, empresas, profesionales incluso por magistrados que conocen de controversias sobre el planeamiento, claramente atentatorias contra la seguridad jurídica. Entre otras, la negativa al acceso a las normas, la existencia de normas de contenido distintos, las dudas sobre su vigencia, normas con enmiendas suscritas a mano... Por último, el control de la potestad de planeamiento se atribuye prácticamente en exclusiva (persisten algunos supuestos de recursos ordinarios en la administración autonómica) a la jurisdicción contencioso administrativa. No existen mecanismo previos de control a los que plantear la controversia surgida. Ello hace que la vía judicial deba atender a un número considerable de conflictos, sin que puedan obviarse los notorios problemas para desarrollar un control efectivo y, por tanto, la plena garantía de los derechos de los ciudadanos: la lentitud del proceso judicial, que conlleva que la resolución se dicta cuando se ha consolidado completamente la situación de partida; la dificultad intrínseca del control por cuanto el planeamiento es en una parte importante fruto del ejercicio de una potestad discrecional; el contenido en muchos aspectos técnico del planeamiento al que es difícil acceder a los profanos, la dificultad de la ejecución de sentencias contra la administración pública y la convalidación posterior de las irregularidades...

f. La generalización de conductas impositivas en torno al proceso urbanístico.

En el análisis que se efectúa de los problemas del proceso urbanístico no puede pasar por alto la aparición de la, a nuestro entender, grave generalización de conductas que se caracterizan por generar ingresos para las arcas públicas al margen de los deberes urbanísticos legalmente establecidos. De forma transparente, la tramitación de los instrumentos necesarios para llevar a buen término el proceso urbanístico va acompañada, en ocasiones, del pago por parte de sus promotores de cantidades económicas a la administración pública a fin de implantar determinados servicios en el municipio, tales como piscinas, bibliotecas, polideportivos. No nos referimos a conductas oscuras sino a acuerdos, cuya publicidad adquiere muy distintos niveles, entre la administración local y los promotores. El ordenamiento jurídico establece de forma expresa los deberes que los propietarios de terrenos deben cumplir a lo largo del proceso urbanístico. Ampliar las cargas más allá de éstos e imputar nuevas contribuciones no nos parece de recibo. Si entendemos que el ordenamiento urbanístico no permite a la administración recuperar suficiente parte de sus plusvalías que genera su actuación, lo que se impone es su modificación. Es inaceptables que amplíemos las cargas inherentes al proceso urbanístico de forma discrecional, posibilitario que cada administración actuante pueda determinar el coste paralelo a satisfacer. En esta situación, desde el punto de vista económico, ha de resultar complejo estimar de forma previa los costes de los proyectos urbanísticos. Evidentemente, estas conductas no pueden tener justificación en los déficit de las haciendas municipales. Este es un problema muy grave, que debe ser afrontado por los poderes públicos competentes y que a nuestro parecer ha de conducir a reflexionar sobre el papel que corresponde a la administración local en nuestro Estado y cuales han de ser los ingresos de sus haciendas.

g. La no repercusión efectiva de la recuperación de plusvalías.

Uno de los fundamentos de regulación urbanística es la recuperación de parte de las plusvalías generadas por la acción de los poderes públicos. El propietario cuyo terreno era suelo no urbanizable y que ahora por una decisión administrativa se ha convertido en suelo urbanizable debe afrontar una serie de deberes, a fin de que el incremento de valor de los terrenos acontecido no permanezcan en sus manos en su totalidad y que parte del mismo derive hacia la comunidad. Ahora bien, aunque no se disponga de datos económicos suficientes, parece constatable que el ordenamiento jurídico en su conjunto no asegura que esta pérdida de plusvalía la sufra realmente aquél cuyos terrenos han incrementado su valor por la acción de los poderes públicos. Más bien, la experiencia sugiere que la repercusión de las cargas inherentes al proceso urbanístico las afronta en una parte importante el receptor final del producto, ya sea vivienda, nave industrial, o cualquier otra instalación. Por ello el aumento de las cargas y deberes consustanciales al proceso urbanístico sin asegurar que repercuten realmente sobre quien ha incrementado el valor de su patrimonio y no sobre el receptor final del proceso puede llegar a generar un aumento del coste del producto final, que no responde a los objetivos perseguidos.

h. La necesaria reflexión sobre el papel de la Administración pública y de los individuos en el urbanismo.

Por último, hemos dejado la necesidad de reflexionar sobre si el papel que en el sistema urbanístico corresponde, por un lado, a la administración pública, y, por otro, a los particulares es ajustado al devenir de la evolución social y económica española. Es palmario que la normativa urbanística se fundamenta en la práctica atribución del conjunto de las decisiones urbanísticas a la administración pública. Debe advertirse en este sentido que la legislación urbanística española evoluciona en las distintas reformas de la Ley de Suelo hacia un incremento paulatino de las facultades de la administración para la dirección del proceso urbanístico. A nuestro entender el debate debe centrarse en si los objetivos que ha de perseguir la acción del Estado en el urbanismo obligan a residir en la administración, como hasta ahora con los resultados conocidos, el haz de facultades que la normativa vigente establece. Cabría plantearse si no sería oportuno que la Administración centrara su actuación en aquellos aspectos realmente esenciales para el cumplimiento de los objetivos del Estado y no se le atribuyese la función de participar de forma decisiva en todos y cada uno de los aspectos del proceso urbanístico, abriendo entonces el margen de opción de los particulares. Todo el debate habría de pasar, en nuestra opinión, por no desconocer las peculiares circunstancias que rodean al suelo, que han de repercutir en la regulación adoptada, y por atender a utilizar, en todo lo que sea oportuno, la discusión global sobre el papel que la administración pública debe desarrollar en nuestra sociedad.

Se han intentado aportar en este comentario apuntes para una discusión sobre la regulación del proceso urbanístico. Esta es una discusión que no ha hecho más que iniciarse en España, donde prácticamente había unanimidad sobre la adecuación de la regulación urbanística vigente en sus rasgos fundamentales. Creemos que es una discusión compleja por las peculiaridades del bien sobre que el que se debate, por las diversas instancias públicas que han de participar en la misma, por cuanto no se puede circunscribir a la administración central del Estado y por la necesidad de recoger también las aportaciones que desde la sociedad se formulen. No obstante, como decíamos al principio, es una discusión necesaria de la que indudablemente derivarán mejoras en el urbanismo.

**CRISIS DE EMPRESAS Y CRISIS DEL SISTEMA
CONCURSAL: EL MARCO INSTITUCIONAL PARA LA
REASIGNACION DE RECURSOS**

Alvaro Espina Montero

INTRODUCCION.

El número de empresas que atravesaron situaciones de insolvencia legal durante la crisis del trienio que termina en 1993 ascendió a 4.334 y sus activos se elevaron a 3,1 billones de pesetas, lo que representa el 1,3% del total de empresas que tributaron por el impuesto sobre sociedades en 1990 y el 3,3% del total de los activos contabilizados en sus balances. Por procedimientos, las suspensiones de pagos afectaron a 3.366 empresas, comprometiendo casi tres billones de pesetas, mientras que las quiebras afectaron a 1.321 empresas, con unos activos de ciento treinta y dos mil millones de pesetas.

Existe, como se ve, un predominio de las suspensiones de pagos sobre las quiebras, mucho más significativo cuando se observa el volumen de activos afectados por una y otra formas de crisis. Durante 1992 -año que registró los máximos de las series históricas- los activos totales de las suspensiones de pagos llegaron a ser 25 veces superiores a los de las quiebras, mientras que el número de empresas afectadas fue tan solo 2,2 veces superior. Resulta evidente, pues, que las quiebras afectaron fundamentalmente a las pequeñas empresas y las suspensiones de pagos a las grandes. En las primeras, el volumen de activos por empresa ascendió ese año a 115 millones de pesetas, mientras que en las suspensiones de pagos la cifra fue de 1.276 (11 veces superior). Como en este último procedimiento el deudor conserva toda su capacidad de maniobra, las cifras parecen dar la razón al conocido dicho según el cual "si tu empresa tiene más de mil millones de pasivo, el problema de la quiebra no es tuyo sino de tus acreedores".

Ese predominio de las suspensiones de pagos sobre las quiebras es la tónica general en todos los sistemas concursales modernos, como resultado de una larga evolución histórica que dejó atrás hace tiempo esquemas darwinistas de liquidación de empresas ineficientes, característicos del capitalismo decimonónico. Entonces se consideraba la quiebra como una válvula de seguridad para impedir el estallido del mercado. Durante todo el siglo XIX éste fue el único método de tratamiento de las crisis de empresa, absolutamente general, de mercado, liquidatorio, y judicial, aplicado a una tipología de conflictos de intereses que se consideraban estrictamente privados, por lo que el derecho concursal consistía simplemente en reglas para un juego entre deudores y acreedores(1).

A esta lógica responde la regulación de nuestro procedimiento de quiebra que figura en el Código de Comercio (C.C.) de 1829 -parcialmente vigente, en lo no derogado por la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881-, y cuya tipificación definitiva y la regulación de los aspectos sustantivos quedaron establecidos en el C.C. de 1885. El espíritu legal napoleónico de esta legislación persigue el saneamiento rápido del mercado y la liquidación del empresario incapaz,

tratando *pari pasu* a éste y a su empresa. En un mercado de comerciantes individuales, próximo a la situación de competencia perfecta, sin barreras de entrada ni de salida, la máxima eficiencia se lograba depurando con celeridad a las empresas marginales y a los empresarios incapaces de producir a costes competitivos.

Tras las crisis económicas de finales del XIX surgió un movimiento revisionista que trató de minimizar el número de quiebras, porque se comprobó que en condiciones de competencia imperfecta el simple saneamiento del mercado no minimizaba los costes del sistema. El asunto ya tenía un cauce en el artículo 898 de nuestro C.C., que facilitaba la fórmula del convenio entre el quebrado y sus acreedores. En el caso de las sociedades anónimas el convenio puede "tener por objeto la continuación o el traspaso de la empresa", según el artículo 928, lo que sugería ya la vía de la reestructuración. La corrección en profundidad del sistema tradicional se había iniciado con la creación del *Concordat preventif* por la reforma belga de 1887, que se incorporó a los artículos 870-874 de nuestro Código de Comercio por la Ley de 10 de junio de 1897. Con esta revisión, según Bisbal, se añadía "al método general, liquidatorio y judicial, la articulación del procedimiento de suspensión de pagos, concebido para tratar las situaciones de mera liquidez", definidas a través de una condición objetiva: son las situaciones de insolvencia en que el comerciante "posee bienes suficientes para cubrir todo su pasivo" (artículo 871.). Esta era también la doctrina americana que figuró en la *Bankruptcy Act* de 1898.

La existencia de dos procedimientos alternativos planteó el problema del equilibrio entre los dos fines del sistema concursal: el de reducir los costes operativos y el reparto equitativo de los quebrantos producidos por la crisis. En los casos de liquidez estos dos fines son contradictorios, puesto que mientras la justicia exige poner a disposición de los acreedores los activos del deudor, la minimización de costes implica -cuando el valor de la empresa *en funcionamiento* es superior a su valor *en liquidación*- dar prioridad a la continuidad de la empresa, lo que requiere reordenar tales activos en un nuevo plan de empresa, que debe negociarse con los acreedores.

La necesidad de una mayor intervención del Estado para prevenir el efecto de fichas de dominó en las crisis financieras y bancarias reforzó esta evolución. Este es precisamente el origen de la legislación actualmente vigente en España en materia de suspensión de pagos, ya que el nuevo procedimiento introducido por la Ley de 1897 se desarrolló plenamente en la Ley de Suspensión de Pagos de 26 de Julio de 1922, adoptada a propuesta de Cambó, en el contexto de la quiebra del Banco de Barcelona. Aunque posteriormente se creasen instrumentos legales y administrativos especiales para el tratamiento de las crisis bancarias, el movimiento hacia sistemas concursales orientados prioritariamente hacia la reestructuración de las empresas se mantuvo. Para flexibilizar el procedimiento y facilitar la recuperación de la empresa en crisis, la Ley de 1922 eliminó la condición objetiva que el C.C. de 1897 exigía para acogerse al nuevo procedimiento, por la que el activo debía ser superior al pasivo, con lo que el sistema concursal español fue uno de los primeros en iniciar un camino que sería seguido después por la mayoría de los sistemas. De ahí su longevidad.

La crisis de los años treinta dio la señal de partida para acometer la reforma de los principales sistemas, comenzando por el norteamericano, que incorporó mecanismos especiales para la reestructuración de sociedades y para la solución pactada de las crisis, en la reforma de 1938. Estos procedimientos se unificaron en el conocido *Chapter eleven*, con ocasión de la reforma de 1978, al hilo de la crisis económicas de esa década. También en el continente se produjeron sucesivas oleadas reformistas, tendentes todas ellas a fortalecer los procedimientos de reestructuración de empresas dentro del sistema concursal, cuyo ejemplo más acabado es la reforma francesa de 1985, que tipifica el llamado *Redressement judiciaire*. Paralelamente, pero

con otra sistemática, el sistema británico -tradicionalmente sesgado hacia la defensa de los derechos de los acreedores, representados por el *Receiver*, o síndico ha ido incorporando también instrumentos -como el del Administrador judicial especializados en la recuperación de las empresas, que existen también en los sistemas alemán, italiano y portugués.

El sistema español ha quedado claramente marginado de esta tendencia, lo que se traduce actualmente en una enorme fragilidad, porque a la gran flexibilidad del procedimiento existente se une su enorme inconcreción y la carencia de instrumentos apropiados para llevar a cabo los procesos de reestructuración, con lo que resulta inevitable la dilación, la aparición de comportamientos estratégicos y la incapacidad para resolver los múltiples conflictos de intereses inherentes a las crisis de empresas. La legislación especial de reconversión industrial -hoy derogada- fue un mero paliativo temporal al problema, pero al no imbricarse en el sistema concursal -como se había hecho en el caso italiano de la *Amministrazione straordinaria de empresas en crisis*-, tuvo que ser sufragado exclusivamente con cargo a recursos públicos. Además, la evaluación de los mecanismos ultraintervencionistas utilizados para las reconversiones industriales de la década de los setenta es hoy muy negativa, porque llegaron a distorsionar por completo el cuadro de incentivos y penalizaciones por los que el derecho concursal orienta el comportamiento de los agentes económicos.

Por esta razón, existe actualmente un movimiento generalizado contra los métodos "gubernativos" de solución de las crisis, que trata de equilibrar los costes y las ventajas de la intervención y las del funcionamiento puro del mercado y de recuperar el equilibrio -manifiestamente perdido durante la etapa reconversora- entre los dos fines tradicionales del sistema: reducir sus costes operativos y repartirlos con justicia. Al predominio de formas de intervención estatal "gubernativas" o intervencionistas le están sucediendo mecanismos de intervención blandos y arbitrales, "no gubernativos", en los que la presencia del Estado se materializa en órganos judiciales especializados, con el auxilio de órganos profesionales de gestión de las crisis de empresas.

1. EL SISTEMA CONCURSAL ESPAÑOL: PRINCIPALES PROBLEMAS.

Las principales características del sistema actualmente vigente son bien conocidas y han sido analizadas en profundidad recientemente(2). Uno de los aspectos que suponen mayor complejidad y opacidad es la calificación de los créditos(3) y el intrincado sistema de jerarquías, privilegios y prelaciones que la legislación establece entre los acreedores, lo que les induce a adoptar comportamiento estratégicos o simplemente no cooperativos, siendo así que -al no otorgarse al juez atribuciones de autoridad arbitral-, son ellos, a través de la Junta de acreedores, los únicos facultados para adoptar acuerdos.

Además de estas limitaciones, que afectan a los aspectos sustanciales del sistema, se han venido señalando reiteradamente una serie de disfunciones adicionales que se refieren a: **a)** los plazos excesivamente dilatados; **b)** el excesivo rigor de las reglas de votación; **c)** los costes operativos del sistema; **d)** la articulación de la presencia de los interlocutores en el procedimiento; **e)** las interferencias entre jurisdicciones y ejecuciones paralelas, y, **f)** la falta de especialización de los órganos judiciales y la escasa profesionalidad de los otros participantes en estos procesos. Todo ello contribuye a generar un clima de desconfianza que convierten al sistema concursal actual en un artefacto prácticamente inservible.

La carencia total de instrumentos previstos por la Ley obliga a los interventores judiciales, que son los principales profesionales que participan en el procedimiento, a desempeñar un papel contradictorio, ya que sus funciones de auditoría y dictamen se superponen con las de cogerencia (4), lo que en parte las neutraliza.

El interventor puede utilizar alternativamente el criterio de valor en funcionamiento ó valor de liquidación, dependiendo de las probabilidades de continuidad de la empresa. Al no existir en el procedimiento concursal español una fase inicial de evaluación de la viabilidad de la empresa esta ambivalencia no se puede resolver, lo que implica que se deja al interventor la responsabilidad de discernir el criterio de valoración a utilizar, que es tanto como otorgarle facultades para decidir si la empresa debe continuar o entrar en liquidación(5). Pero no se le facilitan los instrumentos para hacerlo, que no son de carácter contable sino gerencial, de análisis financiero y de consultoría estratégica.

Según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, "...la suspensión goza de prioridad frente a la quiebra, como medio de facilitar el convenio entre los acreedores y el deudor, evitando el demérito, la depreciación y la ruina de capital que llevan tras de sí la quiebras.."(6). Esta línea doctrinal es la que inspira el Anteproyecto de norma sobre Información de Empresas en Suspensión de Pagos, del I.C.A.C, por la que la aplicación del criterio de empresa en funcionamiento o de "gestión continuada" se considera automático(7).

Sin embargo, no puede minusvalorarse la importancia de las diferencias existentes entre el valor de la empresa en funcionamiento y el de liquidación. Además de los costes y las obligaciones derivadas de la liquidación, la principal diferencia consiste en la afloración de las plusvalías tácitas existentes en los activos. Como afirmara Coase, ésta es precisamente la razón de ser de la empresa, que crea valor porque la eficiencia de la asignación jerárquica de recursos que se realiza en su seno es mayor que si esta asignación se realizase vía precios a través del mercado. La quiebra se produce, precisamente, cuando los fallos en el funcionamiento de la empresa hacen que el valor de los factores empleados caiga por debajo de los bienes producidos(8).

Para la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (A.E.C.A.), por su parte, la aplicación del criterio de empresa en funcionamiento exige haber despejado previamente la disyuntiva de la continuidad(9). De ahí que deban apreciarse tres períodos distintos, que deben ser considerados para la aplicación de los principios y normas contables: **a)** el período previo a la suspensión de pagos, en el que deben aplicarse estrictamente todos los principios y normas contables; **b)** el momento de la solicitud, en el que deberían adoptarse valores reales, o de mercado, y, **c)** el período posterior a la calificación de la insolvencia, en el que, si ésta es provisional, se debe aplicar el criterio de empresa en funcionamiento, mientras que en caso de insolvencia definitiva se deben seguir aplicando los mismos principios que sirvieron para la formación del balance de la suspensión.

Mientras no se proceda a la reforma global de la legalidad concursal para introducir una fase de evaluación sistemática de la viabilidad de la empresa, este problema no tiene solución. Una posición bastante razonable en la que sostiene el Presidente del Colegio de Economistas, Gerardo Ortega, según la cuál lo normal debe ser la aplicación del principio contable de gestión continuada, (aplicando tan solo los importes estimados de venta a los activos y pasivos cuya realización esté contemplada en la propuesta de convenio). Pero la aplicación de este principio no puede ser automática. Sólo puede aplicarse "si existe conformidad de los interventores con la viabilidad de la empresa, en el supuesto de que se aprobara el convenio de acreedores". En otro

caso, "los interventores judiciales pueden dejar de aplicar ese criterio -bajo su responsabilidad profesional- ... expresando clara y exhaustivamente el motivo de no hacerlo, según dispone el art. 34.4 del Código de Comercio".

Tampoco se encuentra bien resuelta la salida de la suspensión de pagos, puesto que el sistema no dispone de un órgano eficaz para el control del cumplimiento de las obligaciones del deudor, ni para el seguimiento de un plan de viabilidad o de reestructuración. Javier Ramos considera que las principales incertidumbres se derivan de: **a)** el derecho de veto del deudor sobre las propuestas de modificaciones al convenio; **b)** la escasa información proporcionada a los acreedores y lo excesivamente dilatado de los trámites; **c)** el que no se utilicen documentos rigurosos, como las proyecciones de los estados financieros, y, **d)** el que no se pueda votar el convenio antes de agotarse todos los trámites previstos.

En suma, el procedimiento aplicable a las situaciones de crisis de empresas en España se encuentra completamente desprestigiado. Se trata de un problema muy grave, porque ese es uno de los elementos fundamentales para el buen funcionamiento del mercado de capitales, ya que establece las condiciones de salida del mismo. Al incidir sobre la productividad de este factor de producción, el problema afecta a la competitividad global de nuestra economía(10). En términos económicos, como veíamos al principio, el sistema manipula en tiempos de crisis más de un tres por ciento de los activos de las empresas. De la capacidad de conservar el máximo valor de los mismos puede depender el coste del capital, ya que los quebrantos son descontados por los inversores en su prima de riesgo(11), y un sistema concursal eficiente es capaz de rescatar más de dos tercios del valor de aquellos activos. Uno ineficiente, en cambio, no llega a una quinta parte.

El problema principal estriba en que las mismas razones que dotan de flexibilidad a nuestro sistema le privan de procedimientos alternativos de diferenciación entre las crisis irreversibles y las recuperables. El modelo español de 1922 se quedó a medio camino y, "al eliminar criterios rígidos, dejaba la composición de intereses al mero juego de los sujetos en presencia... con los perjuicios económicos que se derivan de un procedimiento lento y favorecedor de quienes entendían la suspensión de pagos como un negocio en sí mismo"(12), lo que se sitúa en los antípodas de la finalidad de la legislación concursal, que consiste precisamente en establecer las reglas para que el funcionamiento del mercado conduzca a resultados socialmente eficientes.

La desconfianza del mercado hacia nuestro sistema concursal hace que se trate por igual a todas las empresas que acuden al procedimiento, que resultan prácticamente expulsadas de los diferentes mercados, lo que desencadena una espiral de la que difícilmente salen incólumes, cualesquiera fueran su estado y probabilidades de recuperación. Un sistema concebido para facilitar la recuperación de empresas en crisis se ha convertido así en el mecanismo desencadenante de su liquidación prematura, por lo que no resulta sorprendente que nadie acuda a él más que cuando la empresa se encuentra ya en situación irreversible, para evitar los males mayores del procedimiento de quiebra. Este es el diagnóstico al que habían llegado otros países antes de proceder a modificar sus respectivos sistemas durante el decenio de los ochenta.

Y ello por no entrar en cuestiones acerca de la ética de los negocios, para la cual nuestro sistema resulta sin duda alguna bien poco edificante, ya que la Ley de Suspensión de Pagos funciona *de facto* como Ley de "suspensión de quiebras"(13). La razón de ello estriba en que la sanción del Código Penal se reserva exclusivamente para el comerciante "quebrado", y no para el "deudor" o el "suspenso", con independencia de cual sea el estado de la empresa que llega a esa situación y del comportamiento de sus gestores. Este carácter excesivamente laxo tiene

efectos contraproducentes sobre los fines que se persiguen: al darse el mismo trato eximente a los administradores que utilizan el procedimiento con intencionalidad y en tiempo adecuados y a los que lo hacen para buscar refugio cuando la empresa ya no tiene remedio, el gran beneficio es para estos últimos, con lo que el sistema de suspensión de pagos no se utiliza como instrumento de reestructuración, sino para conseguir impunidad en caso de quiebra.

Con independencia, pues, de la necesidad de proceder a un rediseño de los incentivos y penalizaciones del conjunto del sistema concursal, resulta imprescindible separar con carácter urgente las instituciones civiles de exigencia de responsabilidad de las penales, y facilitar que se puedan exigir eventuales responsabilidades penales de los deudores y de los administradores sin esperar a la calificación de la insolvencia en los procedimientos civiles, incluyendo en el nuevo Código Penal una diferenciación entre la insolvencia penalmente relevante y el procedimiento civil de calificación de la misma.

2. LOS ANTEPROYECTOS DE LEY CONCURSAL DE 1983 Y 1987 EN LA PERSPECTIVA DE LAS EXPERIENCIAS COMPARADAS DE REFORMA.

Los problemas detectados en la legislación y las instituciones concursales españolas son muy parecidos a los que dieron lugar a las grandes reformas de los sistemas concursales europeos y norteamericano a lo largo de los dos últimos decenios, que muestran, además, un considerable grado de convergencia(14). El análisis comparativo de los mismos permite extraer algunas conclusiones sobre los criterios básicos aplicados en las mismas. A la vista de estos principios orientadores de las principales reformas y de la experiencia española cabe hacer algunos comentarios sobre los dos anteproyectos de reforma disponibles: El *Anteproyecto de Ley Concursal*(15) y el *Anteproyecto de Ley por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley sobre el concurso de acreedores*(16). Las notas que siguen se limitan a señalar las insuficiencias y las posibles *addendas* o correcciones que deberían incorporarse al texto. No se objetan, desde luego los cuatro principios en que se basan los dos anteproyectos(17): la unidad de procedimiento; la crisis económica como elemento objetivo único; el objetivo de continuidad de la empresa, y la profesionalización de los órganos del concurso. Antes bien, se trata de sugerencias encaminadas a conseguir mejor esos mismos objetivos.

El problema crucial de la reforma consiste en articular un único procedimiento fijando un esquema claro, lógico y funcional mediante el señalamiento de una serie de fases que sirvan para ordenar las actuaciones. En su estado actual, los proyectos de reforma disponibles son prácticamente inutilizables porque no resuelven en ningún momento procesal la contradicción entre reestructuración y liquidación. Esa es la objeción de fondo que hay que hacerles. Si no se corrige este problema, la reforma resultará insuficiente. Además, una vez resuelta esa disyuntiva, habría que articular el procedimiento en fases operativas, dirigidas a la reestructuración de la empresa. El fracaso de cualquiera de estas fases debería conducir directamente a la liquidación. Sugiero el siguiente esquema, para un único procedimiento dividido en seis fases:

1ª Fase. Solicitud de apertura: Debería preverse un procedimiento abreviado para los casos en que las propuestas de Plan de reestructuración y de Convenio con los acreedores hayan sido previamente negociados. Además, en cualquier momento del procedimiento debe ser posible pasar al procedimiento abreviado, si se cuenta con el acuerdo del conjunto de los acreedores.

2ª Fase. Calificación de la situación económica y de la viabilidad de la empresa: La propuesta de calificación debiera realizarla un consultor, nombrado por el propio Juez. El Auto del Juez,

dictado en un plazo no superior a 15 días, debe determinar la viabilidad ó la inviabilidad de la empresa. En el primer caso, se entra en la 3ª fase; en caso de inviabilidad, se entra en la fase de liquidación.

3ª Fase. Preparación del plan de reestructuración y propuesta de Convenio: En principio, debe ser el deudor el que se encargue de elaborarlos, pero no puede descartarse, en crisis graves y en sociedades de cierto tamaño, la necesidad de proceder a una administración controlada, que asuma la preparación del plan. La Ley debería tipificar las circunstancias y el procedimiento a seguir en estos casos. Un umbral razonable para facultar al Juez a la sustitución de los administradores podría consistir en que el valor previsto para la empresa reestructurada no superase el 60% del pasivo exigible, umbral a partir del cual debiera aplicarse también la cláusula "bajo mejor fortuna", como sucede en Alemania, Italia y Portugal, por la que, si la reestructuración tiene éxito, el acreedor conserva el derecho a recuperar sus créditos hasta alcanzar aquél umbral. El término de esta fase no debiera situarse, como máximo, más allá de transcurridos tres meses desde la presentación de la solicitud de apertura.

4ª Fase. Negociación del Convenio y procedimiento de aprobación: El plazo no debe ser superior a un mes. La negociación debe hacerse por clases de acreedores, incluida la representación colectiva de los trabajadores.

5ª Fase. Ejecución del Plan de Reestructuración: Debe establecerse si es el deudor el encargado de llevarlo a cabo, si se realiza por gestión controlada durante un plazo temporal, o si se cede la empresa a otro empresario. Para acudir a cada uno de estos supuestos deben establecerse criterios legales.

6ª Fase. Liquidación: (en caso de que haya de acudirse a ella, por inviabilidad de la empresa o por fracaso de cualquiera de las fases anteriores) debe darse prioridad a la enajenación íntegra de actividades y a la liquidación parcial, con gestión controlada de actividades residuales viables, lo que requiere también su correspondiente plan y el acuerdo de los acreedores.

A partir de la reordenación de los Anteproyectos de reforma, siguiendo un esquema de esta naturaleza, cabe hacer, además, una serie de sugerencias al contenido concreto de los textos disponibles:

PROCEDIMIENTO GENERAL Y REGIMENES ESPECIALES.

Los proyectos no prevén que el procedimiento pueda iniciarse de oficio, a instancias del ministerio público o de la autoridad encargada de la vigilancia de una actividad económica especial. Esto debería ser posible cuando una Ley así lo establezca, lo que se aplicaría a las crisis de empresas sometidas a regímenes legales especiales (como la banca, los seguros, etc.)

EMPRESARIOS, SOCIEDADES Y GRUPOS DE EMPRESAS.

- A. Es imprescindible que la Ley establezca una clara diferenciación entre el empresario y la empresa, especialmente para las sociedades. En caso contrario cuando el empresario es incompetente, la empresa está condenada a la desaparición. En Francia, en estas circunstancias el procedimiento sirve para buscar a un nuevo empresario, o para facilitar la absorción de las actividades de la empresa en crisis por otra solvente.

- B. No existen previsiones específicas para las crisis de sociedades mercantiles de un determinado tamaño mínimo. Debiera hacerse, como sucede en Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, porque la problemática y los instrumentos de reestructuración son muy diferentes en las PYMES y en las grandes empresas por acciones.
- C. Es conveniente tipificar claramente la problemática concursal de los grupos de sociedades. Una terminología idéntica para el deudor común y para todos los tipos de empresas no resulta operativa. Habría que regular específicamente la problemática de las sociedades y de las crisis de grupos de sociedades, que es un fenómeno cada vez más habitual. En los casos de sociedades cotizadas en bolsa, la calificación de la viabilidad y los planes de reestructuración debieran contar con los dictámenes de la CNMV, como se viene haciendo en Norteamérica desde 1938, y en Italia.
- D. Debe dotarse al juez civil de atribuciones para declarar la administración controlada y la separación de los administradores, especialmente en el caso de reestructuraciones profundas que afecten a grandes Sociedades Anónimas, sin que tal cosa sea consecuencia necesariamente de la inhabilitación penal del empresario. De otro modo se otorga al accionista una posición privilegiada, que no opera necesariamente en favor de la reestructuración de la empresa, como sabemos por la experiencia norteamericana.

PROCEDIMIENTO CONCURSAL Y REESTRUCTURACION DE EMPRESAS.

- A. En el caso de crisis de empresas, los objetivos del procedimiento deben perseguirse prioritariamente mediante la elaboración y aplicación de un plan de reestructuración, cuya finalidad sea el mantenimiento del mayor volumen de actividad empresarial viable.
- B. Los proyectos de reforma disponibles se elaboraron cuando aun se encontraba vigente la Ley de reconversión industrial, y están concebidos en términos de dualidad entre los procedimientos gubernativos (incluidas las reestructuraciones industriales y los grandes expedientes de regulación de empleo) y los judiciales, especializados en dirimir y garantizar el cumplimiento de las obligaciones civiles.
- C. Por esa razón, los proyectos sólo contemplan el plan de reestructuración como una simple alternativa a la liquidación o como una forma de llevarla a efecto. Esto denota que se sigue operando con la lógica de dos procedimientos distintos (el de conservación de la empresa, frente al de liquidación), sin utilizar las ventajas del procedimiento único para impulsar, siempre que se pueda, procesos de reestructuración.
- D. El nuevo enfoque conservacionista exige tipificar con todo rigor el contenido y el procedimiento de elaboración y aprobación del plan de reestructuración, desde la fase inicial del concurso. En caso contrario, la terminación del concurso no puede ser otra que los convenios clásicos entre el deudor y sus acreedores, que responden a la lógica tradicional de garantía de los créditos, y no a los principios de conservación de la empresa que inspiran la reforma.

GESTION CONTROLADA Y CESION DE EMPRESAS.

- A. Los proyectos contemplan la gestión controlada bajo tutela judicial únicamente como una situación asociada a la liquidación. Debiera utilizarse más bien como una vía intermedia entre ésta y el simple convenio de acreedores, cuando la conservación de la empresa

requiere una fuerte reestructuración, con sacrificios considerables para todas las partes. Normalmente, para que estos procesos tengan ciertas probabilidades de éxito, es conveniente sustituir al empresario. La crisis de PSV muestra que ésta suele ser una exigencia de los propios administradores.

- B. Los proyectos de reforma contemplan al síndico como un simple garante de los derechos de los acreedores, siguiendo la tradición inglesa que los inspira. Es necesario tipificar adecuadamente las atribuciones que el síndico o el administrador precisan para administrar la empresa y elaborar y aplicar el plan de reestructuración.
- C. La sustitución del empresario en la gestión de la empresa no debe vincularse necesariamente a la inhabilitación -que tiene siempre carácter penal-. En las grandes reestructuraciones, la decisión del juez, a petición de los acreedores, debiera ser causa suficiente para hacerlo, en orden a garantizar el buen fin del plan. Se trata, en realidad, de una alternativa a la liquidación, por lo que no debiera requerir la aprobación del deudor.
- D. Sería conveniente, en los casos de empresas grandes y de crisis graves, facultar al juez para decidir la cesión de la empresa a un nuevo empresario -aún contra la voluntad del deudor-, siempre que existan empresarios solventes dispuestos a adquirir la empresa, como sucede en el *redressement judiciaire* francés.
- E. Es fundamental regular claramente los mecanismos de cesión de la empresa, y no sólo cuando se está al borde de la liquidación, porque en esos momentos es cuando ya no aparecen cesionarios. En los casos de crisis serias estos mecanismos deben utilizarse desde el inicio del procedimiento.

UNIDAD DE JURISDICCION Y CONTINUIDAD DE LA EMPRESA.

- A. Es imprescindible proceder a la especialización de los órganos judiciales que intervienen en el concurso. Con excepción de los procedimientos penales, el Juez del concurso debe extender su jurisdicción a todos los procedimientos que afecten al patrimonio del deudor, cualquiera que sea su naturaleza.
- B. La reforma laboral reciente se vería completada si los casos de crisis de empresas tuvieran un tratamiento integrador de las reestructuraciones, otorgando al juez concursal las atribuciones necesarias para ello, lo que completaría el carácter prioritariamente preventivo del procedimiento. Como se sabe, la reciente reforma laboral acentúa el control jurisdiccional de los procesos de regulación de empleo. En los casos de reestructuraciones de empresas esta todavía más justificado que las antiguas facultades de la autoridad laboral sean asumidas por el juez -previo informe de aquélla- puesto que, si se ha de llevar a cabo una reestructuración de la empresa, ésta no puede esperar a que se despeje la incertidumbre laboral, ni puede hacerse el ajuste laboral de manera autónoma sin conocer las perspectivas de viabilidad y el contenido de la reestructuración financiera, así como otros extremos del plan de empresa. El círculo vicioso de las decisiones encadenadas es uno de los principales obstáculos para una rápida salida de las crisis. Sólo el juez tiene en sus manos previo dictamen y propuesta de todas las partes y autoridades implicadas- la posibilidad de impulsar el proceso y zanjar los conflictos o posturas contrapuestas, favoreciendo un comportamiento cooperativo entre ellas.

- C. La asunción de plenas competencias por parte del juez concursal en los procesos de reestructuración constituiría el principal incentivo empresarial para acudir al procedimiento de crisis en tiempo adecuado, y promovería la mayor equidad de los planes de reestructuración, distribuyendo de forma equilibrada los sacrificios a realizar por accionistas, acreedores y trabajadores.

EL DILEMA DEL PRISIONERO: DERECHOS DE LOS ACREEDORES Y REESTRUCTURACION DE LAS EMPRESAS.

- A. El sistema concursal debe incentivar que los acreedores adopten actitudes cooperativas, obligándoles a contemplar los intereses de la empresa, como vía óptima para preservar los del conjunto de los acreedores. El procedimiento concursal es un caso paradigmático del dilema del prisionero. En el pasado, la reconversión se financiaba con fondos públicos, por lo que no se consideraba como un problema de los acreedores. Ese esquema resulta incompatible con la pertenencia de España a la UE. La nueva legalidad debe dar un giro de 180 grados a este planteamiento, ya que la reestructuración de la empresa responde a los intereses de todas las clases afectadas por la crisis y tiene que hacerse contando exclusivamente con sus propios recursos. Las actitudes de *free-rider* perjudican al conjunto y a cada uno de los participantes.
- B. Es imprescindible reducir drásticamente los privilegios de los acreedores, como se ha hecho en la mayoría de los procesos de reforma de las dos últimas décadas.
- C. Consecuentemente con todo lo anterior, las decisiones judiciales dictadas en orden a mantener la empresa deben prevalecer sobre el derecho individual de los acreedores a la recuperación de sus créditos.

RESPONSABILIDAD DE LOS GESTORES E INTERVENCION TEMPESTIVA.

- A. Sería conveniente primar al máximo la negociación de convenios con carácter previo a la apertura del concurso y prever, como se señalaba en el esquema de fases propuesto al comienzo de este epígrafe, un procedimiento concursal abreviado (con duración no superior a dos meses) para estos casos, cualesquiera sean las quitas y esperas necesarias. A través de este mecanismo se trataría de favorecer las reestructuraciones voluntarias, que son las más efectivas, como ponen de manifiesto las experiencias norteamericana, británica y francesa.
- B. Convendría establecer una penalización, dentro del procedimiento y sin tener que esperar a la fase de calificación, por la que el juez pudiera separar cautelarmente a los administradores que no hubieran exigido la manifestación de estado de crisis económica tan pronto aparecieron indicios suficientes de que la empresa no podría hacer frente a sus obligaciones.
- C. Conviene establecer y graduar claramente las responsabilidades en que incurren los gestores cuando no realizan una evaluación tempestiva de la situación de crisis económica de la empresa, ya que los indicios objetivos para identificar esta situación no pueden venir tipificados inequívoca ni exhaustivamente por el articulado de la ley. Cuando aparecen datos objetivos de crisis claramente tipificables, suele ser demasiado tarde. Debe obligarse a los gestores a realizar un ejercicio diligente de la función empresarial,

también en lo tocante a identificar la situación de crisis, con arreglo a la práctica habitual en los negocios.

- D. Resulta por completo imprescindible erradicar de nuestra legislación el principio según el cual la calificación de insolvencia culpable es condición necesaria -aunque no sea suficiente- para la procedibilidad en vía penal, que proviene del artículo 896 del Código de Comercio. Como se ha señalado reiteradamente, la separación entre las insolvencias civil y penalmente relevantes es fundamental para evitar la impunidad de conductas y para reintroducir imperativos de comportamiento ético en las actividades mercantiles.
- E. Además, es conveniente incentivar la diligencia de los administradores, manteniendo figuras de exoneración de responsabilidad para las actuaciones anticipativas. Cabe, pues, aplicar el supuesto de improcedibilidad penal a los casos en que la crisis de la empresa se resuelva en procedimiento abreviado, mediante convenios y planes de reestructuración pactados por los administradores con anterioridad a acogerse al procedimiento concursal.

CONSIDERACIONES FINALES.

- A. Finalmente, es imprescindible aproximar el lenguaje concursal al utilizado en la práctica de los negocios. El lenguaje jurídico decimonónico en nada ayuda a la comprensión de un tipo de asuntos que -por constituir el fulcro en el que se apoya la revitalización de la empresa, o el momento final en el que se examina y enjuicia todo su historial- irradia su energía sobre el comportamiento de los agentes económicos todo a lo largo de la trayectoria vital de las empresas: "*Business failures constitute an essential means of imparting incentives for efficient business behavior, by placing the cost of mistakes on the firms that makes them*"(18).
- B. De todo lo anterior puede colegirse que es preciso contar con una norma de nueva planta, que tome en consideración una realidad económica que ha experimentado transformaciones muy profundas desde que los borradores de la Ley Concursal y la Ley de Bases fueron redactados, la menor de las cuales no es, desde luego, la incorporación de España a la Comunidad Europea y la entrada en vigor, en 1993, del Tratado de la Unión Europea.
- C. En el nuevo proyecto debieran resolverse también las cuestiones de Derecho Internacional Privado, cruciales para soldar una buena inserción de nuestro sistema económico en la economía global. La convergencia observada en la evolución reciente de las reformas de los sistemas concursales debiera facilitar la tarea. Esta materia debería ser objeto de consideración a escala de la Unión Europea, tratando de avanzar en la armonización de legislaciones concursales. La aplicación del principio de subsidiariedad del Tratado de la Unión exige resolver a escala Europea los conflictos entre legislaciones, cuando el concurso afecta a más de un Estado miembro. La futura presidencia española, prevista para 1995, debería ser el momento para plantear esta prioridad, si es que no se ocupa de ello alguna presidencia anterior.

NOTAS.

1. Joaquín Bisbal Méndez, *La empresa en crisis y el derecho de quiebra*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1986, págs 19 y ss.
2. María José Mascarell Navarro, "La declaración de suspensión de pagos: relaciones con la declaración de quiebra", *Revista General del Derecho*, nº 576, Septiembre 1992, págs. 8609-8649. María Candelas Sánchez Miguel, "Marco jurídico de las crisis económicas de las empresas en España", *Economistas*, nº 58, 1993, pág. 19.
3. Vid el dictamen del Consejo de Estado de 23-1-1992, en *Revista General de Derecho*, nº 579, diciembre 1992, págs. 11790-11810.
4. Javier Ramos Torre, "Derecho Concursal: Las suspensiones de pagos", *Economistas*, nº 58, 1993, págs 42. y ss.
5. Gerardo Ortega Miguel, "Consideraciones sobre algunos problemas de la actual legislación concursal y las reformas en perspectiva", *Economistas*, nº 58, 1993, págs. 6-9.
6. Sentencias del Tribunal Supremo de 26-XII-1927 y 3-VII-1933, ratificadas por la de 5-VII-1985.
7. Ricardo Bolufer Nieto, "Información contable y actuación de los interventores-audidores en las suspensiones de pagos", *Economistas*, nº 58, 1993.
8. Coase, R., "The nature of the Firm", *Económica*, new series, vol 4, 1937, pp. 386-405. Francisco Cabrillo, "La teoría económica de la reorganización de las empresas en quiebra", *Economistas*, nº 58, 1993, pág 63.
9. Javier Ramos Torre, *op. cit*, pag 45.
10. Ignacio Hernando y Javier Vallés, "Productividad sectorial: comportamiento cíclico en la economía española", *Papeles de Economía Española*, nº 56, 1993, págs. 161-175.
11. Nevins D. Baxter, "Leverage, Risk of Ruin and The cost of capital", *Journal of Finance*, 1967, Vol. XXII, págs 395-403. J. R. Franks y W. N. Torous, "Lecciones a extraer de la comparación de la legislación sobre insolvencias y quiebras entre Estados Unidos y el Reino Unido", *Economistas*, nº 58, 1993, págs. 30-41.
12. J. Bisbal, *Op. Cit*, pág 157. Francesc Cabana, *Historia del Banc de Barcelona*, Ed. 62. Barcelona 1978.
13. Luis Reales Cantalosella, "Responsabilidad de los Administradores en la suspensión de pagos", *Economistas*, nº 58, 1993, págs 73-77.

14. Una síntesis de los mismos puede verse en: Carmen Galán López, "Derecho concursal: modelos de regulación en derecho comparado", *Economistas*, nº 58, 1993, págs 22-29. Para el caso portugués: Vicente Gozalo López, "La nueva ley concursal portuguesa", *Revista de Derecho Mercantil*, nº 208, abril-junio 1993, págs 615-626. Un análisis en profundidad de la historia y la dinámica de los modelos más elaborados e influyentes, en J. Bisbal, *Op. cit.* La comparación entre los modelos británico y norteamericano, en: J. R. Franks y W. N. Torous, *Op. cit.*
15. Ministerio de Justicia, SGT, Madrid, 1983, 103 págs.
16. Ministerio de Justicia, Comisión General de Codificación. Texto aprobado por la Ponencia especial el 24-II-1987.
17. María Candelas Sánchez Miguel, "Marco jurídico de las crisis económicas de las empresas en España", *Economistas*, nº 58, págs 17-18.
18. Richard Posner, *Antitrust Law*, Univ. of Chicago Press, 1976. Citado por J. Bisbal, *Op. cit.*

UNA PERSPECTIVA SOBRE LA REMORA FISCAL INFLACIONARIA EN EL IRPF:

Comparación de la tarifa del ejercicio 1993 con la de 1979 ajustada a la inflación

José M. Domínguez Martínez
Departamento de Hacienda Pública
Universidad de Málaga

Los efectos resultantes de la interacción entre la inflación y la progresividad del impuesto sobre la renta de las personas físicas, tras la gran atención suscitada durante la etapa de fuerte crecimiento de los precios en los países occidentales desarrollados, han pasado a ocupar una posición menos relevante en los últimos años. A este cambio en las prioridades no resulta ajena, desde luego, una razón pragmática, como son las relativamente reducidas tasas de inflación, especialmente en comparación con las prevalecientes en buena parte de los años setenta y ochenta. No obstante, pese a su menor relieve, el problema sigue estando presente y lo seguirá estando, como es sobradamente conocido, en la medida en que coexistan tasas positivas de inflación y una estructura progresiva de tipos de gravamen. De hecho, recientes declaraciones de altos cargos públicos de nuestro país han puesto de manifiesto la voluntad de abordar el mencionado problema. En estas circunstancias, puede resultar ilustrativo comparar la carga tributaria derivada de la tarifa del IRPF en el ejercicio 1993 (cuadros núm. 1 y 2) con la que correspondería si se aplicara la tarifa del año 1979 (cuadro núm. 3), primero de vigencia del IRPF tras la reforma fiscal de 1977, ajustada a la inflación.

La presente nota tiene planteado, pues, un objetivo simple, que no es otro que ilustrar, desde una de las múltiples perspectivas posibles, el fenómeno de la rémora fiscal inflacionaria o "progresividad en frío" en el ámbito del impuesto sobre la renta en España. Dicho fenómeno se origina, como es bien sabido, a raíz del crecimiento de las rentas de los contribuyentes en términos nominales, que les lleva, de no adoptarse medidas correctoras, a estar sometidos a tipos de gravamen más elevados aun cuando no hayan obtenido ningún aumento de su renta en términos reales.

Ciertamente, la estructura del impuesto actual presenta importantes diferencias, en particular en lo que concierne a la tributación de la unidad familiar, respecto a la existente en 1979, lo cual dificulta la realización de comparaciones homogéneas. De ahí que, de cara a nuestro propósito, nos circunscribamos a la esfera de la escala de gravamen y, dentro de ésta, al caso que mejor se presta a comparación, el de una persona soltera. Los aspectos distintos a la tarifa del impuesto se dejan completamente al margen del análisis realizado, lo que no implica dejar de reconocer su influencia diferencial en uno y otro ejercicio, como ocurre con los gastos deducibles a efectos de la determinación de la renta gravable, que exigirían un análisis específico de las distintas categorías de rendimientos. En esta aproximación hacemos una excepción exclusivamente con la deducción de la cuota de 15.000 pesetas aplicable con carácter general en 1979, la cual equivalía, de hecho, a un primer tramo de renta exenta -sistema que se utiliza en el impuesto actual- por importe de 100.000 pesetas.

CUADRO NUM. 1

TARIFA DEL IRPF DEL EJERCICIO 1993
(TRIBUTACION INDIVIDUAL)

TRAMOS DE RENTA		TIPO (%)	CUOTA INTEGRAL LIMITE TRAMO	TIPO MEDIO (%)
1	400000	0,00	0	0,00
400001	1000000	20,00	120000	12,00
1000001	1570000	22,00	245400	15,63
1570001	2140000	24,50	385050	17,99
2140001	2710000	27,00	538950	19,89
2710001	3280000	30,00	709950	21,64
3280001	3850000	32,00	892350	23,18
3850001	4420000	34,00	1086150	24,57
4420001	4990000	36,00	1291350	25,88
4990001	5560000	38,00	1507950	27,12
5560001	6130000	40,00	1735950	28,32
6130001	6700000	42,50	1978200	29,53
6700001	7270000	45,00	2234700	30,74
7270001	7840000	47,00	2502600	31,92
7840001	8410000	49,00	2781900	33,08
8410001	8980000	51,00	3072600	34,22
8980001	9550000	53,50	3377550	35,37
	más de 9550000	56,00		

La comparación realizada pretende exclusivamente confrontar la carga tributaria de un contribuyente soltero en 1993 con la que habría afrontado en el supuesto de que la tarifa de 1979 estuviese vigente y hubiese sido ajustada a la inflación en función del incremento del índice del coste de la vida registrado entre los dos ejercicios considerados. No se pretende, pues, derivar consideraciones adicionales de ningún tipo más allá de esa mera comparación ni entrar en otras cuestiones (adecuación o no de la tarifa de 1979, necesidad de una mayor recaudación al objeto de compensar la actual tributación independiente, necesidad de una mayor carga para cubrir el mayor déficit en caso de haberse practicado ajustes por inflación, posible incidencia de los efectos de incentivo, eventuales repercusiones diferenciales sobre el fraude fiscal, etc.). Adicionalmente, como complemento de lo anterior, se compara la tributación de matrimonios con un solo perceptor de ingresos en los dos ejercicios, bajo la hipótesis de que en 1993 optan por la declaración conjunta.

La hipotética tarifa del ejercicio 1993 construida a partir de la del ejercicio 1979 con ajuste de los tramos de renta según el aumento del índice del coste de la vida elaborado por el Instituto Nacional de Estadística aparece recogida en el cuadro núm. 4. El cuadro núm. 5, a su vez, ofrece la tributación comparativa entre dicha tarifa ajustada y la aplicable en 1993 para los casos referidos. En el cuadro núm. 6 se recogen, por otro lado, algunos indicadores usuales para la medición de la progresividad. Del análisis realizado se desprenden la siguientes observaciones:

a. Para todos los niveles de renta considerados, la cuota derivada de la tarifa individual de 1993 supera a la resultante de la tarifa de 1979 ajustada a la inflación, en una cuantía que crece en términos absolutos con el nivel de renta (gráfico núm. 1) (16.000 pesetas para una renta de

1 millón, y 1,5 millones para una renta de 10 millones; en el primer caso señalado, no obstante, para los perceptores de rendimientos del trabajo personal, la diferencia quedaría más que compensada, si consideráramos la deducción de la cuota vigente en 1993 por tales rendimientos, inexistente en 1979, y aun más si tuviéramos presente la diferente normativa aplicable para la determinación de los rendimientos netos).

CUADRO NUM. 2

**TARIFA DEL IRPF DEL EJERCICIO 1993
(TRIBUTACION CONJUNTA)**

TRAMOS DE RENTA		TIPO (%)	CUOTA INTEGRAL LIMITE TRAMO	TIPO MEDIO (%)
1	800000	0,00	0	0,00
800001	2000000	20,00	240000	12,00
2000001	2625000	24,50	393125	14,98
2625001	3250000	27,00	561875	17,29
3250001	3875000	30,00	749375	19,34
3875001	4500000	32,00	949375	21,10
4500001	5125000	34,00	1161875	22,67
5125001	5750000	36,00	1386875	24,12
5750001	6375000	38,00	1624375	25,48
6375001	7000000	40,00	1874375	26,78
7000001	7625000	42,50	2140000	28,07
7625001	8250000	45,00	2421250	29,35
8250001	8875000	47,00	2715000	30,59
8875001	9500000	49,00	3021250	31,80
9500001	10125000	51,00	3340000	32,99
10125001	11000000	53,50	3808125	34,62
	más de 11000000	56,00		

b. Se evidencia, por tanto, la existencia de un impuesto adicional ocasionado por la no realización del expresado ajuste a la inflación, cuyo tipo medio de gravamen crece hasta una renta de 16 millones de pesetas; a partir de dicho nivel el impuesto adicional pierde su carácter progresivo y se transforma en regresivo, al disminuir su tipo medio (gráficos núm. 2 y 4). El referido impuesto inflacionario representa una carga adicional de 1,6 puntos porcentuales para una renta de 1 millón y de algo más de 17 para una renta de 16 millones. Para algunos niveles de renta, el impuesto adicional llega a representar más del 40 por ciento del impuesto correspondiente a 1993.

c. El cálculo de algunos índices para la medición de la progresividad del impuesto adicional (elasticidad del impuesto con respecto a la renta y progresión del tipo medio) pone de relieve que el ritmo de aumento de la progresividad decrece en general a medida que aumenta la renta gravable. De otro lado, la progresividad del impuesto adicional aumenta más rápidamente que la del impuesto ajustado a la inflación, hasta un nivel de renta de 12 millones de pesetas, a partir del cual ocurre lo contrario.

GRAFICO NUM. 1

TRIBUTACION DIFERENCIAL EN 1993 RESPECTO A LA TARIFA DE 1979 AJUSTADA A LA INFLACION

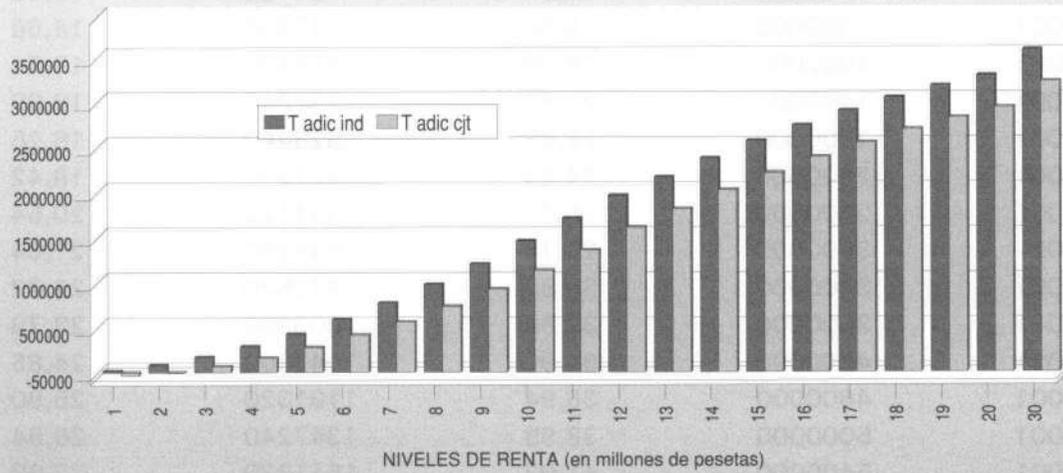
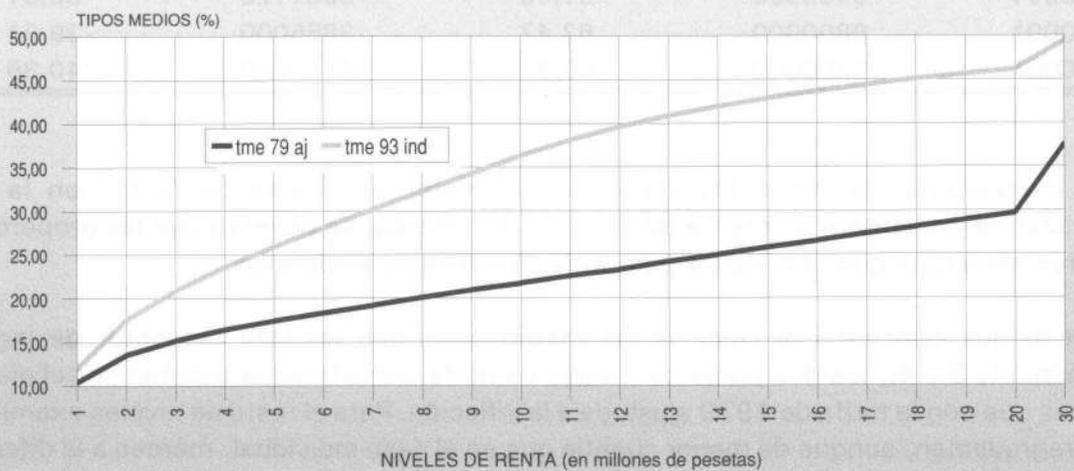


GRAFICO NUM. 2

COMPARACION DE TIPOS MEDIOS CON Y SIN AJUSTE A LA INFLACION (TRIBUTACION INDIVIDUAL)



CUADRO NUM. 3

TARIFA DEL IRPF DEL EJERCICIO 1979

TRAMOS DE RENTA		TIPO (%)	CUOTA INTEGRAL LIMITE TRAMO	TIPO MEDIO (%)
1	100000	0,00	0	0,00
100001	200000	15,00	150000	7,50
200001	400000	16,02	47040	11,76
400001	600000	17,04	81120	13,52
600001	800000	18,06	117240	14,66
800001	1000000	19,08	155400	15,54
1000001	1400000	20,61	237840	16,99
1400001	1800000	22,65	328440	18,25
1800001	2200000	24,69	427200	19,42
2200001	2600000	26,73	534120	20,54
2600001	3000000	28,78	649240	21,64
3000001	3400000	30,82	772520	22,72
3400001	3800000	32,86	903960	23,79
3800001	4200000	34,90	1043560	24,85
4200001	4600000	36,94	1191320	25,90
4600001	5000000	38,98	1347240	26,94
5000001	5400000	41,02	1511320	27,99
5400001	5800000	43,06	1683560	29,03
5800001	6200000	45,10	1863960	30,06
6200001	6600000	47,14	2052520	31,10
6600001	7000000	49,18	2249240	32,13
7000001	7400000	51,22	2454120	33,16
7400001	7800000	53,27	2667200	34,19
7800001	8200000	55,31	2888440	35,22
8200001	8600000	57,35	3117840	36,25
8600001	9000000	59,39	3355400	37,28
9000001	9400000	61,43	3601120	38,31
9400001	9800000	63,47	3855000	39,34
9800001	10200000	65,51	4117040	40,36

d. Si comparamos la renta disponible de los diferentes niveles de renta con la renta disponible correspondiente a una renta de 1 millón de pesetas, se observa que las proporciones son menores sin ajuste que con ajuste para todos los niveles analizados.

e. Por lo que concierne al caso de los matrimonios con un solo perceptor de ingresos (gráficos núm. 1, 3 y 4), los dos primeros niveles de renta considerados tributan por el ejercicio 1993 menos que con la tarifa de 1979 ajustada a la inflación. Para el resto de niveles examinados existe sobregavamen, aunque de menor cuantía que en el caso individual, merced a la diferencia de tipos de las escalas individual y conjunta.

f. Por último, no hay que olvidar, evidentemente, la distribución real de los contribuyentes por intervalos de renta. En el ejercicio 1991, tres cuartas partes de los contribuyentes del IRPF declararon una base imponible igual o inferior a 2,6 millones de pesetas. Este hecho, junto con las observaciones antes reseñadas, permite concluir que el impuesto adicional respecto a la tarifa

de 1979 ajustada a la inflación, aunque no justificado en términos de capacidad económica real si se adopta como patrón dicha escala, tiende con carácter general a reforzar la progresividad del IRPF, salvo en los niveles de renta más elevados, así como a propiciar una mayor igualdad distributiva.

CUADRO NUM. 4

TARIFA DEL IRPF DEL EJERCICIO 1979 AJUSTADA A LA INFLACION				
TRAMOS DE RENTA		TIPO (%)	CUOTA INTEGRAL LIMITE TRAMO	TIPO MEDIO (%)
1	330100	0,00	0	0,00
330101	660200	15,00	49515	7,50
660201	1320400	16,02	155279	11,76
1320401	1980600	17,04	267777	13,52
1980601	2640800	18,06	387009	14,65
2640801	3301000	19,08	512975	15,54
3301001	4621400	20,61	785110	16,99
4621401	5941800	22,65	1084180	18,25
5941801	7262200	24,69	1410187	19,42
7262201	8582600	26,73	1763130	20,54
8582601	9903000	28,78	2143141	21,64
9903001	11223400	30,82	2550088	22,72
11223401	12543800	32,86	2983971	23,79
12543801	13864200	34,90	3444791	24,85
13864201	15184600	36,94	3932546	25,90
15184601	16505000	38,98	4447238	26,94
16505001	17825400	41,02	4988866	27,99
17825401	19145800	43,06	5557430	29,03
19145801	20466200	45,10	6152930	30,06
20466201	21786600	47,14	6775367	31,10
21786601	23107000	49,18	7424739	32,13
23107001	24427400	51,22	8101048	33,16
24427401	25747800	53,27	8804425	34,19
25747801	27068200	55,31	9534738	35,22
27068201	28388600	57,35	10291987	36,25
28388601	29709000	59,39	11076173	37,28
29709001	31029400	61,43	11887294	38,31
31029401	32349800	63,47	12725352	39,34
32349801	33670200	65,51	13590346	40,36

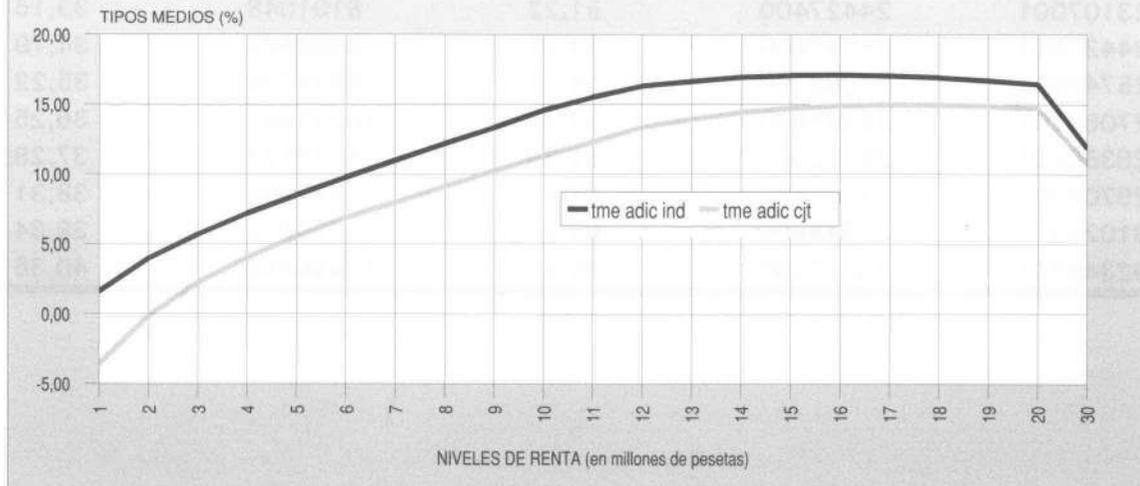
GRAFICO NUM. 3

COMPARACION DE TIPOS MEDIOS CON Y SIN AJUSTE A LA INFLACION
(TRIBUTACION CONJUNTA)



GRAFICO NUM. 4

TIPO MEDIO DEL IMPUESTO ADICIONAL



CUADRO NUM. 5

TRIBUTACION COMPARATIVA 1993 VS. 1979 CON AJUSTE A LA INFLACION

RENDA	TARIFA 1979 AJUST. INFLACION			TARIFA 1993 TRIBUT. INDIVIDUAL			TARIFA 1993 TRIBUT. CONJ.			DIF. T. MED.	T MED.	AJ	
	CUOTA(1)	T. MED (%)	CUOTA(2)	T MED (%)	(2)-(1)	DIF. T. MED.	(2)-(1) S/	CUOTA (3)	T MED (%)				(3)-(1- ded. mat.)
					(2) (%)		(2) (%)						
1000000	103951	10,40	120000	12,00	16049	1,60	13,37	40000	4,00	-35892	-3,59	7,59	
2000000	271280	13,56	350750	17,54	79470	3,97	22,66	240000	12,00	-3222	-0,16	12,16	
3000000	455544	15,18	625950	20,87	170406	5,68	27,22	494375	16,48	66890	2,23	14,25	
4000000	657038	16,43	943350	23,58	286312	7,16	30,35	789375	19,73	160395	4,01	15,72	
5000000	870862	17,42	1295150	25,90	424288	8,49	32,76	1119375	22,39	276572	5,53	16,86	
6000000	1098549	18,31	1683950	28,07	585401	9,76	34,76	1481875	24,70	411385	6,86	17,84	
7000000	1345449	19,22	2113200	30,19	767751	10,97	36,33	1874375	26,78	556985	7,96	18,82	
8000000	1607399	20,09	2581000	32,26	973601	12,17	37,72	2308750	28,86	729409	9,12	19,74	
9000000	1883256	20,93	3083300	34,26	1200044	13,33	38,92	2776250	30,85	921053	10,23	20,61	
10000000	2173034	21,73	3629550	36,30	1456516	14,57	40,13	3276250	32,76	1131274	11,31	21,45	
11000000	2481234	22,56	4189550	38,09	1708316	15,53	40,78	3808125	34,62	1354949	12,32	22,30	
12000000	2789434	23,25	4749550	39,58	1960116	16,33	41,27	4368125	36,40	1606750	13,39	23,01	
13000000	3143182	24,18	5309550	40,84	2166368	16,66	40,80	4928125	37,91	1813001	13,95	23,96	
14000000	3494952	24,96	5869550	41,93	2374598	16,96	40,46	5488125	39,20	2021231	14,44	24,76	
15000000	3864352	25,76	6429550	42,86	2565198	17,10	39,90	6048125	40,32	2211831	14,75	25,58	
16000000	4250386	26,56	6989550	43,68	2739164	17,12	39,19	6608125	41,30	2385798	14,91	26,39	
17000000	4650283	27,35	7549550	44,41	2899267	17,05	38,40	7168125	42,17	2545900	14,98	27,19	
18000000	5064045	28,13	8109550	45,05	3045505	16,92	37,55	7728125	42,93	2692139	14,96	27,98	
19000000	5494645	28,92	8669550	45,63	3174905	16,71	36,62	8288125	43,62	2821539	14,85	28,77	
20000000	5942670	29,71	9229550	46,15	3286880	16,43	35,61	8848125	44,24	2933514	14,67	29,57	
30000000	11254925	37,52	14829550	49,43	3574625	11,92	24,10	14448125	48,16	3221258	10,74	37,42	

CUADRO NUM. 6

INDICADORES DE PROGRESIVIDAD (TRIBUTACION INDIVIDUAL)

RENDA	IMPUESTO ADICIONAL		IMPUESTO AJUSTADO		RENDA DISPONIBLE		%RD S/RD (R = 1000000)		ELAST. RENTA DISP.	
	ELAST. IMP-R	PROG.T.MED.	ELAST.IMP-R.	PROG.T.MED.	SIN AJ.	CON AJ.	SIN AJ.	CON AJ.	SIN AJ.	CON AJ.
1000000					880000	896049	88	90		
2000000	3,95	2,37	1,61	3,17	1649250	1728720	165	173	0,87	0,93
3000000	2,29	1,71	1,36	1,62	2374050	2544456	237	254	0,88	0,94
4000000	2,04	1,48	1,33	1,24	3056650	3342962	306	334	0,86	0,94
5000000	1,93	1,33	1,30	0,99	3704850	4129138	370	413	0,85	0,94
6000000	1,90	1,27	1,31	0,89	4316050	4901451	432	490	0,82	0,94
7000000	1,87	1,21	1,35	0,91	4886800	5654551	489	565	0,79	0,92
8000000	1,88	1,20	1,36	0,87	5419000	6392601	542	639	0,76	0,91
9000000	1,86	1,16	1,37	0,83	5916700	7116744	592	712	0,73	0,91
10000000	1,92	1,23	1,38	0,81	6370450	7826966	637	783	0,69	0,90
11000000	1,73	0,96	1,42	0,83	6810450	8518766	681	852	0,69	0,88
12000000	1,62	0,80	1,37	0,69	7250450	9210566	725	921	0,71	0,89
13000000	1,26	0,33	1,52	0,93	7690450	9856818	769	986	0,73	0,84
14000000	1,25	0,30	1,45	0,79	8130450	10505048	813	1051	0,74	0,85
15000000	1,12	0,14	1,48	0,80	8570450	11135648	857	1114	0,76	0,84
16000000	1,02	0,02	1,50	0,80	9010450	11749614	901	1175	0,77	0,83
17000000	0,94	-0,07	1,51	0,79	9450450	12349717	945	1235	0,78	0,82
18000000	0,86	-0,14	1,51	0,78	9890450	12935955	989	1294	0,79	0,81
19000000	0,76	-0,21	1,53	0,79	10330450	13505355	1033	1351	0,80	0,79
20000000	0,67	-0,28	1,55	0,79	10770450	14057330	1077	1406	0,81	0,78
30000000	0,18	-0,45	1,79	0,78	15170450	18745075	1517	1875	0,82	0,67

ECONOMIA INTERNACIONAL

**INFORME DE LA OCDE SOBRE LA EVALUACION DE LA REFORMA
ESTRUCTURAL Y ENSEÑANZAS PARA EL FUTURO^(*)**

En su publicación "Perspectivas para 1994", la Secretaría de la OCDE anunció la aparición de un informe que evaluaría la efectividad de las reformas estructurales realizadas hasta la fecha en los países miembros y haría recomendaciones sobre las políticas a seguir. Aunque redactado en el lenguaje cauto, objetivo y reacio a hacer juicios de valor habitual en las publicaciones de la OCDE, contiene un análisis muy estimable de los resultados de la política estructural hasta la fecha, y subraya la necesidad de continuarla, aun reconociendo la importancia de lo ya realizado.

En su primera parte, el informe contiene una visión de conjunto de las reformas estructurales y en su segunda evalúa las realizadas en cada país. Dada su gran extensión (205 páginas) resumiremos la primera parte, añadiendo si procede algún comentario en letra menor y entre corchetes [], y en la segunda resumiremos sólo la parte dedicada a España que desgraciadamente sólo recoge la evolución hasta el fin de 1992.

I. INTRODUCCIÓN.

Desde mediados de los años 70, los resultados económicos en los países de la OCDE no son demasiado satisfactorios. Hasta fines de esa década les preocupaba sobre todo la imposibilidad de rebajar la inflación y un crecimiento del producto nacional bruto (PIB) notablemente por debajo del de después de la guerra. Luego la preocupación se centró en el paro elevado e irreducible y en el aumento continuo de la deuda pública. En la presente recesión, ambos fallos han alcanzado a los países que antes los habían evitado, y hay un serio riesgo de que continúen incluso después de la recesión.

La opinión común entre los responsables de las políticas económicas es que el remedio consiste en unos mercados abiertos y eficientes de bienes y servicios que den más juego a la competencia interna e internacional. Por ello, han tratado de evaluar los efectos perniciosos de las rigideces y distorsiones estructurales, y de definir las reformas estructurales necesarias para remediarlas.

Desde hace unos diez años, todos los países miembros de la OCDE han emprendido reformas estructurales bastante amplias para abrir sus economías y hacerlas más flexibles y más sensibles a los mecanismos del mercado, aunque, naturalmente, hay grandes diferencias entre ellos respecto a la naturaleza, profundidad y calendario de las reformas emprendidas. En algunos terrenos -como el mercado de capitales y las transacciones transfronterizas- ello ha supuesto una cooperación internacional formal o informal.

(*) Traducción, resumen y comentarios de Ricardo Cortes.

II. ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES.

Casi todos los países miembros han continuado sus reformas en los tres últimos años. La impresión general es que se sigue firmemente en el camino emprendido, como lo prueba no sólo el número de reformas efectuadas -en especial en el mercado de trabajo, los servicios financieros, la protección al medio ambiente, la desregulación e intensificación de la competencia en los servicios no financieros-, sino también el hecho de que sólo unas pocas de esas nuevas medidas representan un paso atrás en el refuerzo del libre mercado. Por el contrario, algunas medidas recientes sobre el comercio internacional son un retroceso en el proceso de liberalización.

Lo realizado en los últimos tres años depende, en parte, de la situación alcanzada al final de los años 80. Algunos países miembros ya hicieron entonces importantes reformas en los mercados de capitales, en la aceptación de inversiones directas extranjeras y en sus sistemas tributarios, y por ello han sido menos activos en estos terrenos, mientras que otros han redoblado sus esfuerzos. Así, en estos tres años ha aumentado la convergencia de las políticas estructurales de los países de la OCDE, que ahora se apoyan más en las fuerzas del mercado, especialmente en la regulación de los servicios financieros y otros.

Respecto al *mercado de trabajo*, la persistencia crónica de un paro elevado ha obligado a muchos países a tomar medidas en tres ámbitos. Primero, respecto a flexibilidad de salarios y negociaciones colectivas, se han emprendido reformas en estos tres últimos años en Italia, Gran Bretaña, Australia, Irlanda y Nueva Zelanda. Segundo, respecto a desregulación las principales reformas recientes han tenido lugar en el Sur de Europa (Italia, Grecia, Portugal y España), donde los problemas causados por una regulación excesiva eran más aparentes. Y por último se han intentado modificar algunos efectos [perversos] de los sistemas de protección social, donde el efecto conjunto del sistema tributario y del de protección social disminuye los incentivos a buscar trabajo [al encontrar trabajo se empieza a pagar impuestos y se pierde el subsidio de paro, lo que supone una pérdida de ingresos; es la llamada "trampa de la pobreza"]. Esto afecta sobre todo a los países europeos de la OCDE -Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, España y Suecia. Se han tomado medidas para remediarlo pero aún queda mucho por hacer.

Las políticas del mercado de trabajo deben tener en cuenta ciertos factores no económicos, los objetivos de la política social, causa en gran parte de la reglamentación anterior. Se trata de modificarla porque resulta mucho más costosa que las ventajas sociales que confiere. Sin embargo, en algunos países miembros, se han tomado recientemente medidas reforzando la regulación, como por ejemplo

- en EE.UU. el salario horario mínimo a escala federal ha sido aumentado en 1990 y en 1991;
- el subsidio de paro ha aumentado en Italia, Portugal y Austria, la duración del período en que se tiene derecho a percibirlo en EE.UU., y ambas cosas en Noruega y en Suiza;
- por fin, y es el evento más notable, el sistema salarial alemán se ha reorganizado después de la reunificación. En virtud de los acuerdos colectivos los salarios de la parte oriental deben alcanzar a los de la occidental hacia mediados de los años 90. Dado el enorme retraso en la productividad de aquélla, esto supone una grave amenaza a la producción y a la creación de empleo en el futuro previsible.

Sin duda, estas medidas han disminuido los incentivos a encontrar trabajo o han limitado la flexibilidad a la baja de los salarios.

Respecto a los *mercados de capitales*, la liberalización ha continuado en muchos países miembros, especialmente en los europeos, debido a la integración económica en esta región. También ha continuado en Japón, Canadá y Australia. Además de aumentar la competencia en el sector bancario, una buena parte de las reformas se encaminan a mejorar la vigilancia preventiva. Así, en EE.UU se han tomado medidas para facilitar el cierre de los bancos insolventes y reducir los incentivos perversos causados por el seguro de depósitos, que causaron la crisis de los "Savings & Loans" en los años 80. En la regulación de los mercados de capitales, se percibe, pues, una clara tendencia a la convergencia hacia un sistema más liberal, caracterizado por un retroceso de las restricciones administrativas y un refuerzo de la vigilancia prudencial.

Aparte de los mercados de trabajo y de capitales, la *desregulación* ha continuado en la Unión Europea (UE) y en muchos países tales como Japón, Canadá, Australia, Austria, Dinamarca, Nueva Zelanda, Noruega, España, Suecia, y (en parte debido a su situación inicial) en Grecia. En general, consiste en facilitar la concesión de licencias para aumentar el número de solicitantes (en transportes y fletes, producción de electricidad, servicios postales), en autorizar la competencia privada en segmentos del mercado hasta ahora monopolios del Estado (sobre todo en telecomunicaciones y producción de electricidad) y en suprimir controles de precios o a la entrada en el mercado (comercio al por menor, viviendas del sector público). El sector petrolero ha sido el principal objeto de la reforma, además del de servicios. Hay un sólo caso -Portugal- en el que la regulación se ha intensificado temporalmente. De todos modos, en todos los países miembros -sobre todo en Europa- subsisten muchas restricciones a las actividades del sector privado.

Muchos países han tomado medidas para intensificar la *competencia*, a saber la UE, Japón, Dinamarca, Grecia, Países Bajos, España; también -en vista de su futura adhesión a la UE- Finlandia, Noruega, Suecia, Suiza, y en especial Italia, el único país de la OCDE, junto con Turquía, donde hasta 1990 no existía legislación en materia de competencia. La nueva ley italiana cubre también las empresas públicas y ha creado una Alta Autoridad sobre Competencia. EE.UU. y Japón han agravado las penas por violaciones de la regulación. Los países de la OCDE han intensificado su convergencia al decidir codificar el conjunto de reglas de competencia.

Respecto a las *inversiones directas extranjeras*, como el grado de liberalización conseguido en los años 80, e incluso antes, era ya muy elevado, y dados los avances en la integración regional tales como ALENA, EEE, y los acuerdos bilaterales europeos entre la UE y sus futuros entrantes de la AELC y los países excomunistas de Europa del Este, quedaba relativamente poco que hacer en los últimos tres años.

Varios países miembros han empezado operaciones de *privatización* o han continuado realizándolas. Las más importantes sin duda son las de la Treuhandanstalt en Alemania Oriental. Francia, Bélgica, Portugal y Suecia han emprendido programas de privatización de gran envergadura. Gran Bretaña, Canadá, Australia, Grecia, Países Bajos y Nueva Zelanda han continuado sus programas de privatización. Estas, en general, tienen lugar en un número relativamente limitado de sectores, como banca y seguros, telecomunicaciones, correos, transportes marítimos y construcción naval. Las renacionalizaciones han sido poco frecuentes, siendo la principal excepción algunos bancos nórdicos en graves dificultades; de todos modos, esas renacionalizaciones son estrictamente temporales, y los bancos en cuestión serán vendidos en cuanto se saneen.

Para mejorar la *ratio* coste-eficacia del *sector público*, comprendidos los servicios, se han tomado diversas medidas de reforma de su gestión, tales como recurrir más a los mecanismos del mercado y reforzar la flexibilidad de la gestión. En el terreno de la sanidad pública, se han realizado numerosas reformas, entre ellas el nuevo sistema británico de afectación de recursos entre los suministradores fundado en sus costes y en la competencia. Pagos por utilización y cheques-educación [que el padre del alumno entrega al establecimiento educativo que elige para su hijo] se han establecido en ciertos casos en Dinamarca y en Suecia. Pero, en general, el empleo de mecanismos de mercado en el sector público no ha hecho más que comenzar.

Respecto a otras partes del sector público, la *reforma del sistema tributario* continúa estando a la orden del día en cierto número de países. Las más notables han tenido lugar en Suecia y en Noruega, donde las tasas marginales de impuesto sobre los rendimientos del trabajo se han rebajado y la base imponible se ha ampliado en 1991 en Suecia y en 1992 en Noruega. Han introducido también reformas fiscales Japón, Francia, Gran Bretaña, Canadá, Australia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Portugal y España. La amplitud de las reformas, sin embargo, se encuentra limitada por las ya realizadas y por la degradación de la situación y de las perspectivas presupuestarias [debida a la recesión] en casi todos los países miembros. De todos modos, en los sistemas tributarios aún quedan muchas distorsiones que favorecen al consumo a expensas del ahorro [como la exención de impuestos a los intereses de hipotecas y préstamos al consumo dentro de ciertos límites].

En estos tres años, la preocupación de la opinión pública por el *medio ambiente* ha hecho que las autoridades introduzcan o amplíen la legislación al efecto. El principio básico deseable sería "quien contamina, paga"; se observa una tendencia, relativamente limitada, a acudir a mecanismos de mercado para ponerlo en práctica. Así, en EE.UU. se está experimentando con la introducción de permisos de emisión de dióxido de azufre [anhídrido sulfúrico] enajenables.

Respecto a la *liberalización del comercio*, si se excluyen las medidas tomadas en el cuadro de las integraciones regionales [como consecuencia de la instauración del mercado único europeo, EEE, etc.], poco se ha hecho. Al revés, se han tomado medidas proteccionistas unilaterales en el sector del acero, en la agricultura y en la industria del automóvil (UE y EE.UU.), en textiles (Nueva Zelanda) y en máquinas herramientas (EE.UU.), y Japón ha emprendido su primera encuesta *antidumping* sobre el ferromanganeso. Parece, pues, que la política comercial durante estos tres años muestra que los viejos hábitos proteccionistas continúan, lo mismo que la influencia política de unos pocos intereses establecidos en algunos sectores. Igualmente, se mantienen los acuerdos supuestamente voluntarios de limitación de exportaciones y el recurso frecuente a mecanismos administrativos tales como acciones *antidumping*.

Aparte de reformas poco importantes en Japón, Australia y Turquía, medidas unilaterales de liberación comercial han sido muy poco frecuentes en la OCDE, lo que contrasta enormemente con los progresos considerables realizados en muchos países en desarrollo y en la mayor parte de los excomunistas.

III. COSTES Y BENEFICIOS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

Las reformas estructurales suelen tardar en producir sus efectos beneficiosos y, por el contrario, la transición al nuevo sistema supone necesariamente un coste inmediato. La opinión pública, y en especial las categorías de la población que tienen que adaptarse al cambio, pueden pensar que ese coste es superior al beneficio. Los factores enumerados a continuación complican

la tarea de los que tratan de convencer a los consumidores y a los contribuyentes de que los beneficios de las reformas estructurales superan a sus costes.

En primer lugar, a veces no es fácil calibrar los efectos de las reformas a causa de sus interacciones con el resto de la economía. La dificultad es aún mayor si la economía sufre simultáneamente un fuerte choque (como alteraciones en el tipo de cambio de su moneda, cambios en la relación real de intercambio, recesión, etc.) porque el público puede echar la culpa de las consecuencias del choque a la reforma estructural, y viceversa. Así, el aumento del paro en una recesión puede ser atribuido a medidas de liberalización del comercio internacional, si éstas se han tomado justo antes de la recesión.

En segundo lugar, al evaluar la reforma, hay que tener en cuenta las crisis que ha evitado. A fines de los años 70, muchas autoridades estaban preocupadas por las consecuencias de su política estructural sobre la economía. En gran parte de la OCDE, el gasto público aumentaba constantemente, la presión fiscal alcanzaba cotas difícilmente aceptables por la población y los déficit públicos se desbordaban. En algunos casos, las autoridades se enfrentaban a políticas sectoriales no sólo costosas, sino imposibles de mantener. En tales casos, el beneficio inmediato de la reforma fue probablemente el haber evitado las crisis causadas por esas políticas. Por ejemplo, la política estructural de Nueva Zelanda durante todo el período de la posguerra fue netamente intervencionista, y su economía fue una de las más protegidas de la OCDE, lo que coincidió con una baja relativa a largo plazo del nivel de vida; su PIB per cápita, uno de los más altos de la OCDE en los años 50, paso a ser uno de los más bajos en 1980.

En tercer lugar, es muy posible que en los países en los que esas políticas intervencionistas y proteccionistas sólo afectan a un pequeño número de sectores y no se sienten en el resto de la economía (lo que, sin duda, es el caso en la mayor parte de los países de la OCDE), los costes de esas políticas no sean muy visibles a escala global. De todos modos, en la mayor parte de los países de la OCDE, desde mediados de los años 70, tenía lugar una degradación de la actividad económica, unida a un gran número de rigideces estructurales. Además, la experiencia prueba que las economías con fuertes distorsiones obtienen resultados mediocres. Nueva Zelanda antes de la reforma era un ejemplo típico. Los enormes costes a corto plazo que los países excomunistas del centro y este de Europa tiene que absorber para librarse de las resultas de un sistema excesivamente rígido son otro ejemplo elocuente. Habida cuenta de la tendencia de los sistemas democráticos a producir presiones sobre los gobiernos para que intervengan en la economía de un modo o de otro, puede que sea necesario contrarrestar esta tendencia con un programa permanente de reforma estructural.

En cuarto lugar, los problemas estructurales afectan necesariamente a muchos aspectos microeconómicos, suponen un gran número de interacciones y pueden ser tratados de diversas maneras. En principio, sería deseable disponer de un cuadro general para efectuar la reforma, algo esencial en los países excomunistas citados, en los que el sistema existente se caracterizaba por una enorme rigidez. Sin embargo, en la mayor parte de los países de la OCDE, con frecuencia la reforma sólo puede realizarse de modo fragmentario, cuando consigue el apoyo político indispensable, lo que causa una serie de dificultades. Por ejemplo, si las reformas para aumentar la productividad de las empresas públicas dan lugar a despidos y las estructuras del mercado de trabajo no son lo suficientemente flexibles para absorber a esos trabajadores, puede que se agrave el paro estructural. En tales casos, la reforma en un sector sólo puede dar buenos resultados si es acompañada de reformas complementarias.

En quinto lugar, muchas reformas resultan en pesadas cargas sobre un número relativamente restringido de agentes económicos, beneficiados por las políticas anteriores, mientras que la reforma beneficia al conjunto de consumidores y de contribuyentes, de modo que cada ciudadano saca de ella un beneficio relativamente pequeño. Importa, pues, evaluar sus resultados lo mejor posible para evitar que se piense que las medidas anteriores protegían a los ciudadanos más pobres, aunque en realidad son los relativamente acomodados los que resultan más beneficiados.

En vista de estas dificultades, a veces es difícil medir los costes y beneficios de la reforma estructural.

1. Liberalización del comercio exterior, reforma tributaria y medio ambiente.

Quizás en el sector de la política comercial es donde más se han estudiado los costes y beneficios de la liberalización. Los estudios realizados muestran el gran aumento de la eficacia productiva, alcativa y dinámica que resulta de suprimir las prácticas comerciales restrictivas. Según una estimación; una liberalización multilateral total aumentaría el PIB de la OCDE en más de 700 miles de millones de dólares de 1988, alrededor del 10% del PIB de la zona, aun sin tener en cuenta los efectos dinámicos, a los que se atribuye un papel cada vez mayor en este tipo de cálculos. Incluso los primeros pasos hacia una liberalización, previstos en la Ronda Uruguay, resultarían para el conjunto del mundo en un beneficio de 274.000 millones de dólares de 1992, aun sin incluir los efectos de la liberalización del comercio internacional de servicios.

Las evaluaciones de las diversas medidas proteccionistas muestran que suponen cargas muy pesadas para los consumidores, con frecuencia muy superiores a la remuneración de los trabajadores con empleos protegidos por ellas. Así, la autolimitación de las exportaciones de coches japoneses a la UE ha aumentado el precio de éstos en un 33%, lo que ha permitido a los fabricantes europeos vender a precios mucho más altos.

La protección no sólo es costosa para el consumidor, sino que también lo es para el contribuyente. El apoyo de los gobiernos a las industrias nacionales se hace, con frecuencia, mediante subvenciones a cargo del presupuesto estatal. Por ejemplo, en 1992 las ayudas públicas a la agricultura han costado a los contribuyentes de la OCDE más de 160.000 millones de dólares. Las ayudas a la industria, a pesar de haber disminuido desde mediados de los años 80, son del orden de 65.000 millones de dólares al año, es decir, el 3,5 % del valor añadido por el sector manufacturero de la OCDE.

En los diez últimos años, se han elaborado muchos modelos, cada vez más complejos, para analizar los efectos de las reformas fiscales realizadas o en proyecto. Estos modelos, muy diversos, y fundados en hipótesis diferentes, producen resultados también muy diferentes. Sin embargo, todos tienen el mismo objetivo: evaluar el coste de las distorsiones debidas a los diferentes tipos impositivos según los factores y sus empleos. Así, en EE.UU., incluso después de la reforma de 1986, el sistema tributario favorece la inversión en viviendas, de modo que es superior en un 25% a lo que sería sin ese tratamiento privilegiado. Desde entonces, la mayor parte de las reformas tributarias se encaminan a rebajar y uniformizar los tipos impositivos y a ampliar la base imponible.

Hay pocos estudios sobre los costes y beneficios de emplear instrumentos económicos para proteger el medio ambiente, porque ese tipo de instrumento se ha empleado hasta ahora relativamente poco. [Curiosamente] Parece que los que más se preocupan de proteger el medio ambiente son muy reacios a emplear los mecanismos del mercado. Es de lamentar, porque las

posibilidades de acción en ese terreno parecen considerables. El ejemplo reciente más conocido es el sistema de permisos enajenables de emisión de dióxido de azufre [anhídrido sulfúrico, en la terminología química española] establecido en EE.UU. por la reforma, en 1990, de la Ley de Pureza del Aire. Según una estimación, el coste de su puesta en vigor podría ser de alrededor de 4.000 millones de dólares, a comparar con los 6-7 miles de millones que costaría reducir las emisiones mediante reglamentación administrativa.

2. Reformas del mercado de trabajo.

Las rigideces estructurales del mercado de trabajo, causa del aumento estructural del paro en casi todos los países de la OCDE, hacen necesaria su reforma. Las medidas actuales, que han causado esas rigideces, se dictaron para conseguir objetivos de política social. Es preciso, pues, comparar el aumento del empleo que se seguirá de la reforma estructural con sus efectos negativos sobre esa política social. De todos modos, hay serias dudas sobre la efectividad de esas políticas sociales; incluso algunas podrían considerarse contraproducentes.

Nueva Zelanda es el único país de la OCDE que ha emprendido una reforma completa del mercado de trabajo. Es demasiado pronto para evaluar sus costes y beneficios. Es, sin embargo, posible, comparando los comportamientos diferentes del mercado de trabajo en cada país y su evolución en el tiempo, llegar a ciertas conclusiones sobre el impacto probable de su reforma, teniendo en cuenta las diferencias institucionales entre los países, que se refieren al salario mínimo, a los sistemas de negociación, a la protección del empleo, al nivel y duración del subsidio de paro, a los criterios para tener derecho al subsidio, y a la variación (y, con frecuencia, al elevado nivel) de los tipos impositivos marginales sobre los trabajadores peor pagados, habida cuenta de la interacción entre el sistema impositivo y los subsidios [la "trampa de la pobreza" a la que nos hemos referido antes]. Es innegable que cuanto menos rígido y menos reglamentado es el mercado de trabajo, más rápido es el crecimiento del empleo. Además, en los países con salarios flexibles, subsidios de paro no generosos y empresas relativamente libres para contratar y licenciar trabajadores, la proporción de parados de larga duración es mucho menor. Este resultado es decisivo para evitar la pérdida de capital humano que supone el paro de larga duración.

Aparte del aumento de la demanda de trabajo derivado de una mayor flexibilidad del mercado de éste, la experiencia en los países miembros muestra claramente que las medidas que mejoran la calidad de la oferta de trabajo son beneficiosas tanto para el funcionamiento del mercado de éste como para los ingresos de los trabajadores. Como los cambios en la estructura de la economía son cada vez más rápidos, es necesario mejorar las cualificaciones de los trabajadores de cualquier edad mediante la formación profesional y el reciclaje. Sistemas de aprendizaje como el alemán facilitan el paso de la escuela al trabajo. Ciertas medidas activas, como las de los países nórdicos, obedecen a esta preocupación, incluso si han resultado demasiado ambiciosas al faltar la flexibilidad suficiente del mercado de trabajo.

3. Reforma del sector financiero.

La reforma del sector financiero durante los años 80 se propuso sobre todo dismantelar unos sistemas reglamentarios anticuados e ineficaces. Además, era preciso escalonar correctamente las medidas de desregulación según un criterio de eficacia para mantener el nivel necesario de reglamentación prudencial. Esta reglamentación es necesaria porque la supresión de restricciones puede resultar en incentivos a conductas indeseables que no se dan en un entorno muy reglamentado. De todos modos, el entorno antiguo, muy reglamentado, creaba incentivos para burlarlo.

Esta claro que la desregulación financiera ha dado resultados positivos en ciertos aspectos: los incentivos a ahorrar y la flexibilidad de las inversiones se han visto reforzados. Los ahorradores se han beneficiado de un más amplio abanico de colocaciones de sus ahorros y de rendimientos más elevados. La supresión de las restricciones cuantitativas al crédito y el desarrollo de los mercados de bonos y otros títulos han permitido a los prestatarios acceder más fácilmente a una financiación no racionada, ofrecida a los tipos de interés del mercado. La supresión general de los controles de cambios ha dado una mayor libertad en el terreno de las transacciones internacionales. Las medidas de desregulación, unidas al progreso técnico, han contribuido grandemente a una institucionalización del ahorro y a una mayor internacionalización de las carteras de los inversores. La disponibilidad creciente de instrumentos financieros -en particular, de los productos derivados- y de técnicas de cobertura ha facilitado la gestión de riesgos inherentes a las operaciones del mercado de capitales. Por fin, la liberalización y la globalización de los mercados financieros pueden imponer -en algunos casos, han impuesto ya- a las autoridades gubernamentales una útil disciplina en sus políticas macroeconómicas.

Aunque estos beneficios de la desregulación son evidentes, ha causado preocupación el hecho de que durante los años 70 y 80 a veces, los mercados han sufrido disfuncionamientos, tales como variaciones excesivas del precio de los activos y períodos de inestabilidad y de agitación. Estos eventos, unidos a una incapacidad temporal de los mercados financieros de corregir rápidamente las anticipaciones no conformes con la realidad económica, son consecuencias inevitables del entorno incierto en el que operan esos mercados, y no son imputables directamente a la liberalización. Es posible, aunque no ha sido probado de modo concluyente, que la desregulación financiera haya agravado estos problemas de inestabilidad (por otra parte, perturbaciones financieras episódicas han aparecido con regularidad en el sistema capitalista durante siglos, con independencia de sus sistemas reglamentarios). La experiencia varía según el país. En Nueva Zelanda las tensiones financieras derivadas directamente de la desregulación financiera (que tomó la forma de un big-bang en 1985) han resultado muy limitadas, mientras que en EE.UU. y en algunos países nórdicos el sistema bancario ha sufrido serios quebrantos a pesar de que sus reformas se hicieron más bien gradualmente.

La experiencia reciente no muestra que sea mejor que los mercados de capitales continúen estrechamente reglamentados, sino que prueba más bien lo siguiente:

- Primero, los riesgos de disfuncionamiento de los mercados de capitales se reducen al mínimo tomando medidas macroeconómicas sanas que aseguren un entorno económico estable, y en particular con un propósito firme y creíble de las autoridades monetarias de garantizar de un modo durable la estabilidad de precios.
- Segundo, un control prudencial eficaz de los mercados de capitales es indispensable -y quizá determinante- durante el proceso de liberalización financiera para eliminar las distorsiones creadas por el período precedente de excesiva reglamentación.
- Tercero, la reforma de una reglamentación omnipresente y que viene de antiguo puede tener como consecuencia un período difícil de transición. Esto no es una razón para diferir la reforma, ya que ello comporta el riesgo de aumentar el coste de la transición.

4. Privatización y reforma reglamentaria en el sector no financiero.

Muchos países han tomado medidas que juntan la privatización con la reforma reglamentaria en diversas combinaciones. Esas medidas se han tomado en un ambiente de descontento general suscitado por el mal funcionamiento de las empresas públicas y por la porción excesiva de recursos públicos que absorbían. En algunos casos, el cambio se inspiraba, en parte, en la reglamentación de otros países donde la industria en cuestión era de capital privado, pero reglamentada por considerarla un monopolio natural. Un ejemplo de los problemas de las empresas públicas tradicionales se contiene en un estudio de su funcionamiento en Gran Bretaña en los años 70, que mostró graves deficiencias, tales como una baja del 2% de la productividad en la industria del acero, del 7% en la del carbón, y del 12% en el servicio postal. Durante el mismo período, los costes unitarios subieron el 28% en los ferrocarriles, el 32% en el acero y el 32% en el servicio postal. En los sectores de crecimiento más rápido, dominados por las empresas públicas -aviación, telecomunicaciones, gas y electricidad-, el progreso tecnológico ha permitido la reducción de los costes reales, pero, de todos modos, los resultados han sido claramente inferiores a la media internacional. El estudio en cuestión atribuye esos resultados mediocres a cuatro causas fundamentales: efectivos excesivos, composición no óptima de la producción, mala elección de equipo y programas de inversión productiva mal diseñados.

El contexto industrial en el que tienen lugar las reformas es, con frecuencia, muy complejo, y el análisis de los resultados obtenidos debe tenerlo en cuenta. En general la privatización tiene lugar en dos tipos de situación: **1.** la privatización de empresas operando en mercados sometidos a la libre competencia, y **2.** la de empresas en entornos caracterizados por fallos más o menos graves del mercado. Para conseguir los mismos objetivos, algunos gobiernos han empleado medios distintos de la privatización, tales como modificar el cuadro presupuestario y organizativo de las empresas públicas. En las empresas que operan en sectores de libre competencia -como automóviles, industrias químicas y, en menor medida, el sector bancario- se han conseguido mejoras notables permitiendo a la dirección una autonomía plena sobre políticas de personal y de inversión, y señalándola objetivos claros como obtener un rendimiento suficiente del capital. Reformas análogas se han realizado, con resultados semejantes, en la prestación de servicios públicos, tanto en terrenos privalizables -tales como aeropuertos y reparación de carreteras- como en los ministerios tradicionales.

La experiencia de los países de la OCDE en materia de reformas prueba sin lugar a dudas que las empresas tanto públicas como privadas son más eficientes cuando actúan en mercados de libre competencia expuestos a la entrada de nuevos productores. Además, el fenómeno del monopolio natural juega un papel mucho menor del que se pensaba. Cuando se deja operar a las fuerzas del mercado en situaciones tradicionalmente consideradas como monopolios naturales, pueden resultar mejoras importantes de eficiencia y de bienestar para los consumidores.

Así, la desregulación de las compañías aéreas en EE.UU. ha permitido una baja en las tarifas de larga distancia (aunque las a corta han aumentado en relación con aquéllas) y el desarrollo de redes "en estrella" más eficientes. Al mismo tiempo, el servicio ha mejorado, en el sentido de que la frecuencia de los vuelos y las redes de líneas ofrecen más comodidad a la mayoría de los pasajeros, y el número de reclamaciones ha disminuido. A diferencia de las compañías subvencionadas o controladas por el Estado (que han sufrido pérdidas de eficiencia técnica largo tiempo), las compañías aéreas operando en mercados no reglamentados han registrado mejoras en la productividad. Hasta el momento, la seguridad ha continuado aumentando al mismo ritmo que antes de la desregulación. Los resultados de la desregulación del transporte aéreo en EE.UU. parecen muy positivos; un estudio los evalúa en 5.700 millones de dólares al año, repartidos

entre los consumidores de todos los mercados, salvo los de los vuelos de corta distancia menos utilizados.

En suma, las evaluaciones económicas de la desregulación de los transportes aéreos indican que esta reforma ha producido mejoras importantes para los usuarios. Se pueden sacar también dos enseñanzas complementarias.

En primer lugar, las reacciones a la desregulación del lado de la oferta han sido importantes, pero lentas en aparecer. La necesidad de proceder a importantes ajustes en la oferta no ha sido una sorpresa: era evidente que la capacidad de la red -que dependía antes de decisiones reglamentarias o de subvenciones- tenía que ajustarse a la demanda del mercado. Esos ajustes pueden considerarse como los costes tardíos de la reglamentación. Más exactamente, sólo se da uno cuenta de la pérdida de capital que supone la decisión de invertir en líneas no rentables (una decisión tomada en la época de reglamentación) en el momento de la desregulación, cuando el sector tiene que adaptarse a las condiciones del mercado libre.

En segundo lugar, los responsables se han encontrado frente a nuevos retos -principalmente en materia de políticas de competencia y de gestión de las infraestructuras públicas- a medida que el ajuste estructural iba progresando en su sector. Ciertos problemas de libre competencia aparecieron como consecuencia de la ola de fusiones en los años 80, de las relaciones verticales entre las agencias de viajes y las compañías aéreas surgidas en la nueva situación, y porque ciertas compañías parece que utilizaban sus sistemas de reserva de billetes para suprimir la libre competencia. Por esta y otras razones análogas, la desregulación de las compañías aéreas hace necesarias vigilancia y agilidad por parte de las autoridades gubernamentales durante el proceso de ajuste estructural.

Numerosas observaciones demuestran que en los sectores en que el mercado funciona satisfactoriamente, el darle pleno juego en los mercados de productos y de capitales favorece la aparición de empresas más eficientes y más sensibles a las demandas de los consumidores. El control del Estado resulta contraproducente, sobre todo porque en esos sectores apenas si se dan las ventajas del control público: capacidad de dirigir su acción hacia objetivos múltiples y sin relación con el mercado, un procedimiento de tomar decisiones más lento y fundado en la busca de un consenso, y un recurso masivo al control administrativo y a los incentivos. Estos medios pueden ser útiles para resolver los problemas de los organismos del sector público, pero no les permiten responder a las exigencias de un mercado en rápida evolución. En ciertos sectores de fuerte competencia y cambios rápidos, incluso las grandes burocracias del capital privado se han visto en dificultades para hacer frente a la competencia y están siendo reestructuradas.

En los sectores caracterizados por un fallo total o importante del mercado, la cuestión de la reglamentación y del control público es más compleja. Por ejemplo, en los sectores que conservan elementos de monopolio natural, como el agua y la electricidad, los resultados de los estudios empíricos sobre las diferentes formas de propiedad no son concluyentes: algunos se inclinan por la propiedad pública, otros por la privada, y otros no encuentran diferencias notables entre ambas. Aparte de sus características de monopolio natural, estos sectores, con frecuencia tienen otros puntos comunes: su mercado es relativamente maduro, en el sentido de que el producto o el servicio no es susceptible de innovaciones radicales y su demanda tiende a crecer a un ritmo determinado por la demografía y los ingresos de las familias. Sus tecnologías evolucionan, pero generalmente más bien con lentitud. Sean públicas o privadas, estas empresas tienen generalmente sistemas de organización semejantes, tales como un control centralizado de los costes, y acuden menos a incentivos financieros para motivar al personal.

Cuando los fallos del mercado justifican la intervención del estado mediante la reglamentación, o tomando control de la empresa, o recurriendo a ciertos mecanismos como pagos por utilización, mercados internos, mercados de derechos de propiedad, la cuestión fundamental va más lejos del régimen de propiedad, pública o privada. Se trata más bien de encontrar un conjunto de dispositivos de organización y reglamentación que inciten a los gerentes de la empresa a servir el interés público del modo más eficiente. Este problema se parece mucho al que se plantea en el sector privado, el de la gestión de la empresa: ¿cuales son los dispositivos institucionales mejores para ello? En el sector público, el proceso de reforma ha dado oportunidad para experimentar otros dispositivos de organización o de reglamentación recogiendo a veces las experiencias de otros países, como la fijación de un límite al alza de los precios y la reglamentación incitativa aplicados por British Telecom en 1984. En general, se admite que en las empresas que operan en un sector clave con fallos en el funcionamiento del mercado debe haber reglamentación o control por parte del Estado, mientras que, por el contrario, se admite la propiedad privada y la entrada libre de nuevas empresas en los sectores relacionados verticalmente con el anterior

IV. PERSPECTIVAS PARA EL PORVENIR: ENSEÑANZAS SOBRE LA REFORMA ESTRUCTURAL.

La enseñanza esencial de la experiencia, hasta la fecha, de la reforma estructural en la OCDE es doble: primero, las economías funcionan más eficazmente si se permite el libre juego de las fuerzas del mercado, y segundo, la reforma estructural puede mejorar notablemente el bienestar a largo plazo de los consumidores, aunque la transición puede resultar muy costosa. Además, el proceso de la reforma estructural interacciona con el resto de la economía. De esa interacción se desprenden las enseñanzas siguientes:

Enseñanza primera: descuidar los incentivos puede resultar muy caro.

Con el paso del tiempo, las medidas de reforma estructural pueden dar lugar a reacciones a largo plazo que perjudiquen su eficacia. La abolición total o parcial en los años 80, en casi todos los países miembros, de la reglamentación financiera en forma de control de créditos, de tipos de interés o de la entrada en el mercado ofrece un ejemplo particularmente interesante. Esta reglamentación creó fuertes incentivos a burlarla mediante innovaciones financieras o nuevos tipos de instituciones financieras. Los mercados, gracias a los progresos de la informática y de las telecomunicaciones, se mostraron muy eficaces al respecto. La reacción gubernamental a esos esfuerzos para burlar la reglamentación, inevitablemente con un cierto retraso [como en el del salvamento de las "Savings & Loans" norteamericanas al fin de los años 80], ha resultado en algunos casos en un gasto enorme a cargo de las finanzas públicas.

Otro ejemplo es la política agrícola comunitaria. El aumento de la oferta agrícola, consecuencia de precios altos garantizados, ha supuesto una carga muy pesada al presupuesto comunitario que ha obligado a las instituciones comunitarias a adoptar medidas de reducción de la producción, a reexaminar los precios garantizados o, en pocos casos, a permitir más juego al libre mercado.

Enseñanza segunda: cambios en la situación pueden hacer muy costosas medidas que parecían razonables.

Por ejemplo, muchos factores exógenos estructurales actuando durante décadas han aumentado el coste de las políticas agrícolas en la OCDE. Uno de ellos es la aparición de nuevos productores extranjeros que compiten con los de la OCDE. Como consecuencia, las presiones a

la baja causadas por los programas agrícolas de la OCDE en el mercado mundial se han visto aumentadas, lo que ha hecho subir el coste de los mismos.

Enseñanza tercera: retrasar la reforma para proteger intereses establecidos puede hacer más costosa la transición.

Por ejemplo, los acuerdos supuestamente "voluntarios" de limitación de exportaciones de coches japoneses a EE.UU. han supuesto una renta de unos 2.600 miles de millones de dólares a los fabricantes norteamericanos, y de unos 2.200 miles de millones a los japoneses, ambas a costa de los consumidores norteamericanos. Pero el efecto a largo plazo de esa limitación puede ser muy perjudicial para la industria norteamericana, al retrasar un ajuste inevitable.

Enseñanza cuarta: la integración internacional es inevitable, y contribuirá a mejorar la eficiencia aumentando la competencia.

Esa integración obliga a efectuar ajustes que perjudican ciertos intereses establecidos que tratan de influir sobre las autoridades para que se opongan o retrasen la integración. Recientemente, han tenido un cierto éxito en el terreno de la política comercial, aunque a la larga probablemente no podrán resistir las presiones a favor de un cambio estructural. Al mismo tiempo, como esas intervenciones se centran en los mismos sectores en los países miembros (agricultura, acero, construcción naval, textiles y confección), tienen tendencia a agravar las tensiones comerciales. Por el contrario la acción de las instituciones internacionales de integración como la EU, EEE, ALENA, etc. frena en parte esos comportamientos proteccionistas.

Enseñanza quinta: hay que tener muy presente el coste del ajuste.

En general, los beneficios de la reforma estructural aparecen poco a poco, mientras que sus costes se sienten en seguida. Es preciso no despreciarlos y elaborar la estrategia necesaria para hacerlos frente, para evitar que minen la adhesión del público a la reforma y, en consecuencia, su viabilidad. Los poderes públicos no siempre pueden prometer que nadie vaya a salir perjudicado, absorbiendo mediante impuestos una parte de los beneficios de la reforma y dedicándola a indemnizar a los perjudicados. Pero puede ser necesario tomar medidas en ese sentido, en especial cuando los perjudicados son los más pobres.

Enseñanza sexta: los progresos tecnológicos pueden hacer menos necesaria la intervención de los poderes públicos o cambiar su naturaleza.

En ciertos terrenos donde la intervención de los poderes públicos es general y viene de antiguo (en forma de propiedad estatal, o de reglamentación de precios, o de entrada en el mercado), han tenido lugar ciertas reformas, a partir de mediados de los años 70, promovidas por el progreso tecnológico, que han reducido la necesidad de intervención estatal. Un buen ejemplo es el sector de telecomunicaciones.

Enseñanza séptima: consideraciones presupuestarias pueden contribuir a limitar malas políticas estructurales.

Si los poderes públicos no están sometidos a limitaciones presupuestarias, difícilmente podrán evitar tomar malas decisiones en política estructural. Ante la necesidad de limitar el gasto presupuestario, las autoridades se ven obligadas a tomar decisiones difíciles, renunciando a un gasto popular para cubrir otro más necesario. Con todo, la continuación de las políticas agrícolas

-que han costado a los contribuyentes y a los consumidores de la OCDE 1.750.000 millones de dólares entre 1986 y 1991- prueba lo difícil que es renunciar a ellas, aunque su coste sea desproporcionado respecto a los beneficios que confieren al número relativamente limitado de familias agrícolas que los necesitan. Ello se debe a que su coste se distribuye entre un gran número de consumidores y contribuyentes, de modo que es poco visible.

Enseñanza octava: el sector de servicios será cada vez más el objeto de reformas estructurales.

Muchas de las reformas en el período 1990-93 se referían, directa o indirectamente, al sector de servicios. Esta tendencia parece que se mantiene. Hoy los servicios representan una parte importante y creciente de la producción y del empleo en la OCDE, y en muchos de ellos las rigideces estructurales y la protección frente a la competencia interior y extranjera son importantes, y más intensas que en la mayor parte de los otros sectores. Sólo una pequeña parte del sector de servicios está sometida a la competencia internacional, bien directamente, bien indirectamente a través de las inversiones directas extranjeras. A revés que en el caso de los bienes, el porcentaje de servicios de origen extranjero sobre el total consumido en el país no ha aumentado, e incluso puede que haya disminuido en algunos países. Estudios recientes sobre la productividad en el sector revelan grandes diferencias entre países sólo explicables por las diferencias entre sus reglamentaciones y el grado de exposición a la competencia. Está claro que se podrían conseguir mejoras notables de eficiencia gracias a un mayor sometimiento a la disciplina del mercado.

Enseñanza novena: factores no económicos pueden influir en la naturaleza y el ritmo de la reforma.

El ritmo de la reforma estructural depende, además de los factores citados, de consideraciones políticas: para que la reforma avance, tiene que gozar de una prioridad elevada en el programa político y estar apoyada por una voluntad política firme, ya que sus beneficios en muchos casos no aparecen inmediatamente.

Un buen ejemplo son las iniciativas políticas tomadas en los años 80, que han producido el mercado único europeo y el espacio económico europeo (EEE). Estos amplios programas de reforma estructural han avanzado porque se fundaban, en parte, en consideraciones no sólo económicas, sino también políticas.

Enseñanza décima: pueden producirse sinergias entre la reforma estructural y el entorno macroeconómico.

En teoría, debería darse una sinergia considerable entre el entorno macroeconómico y la reforma estructural: el funcionamiento macroeconómico es mejor en economías estructuralmente flexibles y el ajuste estructural es más fácil cuando la coyuntura macroeconómica es favorable. Sin embargo, en la práctica, el problema es más complicado. Cuando la economía funciona bien, se corre el riesgo de olvidar la necesidad de la reforma estructural, aunque entonces sea más fácil realizarla. Un ejemplo típico son las finanzas públicas. Hacia el fin de los años 80, la mayor parte de los países han visto aumentar de modo inesperado sus ingresos presupuestarios gracias a un crecimiento económico superior a la media, pero, en general, ese "regalo de los dioses" no se empleó en sanear el Presupuesto y reducir la deuda pública. Como consecuencia, en el período de vacas flacas que le ha seguido los países de la OCDE disponen de escaso margen presupuestario para realizar reformas estructurales.

Además, en períodos de recesión [como el actual], surgen fuertes presiones para aplazar la reforma estructural, fundándose en que los costes de transición agravarán la recesión, especialmente a causa de despidos suplementarios. No hay que despreciar el riesgo de minar la confianza de los consumidores a causa de despidos masivos, pero tampoco hay que abusar de este argumento. Además, como hemos visto antes, el aplazamiento de la reforma aumenta los costes de la transición. Por lo menos debería ser posible tomar ya las decisiones necesarias y empezar a realizar la reforma progresivamente, dando tiempo a los individuos a que se vayan adaptando al cambio.

V. PRIORIDADES DE ACCIONES FUTURAS.

A pesar de todo lo que se ha hecho desde el principio de los años 80, la reforma estructural es todavía parcial e incompleta.

Respecto al *comercio internacional*, la mayor parte de los países de la OCDE mantienen un núcleo de medidas intervencionistas difíciles de erradicar y que vienen de antiguo: el comercio organizado forma parte integrante del sistema. Se mantienen medidas proteccionistas selectivas que contrastan con los progresos realizados en la integración regional [como la de la UE y la del EEE], y más todavía con la voluntad de los países excomunistas de emprender amplios programas de liberalización de los intercambios internacionales. El que esta última liberalización continúe depende, en grado considerable, de las políticas que adopten la UE, los EE.UU. y Japón.

En *política agrícola* se ha progresado mucho menos. A pesar de las declaraciones de los gobiernos afirmando su voluntad de adaptar las políticas en vigor a las leyes del mercado y de reducir las ayudas, los progresos realizados han sido escasísimos en la mayoría de los países. Un hecho que pudiera ser muy positivo ha sido la decisión del Consejo de Ministros de la UE, en mayo de 1992 de reformar la política agrícola común. La reforma debería resultar en una reducción de las subvenciones a la exportación y en dejar más juego a las fuerzas del mercado, especialmente respecto a los cereales. Sin embargo, se mantiene sin cambios esenciales el sistema anterior, fundado en cargas variables [*prelevements*] sobre la importación y subvenciones a la exportación, que continuará limitando el papel de los mercados mundiales en la determinación de la producción en la UE. Se puede, pues, considerar lo realizado sólo como una primera etapa, y el progreso futuro continúa incierto.

Aún queda mucho por hacer respecto al *mercado de trabajo*. Para que el elevado nivel actual de paro pueda bajar, es indispensable que el escaso crecimiento actual de la producción aumente. Sin embargo, en la mayoría, si no en todos, los países miembros, especialmente en Europa, eso no bastará para rebajar el paro a niveles aceptables. En primer lugar las observaciones en la mayoría de los países miembros prueban que el elevado paro actual obedece sobre todo a causas estructurales, especialmente en Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Países Bajos y España. En segundo lugar, la solución, con las variantes apropiadas a cada país, consiste en una reforma general del mercado de trabajo, acompañada de sistemas de transferencia de ingresos [a favor de los perjudicados] y de medidas en el cuadro general de la acción gubernamental -macroeconómica y estructural- que activen el crecimiento económico.

En el contexto de los mercados de trabajo, se dan notables deficiencias en los sistemas nacionales de educación y de formación profesional en EE.UU., Francia, Gran Bretaña, Canadá, Australia, Irlanda, Portugal y España, especialmente respecto a los trabajadores menos cualificados.

Respecto a los *mercados de capitales*, la reglamentación puede intensificarse. El informe hace recomendaciones al efecto a EE.UU., Japón, Italia, Grecia, Islandia y Turquía, y en menor grado a Austria, Noruega y Suiza. Queda bastante por hacer, especialmente mediante cooperación multilateral, para mejorar los procedimientos de control prudencial preventivo.

Respecto a los *mercados de bienes y servicios*, el informe recomienda numerosas medidas de reforma para desarrollar e intensificar la competencia, especialmente en los de servicios. En muchos países -entre otros Japón, Alemania, Francia, Italia, Australia, Finlandia y Países Bajos- los sectores y empresas que producen bienes o servicios que no entran en el comercio internacional están, en general, protegidos frente a la competencia, de modo que sus costes son altos, su productividad débil y sus incentivos a innovar escasos.

Naturalmente, las medidas específicas que propone el informe para abrir los mercados y reforzar la competencia varían según el país, y sobre todo según la amplitud de las reformas ya realizadas. El informe propone medidas para continuar la desreglamentación a Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Dinamarca, Grecia, y Países Bajos; para reforzar la competencia, sobre todo a Países Bajos, pero también a Japón, Dinamarca, Grecia, España, Suiza y Turquía; para continuar con la privatización, a Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña, Australia, Bélgica, Grecia, Noruega, Portugal, Suecia y, sobre todo, a Turquía; y para reducir las ayudas al sector privado, a Irlanda, Noruega y Turquía.

En los últimos años, muchos países han considerado prioritaria la *reforma del sector público*, poniendo en vigor una serie de medidas tales como la liberalización de ramas de actividad tradicionalmente reglamentadas, privatización, introducción o refuerzo de la competencia, subcontratas de servicios, reforma de las políticas de tarifas, y mejoras en la composición de las inversiones públicas aplicando mejores criterios para la selección de proyectos o ampliando las posibilidades de elección.

Para impedir que aparezcan nuevas distorsiones que falseen los incentivos a trabajar o a ahorrar, se reconoce hoy que el saneamiento presupuestario -indispensable en la mayoría de los países- debe efectuarse sobre todo limitando el crecimiento a la larga de los gastos y no aumentando la carga fiscal.

Respecto a las *finanzas públicas*, el informe recuerda a muchos países la necesidad de reducir los déficit y recomienda una serie de medidas para reducir el gasto. En algunos casos, identifica posibilidades considerables de reforma tributaria. Cita dos problemas muy conocidos y persistentes: los altos tipos de imposición marginal (en Alemania, Francia, Dinamarca y Suecia) y la necesidad de ampliar la base imponible (en Japón, Francia, Gran Bretaña, Irlanda y Turquía).

Por último el informe, al referirse a cada país, recalca los problemas muy complejos que plantean la financiación y el funcionamiento de los *sistemas de protección social y sanitario*. Respecto a la primera, se recuerda a Alemania, Francia, Austria, Finlandia y Suecia que el problema de la financiación de los jubilados requiere una atención permanente. Igualmente, se debe dar gran prioridad a la reforma del sistema sanitario en EE.UU., Alemania, Francia y Suiza. Aunque este problema es el que ahora más atrae la atención, la formulación de nuevas políticas se encuentran todavía en su fase experimental.

Con gran frecuencia, el debate sobre la *ecología* parte de la base de que sus problemas sólo se pueden resolver con una mayor reglamentación. Sin embargo, estudios considerables apuntan a que los instrumentos económicos (impuestos, permisos enajenables, etc.) pueden alcanzar los

mismos objetivos con un coste menor. En cierto número de casos, limitado pero creciente, dichos instrumentos ya han sido utilizados con éxito, y parece que hay muchas posibilidades de ampliar su uso.

VI. CONCLUSIONES.

Fundándose en la evolución en los tres últimos años y en las perspectivas de evolución futura, se pueden formular tres observaciones generales. Primera, la reforma estructural en la OCDE ha afectado muchos terrenos, salvo en un pequeño número de países. Segunda, a pesar de algunos indicios de convergencia en ciertos campos de la actividad gubernamental, los progresos realizados varían mucho según los campos y países. Tercera, las posibilidades de extensión de la reforma son todavía considerables. En los mercados de productos, hay amplias posibilidades de extenderla en la agricultura, la liberalización del comercio internacional y el refuerzo de la competencia. En el mercado de trabajo, la persistencia de un nivel elevado de paro en muchos países muestra que necesitan medidas suplementarias de reforma sistemática, tanto respecto al mercado de trabajo mismo como a la política estructural en general. En las finanzas públicas, tanto desde el punto de vista de los ingresos como desde el de los gastos, queda también mucho por hacer.

Aparte de los progresos en curso en los terrenos tradicionales de la reforma estructural (desreglamentación, privatización, eliminación de las subvenciones a la exportación y de las ayudas directas, etc.), los gobiernos deben mejorar su capacidad de elaborar programas de acción en ciertos terrenos estructurales poco explorados (educación, gestión de empresas, innovación, desarrollo regional). Aquí el progreso de la reforma estructural no significa el abandono de las responsabilidades del gobierno central, sino una mejor delimitación de las fronteras entre las actuaciones de las administraciones públicas (central y regionales), sobre la base de una evaluación realista de lo que los responsables gubernamentales pueden realizar. Es también evidente que la reforma depende también de la formulación de dispositivos (limitaciones presupuestarias, obligaciones multilaterales) que limiten la influencia de intereses establecidos que intentan asegurarse rentas de situación. La OCDE tiene un papel que jugar en ese proceso de reforma, realizando análisis comparativos y atrayendo la atención sobre las iniciativas que den buenos resultados y que interesen al conjunto de los países miembros. La vigilancia multilateral dentro de la misma, bajo la forma de un examen mutuo de las políticas estructurales, puede ayudar a los países a no cejar en sus propósitos de avanzar en la reforma estructural.

LA REFORMA ESTRUCTURAL EN ESPAÑA.

[Como las reformas estructurales españolas descritas en este informe sólo cubren hasta 1992, y por otra parte "Cuadernos" ya se ha ocupado extensamente de ellas, nos limitaremos a reproducir la descripción de los problemas de la economía española y las recomendaciones sobre futuras acciones que el informe dirige a las autoridades.]

Problemas de la economía española y su contexto.

La economía española ha crecido de modo impresionante durante la segunda mitad de los años 80 (un 4,6% anual), lo que ha supuesto la creación de 2,5 millones de nuevos empleos no agrícolas, una notable ampliación de la base industrial y una clara mejora de la infraestructura. Sin embargo, la economía española en 1991 entró en una fase de desaceleración que ha mostrado los problemas macroeconómicos y estructurales del país. El programa de convergencia para 1992-96 reconoce la necesidad de una acción firme en esos terrenos para que la economía

pueda crecer satisfactoriamente. [Por desgracia, ese programa, hasta la fecha, en su mayor parte se ha quedado en agua de borrajas.]

Los problemas más graves son los elevados déficit presupuestarios y la fuerte inflación. La incapacidad de limitar el déficit en la pasada fase de prosperidad ha agravado el problema del saneamiento de la hacienda pública. A pesar de la presente desaceleración de la actividad, las presiones inflacionistas continúan muy fuertes [aunque desde fines del 92 han disminuido algo] a causa del rápido aumento de los salarios nominales y la falta de competencia en el sector de servicios. El déficit exterior corriente, a pesar de que ha bajado a consecuencia de las tres devaluaciones ocurridas desde septiembre de 1992, puede limitar el crecimiento a largo plazo, a menos que se refuerce la mejora reciente de la productividad. Para ello, es preciso limitar la subida de los costes de producción frenando los aumentos de salarios y reduciendo considerablemente el déficit público. Dado el alto nivel de paro y su reciente agravación, es cada vez más urgente emprender reformas estructurales para mejorar las condiciones económicas subyacentes, y en concreto para aumentar la competitividad del sector exportador.

El programa de convergencia para 1992-96, aprobado en abril de 1992, se propone remediar esos problemas. Se inscribe en el largo proceso de reforma empezado al principio de los años 80 en vista de la adhesión de España a la Comunidad Europea y continuado durante la segunda mitad de esa década. Su objetivo es preparar el terreno para que España pueda participar plenamente en las fases posteriores de la integración europea.

Medidas a tomar.

El saneamiento presupuestario es el objetivo central de la estrategia actual del gobierno, y parece que hay posibilidades de aumentar los ingresos fiscales y reducir los gastos. Los tipos impositivos españoles son muy semejantes a los de el resto de la UE, pero el fraude fiscal parece importante, y queda mucho por hacer para reducirlo. Una mejor coordinación entre la Administración central y las regionales podría ayudar a suprimir los dobles empleos en los servicios y reducir el número de funcionarios de la Administración central. También es posible mejorar la eficiencia de la Administración en la seguridad social y en el sistema sanitario. La Administración central está preparando un informe sobre el sector sanitario para emprender en él una reforma de gran envergadura. Sería necesario reducir las subvenciones a las empresas estatales y empezar a reestructurar -y, si es necesario, cerrar -rápidamente las que son regularmente deficitarias antes de acelerar el proceso de privatización.

Una mayor flexibilidad del mercado de trabajo debería tener efectos positivos importantes a medio plazo en la creación de empleo. El gobierno se propone suprimir las leyes corporativas que subsisten -las Ordenanzas Laborales- [dictadas por el régimen de Franco] que reglamentan estrechamente las condiciones del trabajo, los ascensos y las líneas de demarcación; prevé igualmente modificar el derecho a la huelga. Los progresos en la reducción de la segmentación del mercado de trabajo (ciertos grupos están muy protegidos, mientras que otros soportan el peso de la evolución en el mercado de trabajo) han sido más lentos [casi imperceptibles]. La limitación más estricta de los contratos temporales no ha sido acompañada por la reducción de la protección excesiva que disfrutaban los trabajadores permanentes mediante complejos obstáculos administrativos a los despidos e indemnizaciones de despido muy elevadas, que pueden alcanzar hasta el equivalente de tres años de salario. Para eliminar esta segmentación, es indispensable simplificar y acelerar el procedimiento de despido. Aunque cada vez está más claro que el presente sistema de negociación salarial semicentralizada no permite resolver los problemas causados por las grandes diferencias entre regiones y entre empresas, aún no se han tomado medidas para

modificarlo. Para evitar que la espiral inflacionista se acentúe, los agentes sociales deberían renunciar a las cláusulas de indiciación en los acuerdos salariales como ha ocurrido ya en la función pública. Por fin, los planes de reforma del INEM deben acelerarse, y se debe reforzar su función de busca de nuevos empleos para los parados.

Es necesario reforzar más la política de competencia; primero reduciendo los privilegios de los colegios profesionales y otros grupos organizados, y luego mejorando la colaboración entre las autoridades competentes del escalón central y sus homólogos regionales, y por último autorizando al sector privado a emprender la prestación de servicios (de utilidad pública, transporte, etc.). Sería posible mejorar la *ratio* coste/eficiencia en las empresas del sector público reduciendo los efectivos excesivos, alineando los salarios y otros elementos de la remuneración con los del sector privado y haciendo depender la evolución de los salarios de los resultados económicos de la empresa.

DEJANDO ATRAS LA RECESION

Juan Pérez-Campanero

La recuperación económica en Estados Unidos continúa procediendo a un ritmo notablemente sólido, como se ha señalado en diversas ocasiones en estas páginas. Pero la novedad que nos ha deparado los indicadores del primer trimestre es la confirmación de que Europa finalmente ha dejado atrás la fase recesiva y se adentra en el camino de la recuperación.

1. Una caracterización de la fase cíclica en Europa.

La recuperación económica en Europa y, en particular, en nuestro país, parece ya una realidad firme. Esta recuperación se ha manifestado de forma algo más sólida y algo más temprana de lo que la mayoría de analistas venían prediciendo. A lo largo de los últimos meses hemos tenido evidencia, en base a indicadores tanto del lado de la demanda como del lado de la producción, de que las economías europeas se comportaban con más vigor del esperado.

Las perspectivas de la economía mundial se han visto notablemente mejoradas por esta recuperación. Por primera vez desde 1990, el crecimiento del PIB en la OCDE se aproximará en 1994 a su tasa de crecimiento potencial. Los cuadros núms. 1 y 2 ilustran este cambio de perspectivas desde dos aproximaciones diferentes.

El cuadro núm. 1 recoge una serie de indicadores sintéticos del ciclo económico: crecimiento en la segunda mitad del último año, desestacionalizada y elevada a tasa anual, crecimiento potencial y output gap tal como lo evalúa el servicio de estudios de la OCDE, una caracterización del tono expansivo o contractivo de las políticas económicas (fiscal, monetaria y de tipo de cambio) en su impacto sobre el crecimiento, y una síntesis de la posición de las distintas economías industrializadas en 1994, en base a su tendencia reciente de crecimiento y a las previsiones de crecimiento para 1994 de J.P. Morgan Economic Research (muy similares a otras previsiones del sector privado, de organismos internacionales o previsiones oficiales).

Como puede verse, todas las economías del grupo "anglosajón" (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia, más Nueva Zelanda, no mostrada en el cuadro, además de Dinamarca y España, se encontrarán en 1994 en una fase de recuperación económica relativamente sólida. Pero también el resto de las economías europeas y la economía japonesa han pasado ya de la recesión a una fase de recuperación, con un crecimiento positivo y mayor al del año anterior aunque aun por debajo de la tendencia.

El cuadro núm. 2 documenta desde otra perspectiva la evolución de la percepción sobre el comportamiento económico de los principales países industriales (los del G-7 excepto Canadá, y un agregado más amplio representativo de las economías europea en su conjunto) referido al "consenso" o media de las previsiones del sector privado sobre el crecimiento del PIB en el año en curso, tal como se recopilan por Consensus Economics Inc. en la publicación mensual "Consensus Forecasts". La base de la encuesta que sirve para elaborar esta media es bastante

amplia, incluyendo a buen número de los principales servicios de estudios de las instituciones financieras y corporaciones no financieras (tanto internacionales como de ámbito puramente nacional), instituciones académicas (fundaciones y universidades) y servicios empresariales. El número de instituciones incluidas es de 30 para Estados Unidos, 21 para Japón, 27 para Alemania, 18 para Francia, 12 para Italia, y 36 para el Reino Unido. En el caso de España, la base de la encuesta no resulta tan representativa y por razones de homogeneidad no se ha incluido en el cuadro. Pero recopilaciones similares más representativas, como la que realiza mensualmente la revista *The Economist* en su "The Economists Poll of Forecasters" con las instituciones financieras internacionales, o la Fundación FIES con las instituciones financieras y académicas españolas, indican la misma tendencia que aquí se documenta.

Y esta tendencia aludida no es otra que el notable cambio en la percepción sobre las posibilidades de crecimiento en los principales países industriales. El paulatino pesimismo que se fue adueñando de la opinión internacional a lo largo del pasado año tuvo su punto de inflexión a principios de este año, momento a partir del cual las previsiones comienzan a ser cada vez más optimistas. Así, desde el verano de 1993 hasta final de año, la previsión media de crecimiento del PIB se revisa a la baja desde el 3% hasta el 2.8% para Estados Unidos, desde el 2.5% hasta 0.2% para Japón, desde el 0.7% hasta el 0.4% para Alemania, desde el 1.3% hasta el 0.8% para Francia y desde el 1.5% hasta el 1.3% para Italia. Para Europa en su conjunto, la previsión media baja desde el 1.5% hasta el 1.2%. A principios de este año se inicia el camino de vuelta, y la previsiones comienzan a revisarse sistemáticamente al alza para todos los países. Así desde su punto más bajo el pasado invierno hasta mayo de este año, las previsiones de crecimiento del PIB para 1994 han pasado del 2.8% al 3.6% para Estados Unidos, del 0.2% al 0.6% para Japón, del 0.4% al 0.8% en Alemania, del 0.8% al 1.5% en Francia, y de nuevo al 1.5% en Italia; para Europa en su conjunto la previsión ha mejorado tres décimas, para volver al 1.5% de hace nueve meses.

2. Los elementos de la recuperación económica en Europa.

Hay cuatro elementos que configuran las características esenciales de la recuperación económica en Europa, y que actúan con intensidad desigual en cada uno de los países que la integran: el aumento de las exportaciones, la recuperación del consumo privado, el final del ciclo recesivo de la inversión, y la acumulación de inventarios.

2.1. El tirón de las exportaciones.

Las exportaciones netas añadieron en 1993 alrededor de 1.5 puntos porcentuales al crecimiento del PIB en términos reales, y es probable que este año añadan más de medio punto adicional. Es posible que la distorsión de las estadísticas producida por la desaparición de las aduanas intracomunitarias haga que las cifras sesguen a la baja los números de importaciones, pero aun así la importancia del efecto es innegable. El gráfico núm. 1 recoge la evolución reciente de la balanza comercial europea, y documenta su notable mejoría en 1993.

Gran parte (posiblemente más de la mitad) de la mejora de las balanzas comerciales en Europa se debe a un efecto de demanda relativa, dada la profunda recesión vivida en Europa, y lo boyante de la demanda en la economía estadounidense y en los llamados países emergentes. Así, en 1993 el PIB crecía un 3% en términos reales en Estados Unidos, mientras que caía un 0.6% en Europa.

Pero también al efecto de precios vía tipo de cambio. La apreciación del dólar frente a las monedas europeas y, en particular, frente a las monedas de los países que devaluaron, han coadyuvado a mejorar la balanza comercial bilateral de Europa con Estados Unidos. El gráfico núm. 2 recoge esta relación, comparando la depreciación del ECU frente al dólar USA y la evolución de las importaciones de Estados Unidos procedentes de Europa.

El impulso al crecimiento proveniente de las exportaciones ha sido desigual en Europa, registrando los países periféricos y Alemania las mayores ganancias. Por un lado, los países cuyas monedas se devaluaron a lo largo de los dos últimos años (los países ibéricos y escandinavos, más Italia y el Reino Unido) han experimentado una clara mejora de la competitividad que se ha traducido en importantes ganancias de cuota de mercado y aumentos significativos de los volúmenes de exportaciones. Este es un hecho que ya he documentado abundantemente en números anteriores de esta revista. Baste ahora reseñar la imagen sintética que nos ofrece el gráfico núm. 3, que destaca la bien diferente evolución del tipo de cambio real en el "núcleo" y en la "periferia" de Europa.

Por otro lado, Alemania, cuya comercio exterior no depende tanto de los países que devaluaron y sí de los países de alto crecimiento. Alemania se benefició asimismo del boom inversor en Estados Unidos gracias a su especialización en producción de bienes de equipo.

2.2. La recuperación del consumo privado.

A lo largo de los primeros meses del año se ha observado que, contra la mayoría de los pronósticos, el gasto en consumo en Europa procedía a un ritmo notable. Ello refleja probablemente el efecto de las reducciones de tipos de interés, los incentivos fiscales en algunos países, y quizá la satisfacción de una demanda de adquisición de bienes de consumo duradero largamente contenida durante lo peor de la recesión.

Aun así, el entorno económico continúa en general siendo adverso para los consumidores: los salarios reales continúan desacelerándose, el nivel de empleo sigue en declive, y la doble restricción fiscal de los aumentos de impuestos y de los recortes en gastos sociales opera sobre la renta disponible en sentido desfavorable. Las previsiones sobre la evolución de la renta disponible en los cinco mayores europeos y su comparación con la evolución en los episodios cíclicos recientes, de acuerdo con la OCDE, queda recogida en el gráfico núm. 4. Como puede verse, es previsible que la renta disponible apenas se mueva en 1994 respecto a 1993, y que el próximo año sólo aumente ligeramente. Este comportamiento contrasta claramente con la evolución más favorable que registró la renta disponible en términos reales en la recuperación de las anteriores recesiones.

Para Europa en su conjunto, es difícil que esta ausencia de mejoría en la renta disponible se vea suficientemente compensada por una caída suficiente en la tasa de ahorro que anime el gasto de consumo. Como se indica en el gráfico núm. 5, la tasa de ahorro en las cuatro mayores economías de Europa continental apenas se encuentra un punto por encima de su nivel mínimo en los últimos veinte años, por lo que no cabe esperar que se reduzca en cuantía significativa.

Nuevamente, sin embargo, las diferencias infra-europeas en el comportamiento del consumo privado son notables, en base al comportamiento diferencial de dos tipos de factores. Por un lado, los factores fiscales. El grado de severidad de la política fiscal es muy variado hoy en Europa, y frente a países claramente decididos por los programas de reducción del gasto y de aumentos impositivos (como Alemania y el Reino Unido), tenemos a otros preocupados por añadir

una panoplia de nuevos programas "ad hoc" de gasto para apoyar el consumo y el empleo e incentivar el gasto (como por ejemplo, Francia). En su conjunto, probablemente seamos testigos de un paulatino deslizamiento de las posiciones fiscales (ajustadas de los efectos puramente cíclicos) hacia un tono algo más expansivo, pero observándose notables diferencias entre países. Otro factor importante es la evolución de los salarios reales. En países como España, el crecimiento continuado de los salarios reales ha impedido un desplome aún mayor de la masa salarial ante la caída del empleo y, con ello, un efecto negativo aún mayor sobre el consumo. La tendencia previsible en el futuro inmediato es la de una mayor moderación general del crecimiento salarial, desarrollo cuyo impacto sobre el consumo incidiría en sentido opuesto al de una mayor relajación fiscal.

2.3. El comportamiento de la inversión.

Probablemente lo peor ha pasado ya en cuanto al comportamiento de la inversión, y no volvamos a presenciar declives tan pronunciados de la actividad inversora como los que hemos registrado en los últimos trimestres.

Pero si bien el ciclo de la inversión ya ha tocado fondo probablemente o esté a punto de tocarlo, aún está muy lejano el momento en que la inversión pueda crecer a ritmos significativos. El grado de utilización de la capacidad instalada está en niveles mínimos en la mayoría de los países europeos, y con esta abundante capacidad excedentaria es impensable que la inversión pueda recuperarse a corto plazo. Como se documenta en el gráfico núm. 6, sólo en estos momentos está la tasa de utilización de la capacidad productiva en la industria empezando a remontar sus niveles de mínimos cíclicos, y parece, en base a las correlaciones históricas, aún muy alejado el momento en que la inversión pueda empezar a crecer a una tasa superior a la del PIB para enjugar una necesidad de capacidad productiva.

También en este ámbito son muy diversas las situaciones en los distintos países europeos. Pero globalmente, es probable que la aportación de la inversión al crecimiento del PIB sea este año nula.

2.4. Una positiva contribución de los inventarios.

Durante 1993, las agudas caídas de la producción motivaron un proceso de reducción de los inventarios. En conjunto, la desacumulación de inventarios contribuyó un -0.7% al crecimiento del PIB en Europa el pasado año.

Pero ese mismo proceso de desacumulación de inventarios probablemente ha ayudado que su nivel sea en este momento más proporcionado con el de las ventas finales, y por tanto ha contribuido a animar la confianza empresarial. La contribución de los inventarios al crecimiento del PIB será probablemente positiva, y su orden de magnitud cercano al medio punto porcentual. A medida que se difunde la confianza empresarial en la fortaleza de la demanda final, veremos una genuina ampliación de inventarios en la mayor parte de las ramas de negocio.

CUADRO NUM. 1

INDICADORES DEL CICLO ECONOMICO						
Caracterización cíclica(*) Monetaria	Crecim. PIB medio 2ª mitad 1993 % anualizado(**)	Crecimiento potencial 1994(***)	Output gap en 1994 %(***)	Tono de políticas		
				Fiscal	Tipo	
	cambio					
USA	Recuperación robusta	4,9	2,2	0,8	-	-
JAPON	Recuperación débil	-0,6	4,3	-6,8	+	+
ALEMANIA	Recuperación débil	0,7	2,3	-3,6	-	+
FRANCIA	Recuperación débil	0,8	2,1	-5,8	+	+
REINO UNIDO	Recuperación robusta	2,5	2,0	-6,9	-	+
ITALIA	Recuperación débil	0,7	2,3	-3,4	0	+
CANADA	Recuperación robusta	2,9	2,8	-9,4	-	-
AUSTRALIA	Recuperación robusta	3,9	2,0	-0,6	+	-
BELGICA	Recuperación débil	-2,0	1,7	-3,8	-	+
FINLANDIA	Recuperación débil	2,8	1,2	-19,1	-	+
DINAMARCA	Recuperación robusta	8,5	2,0	-0,0	+	+
HOLANDA	Recuperación débil	0,2	1,5	-12,7	-	+
ESPAÑA	Recuperación robusta	0,4	2,6	-9,3	0	+
SUECIA	Recuperación débil	2,1	-0,5	-5,0	+	+
SUIZA	Recuperación débil	0,8	1,1	-7,7	-	+

(*) Se utilizan cinco caracterizaciones, todas aplicadas al crecimiento interanual del PIB en 1994:

I: Recesión - Crecimiento negativo del PIB.

En el resto de caracterizaciones, el crecimiento es positivo:

II. Recuperación débil - Crecimiento superior al del año anterior y a la tendencia.

III. Recuperación robusta - Crecimiento superior al del año anterior y a la tendencia.

IV. Expansión madura - Crecimiento superior a la tendencia, pero inferior al del año anterior.

V. Recesión de crecimiento - Crecimiento inferior a la tendencia y al del año anterior.

(**) Crecimiento del 1993 para Bélgica.

(***) Estimaciones del output potencial de la OCDE, tomadas de los disketes que acompañan a la edición de diciembre de 1993 del *OECD Economic Outlook*.

(****) Tono de las políticas económicas:

+ Indica un cambio hacia un tono más expansivo de la política sobre el crecimiento;

- Indica un cambio hacia un tono más expansivo.

0 Indica que no ha cambiado la influencia.

· Las categorías fiscales están basadas en las acciones discrecionales para 1994.

· Para la categoría monetaria: + indica que el próximo movimiento en los tipos de interés es a la baja; - indica que es al alza.

· Las categorías para el tipo de cambio están basadas en la evolución del tipo de cambio efectivo real (índices de J.P. Morgan) en el último año: si la variación está en un rango de $\pm 5\%$ range, el tipo de cambio tiene una influencia neutral; una apreciación $\geq 5\%$ indica una influencia contractiva; $\leq 5\%$ una influencia expansiva.

Fuente: J.P. Morgan Economic Research.

CUADRO NUM. 2

LA EVOLUCION DEL CONSENSO DEL SECTOR PRIVADO SOBRE EL
CRECIMIENTO DEL PIB EN 1994

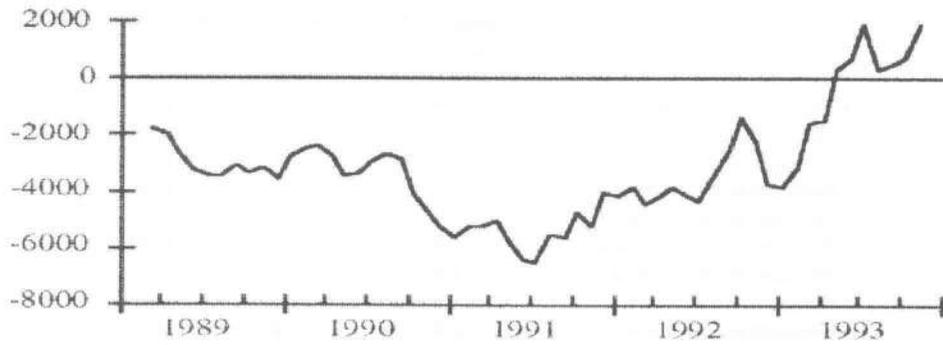
	USA	JAPON	EUROPA(*)	ALEMANIA	FRANCIA	ITALIA	REINO UNIDO
Agosto 1993 . . .	3,0	2,5	1,5	0,7	1,3	1,5	2,6
Septiembre	2,8	2,3	1,4	0,7	1,2	1,5	2,6
Octubre	2,8	1,4	1,3	0,8	0,8	1,4	2,6
Noviembre	2,8	1,1	1,3	0,6	0,8	1,4	2,6
Diciembre	2,9	0,6	1,2	0,4	0,9	1,3	2,9
Enero 1994	2,8	0,2	1,2	0,4	0,9	1,6	2,5
Febrero	3,3	0,2	1,2	0,5	1,0	1,4	2,6
Marzo	3,6	0,3	1,3	0,5	1,2	1,4	2,6
Abril	3,7	0,6	1,3	0,5	1,4	1,4	2,7
Mayo	3,6	0,6	1,5	0,8	1,5	1,5	2,7

(*) Europa incluye a Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, más Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia y Suiza.

Fuente: Consensus Economics Inc.

GRAFICO NUM. 1

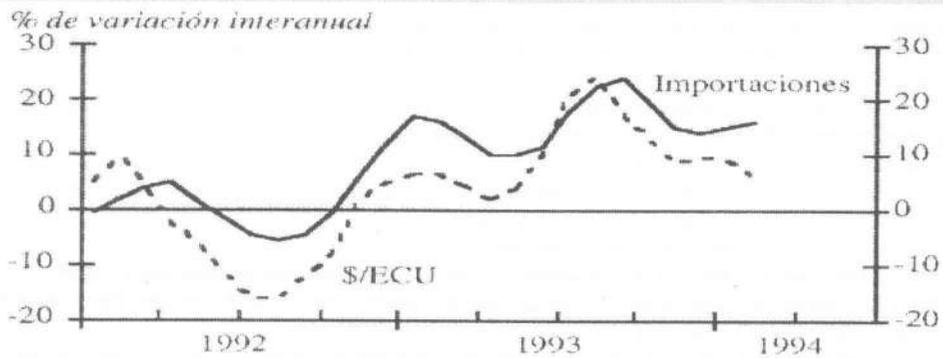
BALANZA COMERCIAL EUROPEA
Millones de ECU, media móvil de 3 meses



Fuente: J.P. Morgan Economic Research

GRAFICO NUM. 2

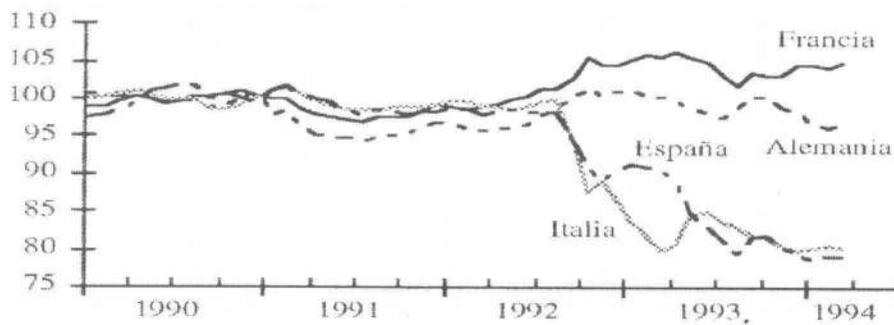
IMPORTACIONES DE USA PROCEDENTES DE EUROPA,
Y EL TIPO DE CAMBIO \$/ECU



Fuente: J.P. Morgan Economic Research

GRAFICO NUM. 3

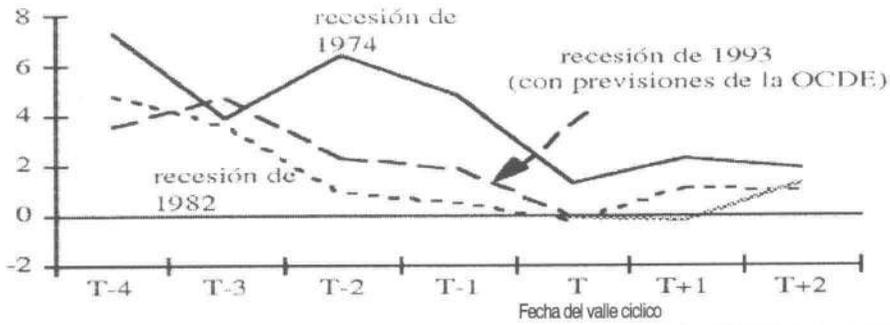
INDICES DE TIPO DE CAMBIO REAL
1990=100



Fuente: J.P. Morgan Economic Research

GRAFICO NUM. 4

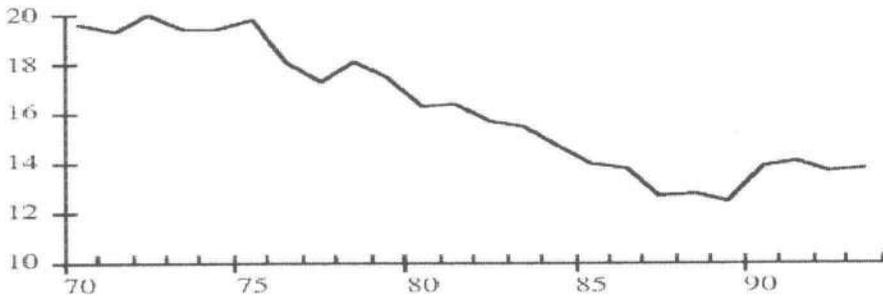
RENTA REAL DISPONIBLE EN LOS CINCO MAYORES PAISES EUROPEOS
% de variación interanual



Nota: Los cinco países son Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España
Fuente: J.P. Morgan Economic Research

GRAFICO NUM. 5

TASA DE AHORRO: ALEMANIA OESTE, FRANCIA, ITALIA, ESPAÑA
% de la renta disponible



Fuente: J.P. Morgan Economic Research

GRAFICO NUM. 6

UTILIZACION CAPACIDAD INSTALADA
Y PARTICIPACION DE LA INVERSION EN EL PIB
%



Fuente: J.P. Morgan Economic Research

SISTEMA FINANCIERO

LA CRISIS DEL MERCADO DE DEUDA

Analistas Financieros Internacionales, S.A.

Introducción.

La crisis de los mercados de deuda internacionales ha tenido su continuidad a lo largo de los meses de marzo, abril y mayo, alcanzando su máxima intensidad a finales de marzo y a comienzos de mayo. Algunos de los factores que propiciaron la crisis de febrero siguieron presentes durante el mes de marzo: (1) la tendencia al alza de los tipos a corto de Estados Unidos se consolidó, con una nueva elevación de 25 p.b. del nivel objetivo de los fondos federales; (2) los agregados monetarios en Alemania siguieron creciendo a ritmos muy superiores a la "admisible" por el Bundesbank y (3) el contencioso comercial entre Estados Unidos y Japón, sin visos de solución a corto plazo tras la dimisión del primer ministro nipón, siguió frenando la evolución alcista del dólar. Sin embargo, desde el comienzo del mes de abril se pusieron de manifiesto algunos factores positivos. En primer lugar, los descensos de tipos oficiales del Bundesbank, que interpretamos como un intento del banco central germano de reconducir a la baja unas expectativas del mercado demasiado poco bajistas para sus tipos de interés, se han intensificado. Con el descenso del Bundesbank se abrió la posibilidad de una nueva ronda de descensos de tipos de referencia en los países europeos (incluido el Banco de España). Además, en este período se produjo un cierto desmarque entre la evolución de los mercados de deuda europeos y el norteamericano: a final de marzo la curva de rentabilidades americana se tensó en cerca de 50 p.b. en prácticamente todos los plazos, desde el 3 al 10 años, mientras que las rentabilidades de la deuda germana, aunque con mucha volatilidad en este mes, se situaron en niveles similares a los de mediados de marzo.

Dado que este proceso de crisis ha estado acompañado de una relajación monetaria intensa en Europa y España, se ha producido una ampliación considerable de las pendientes de las curvas de rentabilidad en toda Europa -en España el diferencial de TIR 10-3 se ha elevado hasta 112 p.b en los primeros días de mayo, desde el valor medio de 85 p.b. que presentaba a mediados de abril-, y ha permitido un desarrollo menos negativo de las rentabilidades en el extremo corto de la curva. Consideramos la debilidad mantenida por el mercado explicada por una conjunción de factores: aparte de la posición deteriorada de las carteras de deuda, y del desajuste del dólar -que no ha satisfecho el camino de apreciación natural que debía sufrir, impidiendo la desvinculación entre las rentabilidades de la deuda americana y europea-, pensamos que los mercados europeos han perdido también parte del criterio acerca del nivel de los tipos de interés consistente con la situación del ciclo económico. A este respecto, ha tenido lugar una crisis de expectativas: prácticamente ha sido nula la confianza del mercado acerca de avances adicionales en los procesos de relajación monetaria, y ello ha sido crucial, puesto que el mercado ha anticipado un escenario de tipos a largo plazo totalmente perjudicial para el inicio de un proceso de reactivación.

Ha sido precisamente sobre estas expectativas confusas del mercado sobre las que han tratado de hacer los bancos centrales una llamada de atención: en este sentido interpretamos la actuación

coordinada de los bancos centrales en defensa del dólar, así como los avances adicionales en las reducciones de tipos oficiales en Europa. Estas actuaciones de los bancos centrales son, en nuestra opinión, el resultado de una doble preocupación: la evolución de las economías precisa de continuidad en los descensos de los tipos de interés, sobre todo en el contexto deflacionista actual; por otra parte, los actuales niveles de los tipos de interés reales a largo plazo, que no facilitan el proceso de reactivación, hacen convenientes señales claras por parte de las autoridades europeas que pongan de manifiesto las consecuencias de la asincronía de los ciclos europeo y estadounidense. Este elemento, pensamos debe incidir en una reformulación de las expectativas del mercado, aparte de que ya por sí -al haber permitido la formación de una curva de rentabilidades positiva en todos sus tramos- deba facilitar una recuperación del mercado al minorar considerablemente el coste de financiación de las posiciones de deuda.

A este respecto, ha sido importante la intensificación que a nivel europeo se ha producido en los procesos de relajación monetaria por parte de los bancos centrales: el Bundesbank ha impreso recortes sustanciales al tipo de sus repos, y ha rebajado en 50 p.b. sus tipos de descuento y lombard. El Banco de España se ha sumado a estos movimientos recortando en dos ocasiones el tipo de su subasta decenal -hasta el 7,50%-. También la Reserva Federal ha elevado en 50 p.b. el tipo objetivo de los fondos federales, así como la tasa de descuento, lo que pensamos crea un contexto más favorable para un ajuste necesario de la variable tipo de cambio que permita desvincular la evolución de los mercados de deuda europeos de la americana. A pesar de estos mensajes de los bancos centrales, la respuesta de los mercados de deuda no ha sido positiva en principio. No pensamos que ello pueda deberse a una falta de credibilidad acerca de la fundamentación de estos procesos de relajación monetaria, sino a la situación aún no saneada de las carteras que origina la insuficiencia de una demanda importante. Sin embargo, pensamos que esta reacción de la Reserva Federal tensionadora en tipos, unida al mensaje que están enviando al mercado los bancos centrales europeos constituyen, en nuestra opinión, la conjunción necesaria para permitir la normalización de los mercados internacionales de deuda.

De esta forma, somos más positivos respecto al inicio de un proceso importante de descenso de rentabilidades en toda Europa, que vendría de la mano de una cierta corrección de las rentabilidades también en EE.UU. Esta normalización, unida a la transmisión de las bajadas de tipos a corto, que debe producirse a toda la curva de rentabilidades, nos ha llevado a elevar la duración corregida de nuestra cartera ideal -con horizonte de 12 meses-: hasta 3,51 desde 3,12. En concreto, elevamos el peso del cinco y diez años, y minoramos el tres años. La mayor concentración de posiciones pensamos debe seguir mantenida en el tramo medio de la curva: éste debe favorecerse simultáneamente de la normalización del extremo largo de la curva, así como de las bajadas de tipos a corto -que de momento han sujetado las rentabilidades del tres años, pero no del cinco-.

Al igual que ya ocurriera en febrero, en el mes de marzo han sido las carteras con menor duración las que mayor rentabilidad han registrado. Así, el índice AFI de repos a un día ha aumentado un 8,4% mensual anualizado, frente al 7,3% del índice de letras del Tesoro y el -6,9% del de deuda del Estado. Con todo, en términos interanuales el índice de deuda sigue liderando con más de un 22% de rentabilidad acumulada, frente al 13,4% de las letras y el 11,1% de los repos a un día. En el mes de abril, y en lo transcurrido de mayo han vuelto a ser las carteras con menor duración las que mejor comportamiento han mantenido: el índice AFI de repos a un día ha sido el que ha proporcionado una mayor rentabilidad mensual anualizada, un 8,3% , frente a un 8,0% del índice de letras, y a un -4,4% del índice de deuda en abril, que aún peor desarrollo ha tenido en la primera quincena de mayo con una rentabilidad mensual anualizada del -17,6%). En términos interanuales, sigue siendo el índice de deuda el que mayor rentabilidad

proporciona, si bien se observa en mayo una importante caída de la rentabilidad diferencial que mantenía en relación a los de letras y repo a un día. Esta caída la atribuimos a la importante ampliación de diferenciales de rentabilidad a largo plazo con Alemania (hasta 300 p.b.) que ha tenido lugar en los primeros días de mayo a raíz de la crisis política.

CUADRO NUM. 1

ESTRUCTURA POR TENEDORES DEL SALDO VIVO DE BONOS Y OBLIGACIONES DEL ESTADO (m.m. de pesetas)									
	1991	1992	1993	E-94	F-94	M-94	A-94	Variación A-94/D-93	6 Mayo 94
BE (cartera ajustada)	320,8	375,4	444,7	495,5	500,1	505,6	500,0	55,3	-
Entidades Financieras	3164,6	4450,2	5517,2	5039,3	6108,3	6148,6	6675,9	1158,7	-
No Residentes	2078,9	1778,9	7059,3	8143,2	7738,0	6772,7	6288,2	-771,1	6096,9
Público	1303,1	1411,3	1310,1	1621,9	2015,8	2015,5	1978,3	668,2	-
TOTAL	6867,3	8015,8	14331,3	15299,9	16362,2	15442,4	15442,4	1111,1	-

Nota: Saldos en firme (ajuste de Saldos Netos con Cesiones de Titulares y No Residentes).

Fuente: Elaboración Propia.

CUADRO NUM. 2

EVOLUCION EN 1994 DE LOS INDICES AFI Y DE LAS CARTERAS RECOMENDADAS					
	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	DIC-ABRIL
INDICES DE MERCADO					
Indice de repos	9,77%	8,40%	8,47%	8,29%	8,73%
Indice de letras	7,96%	6,76%	7,23%	8,07%	7,50%
Indice deuda a M y L	25,78%	-30,13%	-7,38%	-4,42%	-6,08%
Indice zona: 3 años	14,10%	-9,45%	5,51%	4,71%	3,36%
5 años	22,39%	-24,51%	-2,45%	-3,88%	-3,52%
10 años	30,36%	-43,83	-19,76%	-11,44%	-15,07%
15 años	48,59%	-53,21%	-32,20%	-31,34%	-24,57%
INDICES DE REFERENCIA					
Indice Mercado Monetario	8,87%	7,57%	7,89%	8,16%	8,12%
Indice tipo FIM	17,54%	-14,34%	-0,56%	1,06%	0,29%
CARTERAS RECOMENDADAS					
Cartera Ideal AFI	19,28%	-13,72%	-2,37%	-1,31%	-0,21%
Indice SAID	14,44%	-10,81%	13,46%	8,49%	5,87%

Fuente: AFI.

GRAFICO NUM. 1

INDICES AFI DE DEUDA A MEDIO Y LARGO PLAZO POR TRAMOS

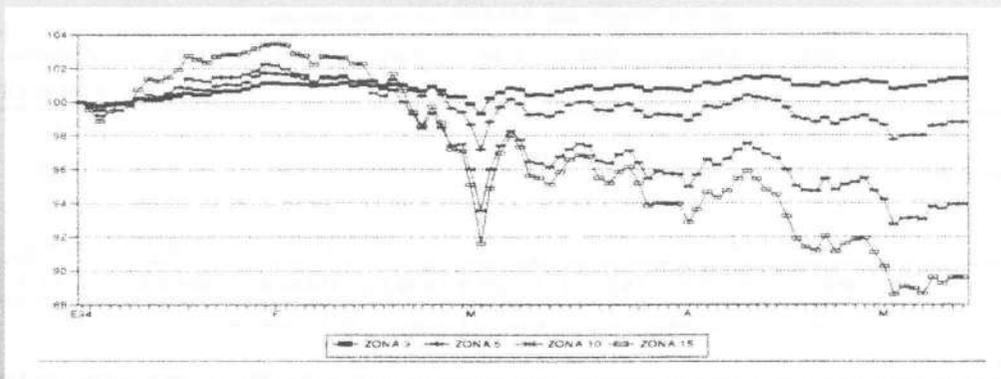


GRAFICO NUM. 2

RENTABILIDADES REFERENCIA A 3 Y 10 AÑOS DEUDA PUBLICA ESPAÑOLA

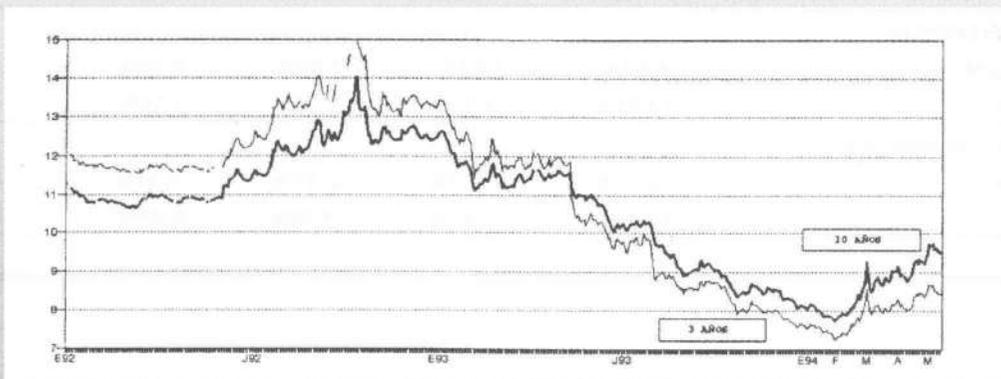
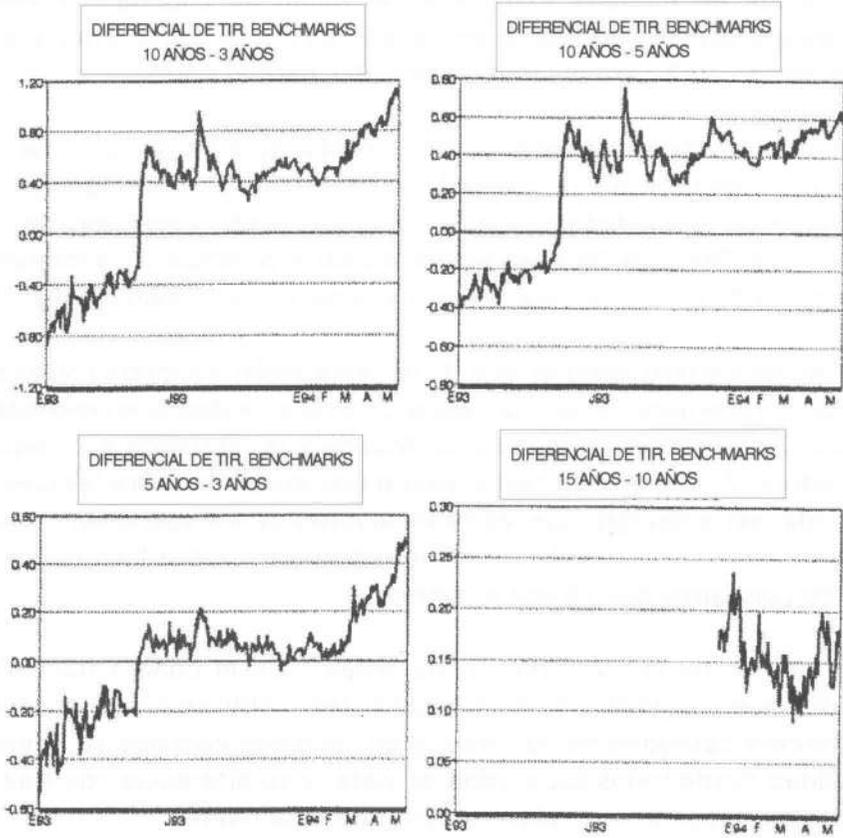


GRAFICO NUM. 3



MOODY'S CONFIRMA UNA Aa2 PARA ESPAÑA

José Manuel Rodríguez Carrasco

La cascada de noticias políticas del comienzo de mayo provocó una serie de perturbaciones en nuestros mercados financieros, acompañadas del rumor de una posible revisión a la baja del "rating" de la deuda en moneda extranjera del Reino de España. La agencia Moody's desmintió rápidamente la especie que había empezado a circular y confirmó que la calificación para España seguía siendo Aa2 para el largo plazo y P-1 para el corto.

¿Qué se encierra detrás de estas letras y por qué Moody's ha decidido tal calificación? El "rating" o calificación no es más que un juicio de valor emitido por una agencia independiente, y en el caso de Moody's de propiedad privada, sobre la voluntad y capacidad de un determinado deudor, en esta ocasión el Reino de España, de reembolsar el principal y los intereses de la deuda que ha sido objeto de calificación, de acuerdo con sus términos y condiciones.⁽¹⁾

Conviene resaltar del párrafo anterior que **1.** la calificación no intenta valorar al emisor, el Reino de España, como tal emisor, sino una deuda concreta: la deuda en moneda extranjera de España a largo plazo. **2.** Al realizar la calificación Moody's no pretende aconsejar una posición compradora o vendedora. **3.** Tampoco intenta realizar una auditoría sobre las cuentas del estado español. No cabe duda, sin embargo, que las calificaciones de las agencias, conocidas también como el quinto poder, tienen una manifiesta influencia sobre los posibles inversores, y son un indicador del nivel de confianza que ofrece el emisor.

¿Cuál es el significado de la combinación de letras? En el cuadro núm. 1 aparecen los diferentes significados que otorga Moody's para sus siglas. Como se puede observar la deuda de España está en la tercera categoría de su clase, y en términos verbales se puede decir que su deuda es de alta calidad desde todos los puntos de vista, y su diferencia con Aaa, es que puede tener algún elemento de riesgo a largo plazo mayor que esta última.

La opinión de Moody's sobre la deuda se basa en un extenso informe sobre España que incluye los siguientes apartados: **a.** Situación actual. **b.** Situación a medio y largo plazo. **c.** Evolución política. **d.** Las bases económicas. **e.** Perfil de la deuda.

Lo novedoso del informe Moody's sobre España es que comparte el diagnóstico de la situación económica de nuestro país con diversos informes de tipo oficial, pero con la ventaja en el caso de Moody's, que está ofreciendo argumentos a posible inversores para tomar una decisión sobre nuestra deuda.

(1) Para una referencia más amplia sobre las agencias de calificación se remite al lector a Papeles de Economía Española N. 54, donde aparece dos artículos que tratan con más detalle la función de las agencias.

Situación actual. Las primeras líneas de este informe son lacónicas y apenas dejan lugar a matizaciones: "España sufre una seria crisis económica. El declive de un 1% en el PIB durante 1993, marca la más profunda recesión del país en tiempos recientes". Esta recesión refleja serios desequilibrios macroeconómicos que España debe apresurarse a corregir. El país ha sufrido un retroceso en su competitividad desde el momento de su adhesión al Mecanismo de Tipo de Cambio Europeo 1989, aunque últimamente debido a un 30% de devaluación de la peseta las exportaciones han contribuido a un crecimiento del PIB en dos puntos y medio.

CUADRO NUM. 1

Comparación de los símbolos de Moody's		
Plazo	Símbolos	Características
Largo plazo	Aaa	Calidad óptima
	Aa1	Alta calidad
	Aa2	
	Aa3	
	A	Buena calidad
	Baa1	Calidad satisfactoria, que disminuirá con un cambio de circunstancias
	Baa2	
	Baa3	
	Ba1	Moderada seguridad; mayor exposición frente a factores adversos
	Ba2	
	Ba3	
B1	Seguridad reducida. Mayor vulnerabilidad	
B2		
B3		
Caa	Vulnerabilidad identificada	
Ca	Retraso en pagos	
C	Pocas posibilidades de pago	
Corto plazo	P-1	Alto grado de solvencia
	P-2	Fuerte capacidad de pago
	P-3	Capacidad satisfactoria. Elementos de vulnerabilidad
	N-P	Capacidad de pago inferior a la de categorías anteriores

Otros indicadores sobre los que trata el informe se refieren al paro que se estima que crecerá hasta el 24% este año 94. El déficit presupuestario, valorado en un 7,3% en 1993, difícilmente bajará del 6,5% durante este ejercicio. La formación de capital volverá a caer de nuevo, aunque a un ritmo inferior al del año 1993, en el cayó un 12%.

La solución de los problemas de España pasan por equilibrar dos objetivos en conflicto uno con otro: por un lado el paro requiere una política expansiva, de este modo se podría aliviar la situación de desempleo de una parte de la población; al menos, así discurre el argumento de algunos líderes sociales. Pero el déficit público existente exige que se siga una política presupuestaria restrictiva, cuyos efectos inmediatos pueden conducir a la destrucción de empleo, aunque a largo plazo esta destrucción es creadora.

El crédito al sector privado creció sólo un 1,4% el pasado año, por debajo de la tasa de inflación; pero el crédito al sector público aumentó 10,4%, y los préstamos a los no residentes

se elevaron sobremanera. Los activos frente al sector exterior de los bancos, se han duplicado desde el tercer trimestre de 1992, y como resultado de estos hechos la peseta es hoy una de las monedas más débiles de Europa.

Es previsible que continúe el recorte de gastos en el sector público, pero debido a la debilidad de la demanda en el sector privado, el gasto público continuará subiendo en relación al PIB. Como consecuencia, la deuda del sector público, 57% del PIB al final del 93 excederá, de continuar por esta senda, el nivel del 60% el año 94, y si se sobrepasa esta cifra España dejará de cumplir el único criterio del Tratado de Maastricht que hasta ahora observaba.

La debilidad de la demanda ha contribuido a rebajar la inflación, especialmente en el sector servicios, que era donde más se necesitaba, pero con todo durante 1994 la tasa de inflación permanecerá un 3% por encima de los países con el índice más bajo de la Unión Europea.

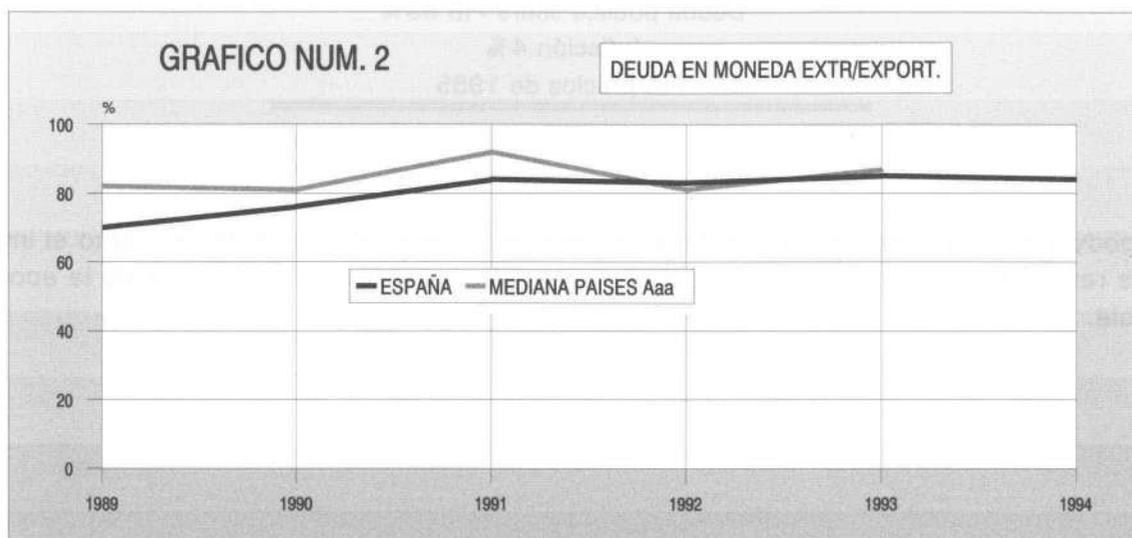
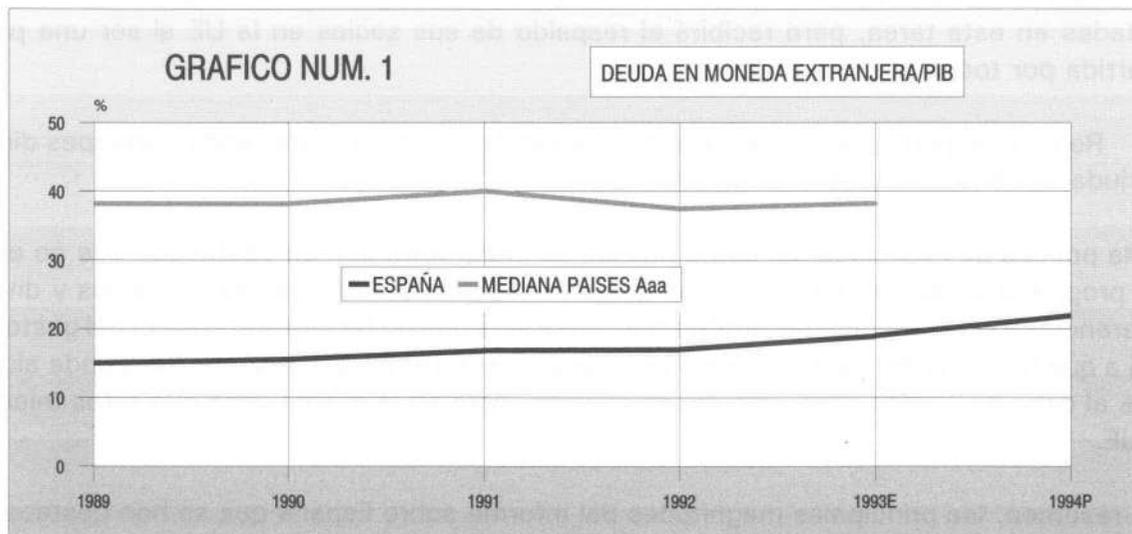
El informe alaba los esfuerzos del gobierno y el cambio observado en su ideología, permitiendo el cierre de factorías, la quiebra de empresas ineficientes y la reducción de empleo en empresas públicas, en definitiva el gobierno se ha hecho menos intervencionista en los últimos tiempos. El informe pone en duda, sin embargo, que el gobierno pueda atacar con energía los graves problemas estructurales de la economía española. La elevada tasa de paro puede llevarle a adoptar una estrategia gradual, que en último análisis no resultará eficiente. En este momento sólo el 38% de la población está empleada, cuando en Europa supone un 57%. Esto quiere decir que los sectores económicos con mayor actividad están soportando una enorme carga social y no es un elemento que precisamente incentive la actividad económica.

En cuanto a la actual deuda en moneda extranjera, el informe estima que es reducida, sobre todo si se compara la ratio Deuda en moneda extranjera/PIB de España con la mediana de otros países que obtienen la misma calificación, véase gráfico núm. 1, donde se observa que la diferencia en esos momentos es alrededor de 18 puntos, aunque se atisba una leve convergencia. Si la ratio que se compara es nuestra Deuda en moneda extranjera/Exportaciones con el mismo grupo de países, gráfico núm. 2, la diferencia se reduce, si bien el pronóstico para España es que mejore esta ratio en el año 94.

Escenario a medio y largo plazo.

Se estima que el crecimiento será positivo en 1994, pero la crisis actual de España tiene sus raíces en problemas profundas que frenarán el crecimiento en el futuro. Estos problemas son el mal funcionamiento del mercado de trabajo, los mecanismos que sostienen elevadas tasas de inflación y la débil posición financiera del sector público. La solución de estos problemas no es previsible que tenga lugar en actual ciclo económico. Al igual que sus socios de la UE, e incluso en mayor medida, España se verá perjudicada por los bajos costes laborales de las economías del este de Europa y de Asia.

Al final del actual ciclo económico, España sigue siendo una economía relativamente atrasada, y al mismo tiempo se enfrenta a problemas típicos de un estado de bienestar avanzado, como un sector público con un tamaño desproporcionado, un sistema impositivo desincentivador para las empresas, y una diversidad de grupos sociales que dependen de una estrecha base productiva.



La respuesta del gobierno español a estos problemas consiste en,

1. Fomentar la competitividad en todos los mercados, eliminando barreras de entrada a los mercados de energía, transportes y servicios profesionales.
2. Establecer las condiciones para flexibilizar el mercado laboral. El gobierno encontrará dificultades en esta tarea, pero recibirá el respaldo de sus socios en la UE al ser una política compartida por todos sus miembros.
3. Reducir el gasto público retrasando la edad de jubilación y haciendo partícipes directos a los ciudadanos de los costes de sanidad.

Esta política de reducción del gasto público se encontrará con un obstáculo, que no es otro que el programa de descentralización del gobierno, llevado a cabo con las sucesivas y diversas transferencias a las comunidades autónomas, programa que no facilitará el control del gasto. Esto llevará a que la deuda del sector público estimada en el 63% para el final del 94, puede alcanzar el 82% al cabo de cuatro años, una deuda elevada, pero en la misma línea que otros miembros de la UE.

En resumen, las principales magnitudes del informe sobre España que se han destacado en los párrafos anteriores aparecen recogidas en el cuadro núm. 2.

CUADRO NUM. 2

PIB 0,1% *
Desempleo 24%
Déficit presupuestario 6,5%
Deuda pública sobre PIB 63%
Inflación 4%
* A precios de 1985

Moody's concluye que su Aa2 refleja una moderada posición deudora así como el impacto que las reformas emprendidas por el gobierno tendrán sobre los desequilibrios de la economía española.

RESUMEN DE PRENSA

COMENTARIO DE ACTUALIDAD

Después de haber experimentado una apreciable caída, el dólar sigue sin reaccionar a pesar de la adopción de medidas que hubieran podido conducir a ello. ¿Cómo se explica esto?

He ahí el tema económico que más atención ha despertado en el curso de las últimas semanas.

Desde luego, no está claro por qué se produjo la baja de la moneda norteamericana. Puede parecer extraño, pero lo cierto es que la pregunta apenas encuentra dos respuestas coincidentes. "Una buena parte de la caída se debe a las alteraciones del precio del oro... y más concretamente al descenso, en un 37%, del valor en yens del metal amarillo, lo que condujo a una fuerte reducción en Japón de la base del crecimiento monetario", lo que, a su vez, no pudo dejar de influir en la relación dólar-yen, según decía Lawrence Kudlow, director de "National Review", en un artículo aparecido en la página de opinión de **The Wall Street Journal**.

Erik Izraelewikz, por su parte, escribía en **Le Monde** lo siguiente: "La debilidad del dólar no refleja en modo alguno la situación de la economía. Los rasgos fundamentales de ésta deberían haber empujado al dólar hacia arriba... La explicación de la baja es política: los mercados están convencidos de que Clinton está a favor de un dólar débil (para encarecer así las exportaciones japonesas) y esto lo explica todo".

También Michael Prowse se ha ocupado del tema, y en un artículo en **Financial Times** expresaba su opinión según la cual "una de las principales razones de la situación de debilidad del dólar es que los mercados financieros contemplan la política monetaria de Estados Unidos como más laxa que la de Europa y Japón, si se tiene en cuenta la diferente situación cíclica de unos y otros". La solución, a su juicio, era que debía procederse a una mayor contracción de la política monetaria de Norteamérica.

Un editorial de **The Economist** de 14 de Mayo iba en cierta manera en esa misma dirección. Los precios del dólar y de los bonos han bajado -decía la revista- a pesar de los recientes aumentos (se refería a los anteriores, a los últimos de 17 de Mayo) de los tipos de interés a corto. Una gran parte de la culpa la tiene -añadía **The Economist**- la administración Clinton, con sus inoportunos manejos. Pocos son los inversores que han creído las declaraciones de Lloyd Benson y de otros representantes gubernamentales según los cuales "no ven ventaja alguna en una moneda subvalorada".

Los nervios del mercado se han visto asimismo excitados -comentaba la misma publicación- por la designación de Alan Blinder y Janet Yellen -sospechosos de condescendencia frente a la inflación- como futuros miembros del Consejo de la Reserva Federal. "Esto, combinado con una política del dólar barato, hace dudar que la Administración vaya a secundar la política inflacionista del banco central".

Sea como fuere, el caso es que "los tipos de cambio son un instrumento poco eficaz para luchar contra el desequilibrio de la balanza comercial. Si Norteamérica quiere reducir el déficit lo que tiene que hacer es contraer su política monetaria y estimular a Japón y a Alemania para que flexibilicen las suyas... Para ratificar su compromiso de mantener baja la inflación, la Reserva Federal debería elevar, y pronto, los tipos de interés, esta vez por lo menos medio punto".

Pues bien, esto es lo que hizo, exactamente, el banco central norteamericano. La cosa tuvo lugar, como se dijo, el día 17 de Mayo. El tipo para los "federal funds", el que los bancos se cargan los unos a los otros por los créditos a muy corto plazo, pasó al 4'25 por ciento, frente al 3'75% anterior. Por otra parte, el tipo de descuento -el que utiliza la Reserva Federal para los préstamos de emergencia a bancos- se elevó también en medio punto, quedando en el 3'5 por ciento.

En un comentario que publicaba **Herald Tribune** del día 18, Lawrence Malkin subrayaba la satisfacción casi general que había producido esta subida de los tipos de interés. La satisfacción era especialmente evidente en Wall Street, decía Malkin, donde se había estado pidiendo "una medicina fuerte contra la inflación".

Sin embargo, se tardó poco en constatar que la subida del precio del dinero en Estados Unidos, incluso acompañada de unos tipos muy bajos en Japón y de la reducción de los mismos en Alemania, no se traducían en una reacción de la moneda norteamericana. "¿Dónde está el dólar más fuerte?", preguntaba Michael R. Resit en **The Wall Street Journal** del día 19. La medida adoptada por el Open Market Committee de la Reserva Federal, por la que tanto habían abogado comentaristas y expertos, no se había traducido en revalorización alguna del billete verde. Es más, como subrayaba Sesit, "el dólar se encuentra por debajo de lo que estaba antes de que el banco central empezara a subir los tipos de interés, hace dos meses y medio".

¿Qué es, pues, lo que pasa? Pues eso: que no se sabe lo que pasa. **Financial Times** intentaba explicar la situación en un editorial en su número de 21/22 de Mayo. "A pesar de la magnitud de la subida de los tipos de interés, la moneda norteamericana ha seguido desafiando a todos los que esperan que las monedas respondan ante los diferenciales de los tipos de interés". No siendo esto así, la evolución del curso de las monedas vendrá determinado, por lo menos en casos como éste, por un conjunto de motivaciones complejas, imprecisas y de difícil racionalización.

Llegados a este punto, nada resulta más sencillo que considerar el problema del dólar como uno más entre los que no tiene una explicación fácil, y esto como consecuencia del "extraño comportamiento de los mercados financieros", como reza el título de uno de los artículos recogidos en estas mismas páginas. Y no puede sorprender que se llegue a esta conclusión en un momento en que se habla de la posible conveniencia de establecer unas normas más severas para la protección de los mercados financieros.

La prensa se refirió a ello, dedicándole importantes titulares, el día 19, con motivo de haberse hecho público un informe de la General Accounting Office (GAO) dirigido al Congreso de Estados Unidos. "La regulación inadecuada de los rápidamente crecientes mercados de derivados -instrumentos tales como futuros, opciones y 'swaps'- supone una amenaza para el sistema financiero norteamericano e internacional", según dicho informe. "En particular, el citado órgano -que actúa como instrumento de investigación del Congreso- advierte de los peligros que

representa la concentración de las operaciones sobre derivados en un pequeño número de grandes entidades financieras", decía **Financial Times**.

En un editorial, también del día 19, el mismo periódico se preguntaba si el Congreso norteamericano no estaría exagerando su reacción, y aludía a un informe anterior, más tranquilizador, sobre la misma materia, elaborado por el Grupo de los 30, un influyente grupo de análisis bancario.

Sea como fuere, se ha de esperar que cualquier medida legislativa que se adopte al respecto encontrará la fuerte oposición de las entidades que protagonizan el negocio de derivados. Apenas conocido el informe de la GAO -según informaba **FT**- se hizo oír la voz de Securities Industry Association, American Bankers Association, International Swap and Derivatives Association y otras tres entidades financieras, todas las cuales advirtieron que cualquier nueva regulación de esta materia perjudicaría a la economía norteamericana al incrementar el coste y restringir la disponibilidad de operaciones derivativas.

En un artículo titulado, expresivamente, "Wall Street Counterattacks on Derivatives", Brett D. Fromson, en **Washington Post-Herald Tribune**, subrayaba el vigor de la reacción contra el informe de la General Accounting Office. "Muchos ejecutivos de Wall Street muestran su total disconformidad con las conclusiones del informe, el cual advierte que los derivados, esos instrumentos financieros que han llegado a constituir un mercado de 12 billones de dólares, representan un enorme riesgo para el sistema financiero global".

Dichos ejecutivos, según comentaba Fromson, aseguran que su oposición no se debe sólo al temor de que una mayor regulación disminuiría sus beneficios sino también a la creencia de que cualquier limitación de esa actividad atentaría contra la innovación financiera que hace posible que las empresas obtengan recursos a unos menores costes.

Los derivados se llaman así, escribía Fromson, porque su valor se deriva de cosas tales como acciones y tipos de interés. El informe, de 193 páginas, de la GAO, reconoce que en un mundo de mercados financieros volátiles, las operaciones derivativas pueden ayudar a las empresas y a los inversores protegiéndolos frente a posibles riesgos como son los descensos de los tipos de interés o las caídas de la cotización del dólar. Sin embargo, el informe subraya que si una entidad especializada en derivados encuentra dificultades, su situación puede repercutir en otras firmas -incluyendo entidades beneficiarias del seguro de depósitos- así como en el sistema financiero en su conjunto. He ahí cómo, al cabo del tiempo, el grave problema que fue en Norteamérica la crisis de las entidades de ahorro y préstamos ("savings and loan institutions", S & Ls) -y del que tan ampliamente se ocupó, en su día, "Cuadernos"- revive en el ánimo de los legisladores norteamericanos. Sólo que, esta vez, el problema de los derivados puede tener una proyección internacional.

Le Monde de 18 de Mayo dedicaba un editorial y un artículo de Philippe Lemaitre a la posible puesta en marcha del "Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo", aprobado, en principio, en la anterior reunión de los jefes de estado y de gobierno comunitarios. Los mismos dignatarios se van a reunir de nuevo próximamente en Corfú y deberían decidir la iniciación de las grandes obras previstas en el citado documento.

El "Libro Blanco", como se recordará, fue elaborado bajo el patrocinio de Jacques Delors con la idea de contribuir activamente a la superación, sobre todo, del problema del paro en el seno

de la Unión Europea. El plan, según se ha dicho, fue objeto de general aceptación, pero lo cierto es que ésta fue más bien teórica. Las divisiones en cuanto al plan mismo subsisten, por lo que la realización de éste sigue siendo problemática.

¿Qué es lo que debería hacerse, en definitiva para activar la recuperación y para poner fin al aumento del desempleo? "Bonn y Londres querrían dar prioridad a la desregulación del mercado de trabajo, a cuyo objeto, no fiándose de lo que pueda sugerir al respecto la burocracia comunitaria, proponen la creación de un comité de expertos independientes que identifique las directivas sociales de la Comunidad que puedan constituir un freno a la creación de empleo. Casi todos los otros países entienden que esta labor puede realizarla la propia Comisión, por lo que no hay razón para acudir a gente extraña a ésta.

Más importante es, probablemente, la cuestión de las grandes obras de infraestructura previstas en el "Libro Blanco". Estas consistían, y consisten, en treinta proyectos, de los cuales diez se consideran prioritarios. El gran problema es el de su financiación. El "Libro Blanco" sugiere consagrar 20 m.m. de ecus anuales, durante seis años, a esos proyectos. En principio se dispone, para cada año, de 5 m.m. del presupuesto comunitario y de 7 m.m. que podría facilitar, en forma de préstamos, el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Los 8 millones que faltan podrían obtenerse, según la Comisión, acudiendo al mercado financiero.

Resulta, sin embargo, que alemanes y británicos, sobre todo, desearían que se hiciera lo menos posible, razón por la cual entienden que han de bastar los primeros 12 m.m., que no debe acudirse a ninguna fuente nueva de financiamiento público y que, si acaso, ha de ser la inversión privada la que participe en la financiación de esas "grandes redes de transportes, de energía y de telecomunicaciones".

¿Qué pasará en Corfú? "Si se prolonga la situación presente, los doce, en su próxima cumbre, no podrán hacer más que lo que ya hicieron en Bruselas, es decir, aprobar de nuevo en principio el programa recogido en el Libro Blanco", decía, hace poco, Delors. A su juicio, lo que los jefes de estado y de gobierno deberían hacer sería tomar las decisiones que permitan pasar a una velocidad superior, es decir, adoptar un programa de financiación detallado para los diez primeros proyectos. Pronto se verá si esto ha sido posible.

* * *

La selección de prensa que se recoge en las páginas que siguen incorpora, desde luego, algunas muestras de lo que se ha dicho sobre el problema del dólar. ("El dólar, el yen y la determinación del tipo de cambio". "Perplejidad ante la caída del dólar". "El renovado protagonismo del dólar". "El extraño comportamiento del mercado financiero").

Otro bloque de artículos se refiere a la evolución de la coyuntura ("World Economic Outlook: puede que el FMI acierte esta vez". "Que nadie en Europa o Japón confíe en la locomotora USA". "Recuperación europea". "¿Quién pagará las grandes obras?")

La resurrección del interés por la Unión Económica y Monetaria ha encontrado un buen eco en los medios escritos y, por consiguiente, también en nuestra selección. ("Renace el sueño europeo de una moneda única". "UEM: ¿en qué medida pueden moverse las porterías?". "Renace el optimismo sobre la Unión Económica y Monetaria").

Un último bloque, en fin, está constituido por textos sobre temas diversos, aunque no menos interesantes. Los títulos de los mismos expresan perfectamente cuáles son éstos: "La OCDE debe pasar a una velocidad superior". "¿Ha llegado la hora de otra reunión de Bretton Woods?". "Utilizado con cuidado, el término 'productividad' puede resultar útil".

**LA INFORMACION ECONOMICA
EN LA
PRENSA INTERNACIONAL**

INDICE

	Pág.
El dólar, el yen y la determinación del tipo de cambio	147
Perplejidad ante la caída del dólar	149
El renovado protagonismo del dólar	151
World Economic Outlook: puede que el FMI acierte esta vez	153
Que nadie, en Europa o Japón confíe en la locomotora USA	155
Recuperación europea	156
¿Quién pagará las grandes obras?	158
Renace el sueño europeo de una moneda única	160
UEM: ¿en qué medida pueden moverse las porterías?	163
Renace el optimismo sobre la Unión Económica y Monetaria	165
La OCDE debe pasar a una velocidad superior	167
¿Ha llegado la hora de otra reunión de Bretton Woods?	169
Utilizado con cuidado, el término "productividad" puede resultar útil	171
El extraño comportamiento del mercado financiero	173
Las más recientes apreciaciones sobre las perspectivas económicas en Alemania	176
Marcha ascendente	176
Una feria iluminada por los rayos del sol. En torno al clima económico en Hannover.	178
El informe de los institutos de la coyuntura alemanes.	179
Casi todos de acuerdo en que hay recuperación	182

El dólar, el yen y la determinación del tipo de cambio.

("Financial Times", edit.) (30 Abril- 1 Mayo)

En cuanto una teoría sobre la determinación del tipo de cambio llega a obtener general aceptación, los hechos demuestran que es falsa. Esta parece ser una ley de hierro de la vida económica.

Hubo un tiempo en que se creyó que las alteraciones de los tipos de cambio se debían a las variaciones de las balanzas comerciales. Más tarde se pensó que lo esencial eran la oferta monetaria, las perspectivas en materia de inflación y los tipos de interés relativos. También se pensó que el factor determinante eran los eventuales rendimientos de los activos reales. Ahora, la debilidad del dólar y la fortaleza del yen sugieren de nuevo que el principal factor son los flujos comerciales. No son fáciles de descubrir otras causas que expliquen por qué el yen acaba de conseguir un record histórico en su cotización frente al dólar.

Salvo en el caso de que los inversores hayan perdido la cabeza, debe rechazarse un popular argumento no económico: aquél según el cual la causa de todo son las variaciones del grado de confianza política. La administración del presidente Clinton puede haber tenido sus momentos malos, en especial como consecuencia del asunto Whitewater. Incluso es posible que pase de nuevo por otras crisis similares. Pero resulta que en el caso de Japón la evolución política es mucho peor. Esta misma semana, el partido socialdemócrata -disgustado por la decisión de sus aliados de coalición de formar otro gobierno conservador- se separó de ésta, con lo que el gabinete presidido por Tsutomu Hata carecerá del necesario respaldo parlamentario.

Unos nuevos puntos de vista sobre la probable evolución de la inflación pueden proporcionar una parte de la deseada explicación sobre el reciente fortalecimiento del yen. Japón no tiene prácticamente inflación alguna, por lo que a los precios al consumo se refiere, al tiempo que los precios a la producción han estado y siguen bajando, en parte como resultado de la revaluación del yen y en parte como consecuencia de las sombrías perspectivas por lo que a la recuperación se refiere.

Así, la producción industrial de Japón bajó un 3'1% en los doce meses anteriores a Marzo último. Tal producción aumentó el mismo mes de Marzo, pero el Ministerio de Industria y Comercio ha anunciado que volverá a bajar en Abril y Mayo. La cifra de construcción de nuevas viviendas bajó en Marzo por primera vez en 22 meses, al tiempo que el desempleo alcanzaba la cifra más alta de los últimos siete años, si bien ésta fuera del 2'6 por ciento, lo que prueba, por cierto, que los problemas económicos de Japón no son los mismos que los de los otros países.

La inflación de Japón puede llegar a ser incluso menor de lo que se había pensado, pero resulta que la de Estados Unidos no será probablemente mucho mayor. La única cosa que podría alarmar a los mercados en relación con la inflación sería una presión irracional de la administración sobre la Reserva Federal. Los nombramientos de Alan Blinder y Janet Yellen, aunque

reconocidos pragmáticos en materia de inflación, apenas han de asustar a nadie. Puede ser significativo, no obstante, que una tasa de crecimiento menor de la esperada, en el primer trimestre, condujera a un pequeño aumento de los tipos de interés a largo plazo.

Una de las razones que explican por qué las perspectivas de inflación en Estados Unidos no se han deteriorado ha sido el incremento de los tipos de interés dispuesto por la Reserva Federal en los primeros meses de este año. En parte como consecuencia de ello y en parte debido a que los tipos a corto japoneses bajaron en la segunda mitad del año pasado, las diferencias de los tipos a corto plazo han evolucionado a favor del dólar en casi dos puntos porcentuales, desde mediados de 1993, y en casi un punto porcentual desde principios de 1994. A pesar de ello, el dólar, desde el verano del año pasado, no ha conseguido fortalecerse frente al yen e incluso se ha debilitado en el curso de lo que llevamos de 1994.

Si las variaciones de los rendimientos nominales de los valores a corto plazo no pueden explicar el fortalecimiento del yen, tampoco lo hacen los rendimientos de los activos a largo, los cuales han sido negativos en todas partes, Japón incluido. Los valores japoneses subieron, sí, un 19 por ciento entre principios de 1994 y mediados de Marzo, mientras los de Estados Unidos apenas se movían. Pero las informaciones más recientes indican que las perspectivas económicas de Japón se están deteriorando.

La circunstancia fundamental que preside la relación entre el dólar norteamericano y el yen es la persistencia y el volumen del superávit por cuenta corriente japonés, de 131 m.m. de dólares en 1993, superávit que, según estimaciones del Fondo Monetario Internacional, podría repetirse en 1994 y 1995. Mientras tanto, y desde últimos de los años 80, se ha manifestado un notable declive en la predisposición de los inversores japoneses a adquirir activos a largo plazo extranjeros. Esto hace que la tarea de reducir el superávit corriente haya de descansar en los flujos de capitales a corto plazo más sensibles a los precios.

Si la balanza corriente es el principal factor determinante del tipo de cambio, los motivos de preocupación han de ser enormes. Unos tipos de cambio más altos tienen pocos efectos a medio plazo sobre el superávit japonés. Existe así el peligro de un círculo vicioso de estancamiento, elevados superávit por cuenta corriente, un yen más apreciado y, como resultado, más estancamiento.

La mejor manera de superar esta situación sería que el Banco de Japón bajara los tipos de interés y comprara dólares, con lo que disminuiría el valor del yen y se expandiría la economía. Al revés de lo que le ocurre a la Reserva Federal -que acaba de intervenir en el mercado- el Banco de Japón podría hacer tal cosa sin límites. En la práctica el banco central japonés está asustado ante la posibilidad de que la situación se le vaya de las manos, como ocurrió en alguna ocasión anterior. Por consiguiente, mientras burócratas y políticos deciden lo que hay que hacer, las posibilidades de una pronta y sólida recuperación se desvanecen.

Perplejidad ante la caída del dólar.

"(Michael R. Sesit y Glenn Whitney en "The Wall Street Journal"

El dólar más fuerte que tantos expertos pronosticaban hace sólo unos meses esta desapareciendo como un espejismo en el desierto.

El año pasado, en efecto, muchos economistas, agentes e inversores predijeron que el rápido crecimiento de la economía de Estados Unidos y la subida en este país de los tipos de interés, acompañado todo ello de la debilidad de las economías y del descenso de los tipos en Europa y Japón, daría lugar a una revalorización del 10 ó del 15 por ciento de la moneda norteamericana frente al DM, y más aún, posiblemente, frente al yen.

Estrategas bolsistas europeos basaron sus recomendaciones de compra en tales predicciones, argumentando que muchas empresas europeas se beneficiarían del incremento de las exportaciones a Estados Unidos consecuencia de la prevista mejora del poder de compra del dólar. Un dólar más fuerte -se decía también- significaría asimismo unas mayores ganancias cuando fuera convertido en monedas nacionales por las firmas que realizan grandes negocios en Estados Unidos.

Pero las cosas no han ido por ahí. Por el contrario, el dólar se halla un 5% más bajo respecto al yen. Muchos de los que dijeron que el dólar se apreciaría están ahora ocupados en la revisión de sus estimaciones y predicen mayores descensos del mismo, y esto a pesar de algunas intervenciones de la Reserva Federal.

"El dólar ha absorbido las buenas noticias como si fuera una esponja, sin avanzar en absoluto", dice Kit Juckes, un economista internacional de S.G. Warburg & Co. en Londres. "Si fuera a subir por las razones que la gente dijo que subiría, lo habría hecho ya".

En el cuarto trimestre de 1993, la economía de Estados Unidos, medida según el PNB, creció a un ritmo del 7% anual, y muchos analistas creen que la tasa del 2'6% del primer trimestre de este año, anunciada hace pocos días, subestima la verdadera solidez de la economía norteamericana. Además, los tipos de interés a corto plazo han aumentado, y los contratos de futuros para los eurodólares indican una mayor subida para este año y el próximo. Paralelamente, una buena parte de la Europa continental, incluyendo a Alemania, se halla en recesión. La economía de Japón, por su parte, está estancada. Más aún: los tipos de interés de Alemania bajan y los de Japón se encuentran entre los más bajos del mundo industrial.

"La situación es óptima para que el dólar suba. En realidad no puede ser mejor", dice Juckes. A pesar de ello, éste contempla un dólar que se dirige hacia un cambio de 1'50 respecto al DM y de 100/108 respecto al yen.

A pesar de la intervención de la Reserva Federal, hace unos días, algunos analistas siguen mostrándose escépticos en cuanto a las intenciones de Estados Unidos. "Al gobierno norteamericano no parece preocuparle lo más mínimo lo que le ocurre al dólar", dice Carl

Weinberg, primer economista de High Frequency Economics, una firma consultora independiente de Nueva York. Por el contrario, añade, "el gobierno alemán y el Bundesbank se mueven activamente a favor de un DM más fuerte, con objeto de mantener controlada la inflación y de asegurar para la citada moneda el papel central dentro del sistema monetario europeo".

Algunos analistas creen que las fricciones comerciales entre Estados Unidos y Japón explican la debilidad del dólar frente a casi todas las monedas importantes. Esto es lo que piensa Paul Chertkow, economista de UBS Ltd., de Londres. "El mercado, virtualmente, no presta atención alguna a los datos económicos fundamentales, y esto porque cree que la administración Clinton mantendrá la presión sobre los burócratas japoneses ahora en que prácticamente no hay gobierno en Tokio".

"Hay muchos gestores de fondos de pensiones y muchos gerentes empresariales que mantienen posiciones muy sólidas en dólares frente al yen, y esto porque estiman que una economía norteamericana fuerte, con unos tipos de interés al alza -al revés de lo que ocurre en Alemania y Japón- ha de traducirse, antes o después, en una recuperación del dólar", dice Chertkow. "Pero si el dólar no va por ese camino, dichos detenedores de dólares pueden verse forzados a renunciar a tales posiciones, en cuyo caso podría producirse una avalancha de ventas".

Otros entienden que los problemas comerciales de Estados Unidos se extienden más allá del estricto marco USA-Japón. "Veintitrés de los últimos veinticuatro meses han visto cómo aumentaba el déficit comercial norteamericano", dice Weinberg. "Con todo, en el caso de las relaciones con Alemania, el superávit es de Norteamérica, y va en aumento. A su vez, el déficit corriente con dicho país disminuye".

Según Weinberg, "los tipos de interés alemanes siguen siendo lo suficientemente elevados como para inducir a los inversores a mantener dinero en Alemania, incluso teniendo en cuenta que la diferencia entre los depósitos a 90 días nominados en dólares y en DM se ha reducido a menos de 1'5 puntos porcentuales, frente a 5 puntos un año atrás".

Pronóstico sobre la evolución de los tipos de cambio de las monedas europeas frente al dólar USA

	(3 meses) Julio 1994	(12 meses) Abril 1995
DM	1,75	1,79
Libra inglesa	1,46	1,43
Franco francés	5,98	6,12
Lira	1,686	1,696
Peseta	144	151
Franco suizo	1,48	1,54
Florín	1,97	2,04

Fuente: Consensus Economics

Los tipos de interés a corto plazo alemanes deberían bajar todavía más, dice Klans Holschuh, economista del Commerbank en Frankfurt.

Algunos expertos afirman que el dólar podría estar todavía más débil frente a las monedas europeas si no fuera por las dudas que experimentan los inversores institucionales por lo que se refiere a la compra de bonos europeos. "La gente, normalmente, transferiría dinero a países en los que se cree que los rendimientos bajarán más, pero la presente situación de falta de liquidez en el mercado de bonos de Europa hace irrelevante por ahora cualquier especulación sobre tipos de interés, dice Weinberg.

En un informe reciente, NatWest Markets Ltd. admitió ante sus clientes que "el dólar USA no ha evolucionado como esperábamos, a pesar del más rápido incremento de los tipos de interés norteamericanos". Pese a ello, Lee Ferridge, un economista de dicha entidad, ha dicho que su firma mantiene sus estimaciones iniciales de un dólar más fuerte, pronosticando que éste subirá a 1'85 DM y a 112 yens antes de fin de año.

El renovado protagonismo del dólar.

("Financial Times", edit.) (6/5/94)

Por una parte, los mercados parecen desdeñosos con el dólar. Por otra, las autoridades norteamericanas no están dispuestas a que su moneda baje más. Ahora bien, tanto una cosa como la otra están sujetas a alteraciones que pueden producirse en cualquier momento. Pero por lo menos la debilidad del dólar ofrece una buena oportunidad para que las cosas vayan más rápidamente en el sentido deseado: hacia una mayor contracción monetaria en Estados Unidos, por un lado, y hacia unas políticas más permisivas en Alemania y Japón, por otro.

No es imposible explicar por qué el dólar se está mostrando tan débil. El problema, como es corriente, es que hay demasiadas explicaciones, aunque algunas de éstas pueden ser eliminadas rápidamente. Los inversores no se inclinan por el yen a causa de la fortaleza del gobierno japonés, ni tampoco por el vigor de la recuperación en Japón. Lo mismo es verdad, aunque en un menor grado, para Alemania.

Los diferenciales de los tipos de interés a corto plazo tampoco evolucionan a favor del yen o del DM. Por el contrario, los diferenciales de los tipos a tres meses se han movido persistentemente a favor de las obligaciones nominadas en dólares: en cuatro puntos porcentuales respecto al yen, desde el mínimo cíclico alcanzado en abril de 1991, y en seis puntos porcentuales respecto al DM, desde Septiembre de 1992. Estas alteraciones de los tipos de interés relativos han sido generalmente esperados. No puede sorprender, en consecuencia, que la opinión general esperara que el dólar se mostrara fuerte. Pero resulta que la opinión general se ha visto frustrada.

Tres son las explicaciones de la debilidad de dólar que tienen alguna validez. La primera es que el superávit corriente de Japón y el déficit por cuenta corriente de Estados Unidos constituyen una fuente permanente -aunque intermitente- de presión alcista sobre el yen. Según

la segunda, el principio de la recuperación, si bien tímido, en Japón y en Europa continental anuncia unos rendimientos relativamente elevados de los activos reales. Finalmente, las expectativas de inflación, aunque se han deteriorado en todas partes, han empeorado más en Estados Unidos que en las otras grandes economías.

Lo que debe subrayarse es que la moneda norteamericana ha bajado un 11 por ciento frente al yen desde principios de año, pero también más del 7 por ciento frente al DM, sólo desde Febrero. La debilidad del dólar es un fenómeno general, pues, y no sólo un episodio bilateral. Al mismo tiempo, si bien los tipos de los bonos han subido en todas partes, lo han hecho más en dólares que en yens y en DM. Desde el otoño último, el diferencial frente a los bonos a 10 años en DM ha pasado de casi un punto porcentual menos a medio punto porcentual más. Frente al yen, ha pasado, en el mismo período de tiempo, de uno a más de tres puntos porcentuales.

Estas alteraciones reflejan no sólo un pronunciado empeoramiento relativo de las expectativas de inflación en Estados Unidos sino también un cambio paralelo de las opiniones sobre la evolución a largo plazo del dólar.

Constituiría un gran error que las autoridades norteamericanas no prestaran atención al pesimismo que todo ello refleja. Afortunadamente, Lloyd Bentsen, el secretario del Tesoro, al justificar las recientes intervenciones, anunció que la Administración "no ve ventaja alguna en un dólar subvalorado". Desgraciadamente, la propia administración no parece reconocer que esa misma lógica vale también por lo que se refiere al poder de compra interno del dólar. Lo que debe hacer el gobierno de Estados Unidos es prestar su apoyo a la política de la Reserva Federal de elevar los tipos de interés a corto, preservando así la credibilidad de la política antiinflacionista de Estados Unidos. De hecho, si tal política no se mantiene, puede resultar imposible estabilizar el tipo de cambio.

Con todo, lo cierto es que la debilidad inesperada del dólar tiene su lado bueno. Ha dado lugar ya a que los altos mandatarios del Bundesbank, incluido su presidente, Hans Tietmeyer, reconozcan que la fortaleza del DM puede resultar negativa. Con un poco de suerte, esto podría conducir a más reducciones de los tipos de interés a corto plazo alemanes. Por otra parte, dada la ausencia de un gobierno sólido, la única autoridad capaz de tomar decisiones en Japón es su banco central. También aquí se justifica la flexibilización de la política monetaria, llevada esta vez a cabo a través de una intervención en los mercados cambiarios. Sería posible que los tipos de interés a corto bajaran también.

La debilidad del dólar, en fin, puede producir resultados inesperados. Es posible que no guste a la mayor parte de los responsables económicos, pero por lo menos debería obligar a Estados Unidos, Alemania y Japón a acelerar los cambios que estos países deberían llevar a cabo en sus políticas monetarias.

World Economic Outlook: Puede que el FMI acierte esta vez.

"The Economist"

El FMI dio a conocer hace unos días su último **World Economic Outlook**. Con ello proporcionó a ministros y gobernadores algo con lo que entretenerse durante su viaje a Washington para asistir a las reuniones de primavera del mismo Fondo y del Banco Mundial. El mensaje -"las cosas mejorarán"- es el mismo que el que el FMI ha venido transmitiendo -insistente y equivocadamente- durante los últimos tres años.

El Fondo, sin embargo, parece pisar más firme esta vez. La feliz conclusión de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, la reducción de los tipos de interés en Europa y el estímulo fiscal de Japón deberían, a juicio del Fondo, activar la economía en 1994 y 1995. El FMI, en efecto, estima que la economía mundial crecerá un 3 por ciento este año (el mayor ritmo desde 1989) y un 3'7 por ciento en 1995. El mayor crecimiento corresponderá a los países en vías de desarrollo, con una cifra media de casi el 6 por ciento este año y el próximo. En los países industriales, la expansión será menor: el 2'4 por ciento en 1994 y el 2'6 por ciento en 1995.

Esto, con todo, oculta grandes diferencias en el comportamiento de las distintas economías. En efecto, al revés de lo que ocurrió en las sincronizadas fases alcistas de los años 70 y 80, las economías de los países más desarrollados no han llevado el mismo paso en la etapa más reciente. En Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá la crisis se inició en 1990 y empezaron a salir de ella en 1992, justo en el momento en que los problemas se agudizaban en Japón y en la Europa continental.

En Septiembre último, el FMI estimó que el crecimiento sería del 2'6 por ciento, en Norteamérica, en 1994. Ahora prevé que sea nada menos que del 3'9%. Para el resto de casi todos los otros países, sin embargo, las estimaciones se han visto reducidas. Así, se espera que el progreso de Japón, por ejemplo, sea sólo del 0'7 por ciento este año, frente al 2 por ciento pronosticado en Septiembre y al 3'5 por ciento vaticinado torpemente un año atrás. Se dice que la expansión de Alemania Occidental será de sólo el 0'5 por ciento para el conjunto del año en curso. Sea como fuere, se espera que la expansión se vaya acelerando -en Europa y en Japón- a medida que el año avance.

Después de haberse confirmado la reactivación de Estados Unidos, la única preocupación, allí, es cuánto han de elevarse los tipos de interés para evitar que la inflación se reanime. El 18 de Abril, la Reserva Federal incrementó el tipo de los fondos federales por tercera vez este año, dejándolo de momento en el 3'75 por ciento.

El crecimiento de Norteamérica, este año, está resultando mucho mayor del esperado. Durante el primer trimestre, la producción industrial creció a un ritmo anual del 7'7 por ciento. Muchos son los economistas que piensan que la cifra de crecimiento total del PIB, que se ha de hacer pública uno de estos días últimos de Abril, mostrará un crecimiento anual del 4 por ciento, y esto a pesar del impacto depresivo del mal tiempo.

El FMI ha advertido que la capacidad no utilizada desaparecerá del todo en el curso del ejercicio. Esto explica que, con objeto de reducir el ritmo expansivo, el banco central haya ido subiendo los tipos recientemente, aunque la inflación haya permanecido quieta, hasta ahora. Teóricamente, la subida de los tipos a corto plazo debería haber tranquilizado a los poseedores de bonos a propósito de la inflación. Resulta, sin embargo, que los rendimientos de los bonos estatales han subido acusadamente. Esto también contribuirá a que la economía crezca más lentamente.

¿Cuánto más deberían subir aún los tipos a corto? Alan Greenspan, el presidente de la Reserva Federal, ha sostenido insistentemente que, dado que los tipos siguen siendo históricamente bajos, su influencia no puede dejar de manifestarse expansivamente, actuando como un estímulo adicional. De lo que se trata, por consiguiente -a juicio de aquél- es de volver a una política monetaria "neutral". A lo largo de los últimos 30 años, los tipos a corto reales han sido, como promedio, del 2%. Dada una tasa de inflación del 2'5%, la mayoría de la gente ha definido "neutral" como un tipo, para los fondos federales, de alrededor del 4'5 por ciento.

Tres razones motivaran que la recuperación en Europa continental y en Japón no sea tan sólida como en Estados Unidos, por lo menos en un futuro próximo. Los tipos de interés reales no han sido tan reducidos como en Norteamérica. La necesidad de recortar los déficit presupuestarios en Europa actuará como un freno a la expansión. Y el elevado desempleo seguirá restringiendo el gasto de los consumidores.

En 1995, a juicio del FMI, el paro, en la Unión Europea, alcanzará casi el 12 por ciento de la población activa, es decir, el doble que en Estados Unidos. Llama mucho la atención que el desempleo de la UE se haya cuadruplicado desde los años 60 y que apenas haya aumentado en absoluto en Norteamérica y Japón. Esto le hace pensar al FMI que si bien una parte del paro europeo puede deberse a la recesión reciente, la verdadera causa del mismo es estructural.

Ante esa situación el Fondo prescribe los remedios usuales, en especial un mejor funcionamiento de los mercados laborales a través de la eliminación de los obstáculos que los entorpecen (normas que dificultan la contratación y los despidos, salarios mínimos, subsidios de paro excesivamente generosos) y que dificultan la creación de empleo o eliminan los incentivos para buscarlo. Pero el fondo también cuestiona la posibilidad de utilizar tal modelo en Europa, en la que hay votantes que se inclinan por modelos sociales distintos.

Las diferencias salariales constituyen un ejemplo bien ilustrativo. La teoría económica sostiene que si los salarios no reflejan las diferencias de productividad y de cualificación, las empresas tendrán pocos incentivos para contratar trabajadores poco cualificados y los trabajadores tendrán pocos incentivos para mejorar su cualificación. Sin embargo, el caso es que los países europeos que valoran más una mayor igualdad de rentas se sienten incómodos ante unas mayores diferencias salariales. Esto puede hacer que los gobiernos europeos se resistan a tomar la medicina laboral que el Fondo recomienda.

Pero sería lamentable que esto ocurriera. El FMI cree que hay mejores maneras de llevar a cabo una política distributiva. Una de ellas es la utilización del sistema fiscal y de las atenciones sociales, en vez del establecimiento de salarios mínimos o de la negociación salarial centralizada, métodos que pueden distorsionar el buen funcionamiento de los mercados de trabajo.

El historial pronosticador del FMI puede que sea poco brillante, pero esta última parte de sus recomendaciones merece toda la atención de los gobiernos.

Que nadie, en Europa o Japón, confíe en la locomotora USA.

(David Wessel, en "The Wall Street Journal")

Los inventores de metáforas económicas aluden frecuentemente a Estados Unidos como la locomotora que arrastrará al resto del mundo industrial sacándolo de la crisis. A medida que vaya consolidando su recuperación, se suele decir, Norteamérica comprará más bienes en el extranjero, con lo que estimulará así a las economías de Alemania y de Japón.

La imagen siempre exageró el papel de las exportaciones en la prosperidad interna. Pero ahora más que nunca, la noción de que las importaciones norteamericanas van a sacar a Alemania y a Japón de su situación presente es equivocada. Si Estados Unidos actúa como una locomotora para alguien, este alguien no es Alemania, ni es Japón, sino, eventualmente, el este asiático (fuera de Japón) e Iberoamérica.

Bruce Kasman, economista de Morgan Guaranty Trust Co., observa, en efecto, una disminución, por un lado, del impacto que las importaciones norteamericanas están ejerciendo sobre Alemania y Japón en la presente fase de recuperación, y, por otro, cómo son países como Méjico y otros países iberoamericanos, además de China y de algunas pequeñas economías asiáticas, los que están aumentando su cuota de mercado a expensas de aquellos dos grandes países industriales.

Las exportaciones, aunque cada día adquieren más importancia en todas las economías, no son normalmente el factor de más relieve de éstas. Las exportaciones a Estados Unidos suponen sólo alrededor del 1'5 por ciento del PIB alemán y el 2'5% del japonés, según DRI/McGraw Hill. El total de las exportaciones representa sólo un poco más del 10% de la producción total de Estados Unidos, Japón y Europa.

"El elemento determinante del crecimiento económico en las grandes regiones del mundo es la demanda interna", dice el Subsecretario del Tesoro, Lawrence Summers. Con todo, Alemania y Japón se encuentran mejor de lo que sería el caso si Estados Unidos no hubiera salido aún de la fase depresiva. Y Estados Unidos resultaría beneficiado si aquellos dos países crecieran más deprisa e importaran más.

Sea como fuera, Bruce Kasman calcula que en los primeros tres años de la expansión de los años 80 el aumento de las importaciones procedentes de Japón supuso el 34% del incremento total de las importaciones norteamericanas, y el 7% las procedentes de Alemania. En cambio, en el período 1991-1993, las importaciones llegadas de Japón representaron sólo el 15% de dicho aumento, y sólo el 2% las procedentes de Alemania.

Ello se debe, en parte, al valor del dólar, que subió en la primera mitad de los años 80, lo que hizo que las mercancías japonesas y alemanas resultaran más baratas para los compradores norteamericanos, contrariamente a lo que ocurrió con las mercancías venidas de Asia e Iberoamérica, áreas que mantienen sus monedas sujetas al dólar. Esta vez el dólar ha estado estable frente al DM y se ha debilitado frente al yen, lo que ha contribuido al descenso de la productividad de los productores alemanes y japoneses.

Paralelamente, países en curso de industrialización, desde Méjico hasta Malasia, fabrican cada día más productos que interesan al consumidor norteamericano. La parte del mercado de importación de Estados Unidos en manos de las seis grandes economías industriales -Japón, Alemania, Gran Bretaña, Canadá, Francia e Italia- ha estado disminuyendo ininterrumpidamente para prácticamente todas las categorías de productos industriales en el curso de la última década.

Bienes capital como máquinas herramientas u ordenadores se pueden obtener ahora en muchos países distintos de los antes citados. En 1985, el 67% de los bienes de equipo importados en Estados Unidos procedió de alguno de los seis grandes. El año pasado el porcentaje fue sólo del 52 por cien.

Así, pues, si la expansión norteamericana no puede servir para reactivar a Alemania y a Japón, estos países deberán reactivarse solos. "Según vemos nosotros la situación" -dice Kasman- "Estados Unidos mantendrá su fuerte ritmo de crecimiento en los próximos meses, pero esto no provocará una reacción súbita y positiva en el resto del mundo industrial".

Aunque el Fondo Monetario Internacional continúa pensando que el crecimiento en Europa y Japón seguirá siendo lento si los gobiernos no estimulan sus economías, los ministros de Hacienda reunidos hace poco en Washington subrayaron la aparición de señales que infunden optimismo. El ministro de Hacienda alemán, Theo Waigel, incluso hizo una apuesta pública con el Director General del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, en el sentido de que el crecimiento de Alemania, este año, estaría más cerca del 1'5% que el 0'9% previsto por el Fondo. El Secretario del Tesoro, Lloyd Bentsen, por su parte, insistiendo en la necesidad de que se bajen más los tipos en Alemania y de que se reduzcan impuestos en Japón, advirtió que "no podemos limitarnos a desear que la recuperación empiece", y que lo que debe conseguirse "es que la recuperación se produzca de verdad".

Una mayor expansión no resolverá los problemas económicos y sociales del mundo, pero sin una recuperación en Alemania y en Japón resultará difícil conseguir que estos países eliminen regulaciones innecesarias y contraproducentes, así como que se ponga fin a unas estructuras asistenciales obstaculizantes, de forma que uno y otro país puedan participar en el fomento de un comercio cada vez más libre y en la financiación de las economías de Africa, del Próximo Oriente y de los antiguos países comunistas, todas ellas tan necesitadas de ayuda.

El impulso para un crecimiento más rápido no procederá de Estados Unidos. Debe originarse en las políticas internas de Alemania y de Japón.

Recuperación europea.

"Financial Times", edit.) (14-15 Mayo 1994)

La recuperación está en marcha en Europa occidental. El Reino Unido lleva la delantera, tras ocho trimestres de expansión. Su producción se ha situado, por fin, a los niveles anteriores a

la crisis. Pero otros países se están esforzando por alcanzarle. La reducción por sorpresa, esta semana, del tipo de descuento en Alemania -con lo que queda en el 4'5 por ciento- ha de permitir más recortes de los tipos de interés en el mercado monetario. Pero mientras los tipos continentales deberían disponer aún de nuevas posibilidades de descenso, los de Gran Bretaña podrían haber alcanzado ya el límite inferior de su recorrido.

Llegado 1995, el crecimiento económico de Alemania, Francia e Italia puede haber alcanzado al del Reino Unido, como así lo acaba de prever la Comisión Europea. Esto no es en absoluto malo para Gran Bretaña. Unos mayores impuestos reducirán la demanda interna de los consumidores. Por esta razón, sobre todo, la Comisión pronostica que el crecimiento británico se frenará algo de aquí a 1995, pasando del 2'5 al 2'3 por ciento. Por consiguiente, el Reino Unido deberá confiar más en la demanda exterior, razón por la cual resultará imprescindible una fuerte recuperación en el continente.

Desgraciadamente, tal recuperación no es muy vigorosa. En Francia, por ejemplo, el producto interior bruto ha crecido lentamente desde que alcanzó un mínimo en el primer trimestre de 1993, y se halla todavía un 1'6 por ciento por debajo del máximo del primer trimestre de 1992. Las estimaciones del gobierno apuntan a un crecimiento de sólo un 1'4 por ciento este año. Sin embargo, los últimos datos parecen indicar que los resultados pueden ser mejores de lo que se ha dicho hasta ahora. La producción industrial ha subido en cada uno de los últimos cuatro meses y el número de personas con empleo fuera de la agricultura se elevó en los primeros tres meses de 1994, cosa significativa puesto que ha sido la primera subida trimestral desde 1990.

Se ha producido en Abril, en el mismo país, un ligero aumento de la tasa anual de inflación, que se ha situado en el 1'7 por ciento. Pero sigue siendo muy baja, tal vez porque la política monetaria es aún restrictiva, toda vez que el Banco de Francia sigue sujetándola a la de Alemania. Esto ha significado que bajara su tipo de intervención en línea con las reducciones alemanas del tipo "repo", a pesar de que la situación económica de Francia habría justificado una reducción mayor.

Sea como fuere, aunque la recuperación, en el continente, puede no ser fuerte, la tendencia es clara. Lo mismo es verdad por lo que a los tipos de interés se refiere. En Estados Unidos, lo mismo que en Gran Bretaña, el curso de éstos es al alza, o por lo menos no a la baja. En el continente han de seguir descendiendo y deberían situarse pronto por debajo de los del Reino Unido.

Los últimos recortes de los tipos han de acelerar la recuperación en el continente, si bien sea con lentitud, dado que la política monetaria afecta a la demanda sólo después de algún tiempo. El efecto de la misma puede ser apreciado con mayor rapidez a través del tipo de cambio. Pero esto no será importante en el caso de Alemania, cuyo comercio exterior se realiza en buena parte con países que sujetan sus tipos de cambio al DM.

La recuperación de Estados Unidos, ya en su cuarto año, está mucho más avanzada que la de Gran Bretaña, lo que explica que los tipos de interés norteamericanos se hayan elevado ya, con objeto de prevenir la inflación. El tipo para los fondos federales es ahora del 3'75 por ciento y parece inminente otra subida del mismo, a pesar del descenso inesperado, en Abril, de los precios a la producción. Si la política monetaria de Alemania sigue distendiéndose, el tipo de descuento del Bundesbank podría situarse hacia últimos de año por debajo del tipo para los fondos federales norteamericano. Esta evolución comparada de los tipos de interés de uno y otro país debería también contribuir al fortalecimiento del dólar, aunque esto dependerá asimismo de

otros factores, entre los que se incluye la credibilidad a largo plazo de la política monetaria de Estados Unidos.

La última disminución del precio del dinero decretada por el Bundesbank ha de mejorar las perspectivas de recuperación en toda Europa. Muchos países, y Francia en especial, necesitaban esta ayuda. Lo que se cuestiona es, sin embargo, si dicha medida está justificada, a la vista de las circunstancias que concurren en la situación monetaria de Alemania. No es frecuente, desde luego, que se ponga en duda la credibilidad antiinflacionista del Bundesbank. Pero el caso es que ha llevado a cabo un substancial recorte de los tipos a pesar del rápido crecimiento de la oferta monetaria, M3, que aumentó a una tasa anual, corregida estacionalmente, del 15 por ciento entre el último trimestre de 1993 y el pasado mes de Marzo. Esto está muy por encima del objetivo del 4/6 por ciento establecido para 1994.

El Bundesbank ha hecho saber que la reducción de los tipos estuvo justificada por las perspectivas de la inflación, situada en el presente en el 3'1 por ciento para Alemania occidental. También señala el Bundesbank que los menores tipos deberían contribuir a la reducción del crecimiento monetario al estimular a los inversores a transferir recursos de los depósitos bancarios a los fondos a largo plazo. Puede que tales argumentos sean correctos, pero también es cierto que chocan con el monetarismo tradicional del banco.

Si el Bundesbank se ha equivocado o no, sólo se verá al cabo de los años. Por el momento, las perspectivas de la economía europea son más bien alentadoras. Todo hace pensar que ésta se halla ante una etapa de expansión acompañada de una inflación relativamente moderada. Esto, por supuesto, es magnífico.

El desempleo, con todo, sigue elevado y esto es preocupante. En el Reino Unido, incluso después de dos años de expansión, hay todavía 2'72 millones de personas en la calle, lo que supone el 9'7 por ciento de la población activa. Ese porcentaje es incluso mayor en Francia, como lo es para el conjunto de Alemania, aunque no para la zona occidental.

Bienvenida sea la recuperación, pero que no se haga servir de excusa para sacar los problemas estructurales de la agenda europea.

¿Quién pagará las grandes obras?

"Alain Faujas, en "Le Monde"

Margaret Thatcher lo había dicho: "Ni cinco céntimos de dinero público para el túnel del canal de la Mancha". La moda liberal y la escasez de recursos de los Estados lo han exigido: desde mediados de los años 80, en Francia y en todas partes, lo que se pretende es que sean los capitales privados los que financien las obras de infraestructura (puentes, túneles, autopistas, vías férreas de gran velocidad) hasta ahora llevadas a cabo, en buena parte, con cargo a los presupuestos públicos. El razonamiento que inspira esta pretensión tiene el mérito de la simplici-

dad: o el proyecto es rentable, en cuyo caso no hay razón alguna para que la iniciativa privada no participe en él, o no lo es. En este último supuesto la financiación pública de la obra no haría más que agravar el déficit presupuestario. Lo "privado" se convierte así en la piedra filosofal.

Los teóricos de este sistema olvidan la vieja regla según la cual "las operaciones financieras no se prestan a la innovación"⁽¹⁾. La concesión, que consiste en confiar la gestión de un servicio público a una persona privada, que corre con todos los riesgos y peligros, existe desde hace mucho tiempo⁽²⁾. Así es como se construyeron, por ejemplo, los ferrocarriles europeos y norteamericanos, o el canal de Suez, el siglo pasado.

A partir de entonces, los inversores han pasado, en materia de infraestructuras, por fases de entusiasmo -que dieron lugar a grandes obras y, frecuentemente, a no menores dificultades financieras- y por etapas de retraimiento, bien comprensibles, por cierto, toda vez que son numerosas las trampas que transforman en calvarios financieros las minas de oro ofrecidas a los accionistas. Todas las compañías de ferrocarriles del mundo han terminado mal. La apertura del canal de Panamá condujo a un escándalo internacional. Todas las sociedades francesas constructoras de autopistas se han salvado de la bancarrota gracias a la intervención del Estado, con una sola excepción, Cofiroute, que no ha tenido necesidad de la misma.

En general, los proyectos que empiezan mal fracasan pronto, como Orlyval, el metro automático que sirve al aeropuerto de Orly que el gobierno Chirac, en 1988, quiso presentar como un ejemplo de financiación privada y que ha dejado a los bancos una losa de mil millones de francos. En cambio, las concesiones que salen bien tardan diez o quince años en cumplir lo prometido. El canal de Suez, al igual que Cofiroute, estuvieron a punto de fracasar durante varios lustros antes de acabar devolviendo los empréstitos y de convertirse en empresas muy rentables. Habrá que ver dentro de cuatro o cinco años si el túnel bajo el canal de la Mancha ha de clasificarse en la primera o en la segunda de esas categorías.

¿Qué es lo que desestabiliza el proyecto mejor calculado y para el que existe una demanda potencial importante? En primer lugar, las modificaciones intempestivas por parte de los poderes públicos de los elementos de la concesión. Así, el aumento substancial de las plazas de parking del aeropuerto de Orly persuadió definitivamente al pasajero de vuelos aéreos de que le resultaba más cómodos utilizar su coche que Orlyval. Después viene el control insuficiente de los costes. Esto puede ser consecuencia de dificultades técnicas inesperadas (Panamá) o de mejoras incesantes incorporadas al proyecto inicial (Mancha).

Pero el riesgo principal reside en la mejor o peor suerte de las previsiones de tráfico y, por consiguiente, de las recaudaciones. "Cuando las previsiones se realizan al 100 por cien el proyecto no tiene problemas", explica Jacques Guerber, director general de Crédit Local de France, gran proveedor de fondos para infraestructuras y para colectividades locales. "Cuando el tráfico es inferior en un 30 por ciento a las estimaciones, uno debe ser paciente. Se paga la deuda principal pero debe esperarse mucho tiempo para remunerar al capital. Ahora bien, cuando uno se encuentra un 50 por ciento por debajo de las previsiones, o menos aún, -como fue el caso de Orlyval, que atrajo sólo el 30 por ciento del tráfico esperado- el proyecto se convierte en catástrofe. Si el negocio confirma entre el 50 y el 70 por ciento las esperanzas depositadas,

(1) John Kenneth Galbraith, en "Breve historia de la euforia financiera".

(2) "L'expérience française du financement privé des équipements publics", bajo la dirección de Claude Martinand, Ed. Económica.

debe procederse a una reestructuración. Las acciones pierden su valor pero los banqueros pueden esperar recuperar la mitad o más de sus créditos".

Previsiones. He ahí la palabra mágica. No es nada fácil prever el comportamiento de los clientes potenciales. Tampoco lo es calcular el valor del tiempo según lo estima el usuario. ¿Cuánto está éste dispuesto a pagar para ahorrar una hora utilizando un túnel, un puente, una autopista? Los modelos matemáticos se muestran imperfectos, La valoración del tiempo no es la misma para el que se dirige al trabajo que para el que se va de vacaciones. Los modelos conocidos están adaptados a las autopistas de las zonas deshabitadas, no a las urbanas. Esto explica que fuera importante el experimento de una primera infraestructura urbana de peaje que permitiera verificar el comportamiento de los usuarios. Este fue el caso del túnel de Prado-Carénage que permite, desde 1993, ahorrar un promedio de 20 minutos eludiendo las aglomeraciones del centro de Marsella mediante el pago de 10 francos. El tráfico es el 70 por ciento del previsto, pero constituye un buen conejillo de Indias para los proyectos que sigan: 10 francos por 20 minutos ahorrados significan que, en la citada ciudad mediterránea, una hora vale 30 francos.

Se pueden extrapolar valores para otros proyectos urbanos. Así, el desvío exterior de Lyon podría funcionar sobre la base de 40 francos. Para los proyectos de vías subterráneas de la región parisiense se puede hablar -tal vez- de 50 francos. Pero si algunos esperan que los automovilistas estén dispuestos a pagar 80 francos, lo más probable es que sufran grandes desilusiones.

La mayor parte de los proyectos de infraestructuras no pueden remunerar, sin ayuda ajena, a los accionistas ni reembolsar los empréstitos. Las exigencias, cada día mayores, del medio ambiente y de la ordenación del territorio obligan a adoptar un sistema de financiación mixto. Los poderes públicos pueden ser requeridos para que aporten una parte apreciable de los fondos necesarios o para que garanticen un mínimo de ingresos, lo que les daría derecho a participar en los beneficios en el caso de que la sorpresa fuera positivo.

Si no es con participación pública no habrá nadie que quiera correr los riesgos de financiar las grandes obras de infraestructura. La Gran Bretaña ultraliberal sabe algo de esto, toda vez que está acumulando un retraso espectacular en materia de infraestructuras ferroviarias y de transporte por carretera. Su doctrina, en efecto, sigue siendo la misma: "Ni cinco céntimos para subvencionar proyectos de obras de infraestructura, cualesquiera que éstos sean".

Renace el sueño europeo de una moneda única.

(Tom Buerkle, de "Herald Tribune")

Las perspectivas de una moneda única europea para finales de esta década, consideradas como virtualmente inexistentes hace sólo unos meses como consecuencia de las repetidas crisis monetarias, son de nuevo consideradas muy seriamente por políticos e inversores.

El renovado optimismo es consecuencia de la notable estabilidad de los tipos de cambio en Europa desde que se abandonaron los estrechos márgenes de posibles oscilaciones de los mismos en Agosto del año pasado. Es ésta una estabilidad que ha persistido a pesar del revuelo que se ha producido en los mercados financieros como consecuencia del reciente aumento de los tipos de interés a largo plazo en todo el mundo.

Con la significativa excepción de Gran Bretaña, los gobiernos europeos han seguido manteniendo sus políticas y sus monedas sujetas a las de Alemania, sin aprovechar la ampliación de los límites de las bandas para reducir los tipos de cambio agresivamente. "El resultado ha sido que su política monetaria, más sólida que nunca, se dirige ahora únicamente a conseguir el objetivo de la estabilidad cambiaria", escribió Heinrich Matthes, director general de asuntos económicos y financieros de la Comisión Europea en el último número de la revista alemana "Intereconomics". Este objetivo ha conducido a una inflación y a unos tipos de interés más próximos los unos de los otros, factor clave para poder avanzar hacia la unión económica y monetaria.

"No parece en absoluto disparatado contemplar la posibilidad de una unión monetaria para 1997 o 1999", las dos fechas citadas en el Tratado de Maastricht, dice Bruno de Maigret, secretario general de la Asociación para la Unión Monetaria de Europa.

Graham Bishop, economista de Salomon Brothers en Londres, advirtió recientemente a sus clientes que había una "probabilidad razonable" ("significant probability") de una moneda única entre algunos países de la Unión Europea para 1999, y que los inversores "no debían excluir la posibilidad" de que ello fuera un hecho en 1997.

No es en absoluto seguro que eso vaya a ser así. Europa deberá salir de la recesión si los países han de conseguir la convergencia económica que haga posible la moneda única, y la subida en más de un punto porcentual de los tipos de interés a largo plazo, este año, amenaza con interrumpir el proceso de recuperación. "Sin el inicio de una nueva etapa de crecimiento y sin la vuelta a un nivel aceptable de desempleo nos veremos condenados a una continua introspección y a una desesperación permanente", decía el Comisario de Economía, Henning Christophersen, en la última reunión anual de la Asociación para la Moneda Única, celebrada en París a principios de este mes.

No obstante, los mismos mercados financieros que destrozaron el mecanismo del sistema de cambios en Agosto último contemplan ahora la eventualidad de una moneda única para el término de esta década.

Con la excepción de la libra británica y de la lira italiana, que se vieron obligadas a salir del SME en 1992, así como del dracma griego, que nunca formó parte del sistema, todas las monedas de la UE -fuera del escudo portugués- se cotizaban los últimos días dentro de un 4'5 por ciento de la vieja banda de fluctuación el SME.

Los tipos de interés a largo plazo también se han aproximado al centro alemán, el punto de referencia europeo. Los rendimientos de los bonos franceses a 10 años cayeron momentáneamente por debajo de los niveles alemanes, a finales del año pasado, pero incluso teniendo en cuenta que el descenso de la popularidad del gobierno Balladur ha actuado contra el franco en las semanas más recientes, el caso es que los rendimientos de los bonos franceses se han elevado hasta situarse a sólo un tercio de un punto por encima de los rendimientos alemanes.

Según Graham Bishop, el pequeño margen muestra que el mercado no prevé depreciación alguna del franco para los próximos 10 años.

El secreto de la estabilidad reside en la decisión adoptada el 1 de Agosto de 1993 de ampliar las bandas de fluctuación de las monedas a más o menos el 15 por ciento, frente al 2'25 por ciento anterior. Aunque juzgada en su momento como una prueba de la incapacidad de los gobiernos para defender sus cambios en un mercado con transacciones de 1 billón de dólares diarios, tal medida ha resultado eficaz para acabar con la especulación.

Al revés de lo que ocurría con el viejo sistema, en el que los estrechos límites y las obligadas intervenciones oficiales propiciaban las ventas sin riesgo, por parte de los especuladores, de monedas de la UE, con la esperanza de que una devaluación les proporcionara pingües beneficios, los tipos de cambio pueden ahora oscilar cómodamente arriba y abajo, con lo que se ha puesto fin a las apuestas de sentido único ("one-way bets"). "No pueden producirse ahora grandes movimientos especulativos, lo que significa que se han flexibilizado las expectativas por lo que a los tipos de cambio se refiere, lo cual, a su vez, ha hecho disminuir las presiones sobre los tipos de interés", escribe Heinrich Matthes.

Todo esto explica que cada vez se hable más de dejar los márgenes de fluctuación como ahora están, excluyendo su reducción en la fase final del proceso hacia la moneda única. Tanto es ello así que los ministros de Asuntos Exteriores comunitarios se negaron incluso a hablar de la posible ampliación de aquéllos en su reunión de Atenas del pasado mes. Según André Swings, jefe del departamento de cambios de Kredietbank en Bruselas, todo ello es muy razonable. "Cualquier vuelta a las bandas estrechas constituiría una invitación para que los especuladores atacaran de nuevo".

Basándose en las estimaciones de Salomon, Bishop dijo que Dinamarca, Alemania, Irlanda, Luxemburgo y Holanda podrían muy bien reunir los requisitos requeridos para la moneda única a últimos de 1996. En tal caso, la unión podría conseguir la mayoría necesaria para dar el salto definitivo si Bélgica y Francia recortan sus déficit presupuestarios y los sitúan por debajo del 3 por ciento de sus PIBs como así lo exige el Tratado de Maastricht.

Alcanzar una mayoría será más difícil si Suecia, Finlandia, Noruega y Austria se incorporan a la Unión el año que viene, toda vez que sólo el último de esos países cumpliría con el criterio del déficit.

La interpretación de las provisiones de Maastricht sobre los déficit presupuestarios se va a convertir en algo parecido a un partido de fútbol político en los próximos dos años. La Comisión está estudiando la manera de respetar la disciplina presupuestaria y se espera que presente un informe a los ministros de Hacienda sobre este tema en la segunda mitad del año en curso.

UEM: ¿en qué medida pueden moverse las porterías?

(Samuel Brittan, en "Financial Times")

A principios de Agosto de 1992, víctimas de los ataques de los especuladores, sucumbieron las viejas bandas del 2'25% de posible fluctuación de los tipos de cambio. En una reunión de urgencia de los ministros de Hacienda celebrada entonces se ampliaron dichas bandas hasta el 15% para arriba o para abajo de la paridad central. Las bandas fueron así tan anchas que de hecho supusieron la instauración de un sistema de cambios flotantes. Los euroescépticos apenas pudieron ocultar su júbilo. El colapso del Sistema Monetario Europeo, pensaron, no podía dejar de conducir más que al fin del proyecto de unión económica y monetaria.

Pero ocurrió una cosa extraña. El gobierno francés no se aprovechó de su nueva libertad en el contexto del SME cediendo en materia de tipos de interés sino que siguió vinculando sus acciones a las del Bundesbank. Y el franco, en vez de caer como lo hicieron la libra y la lira después de haber abandonado el Sistema, se recuperó. Se situó dentro de los viejos márgenes en Diciembre último, y ahí ha permanecido, con algunos altibajos, desde entonces.

Una experiencia parecida, con pequeñas variaciones, fue la que vivieron otros miembros "centrales" del SME, principalmente el franco belga-luxemburgués y la corona danesa. El florín holandés ha permanecido incluso dentro de límites más estrechos. Y el schilling austríaco -técnicamente fuera del Sistema- ha estado situado asimismo muy próximo al DM.

Puede discutirse, desde luego, si los gobiernos de Francia y de otros países hicieron bien en mantener sus monedas sujetas dentro de los límites de las bandas estrechas, a la vista del largo período de tiempo que Alemania ha mantenido elevados sus tipos de interés. Ahora bien, habiendo resistido todo ese tiempo, sería incomprensible que dicha posición fuera abandonada ahora, justo en una fase en que los tipos alemanes se aproximan a unos niveles perfectamente compatibles con las conveniencias de sus vecinos.

¿Y ahora qué? Una cumbre comunitaria ha de decidir, no más allá del 31 de Diciembre de 1996, si una mayoría de estados miembros reúne las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única.

Tal cumbre puede establecer, para la creación de la UEM, una fecha cualquiera dentro de los años 1997 y 1998. Pero si a últimos de 1997 no se ha fijado una fecha, se entenderá que la tercera fase -es decir, la UEM- empezará a funcionar el 1 de Enero de 1999. Otra cumbre decidirá, por mayoría cualificada, qué miembros reúnen las condiciones necesarias. No hay un número mínimo. Las condiciones que deben reunir los participantes en la Unión son las siguientes:

- Una tasa de inflación "próxima a la de los tres miembros que hayan obtenido los mejores resultados".
- Que se produzca convergencia en materia de tipos de interés a largo plazo.
- Una situación sostenible de las finanzas públicas.

- El respeto de "los márgenes de fluctuación normales" del SME "por lo menos durante dos años, sin que se produzcan devaluaciones frente a cualquier otra moneda del Sistema".

Los dos países de la UE con una menor tasa de inflación son Francia e Irlanda (menos del 2 por ciento). El Reino Unido, Bélgica y Luxemburgo están empatados en la tercera posición, con el 2'3 por ciento. Siguen Alemania, con el 3'2 por ciento, y Holanda, con el 3'9 por ciento. La convergencia de los rendimientos de los bonos a largo plazo ha llegado a ser todavía mayor para los países centrales, estando situados a alrededor del 6'5-7 por ciento.

Más preocupantes son los requisitos fiscales. Un protocolo del tratado de Maastricht alude a un límite del déficit presupuestario del 3 por ciento del PIB y a una ratio deuda/PIB no superior al 60 por ciento. Sólo Luxemburgo e Irlanda cumplían estos requisitos el año pasado. El Bundesbank se ha mostrado siempre particularmente exigente en este campo, razón por la cual puede pensarse que difícilmente aceptaría el abandono del DM si tal criterio fuera a ser gravemente violado. Con todo, se ha de recordar que el mismo tratado de Maastricht proporciona una cláusula de escape al señalar (Artículo 104c) que podría aceptarse un mayor déficit si éste es "excepcional y temporal", o si el déficit tiende a reducirse.

La condición clave sigue siendo el comportamiento de los tipos de cambio. El tratado no dice nada sobre la banda del 2'25 por ciento. Por consiguiente, en teoría, los miembros podrían establecer que los márgenes normales son los actuales del 15 por ciento. Pero sería inconcebible que decidieran crear la unión si los tipos oscilaran dentro de todo lo ancho de la banda.

Francia y otros países no están dispuestos a tentar el destino reestableciendo, en un futuro previsible, una banda estrecha de posibles fluctuaciones. Lo que hacen, en cambio, es cometer un crimen todavía mayor, a juicio de los euroescépticos: seguir la sombra del DM. Esto significa que frente a cualquier ataque de los especuladores no habrá un muro, una banda estrecha, que dificulte la huida, pero esto no será un obstáculo para que las políticas monetarias se fijen como objetivo el mantenimiento de las monedas respectivas próximas al DM.

Con todo lo cual se llega a la conclusión de que si las monedas centrales permanecen *de facto* próximas a sus tipos centrales, los correspondientes gobiernos pueden ir directamente hacia la unión monetaria circundando ("bypassing") la fase de una banda más estrecha. Esa ruta ha sido contemplada, para tales países, por diversos expertos, entre los que se encuentra Eddie George, gobernador del Banco de Inglaterra.

El paso crucial previsto por el tratado de Maastricht es que los países participantes declaren la "paridad fija" de sus monedas. Después de esto -y de mucha preparación- las monedas actuales serían substituidas por la moneda única.

Todo eso no podría ocurrir más que después de que la Unión Europea hubiera salido claramente de la recesión, y después también de que la reunificación alemana hubiera dejado de distorsionar la política económica. Algunos gobiernos podrían entonces actuar con rapidez mientras las circunstancias continuaran siendo favorables y antes de que demasiados países hubieran seguido el camino actual de Italia de incorporar a muchos euroescépticos en los altos puestos del poder.

Para aquellos que no son ni federalistas ni nacionalistas, las cuestiones importantes son claras. Una moneda única significa una política monetaria unitaria que convenga a la UE como

conjunto, de la misma manera que la política de la Reserva Federal es diseñada para todo Estados Unidos y no pensando en las necesidades particulares de California o de Nueva Inglaterra. Lo que se trata de saber es si las ventajas de una menor incertidumbre y de unos costes menos elevados de las transacciones compensarían las desventajas de no poder llevar a cabo una política más adaptada (dentro de ciertos límites) a las necesidades de los países concretos. Además, ¿qué ganarían los países de escasa credibilidad en la lucha contra la inflación sustituyendo su propia moneda por otra respaldada por un banco central europeo concebido según el modelo del Bundesbank? ¿Estaría el nuevo banco central común lo suficientemente atento ante posibles movimientos contractivos de la demanda nominal como lo estaría ante cualquier señal de aumento de la inflación?

Renace el optimismo sobre la Unión Económica y Monetaria.

(Julie Wolf, en "The Wall Street Journal")

Sir Leon Brittan, el comisario europeo para el comercio exterior, provocó un revuelo en su propio Partido Conservador británico cuando dijo que la moneda única europea podía ser una realidad en 1999. En el continente, tal comentario no suscitó sorpresa alguna.

La razón de esto último no es la apatía. Se debe, simplemente, a que la opinión expresada por Brittan es bastante compartida entre los políticos y los empresarios europeos, que cada día creen más en la posibilidad de una unión económica y monetaria para antes de fin de siglo. De hecho, las eventuales controversias que se suscitan en el continente a propósito de esta materia se centran, no en la unión misma, sino en el número de países que la constituirán inicialmente si no todos los miembros de la Unión Europea están en condiciones de formar parte UEM desde el primer momento.

El nuevo optimismo supone un cambio radical frente al desánimo y a la incertidumbre que siguieron a la crisis monetaria de Agosto del año pasado, cuando una especulación masiva obligó a los países europeos a abandonar las bandas estrechas del mecanismo de cambios. El establecimiento de bandas más anchas, que permiten que las monedas oscilen dentro de un margen del 15 por ciento a partir de un cambio central, fue contemplado entonces por los mercados y por los políticos como una prueba de que los países comunitarios estaban muy lejos de conseguir una aproximación de sus economías susceptible de conducir a la unión monetaria.

A partir de entonces, sin embargo, se ha recuperado la estabilidad de los cambios, y la mayoría de las monedas de la Unión oscilan dentro de los viejos límites del 2'25 por ciento. Alexandre Lamfalussy, presidente del Instituto Monetario, le dijo al Parlamento Europeo, hace pocos días, que "la estabilidad cambiaria que se manifiesta en los mercados forma parte de un proceso de autoafirmación". Al mismo tiempo, Lamfalussy se pronunció contra una vuelta próxima a los márgenes más estrechos, subrayando que los actuales del 15 por ciento no constituyen necesariamente un obstáculo en el camino hacia la unión monetaria.

En la Comisión Europea, la entidad que con mayor energía apoya la creación de dicha unión, se señala que, con la excepción de Gran Bretaña, los países comunitarios no utilizaron la crisis del mecanismo de cambios para liberarse de la política del Bundesbank alemán y para proceder a devaluaciones competitivas. "Habiéndose consolidado la cultura de la estabilización de precios, ya no es necesario ejercer un control a través de unas bandas limitativas", dice un alto funcionario de la Comisión.

Esta no ha decidido aún si está o no a favor de la eventual vuelta a las bandas estrechas, y esto porque todavía no se ha manifestado un pronunciamiento de sus economistas sobre esta materia. Los economistas universitarios, en cambio, sí han hablado abiertamente del tema, habiéndose observado entre ellos diferentes tendencias.

En un documento de trabajo publicado por el Center for Economic Policy Research, de Gran Bretaña, Michael Artis, de la Universidad de Manchester, señala que se necesita una etapa de transición antes de la constitución de una unión monetaria plena. Durante dicha etapa, las bandas serían estrechadas y el Instituto Monetario Europeo ejercería funciones más relevantes en el campo de las políticas económica y monetaria.

Tanto Artis como otros plantean asimismo la posibilidad de que una vuelta a las bandas estrechas fuera precedida de un sistema más flexible de "bandas blandas" ("soft bands") en el que las monedas oscilarían fuera de sus límites durante algún tiempo antes de verse obligadas a devaluar. Los defensores de esta propuesta afirman que unas bandas menos rígidas evitarían que los especuladores pudieran repetir las "apuestas de dirección única" que llevaron al colapso del SMI, el año pasado.

Pero ni siquiera los optimistas pueden ocultar su preocupación ante la posibilidad de que los países de la UE no estén en condiciones de cumplimentar los criterios de convergencia establecidos en Maastricht. Esta circunstancia crea no pocas dudas sobre el calendario para la unión.

Aunque muchos países miembros estarán este año en condiciones de cumplimentar las exigencias sobre inflación y sobre tipos de interés a largo plazo, no es éste el caso en lo relativo a las finanzas públicas. Según el tratado, un país, para formar parte de la unión monetaria, debe tener un déficit presupuestario inferior al 3 por ciento del producto interior bruto y una deuda pública que no supere el 60 por ciento del mismo PIB.

En el presente, sólo Luxemburgo reúne tales condiciones. A medida que Europa salga de la recesión el panorama mejorará, sin duda, pero se hace difícil ver cómo países como Bélgica e Italia pueden alcanzar el nivel del 60 por ciento de deuda. Henning Christophersen, el comisario para economía, estima que hará falta un crecimiento del 3 ó del 3'5 por ciento, así como un control riguroso del gasto, para que la mayoría de los países de la UE alcance a cumplimentar dichos criterios en 1998, un año después de la primera fecha citada en el tratado como posible para el comienzo de la unión monetaria.

La OCDE debe pasar a una velocidad superior.

El artículo que se transcribe a continuación apareció publicado en "Le Monde" de 30 de Abril. Su autor es Nigel Lawson, antiguo ministro de Hacienda (1983-1989) de Margaret Thatcher y candidato a la sucesión de Jean-Claude Paye como Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Desde que dejé el gobierno, hace cinco años, la economía mundial ha cambiado de naturaleza. Las primeras señales de ello eran ya perceptibles entonces, pero su efecto acumulado conferirá al mundo de los años 90 una fisionomía radicalmente diferente de la de los años 80, con nuevos retos y nuevas exigencias. Cuatro son los factores que han dado lugar a esta transformación.

Desde el hundimiento del imperio soviético y de la revelación de la magnitud de su fracaso económico, existe casi un consenso mundial sobre la idea según la cual la economía de mercado es la única base posible de mejora de los niveles de vida.

Segundo, ahí está el Asia emergente, nuevo motor de crecimiento económico, lo que es relevante no sólo para la región sino también para el conjunto de la economía mundial.

Tercero, debe contarse que la transformación no tan rápida, pero no menos profunda, de la Europa central y oriental, que se está esforzando por liberarse de las estructuras dirigistas y por convertirse con más o menos éxito a la economía de mercado.

Estos cambios se producen en el marco de una economía que se mundializa gracias a una libertad de los movimientos de capital que no se había conocido desde la Primera Guerra Mundial. Asistimos así al nacimiento de una nueva estructura de relaciones económicas internacionales, a la que los gobiernos deberán dar una forma concreta. El papel de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos debería consistir en ayudar a los diferentes gobiernos a alcanzar este objetivo obvio: la creación de una economía internacional abierta y próspera que englobe a prácticamente todos los países del mundo. Se trata de una posibilidad tangible, pero no es de fácil realización. Las alternativas a que se ha aludido más arriba no garantizan el éxito. Ocurre, en efecto, que los cambios positivos que se han sucedido los últimos años han dado a su vez lugar, paradójicamente, a la aparición de nuevos obstáculos.

La amenaza soviética actuó como elemento de cooperación entre los países occidentales y resultó muy positiva en el sentido de superar en buena medida las diferencias entre éstos. Con el fin de la guerra fría, universalmente celebrado, tal incentivo exterior a la cooperación desapareció. Cada día es más evidente cierta tendencia al establecimiento de un sistema de comercio dirigido.

En ese mismo terreno, la aparición de una competencia nueva y vigorosa, principalmente en Asia, junto con la tendencia de las grandes firmas a fabricar sus productos en las regiones de bajos costes, ha dado ya lugar -a pesar del final feliz de la Ronda Uruguay- a reacciones vehementes a favor de nuevas formas de protección.

Todo esto hace que sea urgente que la OCDE ayude a los gobiernos a instaurar un nuevo orden económico mundial. La OCDE está muy bien situada para llevar a cabo esta labor. Se trata de un foro único para la cooperación intergubernamental que, para objetivar las situaciones, cuenta con unos excepcionales medios de investigación y de análisis. Por lo demás, la OCDE ha tenido, desde sus orígenes, una misión clara: la promoción del progreso económico a través de la liberalización de las transacciones internacionales de todo tipo, y esto en un marco ordenado presidido por la cooperación.

La OCDE, desde luego, muestra interés por las cuestiones micro y macroeconómicas, pero es sobre todo la capacidad de análisis de los problemas estructurales la que le distingue entre las instituciones económicas internacionales. Nadie dudará de la importancia de tales problemas en el mundo actual, especialmente en el contexto del progresivo aumento del desempleo, cuyo nivel es incompatible con la noción de economía internacional abierta y próspera que constituye nuestro objetivo común.

Hará falta, pues, que la OCDE se adapte y, por consiguiente, pase a una velocidad superior. Está próxima a ampliarse, por primera vez en 20 años, con la adhesión de Méjico. La de Corea no puede retrasarse ya mucho. Además, es deseable que se vaya ampliando todavía más al compás de las reformas que se vayan produciendo en el paisaje económico mundial. La OCDE ha establecido relaciones positivas con varios países no miembros, frecuentemente pensando en una adhesión futura. Tal proceso debe extenderse a diversas formas de colaboración con los países que, incluso sin reunir las condiciones necesarias para ser miembros de pleno derecho, representan una parte cada vez mayor de la economía mundial.

Si la OCDE, en esta perspectiva ampliada, quiere seguir siendo eficaz, o serlo aún más, debe racionalizar sus métodos de funcionamiento. No será fácil conseguirlo, pero no habrá más remedio que intentarlo. Mientras tanto, la OCDE podría mejorar su imagen mediante la publicación de sus interesantes estudios en una lengua libre de nebulasidades burocráticas. La circunstancia de que, contrariamente a lo que ocurre con otras instancias internacionales, no disponga de fondos que hayan de ser distribuidos, constituye, en nuestra economía fundada en el saber, un elemento de fortaleza y no de debilidad. Pero las publicaciones de la Organización deben ser más accesibles a ministros desbordados y han de poder ser utilizadas en mayor medida en el debate público.

La mejor fórmula para asegurar la prosperidad futura de nuestras poblaciones y de los países en vías de desarrollo es, sin duda, la instauración de una economía abierta y floreciente. Pero hay ahí también una dimensión política. Desde este punto de vista, el fraccionamiento y el fracaso podrían costar muy caro. Esto es evidente en la Europa central y oriental, pero también lo es en otras partes.

¿Ha llegado la hora de otra reunión de Bretton Woods?

(Reginal Dale, en "Herald Tribune")

Medio siglo más tarde ha llegado a ser casi realidad el sueño de los arquitectos del orden económico internacional de la postguerra. El año próximo -toquen madera- una nueva Organización Mundial del Comercio vendrá a añadirse al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial como la tercera pata de la gran tríada de instituciones multilaterales contemplada inicialmente en la conferencia de Bretton Woods de Julio de 1944.

Con el colapso del comunismo esas instituciones van siendo auténticamente mundiales, como así lo quisieron sus creadores. Sin embargo, resulta que en el momento en que la tercera pata va encontrando su sitio las otras dos dan muestras de envejecimiento. Tanto es ello así que no puede esperarse que duren medio siglo más, en su forma presente.

Con motivo de aproximarse el aniversario, tanto el Banco como el Fondo están siendo objeto de atentos análisis, de los que deberá salir el veredicto sobre lo que uno y otro han conseguido en sus primeros 50 años.

Las críticas más comunes sobre el Banco indican que éste ha perdido eficacia y sentido de la orientación. También se dice que ha intentado abarcar demasiado y que ha descuidado el medio ambiente.

Del Fondo se dice que es enjuto y mezquino ("lean and mean"), tal vez demasiado mezquino. Los países en vías de desarrollo le han acusado desde hace tiempo de establecer unas condiciones en exceso rigurosas para sus créditos y de carecer de sensibilidad política. Estas acusaciones se han reforzado últimamente con motivo de la gestión de la ayuda a Rusia.

Algunas de estas críticas apenas merecen ser consideradas, por lo insignificantes. Otras están perdiendo sentido gracias a ciertas rectificaciones (así el Banco presta cada día más atención a los problemas ambientales). Otras deberían llevar a ciertas correcciones (el Banco es aún poco flexible). Otras, en fin, son simplemente injustas.

La experiencia muestra, sin lugar a dudas, que países que han llegado a reunir las condiciones establecidas por el Fondo han prosperado, normalmente, en tanto que otros que las han rechazado no lo han hecho. Esto mismo será también verdad para Rusia.

Pero el principal reto, en los próximos 50 años, para esas instituciones, será su adaptación a un mundo radicalmente diferente. A lo largo del último medio siglo el mundo ha pasado de unos tipos de cambio fijos a otros flotantes, y los países industriales hace tiempo que dejaron de pedirle préstamos al Fondo, prefiriendo acudir a los mercados de capitales privados. El énfasis, en materia de filosofía del desarrollo, ha pasado de la ayuda pública a la inversión privada.

En la actualidad, los que fueron países en vías de desarrollo, particularmente en Asia, están entrando rápidamente en la liga de países industrializados, y la mayoría de los antiguos países comunistas han adoptado el sistema de economía de mercado. El equilibrio del poder económico

mundial muestra una disminución inexorable del peso relativo de los países occidentales que tan preponderantes fueron en el período de la postguerra.

Todos estos hechos producen el efecto, a largo plazo, de debilitar las instituciones de Bretton Woods. El FMI no cumple ya su misión original de estabilizar los tipos de cambio, y sus clientes son casi los mismos que los del Banco Mundial. Se trata de países de rentas medias y bajas.

Ambas instituciones verán cómo se reduce la base de su clientela a medida que los países se desarrollan y de que los antiguos países comunistas consigan hacer funcionar sus economías de mercado.

Dado que ahora son menos los sectores que se consideran adecuados para prosperar a través de la ayuda pública, las áreas de posible intervención de las instituciones disminuirán, al tiempo que se irán solapando y confundiendo las competencias y las actividades de una y otra.

¿Por qué, pues, no fundirlas?

La fusión tendría sin duda algunas ventajas. Se evitarían duplicidades, como las que pueden estar produciéndose en materia de análisis y de investigación; algunos programas y la ayuda técnica podrían racionalizarse; los costes se reducirían, posiblemente, y la institución fusionada podría ganar dinero vendiendo algunos de los valiosos inmuebles que una y otra poseen en Washington; etc.

Sin embargo, casi todo esto podría conseguirse sin necesidad de una fusión. Mucho más importante que ésta es que las instituciones lleven a cabo su cometido de una manera correcta y eficaz.

Hay ahí probablemente un papel útil para un policía bueno (el Banco) y otro para un policía malo (el Fondo) dentro de la gran tarea de llevar los países de todo el mundo en la buena dirección. Con todo, los argumentos a favor de una fusión se reforzarán en el futuro si el Fondo, de un modo especial, no consigue reinventar su misión.

En un mundo ideal, el FMI podría intentar una vuelta a su función original de poner orden a los tipos de cambio. En este sentido podría vigilar con mayor rigor las políticas económicas de los países, sermoneando a unos y a otros según fueran sus superávit y sus déficit. Pero es poco probable que esto suceda, por lo menos en un futuro próximo. Mientras tanto, lo mejor que podría hacerse sería utilizar las tres partes de la tríada para promocionar nuevas formas de cooperación intergubernamental, tal vez en un Grupo de los Siete ampliado o reformado de forma que reflejara mejor el nuevo equilibrio económico mundial.

Cabe pensar que los mejores cerebros del mundo harían bien si volvieran a Bretton Woods y diseñaran la arquitectura para los próximos 50 años.

Utilizado con cuidado, el término "productividad" puede resultar útil.

("The Economist", edit.)

"Competitividad es una palabra que no significa nada cuando se aplica a las economías nacionales. Los principales países del mundo no compiten de una forma significativa los unos con los otros". Estas afirmaciones, radicales y sorprendentes, las hace Paul Krugman, un profesor del MIT y probablemente el economista más creativo de su generación, en "Competitividad: A Dangerous Obsession", un ensayo que aparece en el último número de Foreign Affairs. ¿Puede estar acertado Krugman? A los gobiernos les gusta presentar sus políticas económicas como respuestas a las exigencias de la competencia global. A los electores les gusta la idea, lo mismo que a los periódicos y revistas, incluido "The Economist". Constantemente, en economía, se habla de "competitividad" como si esta expresión significara algo.

Y la verdad es que sí significa algo. "Competitividad" es un término demasiado útil para que podamos renunciar a él. Sin embargo, también es cierto que lo que dice Krugman tiene sentido. Electores, gobiernos y periódicos harán bien en prestar atención a lo que el profesor señala.

Para una firma individual, admite el mismo Krugman, el significado de "competitividad" es claro: una empresa es competitiva si está en condiciones de vender sus productos a los precios del mercado y ganar dinero. Una economía competitiva puede ser definida de una manera similar: se trata de una economía que exporta bienes y servicios con provecho a precios internacionales. Una firma puede llegar a ser competitiva, y esto mismo le puede ocurrir a una economía. Entre 1980 y 1985 el dólar subió más del 50%, incrementando los costes de Norteamérica respecto a los del extranjero. A las empresas norteamericanas se les hizo más difícil exportar con beneficios, y las que producían para el mercado interior tuvieron que hacer frente a una competencia exterior más dura. En otras palabras, la economía fue menos competitiva. Después de 1985 el dólar bajó, con lo que también bajaron los costes relativos. Norteamérica fue más competitiva.

Sorprendentemente para alguien para quien la competitividad de los países no tiene sentido, Krugman parece feliz con esta terminología. Por lo menos si se juzga por el uso que hace de ella en otras ocasiones. Su preocupación real no es lo que "competitividad" significa, sino lo que supone o implica. Y la verdad es que tiene razón cuando dice que tales implicaciones son en general mal comprendidas. Lo esencial es evitar la identificación absoluta entre empresas competitivas y economías competitivas. El paralelismo entre unas y otras se rompe casi de inmediato.

Mientras una empresa ha de cerrar si no es competitiva, una economía no tiene porqué hacerlo, y no lo hace. ¿Por qué es esto así? Primero, porque todas las economías producen la mayor parte de sus bienes y servicios para el consumo interior. Por muy poco competitiva que sea, la mayoría de sus negocios continúan funcionando. Segundo, cuando dos firmas compiten, una gana y la otra pierde. Cuando las que "compiten" (es decir, comercian) son dos economías, ambas pueden ganar, gracias a la ley de ventajas comparativas e independientemente de que una sea más competitiva que la otra. Tercero, mientras una firma no competitiva puede no estar en condiciones de bajar sus costes, una economía no competitiva está segura de poder hacerlo, de una forma u otra. Piénsese en un país cuya competitividad se ha visto erosionada por una racha de alta inflación. A su debido tiempo, su competitividad se vera restaurada, bien tras un

período de inflación relativamente baja, bien, a falta de eso, a través de una depreciación de su moneda.

Todo esto conduce a una conclusión cuya importancia apenas se puede exagerar. Para una economía, lo más importante no es la competitividad (la cual compara implícitamente un país con otro), sino la productividad propia (que no exige dicha comparación). Si Estados Unidos eleva su producción por trabajador un 1% al año, sus niveles de vida subirán en un 1%, aproximadamente, independientemente de que la productividad en el extranjero crezca más o menos que la norteamericana. Esta es la razón que le hace decir a Krugman que los grandes países no compiten en un grado apreciable los unos con los otros.

El razonamiento de Krugman es correcto, pero su conclusión global va demasiado lejos. La productividad de un país determina el nivel de vida del mismo. Pero ningún gobierno debería o podría olvidar la productividad relativa, y menos que nadie el gobierno norteamericano. La guerra fría fue, entre otras cosas, una competición económica. La victoria fue para el competidor más productivo. Norteamérica valora mucho su liderazgo económico, así como el poder político y militar que lo acompañan. Si su productividad crece más despacio que la de los otros países, tal liderazgo desaparecerá, antes o después.

Para los países que no son líderes, el crecimiento de la productividad en el extranjero puede servir como un punto de referencia. Si la producción por trabajador industrial creció en Italia en un 3'8% anual en los años 80, ¿cómo se explica que Francia, cuya productividad mejoró un 2'4%, no obtuviera un mejor resultado? Y los cambios en el crecimiento relativo de la productividad afectan realmente el bienestar de un país. Una economía que se retrase en materia de productividad se retrasará también en materia de rentas, es decir, será cada día más -en términos relativos- un país de bajos salarios. El declive de Gran Bretaña en la postguerra fue relativo, no absoluto, pero para el mismo país (y también para los demás) fue declive puro y simple.

El término "competitividad", aplicado a las economías nacionales, significa realmente algo. Los países "compiten", sí, los unos con los otros. Krugman tiene razón cuando dice que los gobiernos, utilizando el vocablo inoportuna y a veces demagógicamente, suscitan temores e inventan respuestas, comerciales o industriales, que resultan perjudiciales, olvidando otras políticas (como las inversiones en educación) que podrían conducir a mejores resultados. En un espléndido nuevo libro⁽¹⁾, Krugman analiza ampliamente cómo un pensamiento económico acertado puede conducir a una mala política económica. Pero esto es lo que, en definitiva, es la política. La renuncia al término "competitividad" apenas supondría mejora alguna a este respecto. Las palabras son importantes, pero, desgraciadamente, no tanto como eso.

(1) "Peddling Prosperity", por Paul Krugman Norton. Una reseña de esta obra aparece en el mismo número de "The Economist".
(Nota del trad.)

El extraño comportamiento del mercado financiero.

El artículo que se transcribe a continuación, de Eric le Boucher, apareció publicado en "Le Monde" de 19 de Marzo.

No se entiende nada. El 4 de Febrero, el banco central de Estados Unidos decide elevar un cuarto de punto los tipos de interés a corto plazo con el fin de evitar cualquier aumento de la inflación que pueda producirse como consecuencia de la recuperación de la economía. Los mercados financieros se asustan, literalmente. Sin embargo, la medida profiláctica de la Reserva Federal debía haberles tranquilizado, dado que el banco adoptaba una posición beligerante contra cualquier alteración de los precios. Pero la reacción que se produce es la opuesta: ¡vuelve la inflación! Este es el mensaje unánime e inmediato difundido por los financieros.

Más adelante, la Reserva Federal repite la operación en dos ocasiones, y en ambas los mercados reaccionan elevando los tipos de interés a largo. El 10 de Mayo, el mismo banco central decide no elevar los tipos. ¿Se produce entonces una baja de los tipos a largo plazo? En absoluto. Lo que hacen éstos es subir de nuevo. Desde Febrero, los tipos habrán aumentado casi dos puntos. "Si se traduce fuerte por débil, baja por alza, rápido por lento, se estará cerca de llegar a ser un operador del mercado", escribía, ironizando, la revista "Business Week".

La economía mundial ha reaccionado positivamente desde últimos del año pasado. Nada es aún del todo satisfactorio, por supuesto, pero las cosas van en la buena dirección, a juicio de todos los observadores de la economía. Pero no de los financieros. Los "mercados" tienen ideas diferentes, pasan la actualidad económica por el tamiz de su pesimismo presente, consecuencia, éste, de causas desconocidas.

El valor del dólar es otro ejemplo de ese estado de cosas. El billete verde debería mostrarse fuerte frente al yen y al DM, dado que la economía de Estados Unidos crece más deprisa que las de Japón y Alemania. Pero resulta que lo que muestra el dólar es debilidad. Los bancos centrales de todo el mundo han debido comprar dólares masivamente para sostener el curso de la moneda norteamericana.

Las bolsas mundiales se comportan asimismo de una manera rara. Deberían celebrar la reactivación general que ha de permitir que más y más firmas obtengan beneficios -y repartan dividendos- y lo que hacen, por el contrario, es disminuir las cotizaciones.

Lo mismo es cierto por lo que se refiere a los tipos a largo plazo europeos. En un momento en que ninguna futura inflación amenaza en Europa continental, los tipos a largo suben entre 1'30 y 1'50 puntos, debido a la influencia norteamericana. Sin razón alguna, pero no sin consecuencias, puesto que esta subida amenaza interrumpir una recuperación europea todavía frágil.

No faltan las voces que, tanto en Estados Unidos como en Europa, piden que se ponga límites al desarrollo de los mercados, a la vista de que la "desregulación" parece haber puesto en funcionamiento unos mecanismos difíciles de controlar, susceptibles de poner en peligro el crecimiento mundial y de convertirse en un riesgo incalculable, exponencial, sobre el mismo sistema financiero. Cuanto más vastos los mercados financieros, más racionales son, dicen los

economistas. El crecimiento del capitalismo financiero debería ser, Pues, beneficioso. Las "impurezas", debidas al peso excesivo de este o aquel actor, deberían quedar eliminadas, disueltas en la masa, con lo que el equilibrio real se aproximaría al equilibrio "óptimo" teórico. Las desregulaciones y la informatización de las salas de operaciones habrían debido reforzar estas ventajas, puesto que han hecho desaparecer todos los obstáculos a la circulación de los fondos (los controles de los movimientos de capitales) y a la difusión de las cotizaciones (que aparecen simultáneamente en todas las pantallas del mundo).

Pero lo ocurrido estos últimos meses permite pensar exactamente lo contrario. Los procedimientos informatizados automáticos de venta o de compra han hecho subir las sumas en juego hasta el importe inaudito de unos 15 billones de dólares, según las estimaciones más divulgadas. Cada día, mejor dicho, cada segundo, miles de millones de dólares se colocan y se descolocan en bloques febriles en busca del beneficio más rápido. Las desregulaciones financieras, más que aportar las ventajas esperadas, provocan frenesí.

El descubrimiento de estos fenómenos no es de hoy. Pero el caso es que en adelante ningún sector quedará fuera de su campo de influencia. La crisis financiera del otoño de 1987 puso en evidencia la mundialización de la colocación de títulos y la aparición de "burbujas especulativas". Más tarde, los ataques contra las monedas del Sistema Monetario Europeo, en 1992 y 1993, demostraron que esos mercados mundializados y unificados podían destruir en pocos días todos los mecanismos de estabilización de los tipos de cambio que los gobiernos desearan establecer. Incluso los mercados de bonos y obligaciones, que parecían inmunes por tratarse de inversiones a diez o treinta años, están y estarán contaminados. ¿Ha enloquecido el mundo de las finanzas?

En realidad se ignora prácticamente todo respecto a los mecanismos puestos en marcha en los últimos diez años. En el seno de los bancos, sólo unos extraños jóvenes especialistas están al corriente de los programas matemáticos supercomplejos de los que proceden esos nuevos productos llamados "derivados" (mercados a plazo, opciones, "swaps"). Ante el peligro de reacciones en cadena y de la posible propagación de banco a banco, las direcciones de las entidades empiezan sólo a instalar corta-circuitos. En el plano macroeconómico, la ignorancia es todavía mayor. ¿Cómo, por ejemplo, ha resultado Europa contaminada por la subida de los tipos norteamericanos? Parece ser que, antes de ser amplificadas por el temor de un aumento de la inflación, esa subida tuvo su origen en una reventa masiva de títulos que hizo bajar las cotizaciones, con lo que subieron los rendimientos. Con la fuerte recuperación, los operadores se darían cuenta de que era más rentable prestar a los consumidores y a las empresas que conservar bonos del Estado.

Es bueno que el dinero salga de la burbuja financiera y vuelva a la economía real. Pero al hacer esto, los fondos de inversiones norteamericanos, bien dotados de mecanismos de retirada por capitalización, venderían masivamente sus títulos del Tesoro de su país, pero también los del Estado alemanes y franceses que habían comprado antes para diversificar sus carteras. Ejemplo: el Bundesbank lanzó, el año pasado, por primera vez, un empréstito a 30 años. Los inversores alemanes -que tradicionalmente compran para guardar- consideraron que 30 años eran muchos años. Como consecuencia de ello, el empréstito fue cubierto enteramente por la City y por Wall Street, donde la tradición es de comprar para revender. Esto es lo que se ha estado haciendo desde Enero, y esto es lo que explicaría que los tipos a largo plazo alemanes hayan resultado influenciados por los fondos de pensiones de Arkansas. Europa, así, ha caído en la trampa.

Globalización, informatización y consideraciones a corto plazo ("shorttermism") uniformizan todas las formas de ahorro. El buen sentido de ayer -"las inversiones a largo plazo se financian con imposiciones a largo plazo"- queda muy atrás. Las consecuencias de ello son múltiples. Como se sabe desde hace tiempo, los mercados limitan estrechamente el poder de los Estados. Los gobiernos, por ejemplo, se ven situados ante una prohibición de gravar el capital bajo la amenaza de ver cómo éste huye en masa. Los mercados "condenan" sin remisión a este o aquel país devaluando brutalmente su moneda, o bien obligándole a elevar considerablemente sus tipos de interés. Las políticas monetarias se ven amenazadas de ser puestas bajo tutela. En un momento en que los bancos centrales obtienen la independencia frente a los gobiernos, ¿caerán bajo la dependencia indirecta de los mismos jubilados de Arkansas?

La Reserva Federal, y también el Bundesbank, se sienten inevitablemente tentados de orientar sus decisiones en función de las reacciones de los "funds", incluso teniendo en cuenta que éstos cambian cada día sus perspectivas sobre la inflación norteamericana o sobre la masa monetaria alemana. Hay ahí un inmenso peligro. Los mercados no deberían ser más que elementos de transmisión a los particulares y a las empresas (la economía real) de las decisiones de los bancos centrales y no los destinatarios de dichas decisiones. En caso contrario, la política monetaria se convierte, en el mejor de los casos, en ilegible, y en el peor de ellos en algo condicionado por el contexto financiero sin conexión alguna con el mundo de la economía real.

El mismo riesgo de perversión aparece por lo que se refiere a la política de crecimiento. Los mercados se equivocan puesto que previeron, equivocadamente, que el Bundesbank no bajaría más sus tipos. Ocurre que el pesimismo de aquéllos limita la expansión norteamericana y asfixia la recuperación europea, y probablemente también la de Japón. Los gobiernos adoptarían medidas reactivadoras si no fuera porque los mercados las aprovecharían para crear dificultades. Se trata de una espiral diabólica.

Desde Febrero último, los mercados financieros internacionales parecen en disposición de acelerarse o de calmarse de acuerdo con racionalidades poco claras, pero que sin duda son potencialmente peligrosas. Los gobiernos se hallan mal equipados para disciplinarlas. Se ha podido pensar en dar marcha atrás e imponer "regulaciones" que limitarían la fluidez de los capitales mundiales (introduciendo costes a cada transferencia), pero esto es muy difícil. Haría falta una unanimidad mundial para evitar que los "funds" no se refugiaran en los paraísos fiscales. Incluso una coordinación limitada en el seno del grupo de los Siete Grandes chocaría con una fuerte oposición, salvo, tal vez, por lo que se refiere a un control prudente de los bancos.

La mejor manera de limitar el revuelo -dice el Bundesbank- sería atacarlo en su origen, reduciendo los déficit presupuestarios y la emisión de obligaciones del Estado, fuente en la que los especuladores calman su sed. Es una solución -aunque no la única- que podría llevar a la conclusión de que unos mercados locos obligan a los gobiernos a ser sensatos. ¿Hay alguien que lo crea así y que se tranquilice con ello?

**LAS MAS RECIENTES APRECIACIONES SOBRE LAS PERSPECTIVAS
ECONOMICAS EN ALEMANIA**

Marcha ascendente.

(Helmut Maier-Mannhalt, en el "Süddeutsche Zeitung")

Queda ya atrás la más profunda recesión del período de la posguerra. Lo que se viene perfilando en el horizonte desde el pasado otoño va adquiriendo rasgos más nítidos. Se trata concretamente de la paulatina mejoría del clima de la coyuntura en la parte occidental de Alemania, junto a una tendencia ascendente, ligeramente acelerada, en los nuevos estados federados. Claro que en estos últimos la base de partida era tan baja que ni tasas de crecimiento próximas al 10% son capaces de despertar decidido entusiasmo. Pero una cosa es importante: aunque la recuperación sea sólo moderada, parece conjurada la incertidumbre que flotaba sobre el desarrollo económico de Occidente. En cualquier caso, puede considerarse desterrado el peligro de una recaída, a pesar de factores negativos tales como las subidas de impuestos que han tenido lugar a principios de año.

Los impulsos originados por la exportación.

Esta visión de los hechos más que en datos de producción y crecimiento los últimos meses descansa en las abundantes informaciones sobre aumentos importantes en las carteras de pedidos que todavía no aparecen explícitas en las estadísticas oficiales. Estas noticias positivas provienen fundamentalmente de los sectores del automóvil y de la fabricación de maquinaria, tan vapuleados por la recesión. Esta tendencia se ha reflejado ya, por ejemplo, en las ventas del mayor grupo alemán, el Daimler-Benz AG, que ha dado cuenta de un incremento de las mismas del 15% en el primer trimestre. Audi ha anunciado un aumento de pedidos de los países de destino europeos del 25% y Mannesmann-Demag y Babcock hablan en sus informes anuales de expansión del empleo. Incluso Kugelfischer, una empresa que ha venido evolucionando en algunos momentos bajo mínimos ha podido contabilizar en los tres primeros meses del año un 7% más de pedidos. Podrían citarse más ejemplos, pero no debe olvidarse que el lapso de tiempo con respecto al cual se establece la comparación -el de hace un año- ha sido el punto más bajo del ciclo de la coyuntura.

La necesidad de hacer esta reserva a fin de evitar un excesivo optimismo, se desprende de la reciente encuesta realizada por el Instituto IFO entre 350 empresas, en general grandes, y en la que se les interroga acerca de su opinión sobre el futuro. La mayor parte de los sectores esperan también para el segundo trimestre de este año una producción neta apreciablemente más alta que en el mismo período del año pasado, si bien naturalmente, en un grado moderado. El Instituto ha detectado dinamismo sólo entre los fabricantes de bienes de inversión, calculando que habrá más bien estancamiento en algunas parcelas de la industrias de bienes de consumo

y de materias básicas. De acuerdo con el método empleado por este centro, el avance de la producción industrial neta será del 1,25%, el que viene.

Ahora bien, lo cierto es que la mejoría de la coyuntura se debe, en gran parte, a la creciente demanda del extranjero. Ya en el último trimestre de 1993 la expansión real de la cartera de pedidos del Oeste de Alemania desde otros países ha sido del 8,7% frente al año anterior, mientras que los pedidos procedentes del país mismo han caído un 4,1%. La misma tendencia parece confirmarse para los últimos meses para los que se dispone de datos. Todo ello refleja la circunstancia de que, por un lado, ha habido una fuerte expansión de la coyuntura, en los Estados Unidos y, por otro, los países de la Europa Occidental están también saliendo lentamente del fondo al que habían caído.

Les ha ayudado ciertamente la devaluación de sus divisas respecto al dólar y el yen. Así la lira italiana ha perdido en un año un 40% y un 62%, respectivamente, de su valor, lo que ha favorecido la posición competitiva del país, a pesar del clima no muy coadyuvante de los precios. Por cierto que, dentro de unos ciertos límites, la República Federal también ha sacado provecho de este fenómeno, ya que el DM se está valorando en comparación con el primer semestre de 1993 un 8% y un 25% menos también con relación al dólar y al yen. Este estímulo de origen exterior se ha puesto ya de manifiesto en las estadísticas de comercio exterior del año pasado, al registrarse un superávit de exportaciones de casi el doble del año anterior.

Si todo evoluciona según las previsiones, la moderada expansión irá acompañada de una tasa de inflación en descenso. La tasa del 3,2% de Marzo abre la esperanza a un 2 antes de la coma en el transcurso del año. Esta perspectiva es también la que está en la base de las rebajas de los tipos de interés decididas por el Banco Federal Alemán, así como de su intención de repetir las con la finalidad, en definitiva, de, a través de una normalización de la estructura de dichos tipos, estimular las inversiones. Porque el enorme aumento de la masa monetaria en los últimos meses tiene bastante que ver con la circunstancia de que el diferencial entre tipos de interés a corto y a largo plazo sigue siendo insuficiente, por lo que demasiado dinero se orienta hacia los plazos de inversión cortos.

Sobre bases sólidas.

Aunque Alemania, no en último término gracias a los bajos intereses, salga de la recesión, lamentablemente nada cambiará en el campo del empleo. Con los 3.900.000 parados (2.640.000, en el Oeste y 1.260.000, en el Este) se ha iniciado indudablemente el descenso desde el máximo del invierno, pero la verdad es que ello no es mucho más que una reanimación estacional. En el promedio del año, habrá que contar incluso, aún llegándose al crecimiento esperado de algo más del 1%, con un incremento del desempleo. Esto ilustra una vez más el hecho de que la industria alemana haya creado ciertamente las condiciones para dar, mediante reestructuraciones en las empresas, saltos de productividad inusitados, situándose en cabeza en materia de productividad internacional, pero ello con la consecuencia de una escalada del paro contra la que hoy nadie es capaz de encontrar una solución. Ya no resulta extraño que, en vista de estas circunstancias, la coyuntura del consumo no haga progresos y que el comercio minorista registre en febrero prácticamente un estancamiento.

Sin embargo, a pesar del barullo de la campaña electoral en los próximos meses, no son malas las condiciones marco para el resto de este año. Probablemente tasas de inflación e interés en retroceso, acuerdos moderados de salarios en los sectores clave de la economía alemana, costes por unidad en fuerte disminución por reorganización de las empresas, así como

por la creciente producción -son factores positivos todos ellos para la reanudación, en un plazo previsible, de una vía satisfactoria de crecimiento. Para ello mucho dependerá naturalmente de que se consiga dominar el desbordante endeudamiento del Estado. Sigue echándose de menos un plan convincente para reconducir a medio plazo el endeudamiento neto a unas dimensiones razonables. En los meses anteriores a las elecciones al Parlamento Federal la gente esperará -por supuesto que inútilmente- a que llegue tal plan. El saneamiento de las finanzas del Estado será uno de los cometidos prioritarios del nuevo Gobierno Federal.

**Una feria iluminada por los rayos del sol.
En torno al clima económico en Hannover.**

(Wolfgang Helmer en el "Frankfurter Allgemeine Zeitung").

La Dirección del certamen ha vuelto a tener suerte. Con los primeros rayos de sol, que han disipado las eternas brumas de Hannover, han llegado los primeros mensajeros de la recuperación económica. Puntualmente, al comienzo de la Feria, a la que gusta autodenominarse la mayor feria industrial del mundo, los observadores de la coyuntura han dado cuenta de los presagios de la reanimación. El Presidente del Consejo Superior de Cámaras Alemán, el empresario Hans Peter Stihl, que sin duda, no suele mostrar inclinación por los juicios injustificados, ha subrayado (después de la feria en tono menor del año pasado) el paso este año al tono mayor. También el Canciller Federal Helmut Kohl ha acertado bastante bien -esta es en cualquier caso la impresión- a transmitir su firme optimismo al campo de los empresarios que con él son cada vez más críticos. Además de esto, lo que puede haber impulsado el cambio del clima reinante es el alivio por el hecho de que la economía parece haber encontrado el camino para salir de lo peor después de un período calificado una y otra vez como el de la más profunda recesión de la posguerra.

A menudo se identifica la Feria de Hannover como el barómetro de la coyuntura. Sin embargo, esta metáfora no parece del todo adecuada. Sería más preciso el término termómetro, con el que puede determinarse el estado en que se encuentra el paciente que es la economía. Además, la Feria de Hannover no sólo muestra los estados y el ánimo actuales. Cada vez resulta más claro que en grandes acontecimientos de este tipo pueden crearse climas y puede influirse sobre los estados de opinión. En ningún sitio se dan cita en tan breve tiempo y en un espacio comparativamente tan reducido tantos políticos, empresarios, representantes de intereses y otras personas, tanto del país como del extranjero. Y en este entorno se ofrece la oportunidad de difundir mensajes.

El fenómeno en cuestión se ha puesto de manifiesto en la Feria Cebit de Hannover de este año, igual que fue el caso de la del año pasado. El escepticismo en el enjuiciamiento de la industria del proceso de datos y de la comunicación ha cedido el paso durante el certamen a una apreciación más positiva. Cientos de miles de personas se han dado cita, han intercambiado puntos de vista, han examinado productos y finalmente se han alentado unos a otros con un poco de este clima de auge se podría contagiar también a la feria industrial.

Esta sigue evolucionando. Por deseo de organizadores y expositores, hace tiempo que ha dejado de ser el escaparate de la economía alemana, -cuya potencia ha de alegrar al público en general- para convertirse en una concentración de ferias especializadas.

Aunque los sectores que exponen en Hannover sólo representan el 15% de todo el campo de la construcción de maquinaria, en parte, por la existencia de otras ferias especializadas, lo cierto es que estos sectores han de someterse en Hannover a la concurrencia internacional. Y este contraste parece haber tenido un resultado positivo, por cuanto que los oferentes alemanes parecen haber reafirmado su posición dominante en el ámbito técnico, aunque ello no rece para los precios.

Al igual que en este caso de la maquinaria, también los expositores de la industria eléctrica vuelven a registrar (después de la caída de los años anteriores) cifras crecientes de visitantes.

El informe de los institutos de la coyuntura alemanes.

(Del "Neue Zürcher Zeitung" y del "Frankfurter Allgemeine Zeitung").

El punto de vista de que la recuperación económica alemana se ha iniciado o que al menos está en puertas, acaba de recibir un nuevo apoyo de carácter científico. El tradicional informe de primavera referido a la situación de la economía mundial y de la economía alemana, elaborado y presentado por seis institutos de investigación de la coyuntura, esboza para amplios ámbitos un panorama relativamente prometedor. El observador situado al margen capta aquí y allá expresiones como las de "producción creciente", "demanda en expansión" o "tipos de interés en descenso". En su mayoría, los expertos se han puesto de acuerdo en un pronóstico que fija para el año en curso en Alemania un crecimiento del PIB del 1,5% como promedio. Mientras que en la parte occidental del país la tendencia es sólo modestamente ascendente, parece que la expansión cobra en el Este nuevo impulso, toda vez que la industria transformadora empieza ahora también a apoyar a la construcción y al sector de los servicios.

La exportación como motor.

En opinión de los autores, la fuerza impulsora de la expansión económica en la Alemania occidental es la demanda de exportación. Después de la caída del año pasado los economistas confían para 1994 en un crecimiento real de las operaciones con el exterior del 4,5%. Sobre todo partiendo del dinamismo que priva en los Estados Unidos y en numerosos países del Sudeste asiático, así como ante la expectativa de una reanimación en la Europa occidental, se estima que habrá un incremento de las exportaciones también sostenido cada vez más por una tendencia al alza de la inversión, de tal manera que en 1995 la demanda del exterior debería incluso reforzarse. Las circunstancias que prevalecen en torno a los tipos de cambio apenas preocupan a los autores, dado que es improbable una revaluación en Europa y que ha mejorado el año pasado la situación de la economía alemana después de la revaluación del yen y del dólar.

EVOLUCION DE LA ECONOMIA EN LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA
(Variaciones reales en %)

	1991 ¹	1992 ¹	1994 ²
Consumo privado	2,3	0,1	-0,5
Consumo sector público	3,8	-0,7	0
Inversiones en instalaciones	4,2	-3,3	3,5
Equipos	-1,9	-11,4	2,5
Construcciones	9,5	3,1	4,0
Exportaciones	0,1	-9,5	4,5
Importaciones	2,6	-10,0	1,5
Producto Interior Bruto	2,1	-1,2	1,5
Producto Social Bruto	1,6	-1,8	-1,0
Saldo Financiación Sector Público (000 DM)	-78,5	-101,8	-100,0
Saldo Balanza Corriente (000 DM)	-39,4	-36,2	-28,0
Parados (en 1000)	2.978	3.419	3.820
Tasa Paro (en %)	7,7	8,9	9,9

(1) Datos oficiales federal estadística.

(2) Estimaciones de los institutos.

EVOLUCION DE LA ECONOMIA EN EL OESTE DE ALEMANIA
(Variaciones reales en %)

	1991 ¹	1992 ¹	1994 ²
Consumo privado	1,7	0,0	-0,5
Consumo sector público	3,2	-1,3	0,0
Inversiones en instalaciones	1,1	-6,9	1,0
Equipos	-3,9	-15,0	0,5
Construcciones	5,5	-0,5	1,0
Exportaciones	3,7	-6,1	4,0
Importaciones	3,9	-9,5	2,0
Producto Interior Bruto	1,6	-1,9	1,0
Producto Social Bruto	1,0	-2,4	0,5
Parados (en 1000)	1.808	2.270	2.600
Tasa Paro (en %)	5,8	7,3	8,4

(1) Datos oficiales federal estadística.

(2) Estimaciones de los institutos.

Junto a la demanda exterior, los expertos aprecian también en la actividad inversora un vigor creciente debido a que el retroceso de las inversiones en equipos parece haberse detenido el pasado invierno. Habiendo adoptado numerosas empresas sus estructuras, reducido sus costes y mejorado así su rentabilidad en 1993, las inversiones han recuperado atractivo. A ello habrán de contribuir también la conclusión de convenios colectivos moderados la flexibilización de la

mano de obra, así como los intereses en descenso. A esto se une en distintos puntos del informe la certeza de que el Banco Federal seguirá recortando los tipos de interés, en vista de la distensión en el campo de los precios. Por ello, se acelerarán probablemente, sobre todo en el segundo semestre, las compras de instalaciones, manteniéndose a un nivel comparativamente alto las inversiones en construcción.

Intenciones ocultas de los consumidores.

Parece que el principal componente del lado de la demanda de la economía, el consumo privado, ha ocasionado algún quebradero de cabeza a los expertos. Si el año pasado la demanda de las economías privadas apenas avanzó, en el futuro más próximo podría seguir afectada por la creciente presión fiscal. Con aumentos salariales por convenio que, con un 2% de promedio, representan las tasas más bajas acordadas en toda la historia de la República Federal, y unos incrementos efectivos de retribuciones de ellos derivados de apenas el 1,5%, los autores del informe han calculado para el total de la masa de sueldos y salarios un retroceso de aproximadamente el 2%. Las rentas de transferencia podrían descender incluso en más o menos un 4%. Con todo, confían en un crecimiento de las rentas disponibles de las economías privadas de la parte occidental de Alemania del 1,5% que, con una tasa de inflación del 3% equivale a una merma real.

EVOLUCION DE LA ECONOMIA EN EL ESTE DE ALEMANIA

(Variaciones reales en %)

	1992 ¹	1993 ¹	1994 ²
Consumo privado	7,3	1,5	0,5
Consumo sector público	7,2	2,6	0,0
Inversiones en instalaciones	24,0	15,6	13,5
Equipos	10,8	8,2	10,0
Construcciones	36,2	21,2	16,0
Exportaciones	12,9	1,0	12,0
Importaciones	12,9	3,6	3,0
Producto interior bruto	9,7	7,1	7,5
Producto social bruto	10,3	6,2	6,5
Parados (en 1.000)	1.170	1.149	1.220
Tasa de Paro (en %)	14,8	15,1	16,0

⁽¹⁾ Datos de la oficina federal de estadística.

⁽²⁾ Estimaciones de los institutos.

Una opinión divergente.

Parece que la discusión en torno a las posibles reacciones de los presupuestos privados a esta merma de renta ha sido tan controvertida durante la elaboración del dictamen que los institutos no se han podido poner de acuerdo en un pronóstico común. Cinco institutos (el HWWA de Investigación Económica, de Hamburgo; el Instituto IFO de Investigación Económica

de Munich; el Instituto de Economía Mundial, de la Universidad de Kiel; el Instituto de Investigación Económica, de Halle; el Instituto de Investigación Económica de Renania-Westfalia, de Essen) aun partiendo de gastos de consumo decrecientes, ponderan tan fuertemente la esperada disminución del ahorro que no temen del consumo privado, en general, un efecto de desaceleración demasiado importante.

El Instituto Alemán de Investigación Económica DIW, de Berlín, en cambio, se ha distanciado de este punto de vista previendo una propensión al ahorro comparativamente sostenida y, con ello, una apreciable moderación de la demanda interior debida al retroceso del consumo. Además, el DIW estima posible que continúen bajando las inversiones industriales, con lo que los expertos de dicho centro no han querido fijar el punto de inflexión de la evolución coyuntural hasta la segunda mitad del año. Por lo demás, ha habido unanimidad por parte de los expertos en lo que se refiere al desempleo. En efecto, han señalado que para eliminar el zócalo del paro se requería verdaderamente de una recuperación prolongada y sostenida.

Llamada en favor de la desregulación.

Son estimulantes las observaciones sobre las finanzas del sector público o sobre la política económica. Los autores se pronuncian, en principio, en favor de una liberalización de la economía de gravámenes y regulaciones, mostrándose también contrarios a las primas de inversión. Mayoritariamente se lamentan asimismo de una política de la competencia demasiado transigente con las empresas suministradoras de energía, la banca, las aseguradoras y las empresas de tratamiento de desechos radiactivos, porque los elevados beneficios en las fases recesivas apenas permiten concluir que exista una fuerte competencia en los respectivos sectores. Los expertos argumentan igualmente con vehemencia en pro del saneamiento de los presupuestos del sector público. En cuanto a la política monetaria, se inclinan por una ligera elevación de los objetivos en lo que toca a la masa monetaria.

Casi todos de acuerdo en que hay recuperación.

(Del informe mensual sobre coyuntura del "Frankfurter Allgemeine Zeitung").

Las perspectivas de la economía alemana se han clarificado más aún.

Pasada la recesión y la estabilización, en el Oeste del país se ha iniciado ahora la recuperación en importantes sectores de actividad. En cuanto a los nuevos estados federados, se ha consolidado el crecimiento. La expansión parece allí cada vez más sostenida por fuerzas autónomas. El Ministro Federal de economía Günter Rexrodt se muestra incluso convencido de que la proyección de crecimiento del Gobierno Federal, así como el pronóstico de los institutos de investigación de la coyuntura para toda Alemania del 1,5% en términos reales, podrían ser superados.

Como en un haz se han atado en el mayor certamen de bienes de inversión del mundo que es la Feria de Hannover, las grandes líneas de la evolución de la economía mundial. El clima reinante entre los más de 6.800 expositores de 60 países, así como entre los visitantes denotaba optimismo. Las expectativas de ventas se han valorado como de apreciablemente mejores que en 1993. En la química, por ejemplo, uno de los sectores clave de Hannover, se informaba de que "la producción y las ventas aumentan visiblemente". No es por ello sorprendente que el Canciller Federal Kohl ("cambio hacia un panorama más positivo") y el Presidente del Consejo Superior de Cámara Alemán ("las carteras de pedidos se están llenando") se hayan mostrado satisfechos en Hannover.

Ya con anterioridad los estadísticos habían comprobado que en Febrero habían aumentado fuertemente la demanda y la producción en la industria transformadora. En comparación con Enero, la fabricación y los pedidos se han incrementado con extraordinaria intensidad en un 3% en términos reales en cada caso. Estos muestran que ahora también se han relanzado por primera vez las operaciones dentro del país, concretamente en un 2,5%. De los grandes sectores económicos ha sido el de las industrias de bienes de inversión el que se ha beneficiado, en una proporción superior a la media, de este tirón de los pedidos. Dentro de él han crecido más que proporcionalmente, en un 9% frente a Enero, los pedidos en la industria del automóvil. Esta evolución ha repercutido ya -parece- en la producción.

Con esto se confirma lo que desde hace ya casi doce meses viene anunciando el indicador de la coyuntura del "Frankfurter Allgemeine Zeitung", que engloba indicadores prematuros tales como las entradas de pedidos, el clima de los negocios y los anuncios de colocaciones: "las posibilidades de una reanimación de la coyuntura todavía este año han seguido afianzándose", según reza la valoración habitual. También el reciente análisis coyuntural del Instituto IFO prevé la continuación de la evolución positiva en la industria, que descansa fundamentalmente en una marcha favorable de la exportación. En la mayor parte de las ramas han mejorado, en comparación con la encuesta del último verano, las expectativas de producción de las empresas. Si en Agosto de 1993 se había estimado todavía que en 1994 habría un retroceso, las previsiones son ahora de un notable crecimiento. Se confía que el año que viene se seguirá consolidando el crecimiento. Según estas encuestas, el dinamismo proviene sobre todo de las industrias de bienes de inversión, especialmente las de maquinaria, vehículos automóviles y electrónica.

Un motivo esencial del cambio en la evolución coyuntural así como del enjuiciamiento positivo de los meses por venir reside en la mejoría notable de la situación en la exportación. En efecto, al haberse recuperado (lentamente) la coyuntura de algunos importantes socios de Alemania, ha vuelto a pulsar también -ya desde los principios del año pasado- pulsar también la demanda exterior de productos alemanes. Los impulsos de la coyuntura se han reforzado con una recuperación de la competitividad, porque las disminuciones de costes y las devaluaciones del DM frente al dólar y al yen han incentivado adicionalmente la demanda del extranjero. Después de las sensibles caídas de las ventas al exterior, sobre todo en la primera mitad de 1993, éstas se han reanimado ya a lo largo del segundo semestre, aunque partiendo de un nivel muy bajo. En Febrero de 1994 la exportación se incrementa en un buen 6% frente a Enero. En los dos primeros meses juntos se sitúa un 3% por encima de Enero/Febrero de 1993. El superávit de exportaciones viene a ser en este período, con casi 12.000 millones de DM, el doble del mismo período del año anterior.

Mientras tanto, parece que también se va despejando poco a poco el clima a nivel de consumidores. El Instituto de Investigación del Mercado GfK de Nuremberg opina que con una

recuperación de la coyuntura, con mejores perspectivas en el mercado laboral y en lo que se refiere a las rentas, así como con una inflación en trance de flexión, las ventas del comercio minorista deberán tender a crecer de nuevo aproximadamente a partir de mediados de año. El Instituto de la Economía Alemana de Colonia ha calculado que, como apoyo a la exportación, los consumidores han reducido desde 1991 la tasa de ahorro desde el 13,1%, al 11,1%. Cada punto porcentual menos de inflación aumenta ahora el margen de los ingresos reales sólo en el Oeste de Alemania en aproximadamente 18.000 millones de DM.

Mientras tanto, en el Este del país el tirón del desarrollo ha emprendido con intensidad creciente, desde los campos de la construcción y los servicios, en la industria. Después de los notables retrocesos registrados con anterioridad, los pedidos del interior se han incrementado en 1993 en casi un 20% en la industria transformadora. La producción industrial se expande, por primera vez con fuerza frente a 1992, en un 7,5%. Con ello, se ha detenido mientras tanto el retroceso del empleo en la industria. En el conjunto de la economía, y en opinión del Banco Federal, es posible que vaya ya tocando poco a poco a su fin la fase de destrucción de los puestos de trabajo.

GRAFICO DEL MES

EL GRAFICO DEL MES

INDICES DE PRODUCCION Y CLIMA INDUSTRIAL

La Dirección General de Previsión y Coyuntura, en su Informe de Coyuntura Económica del mes de abril, presenta dos gráficos que por su similitud y elocuencia, parece conveniente divulgar. Se han representado con escalas diferentes, la evolución del Índice de Producción Industrial (IPI), que elabora y publica el Instituto Nacional de Estadística y el índice del denominado Clima Industrial, que procede de las encuestas empresariales realizadas por el Ministerio de Industria y Energía. Dos fuentes de información diferentes, basadas en datos suministrados por las empresas industriales, que tienen metodología y fines claramente diferenciados, así como el concepto y cuantificación de los datos computados.

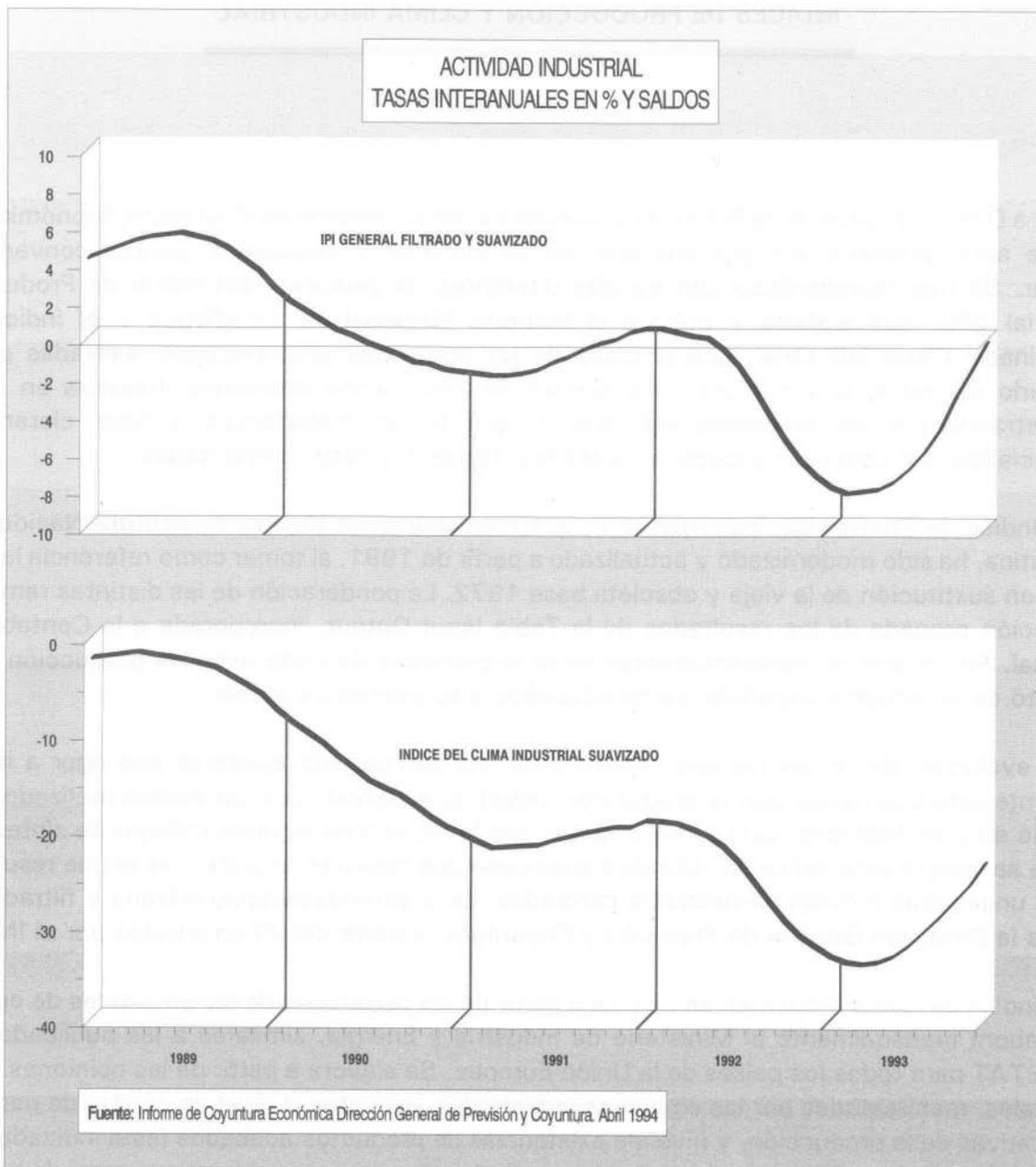
El Índice de Producción Industrial (IPI), que mensualmente elabora el Instituto Nacional de Estadística, ha sido modernizado y actualizado a partir de 1991, al tomar como referencia la base 1990, en sustitución de la vieja y obsoleta base 1972. La ponderación de las distintas ramas de producción procede de los resultados de la Tabla Input-Output, incorporada a la Contabilidad Nacional. Por lo que la representatividad de la importancia de cada rama de producción en el conjunto de la industria española, se ha adecuado a su estructura actual.

La evolución del IPI en los dos últimos años, ha demostrado ajustarse con rigor a lo que realmente esta ocurriendo con la producción industrial española. Los contrastes realizados han probado su gran fiabilidad. Quizá mayor que la que le reconocen algunos trabajos de síntesis en los que se integra este indicador. El índice suavizado que figura en el gráfico es el que resulta de aplicar unas tasas móviles semestrales centradas, de la serie desestacionalizada y filtrada que elabora la Dirección General de Previsión y Coyuntura, a partir del IPI construido por el INE.

El índice de Clima Industrial, se calcula a partir de los resultados de las encuestas de opinión que elabora mensualmente el Ministerio de Industria y Energía, similares a las publicadas por EUROSTAT para todos los países de la Unión Europea. Se elabora a partir de las opiniones netas mensuales, manifestadas por las empresas industriales, referidas al nivel de cartera de pedidos, expectativas de la producción, y nivel de existencias de productos acabados (este indicador con signo contrario). La media aritmética de los resultados de estas tres opiniones netas, da lugar al denominado indicador de Clima Industrial. La serie suavizada representada en el gráfico, es también la resultante de la media móvil semestral centrada, es decir, igual sistemática estadística que la seguida en el índice de producción industrial suavizado, aunque a partir de fuentes totalmente diferentes, que terminan siendo coincidentes a la hora de representar la evolución en el tiempo de la actividad industrial.

Es verdaderamente sorprendente que dos investigaciones tan diferentes, como son una estadística cuantitativa, elaborada por el INE, y una encuesta de opinión, en la que no se pide

EL GRÁFICO DEL MES



información numérica sobre el nivel de producción, sino sobre el nivel de cartera de pedidos, las expectativas de la producción y el nivel de existencias de productos terminados, en las que se aportan sólo las opiniones netas manifestadas, (mayor, menor o igual que el período de referencia) acaben mostrando unos resultados que representados con distintas escalas, terminan siendo claramente coincidentes.

Cuando con tanta frecuencia, se duda sobre la fiabilidad de determinadas estadísticas y encuestas, habrá que profundizar en sus causas y particularidades. Es fácil y bastante frecuente, que incluso entre profesionales, se ponga en duda su representatividad a veces sin argumentos sólidos. La impresión, justificada en buen número de casos, de que las declaraciones estadísticas o las opiniones manifestadas pueden estar sesgadas, no invalida la fiabilidad, ya que el sesgo termina por compensarse cuando lo que se examina es la evolución temporal y relativa, de un determinado fenómeno. Lo que acaba mostrando unos resultados fiables, en cuanto a la evolución temporal del hecho observado, aunque el origen aparezca sesgado por algún motivo. En otras palabras, si se miente siempre de la misma manera, la variación temporal puede terminar ofreciendo resultados válidos.

Al observar los dos gráficos comentados, aparece evidente como la actividad industrial en el segundo semestre de 1991 mostró una ligera recuperación que se trasladó al primer trimestre de 1992. Este fenómeno perceptible tanto desde el IPI como desde el Clima Industrial, fue probablemente la causa del error cometido por el equipo redactor del Programa de Convergencia (92-96), que extrapoló al alza los síntomas recogidos por estos indicadores, que acabarían en un profundo desplome de la industria española en el cuarto trimestre de 1992, caída que se prolongó al primero y segundo trimestres de 1993, para iniciarse una moderada recuperación a partir del tercer trimestre del pasado año. Hay que tener en cuenta, que en la medida que el gráfico representa unas medidas móviles semestrales, su último dato, que corresponde a noviembre de 1993, incorpora los resultados del IPI y la encuesta industrial del mes de febrero de 1994, meses en los que aparece un signo de clara recuperación de la industria española.

INSTANTANEA ECONOMICA

**INSTANTANEA ECONOMICA
PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA**

Cuadernos de Información Económica Núm. 86; Mayo 1994

LAS CLAVES DE LA CRISIS INDUSTRIAL

COMENTARIO:

A partir de 1991, la industria española ha registrado un descenso en su nivel de producción y empleo, con efectos negativos para la economía en general, por el crecimiento del paro y el descenso del excedente bruto de explotación de las empresas. La crisis de la industria española en el trienio deprimido 1991-1993, explica básicamente la recesión económica de 1993 que afectó particularmente a la demanda de inversión (construcción y bienes de equipo) y, en menor medida, a la demanda de consumo.

En el cuadro adjunto figuran los datos fundamentales del sector industrial para los años 1987 a 1993, que permiten analizar los rasgos básicos del sector en los años expansivos hasta 1990, y en los deprimidos que culminaron con el descenso en 1993 del 4.6% del Índice de Producción Industrial (IPI), y por la caída del empleo del sector (9.4%), según los datos de la Encuesta de Población Activa. Los primeros indicadores disponibles del primer trimestre de 1994, apuntan inequívocamente a la recuperación del sector, según se desprende de las encuestas empresariales, el IPI, el consumo de electricidad en la industria, el registro de paro (INEM), el crecimiento en la exportación de productos industriales, y el aumento consiguiente en la importación de los bienes intermedios. Lo que no quiere decir que no permanezca, incluso agravada, la situación de empresas concretas que no han logrado, por diversas razones, superar los efectos de la crisis. Pero el conjunto del sector ha iniciado una nueva fase de recuperación, cuyos efectos en el PIB serán patentes en 1994, y si no se cometen errores llamativos, mostrara una recuperación intensa a partir de 1995.

La caída de la importancia relativa de la industria, en el conjunto de la producción española.

Entre 1987 y 1993, la caída de la importancia relativa de la producción industrial en la formación del Producto Interior Bruto, al coste de los factores, fue especialmente intensa, incluso en los años en los que la producción industrial en 1987 aportó a los precios corrientes de aquel año, el 27.5% del PIB, al coste de los factores. En los seis años siguientes, dicha participación fue bajando hasta reducirse en 1993 al 20.8% del PIB, a los precios corrientes de dicho año. Pérdida de 6.7 puntos porcentuales (1.1 puntos por año) que supone que la aportación al PIB del sector industrial en 1993, se haya reducido a las tres cuartas partes de la registrada en 1987. La pérdida de importancia relativa de la industria en toda la Unión Europea, es un fenómeno generalizado, pero no en cuantía tan intensa como en España. La producción industrial en la Unión Europea que representaba el 35.1% del PIB en 1985, descendió hasta el 32.7% en 1990 (pérdida de medio punto porcentual por año).

La menor incidencia relativa en el PIB del sector industrial, se debe al menor crecimiento de su producción nominal, frente al conjunto de los sectores productivos, debido fundamentalmente al comportamiento dual de los precios que queda reflejado en los precios implícitos del sector. En algún momento se detecta también un mayor crecimiento real de la producción en servicios y construcción.

Mantener o mejorar la cuota de participación industrial en el PIB, debería ser un objetivo para las autoridades económicas españolas. No es posible un crecimiento sostenido del PIB, sin una aportación suficiente del sector industrial, que permita equilibrar la balanza de pagos con el exterior. Una situación deficitaria prolongada de la balanza corriente, acaba frenando el crecimiento económico y el bienestar social de cualquier país.

INDICADORES BASICOS DEL SECTOR INDUSTRIAL

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Participación en el PIB (al coste de los factores) (%)	27.5	26.6	25.8	24.2	22.9	21.9	20.8
Variación del índice de producción (IPI)	4.6	3.1	4.5	-0.1	-0.7	-2.8	-4.6
· Bienes de consumo	5.6	2.5	2.9	2.3	2.1	-2.4	-4.1
· Bienes de equipo	16.1	10.6	6.0	-4.5	-9.2	-5.4	-7.0
· Bienes intermedios	1.5	1.7	5.5	-0.9	-1.0	-2.4	-4.4
Variación del VAB de la industria (precios constantes)	4.4	4.4	3.5	2.2	1.4	0.5	-2.4
Variación del PIB (precios constantes)	5.6	5.2	4.7	3.6	2.2	0.8	-1.0
Variación del empleo industrial (EPA)	2.5	1.5	3.3	2.8	-3.0	-3.0	-9.4
Variación del empleo industrial (CN)	3.2	1.7	3.0	3.0	-2.8	-2.6	-8.6
Variación de los precios industriales (IPRI)	0.8	3.0	4.2	2.2	1.5	1.4	2.4
Variación de los costes salariales (CN)	9.1	7.8	10.2	10.8	4.5	3.6	-2.5
Variación del VAB industrial (al coste de los factores)	8.4	8.2	8.3	4.8	3.4	2.2	-0.8
Variación del excedente bruto	7.6	8.6	6.2	-2.0	2.1	0.3	1.4
Variación del CLU (industrial)	4.5	3.2	6.5	8.4	3.0	3.0	-0.1
Exportación de bienes industriales (volumen)	5.6	9.3	13.2	14.9	8.0	5.9	6.5
Importación de bienes industriales (volumen)	45.8	33.4	19.0	8.7	10.1	5.7	-17.8
· Bienes de consumo (no alimenticio)	48.9	36.4	21.9	12.5	16.7	23.1	-12.9
· Bienes de equipo	43.9	31.6	17.1	6.0	5.2	-9.5	-23.8
· Bienes intermedios (no energéticos)	14.5	14.2	17.3	14.5	14.1	11.1	-2.1

Fuente: Elaboración a partir de la Contabilidad Nacional (INE). Índices de producción y precios industriales (IPI e IPRI), y Estadísticas de Comercio Exterior (Aduanas).

El VAB industrial procede de la Contabilidad Nacional, corregida la incidencia de la producción imputada de servicios bancarios.

Variación de la producción industrial según el destino de los bienes.

La producción industrial en sus distintas ramas, evoluciona obviamente en relación a la demanda interna y externa. En los años expansivos 1987-1989 prevaleció el crecimiento en la producción de bienes de equipo, frente a los destinados al consumo. La caída de la inversión a partir de 1990 quedó reflejada en el descenso de la producción de este tipo de bienes, mientras que hasta 1991 la producción de bienes de consumo se mantuvo creciente. La producción de bienes intermedios, como había que esperar, se mantuvo en línea con la producción industrial total.

Variación de los precios, de los costes de producción y el excedente empresarial.

La clave de la crisis industrial española, aparte de la evolución de la demanda agregada de dichos bienes, estuvo en el desajuste entre costes y precios de los bienes producidos. El mercado mundial de bienes industriales es de hecho un mercado abierto y globalizado, cuyos precios se fijan por la competencia de los mercados. La evolución de los precios industriales en los últimos años, ha estado marcada por su sostenimiento, o por el descenso de los precios internacionales de las materias primas básicas y los bienes intermedios, y un crecimiento moderado de los precios de los bienes acabados destinados al consumo o a la inversión. Los precios industriales en España entre 1990 y 1992, crecieron por debajo del 2%, como media anual.

Frente a un moderado crecimiento de los precios de los bienes industriales fabricados, los costes laborales aumentaron considerablemente. En el cuatrienio 1987-1990, los costes laborales nominales de la industria española, aumentaron el 43.6% mientras que los precios incorporados a los productos, sólo lo hicieron en el 10.6%. La consecuencia de este comportamiento fue que el excedente bruto empresarial nominal, antes del pago de intereses, impuestos y amortizaciones, aumentara sólo el 21.6%, es decir, la mitad del crecimiento del coste laboral.

El desajuste de la cuenta de resultados de una gran parte de las empresas industriales, fue considerable, quedando reflejado en los datos de la Central de Balances del Banco de España.

En el bienio 1991-1992, antesala de la profunda crisis industrial del año 1993, los costes laborales totales, a consecuencia de la caída del empleo industrial, crecieron sólo el 8.3%, pero el excedente bruto se limitó al 2.4%. Las devaluaciones de 1992 y 1993, restablecieron el equilibrio de los precios españoles frente a sus competidores, haciendo posible el aumento de las exportaciones y el descenso de las importaciones. Los datos de 1993 muestran crecimiento de los precios de los productos industriales del 2.4%, y recuperación del 1.4% en el excedente bruto empresarial. Los costes laborales, a consecuencia del descenso del empleo, se redujeron en el 2.5%.

Crecimiento del Coste Laboral Unitario y caída del empleo industrial.

El mayor crecimiento de los salarios, frente al de la producción industrial, promovió en parte un aumento del Coste Laboral Unitario (CLU), en la industria española que en el período 1987-1991, fue del 32.1%, mientras que los precios de los bienes industriales, aumentaban sólo el 13.8%. Ante este desajuste, a las empresas españolas no les quedó otra opción que reducir los costes laborales totales mediante la disminución de las plantillas, que aligerara sus costes laborales totales. Entre 1987 y 1990, el empleo industrial había aumentado el 11.3%. A pesar de ello, la productividad aparente del factor trabajo en la industria, creció el 3.6% en el conjunto de los cinco años. Tasa escasa del 0.7% anual, que forzó la política de reducción del empleo industrial en los años siguientes. Entre 1990 y 1993, el empleo industrial descendió el 13.5%. La productividad industrial aparente a consecuencia del descenso del empleo, y a pesar de la caída de la producción, mejoró en 1993 respecto a 1990, el 6.5%, haciendo posible la recuperación del excedente bruto de explotación de las empresas industriales que en 1993, a pesar de la crisis, mejoró el 1.4%.

El sector exterior, clave de la repercusión industrial.

Un dato fundamental en la crisis de la industria española, queda reflejado en la evolución del comercio exterior de productos industriales. La importación de bienes industriales fue intensa

entre 1987 y 1991, aunque con una clara tendencia a su desaceleración. La tasa de crecimiento de la importación de productos industriales, superó a la de la demanda de dichos bienes, procedentes de la producción interna. En especial fue muy creciente la importación de los bienes de consumo, hasta 1992. También la de bienes de equipo, que comenzó a desacelerarse en 1991, hasta registrar un descenso en 1992, y considerablemente en 1993. La importación de los bienes intermedios, mucho menos creciente, se mantuvo hasta 1992.

Por el lado exportador, se mantuvo un flujo constante y creciente, aunque aminorado en 1991 y 1992. Pero con unas tasas sensiblemente inferiores a las registradas por la importación, lo que se tradujo en una balanza comercial progresivamente negativa, para el conjunto de los productos industriales.

El año 1993, registró un sostenimiento del flujo exportador, algo más creciente que en 1992, pero sobre todo se registró un drástico descenso de la importación de bienes de consumo, y mucho más intenso, en los bienes de equipo. También, aunque, en menor medida, disminuyó la importación de bienes intermedios. La consecuencia final fue que, frente a un saldo deficitario en 1992 de la balanza de bienes industriales terminados por 1.067.9 miles de millones de pesetas, se pasara a un saldo deficitario de sólo 286.6 miles de millones de pesetas en 1993 (el 26.8% del saldo deficitario de un año antes). Cambio fundamental atribuible a los efectos de la devaluación de la peseta, al restablecerse en buena medida, la competitividad de los productos industriales españoles, dentro y fuera de nuestro mercado.

CONCLUSION.

Restablecer las condiciones para que los productos industriales españoles sean competitivos, en un mercado globalizado y abierto, es condición fundamental para la salida de la crisis económica y la creación de empleo. Lo acontecido entre 1987 y 1992 en la balanza comercial de los productos industriales, que promovió la creación de empleos fuera de nuestras fronteras, siendo España la nación comunitaria con una mayor tasa de paro, fue claramente contradictorio.

Mantener y mejorar la competitividad de la industria española, es tarea de las empresas. Pero la creación de un marco macroeconómico adecuado, que favorezca la competitividad de la industria española, es la responsabilidad de la política económica que a través de su política monetaria, cambiaria, fiscal, presupuestaria, laboral y de rentas, haga posible que las empresas españolas puedan ser competitivas dentro y fuera de nuestro mercado. El futuro de la economía y la sociedad española, dependerá en gran medida, de que su industria pueda expansionarse y desarrollarse armónicamente dentro del marco de la Unión Europea.

LOS LIBROS DEL MES

DEL RETORNO A LA PRIMACIA DE LA SOCIEDAD CIVIL.- *Enrique Fuentes Quintana*

RESPUESTA A ENRIQUE FUENTES QUINTANA.- *Víctor Pérez Díaz*

DEL RETORNO A LA PRIMACIA DE LA SOCIEDAD CIVIL

*Presentación de la obra de Víctor Pérez Díaz: "La primacía de la sociedad civil",
Ed. Alianza, Madrid, 1993, celebrada en ARGENTARIA
Madrid, 11 de abril de 1994*

Enrique Fuentes Quintana

1. Cuando uno recibe el obsequio de un libro, cuyas páginas ha visto crecer a lo largo de muchos años de trabajo en común, vividos con el afecto, el respeto y la amistad hacia el autor, el primer sentimiento que suscita el regalo es el del grato recuerdo de esos buenos tiempos disfrutados en tan grata compañía.

Pero cuando a uno le piden que presente esa obra, desempeñando el papel de juzgarla públicamente, comprende que, como solemos decir los economistas, no hay bien que pueda consumirse sin pagar los costes de ese consumo. Unos costes que, en este caso, no son los monetarios que la editorial reclama de todo lector para financiar la obra que a mí me han sido ahorrados por la generosidad del autor, sino los costes reales de asumir ese papel equívoco de presentador del quehacer intelectual de un amigo que, en definitiva, concluye en el ingrato deber de juzgar su obra.

Siempre es un consuelo compartir ese coste elevado del duro oficio de enjuiciar con quienes me acompañan en este Acto en ese desempeño y en cuyo buen criterio confío para reparar mis olvidos y las deficiencias de mi estimación personal de la obra de Víctor Pérez Díaz que hoy presentamos.

2. "La primacía de la sociedad civil" admite muchas lecturas y es evidente que quien recorra, con la atención precisa -que es imprescindible- sus 365 páginas de apretado texto, realizará la suya condicionada por su circunstancia personal, por la estimación desigual de la fuerza y el interés con los que le lleguen los argumentos del autor y por su formación y especialización que orientan su mirada. Es a partir de esa triple perspectiva como pretendo evaluar la obra de Víctor Pérez Díaz.

En primer lugar, mi experiencia personal me ha acercado a la lectura de "La primacía de la sociedad civil" con la curiosidad de encontrar en sus páginas la biografía de las generaciones españolas que hemos vivido el proceso de formación de la España democrática y a los que Víctor Pérez Díaz nos ofrece los argumentos con los que explicar y contrastar el sentido de nuestras compartidas experiencias personales.

En segundo lugar, a cada lector le llegan de forma muy desigual y aprecia muy desigualmente, también, los mensajes que un autor transmite a lo largo de sus páginas. El que yo he escuchado, con más insistencia, en el ensayo de Víctor Pérez Díaz, supongo que no puede sorprenderle porque es el que le ocupa más páginas y, sobre todo, el que constituye el hilo conductor de sus argumentos. Se trata del *ascenso de la sociedad civil*,

que dio el título al ensayo que precede al que hoy presentamos y en el que el ascenso de la sociedad civil de ayer se ha convertido en la *primacía de la sociedad civil* de hoy. Un desarrollo triunfal éste de la sociedad civil que lleva a proponer al autor, como una ortografía correcta, la degradación que supone escribir con minúsculas equiparables estado -que, en su primer ensayo, aparecía con mayúscula- y sociedad civil, siempre escrita con minúsculas. Un cambio ortográfico en el que yo he creído apreciar el mensaje central de la obra de Víctor Pérez Díaz hasta el punto de interpretarla -no se si con exageración como un manifiesto del retorno y la triunfal primacía de la sociedad civil frente al Estado. Apreciar ese manifiesto de la sociedad civil y evaluar su primacía frente al Estado en la sociedad española constituirá la segunda de las perspectivas desde la que desearía evaluar la obra de Víctor Pérez Díaz.

En tercer lugar, uno no puede desprenderse de la perspectiva económica, impuesta por mi especialización, que fuerza mi mirada hacia los hechos, obligando a entenderlos desde la lógica implacable de la escasez de recursos y su carácter cambiante a lo largo del tiempo. Mirada no siempre coincidente con la del sociólogo político que domina en la selección, interpretación y valoración de los hechos realizada por Víctor Pérez Díaz. Esas dos contemplaciones distintas de la misma realidad plantea el problema de la interpretación adecuada de los hechos que vivimos. Alegar el posible conflicto de estas interpretaciones en el momento actual, constituirá mi tercera perspectiva para acercarme a "La primacía de la sociedad civil".

A estas tres contemplaciones de la obra de Víctor Pérez Díaz, responden mis notas de una reposada lectura que me propongo contar públicamente por imperativo del cumplimiento del comprometido papel de presentador que se me ha asignado en este Acto.

3. Lionel Robbins, el que fuera gran maestro de la London School of Economics, gustaba afirmar que "*el estigma de nuestro tiempo no es otro que no entender lo que hacemos y que la principal aportación de las Ciencias Sociales debe ser la explicación de nuestros comportamientos*". Si hubiera que elegir algún problema, merecedor de alguna explicación económica, sociológica y política que nos sacara del estigma de la perplejidad de no entender nuestra conducta, pocos de esos problemas dignos de análisis podrían competir con el que Víctor Pérez Díaz denomina la *emergencia de la España democrática* que se inicia tras de las elecciones generales de junio de 1977. Un problema con el que el ensayo de Víctor Pérez Díaz nos enfrenta en su primer capítulo. Un problema que las generaciones que lo vivimos hemos considerado como la referencia constante de nuestras preocupaciones diarias y como la meta de nuestros sueños. Como Víctor Pérez Díaz reconoce "*nuestra generación ha tenido el privilegio de haber sido testigo de como ese sueño cobraba realidad y haber sido protagonista de esa realización, de modo que las instituciones que hace 20 o 30 años eran parte de la vida europea son hoy parte de la vida española*".

¿Cómo entender ese hecho que constituye una parte fundamental de nuestras biografías? La respuesta de Víctor Pérez Díaz a esta pregunta fundamental comienza por rebajar el orgullo de las generaciones que hemos vivido ese cambio trascendente en un doble sentido. En primer lugar, "*porque somos vagamente conscientes de haber sido más que protagonistas, co-partícipes en un proceso muy complejo que ha tenido lugar de forma casi ininterrumpida desde mediados de los 50 hasta mediados de los 80*". En segundo lugar, porque ese proceso de democratización, correctamente entendido,

comprende tres etapas: la de *transición*, en la que se establecen las reglas básicas del juego político (límites del poder del Estado, modos de acceso de poder y modalidades de su ejercicio); la de *consolidación* a la que se llega cuando existe una expectativa generalizada de que las reglas del juego político van a ser respetadas y la de *institucionalización* del nuevo régimen democrático, fase en la cual las reglas del juego político no sólo se respetan sino que han sido interiorizadas por los políticos y por la propia sociedad. La opinión de Víctor Pérez Díaz es que esas tres etapas no se han cumplido por nuestro régimen democrático: trabajosamente concluimos la primera con el referéndum constitucional de finales de 1978, se culminó la segunda en los años que van de 1982 a 1986 y la tercera y definitiva de la institucionalización tiene aun camino por recorrer.

Curar el estigma de no entender lo que hemos hecho se inicia, así, por Víctor Pérez Díaz, proponiendo a las orgullosas generaciones que creíamos haber interpretado el cambio democrático, el recuerdo obligado de las lejanas raíces de ese proceso que se encuentran en la creación de las *tradiciones liberal-democráticas* que precedió y despejó el camino para la llegada de la etapa de la transición a la democracia. Son esas raíces lejanas las que garantizan el éxito de la transición a la democracia en un país. Sin ellas, el asentamiento de la democracia es imposible.

Víctor Pérez Díaz identifica esas tradiciones y sigue el curso de su asentamiento en la sociedad española a lo largo de cuatro líneas que su ensayo enuncia en el capítulo inicial y disecciona y desarrolla, con detenimiento, en otros capítulos. Lacónicamente expuestas, esas cuatro tradiciones fueron: **a)** Los cambios que apuestan por el modelo abierto de la economía española a partir de 1959, que originan una multiplicación de los intercambios y de las nuevas formas de vida en los años 60 y 70, cambios que obligarían a la disciplina de la estabilización de los precios, a la creación de una economía de mercado con la liberalización del omnipresente intervencionismo del pasado y que originan alteraciones institucionales en el sistema de relaciones industriales, referentes a la negociación colectiva, la huelga y la representación de los trabajadores, lentamente aceptados y legalizados. Ese conjunto de cambios hacia una economía abierta supuso la confesión del fracaso de los ideales autoritarios, corporativos y autárquicos del pasado régimen. **b)** Las transformaciones de la Iglesia y las experiencias religiosas dentro de un país ampliamente secularizado. Un proceso que Víctor Pérez Díaz muestra en sus detalles en uno de los mejores y más duros capítulos de su obra: el III, en el que describe, magistralmente, con vigorosas pinceladas, la transformación de la Iglesia y la religión, desde la etapa de su oposición a la modernidad hasta su conversión a la democracia liberal, que proclama el solemne discurso -que no la homilía- pronunciada por el cardenal Tarancón en la Iglesia de los Jerónimos de Madrid. A este proceso de cambio profundo se añadieron los cambios en las instituciones seculares de creación y difusión de la cultura que contaron con un epicentro en la Universidad, que interpreta la oposición al régimen autoritario del franquismo y cuyos nuevos profesionales alteraron las pautas establecidas y la cultura predominante de las organizaciones en las que se insertaron: colegios profesionales, periódicos, hospitales y empresas. **c)** La tercera línea de cambio y asentamiento de una nueva tradición fue la debilitación de los intensos conflictos ideológicos de la España contemporánea y la gravitación hacia una actitud de moderación que subrayaba el papel integrador de la política y distanciaba a las gentes de la política absoluta. **d)** La implicación de los españoles en el funcionamiento de una diversidad de instituciones sociales, económicas y educativas de la sociedad civil, que les han ofrecido múltiples experiencias de negociación, reforzando su confianza en sus propios juicios y habilidades, recompensando sus actuaciones pragmáticas y de compromiso. Esta mayoría

de españoles sentía poca inclinación para participar en batallas ideológicas y su visión del mundo estaba enraizada en incontables ritos de negociación y diálogo, contruidos en torno a valores de racionalidad, libertad de elección, tolerancia, prosperidad, felicidad individual y ciudadanía.

Esas tradiciones sociales, desarrolladas desde 1959, jugaron un papel importante para la preparación de la transición democrática. Sin embargo -advierte Pérez Díaz- no bastaban para asegurarla. Era preciso una segunda fuerza que combinara e impulsara esas tradiciones de la sociedad civil con *una nueva cultura política* para enfrentar los problemas sociales en un régimen democrático.

Esa *nueva cultura política* es la que surgió en la fase de transición hacia la democracia, definiendo una nueva identidad del régimen, nacida del esfuerzo por combinar una imitación de los modelos occidentales con la aplicación de las lecciones obtenidas de nuestra propia historia. A este respecto, la interpretación de la guerra civil como una tragedia, un drama nacional que exigía toda clase de ceremonias de conciliación nacional presididas por una visión integradora de la política frente al pasado enfrentamiento, desempeñó un papel decisivo para la búsqueda pactada de las reglas básicas de la democracia y para inspirar los acuerdos en el ámbito de los mesogobiernos, como vías para resolver los problemas territoriales y económicos de la sociedad y del Estado. En el hallazgo y definición de esa nueva cultura democrática, Víctor Pérez Díaz concede un papel de protagonista *al proceso de aprendizaje de los políticos*, dirigido por los mensajes que les llegaban desde la sociedad civil y del ejército: "Las tradiciones sociales favorecieron las políticas moderadas y del ejército pareció desprenderse siempre una amenaza de penalizar las políticas inmoderadas... Los políticos no sólo aprendieron las lecciones sino que las tradujeron en políticas y diseños institucionales". De esta manera, la sociedad civil preparó el camino de la transición democrática por una variedad de influencias que Víctor Pérez Díaz resume en la fundamental página 57 de su ensayo, a cuya lectura detenida remito, apelando así, con mi cita, a la curiosidad que pretendo despertar en los lectores potenciales de su ensayo.

¿Hasta qué punto se siente biografiada la generación que vivió esa experiencia en la construcción *ex post facto* que nos ofrece Pérez Díaz? Si me atengo a mi experiencia personal, debo confesar que encaja bien en mis recuerdos. Si estos los sitúo en el ambiente vivido en el episodio central de la negociación de los Acuerdos de la Moncloa, creo que éstos contrastaron tres características para el éxito de la transición a la democracia, que se integran en la interpretación de Víctor Pérez Díaz:

- 1ª) El papel aleccionador de la historia para buscar soluciones a los problemas del presente. El paralelismo entre las *oportunidades* democráticas de 1931 y 1977 resultaba, en verdad, tan acentuado como desafortunado porque ambas nos llegaban con la compañía indeseable de dos graves crisis económicas internacionales. Aprender del fracaso de la primera experiencia constituyó una fuente de inspiración para acertar con el tratamiento de la segunda, buscando las respuestas en un diagnóstico compartido entre todas las fuerzas políticas y en el consenso consiguiente que olvidara los pasados enfrentamientos. Es esa política de consenso la que inspiró los Acuerdos de la Moncloa y la Constitución de 1978.

- 2ª) El aprendizaje de los políticos de los mensajes que les transmitía la sociedad civil estuvo presente y yo fui testigo en La Moncloa de cómo las soluciones a los problemas de la economía y la política económica se orientaron en ese rumbo.
- 3ª) La búsqueda de las soluciones a los problemas sociales, vigorizando las instituciones de la sociedad civil (mercados, asociaciones, pluralismo social, definición y limitación de la esfera pública), se contienen también en las políticas de reforma que constituyeron una parte fundamental de los Acuerdos de la Moncloa.

Por todo ello, creo que la interpretación de Víctor Pérez Díaz codifica y explica con acierto las etapas de transición y consolidación de la España democrática. Pero, como él mismo nos advierte, queda pendiente la tarea definitiva de su incierta institucionalización. Una tarea que reclama interiorizar el comportamiento democrático en los actores políticos (partidos) y en las reglas de comportamiento de los ciudadanos. Y en ambas direcciones apuntan malformaciones preocupantes denunciadas, con precisión, por Víctor Pérez Díaz. En el comportamiento de los partidos políticos son evidentes: las tendencias a su oligarquización, a articular un discurso público que no se corresponde con su conducta real, a aislarse de la opinión pública intensificando su relación con los grupos de interés, a perpetuar el compromiso de prácticas que favorecen pautas de clientelismo en la vida pública. Por otra parte, y del lado de los ciudadanos, las reglas de un comportamiento propio de las *sociedades abiertas* están interferidas por arreglos clientelísticos que dañan gravemente el funcionamiento de la democracia. Esta denuncia de los pasivos que dificulta -hasta impedirlo- la institucionalización de la democracia merece ser leída y escuchada en la España de nuestro tiempo. Estoy seguro de que en esta última parte del capítulo I de "La primacía de la sociedad civil" se contiene el argumento de un ensayo futuro en el que Víctor Pérez Díaz aborde, con más detalles, esa tarea pendiente de nuestra sociedad, consistente en institucionalizar la democracia.

4. Prometí, al comienzo de mi intervención, ocuparme de comentar el mensaje principal que a mí me ha llegado de las páginas del ensayo de Víctor Pérez Díaz: el que he calificado como manifiesto del ascenso y primacía de la sociedad civil frente al estado con minúscula. Lamentablemente, como le sucede a los malos estudiantes, he empleado tanto tiempo en exponer las respuestas de Víctor Pérez Díaz dirigidas a entender lo que hemos hecho en el proceso de democratización de España que, apenas, dispongo de alguno para referirme a ese ascenso y primacía de la sociedad civil al que Víctor Pérez Díaz dedica tantas y tan buenas páginas en su ensayo. Por este motivo, desearía limitar mi consideración a la vigencia de ese manifiesto en la actual sociedad española. Una limitación -lo confieso- que no atiende a la riqueza de los argumentos y matices con los que Víctor Pérez Díaz presenta a sus lectores ese mar poderoso y agitado, con vida cambiante, que es la sociedad civil, la imagen preferida de Hegel para simbolizarla.

¿Hemos escuchado en la España actual el mensaje que Víctor Pérez Díaz lanza en su obra de exaltación de la sociedad civil y de reduccionismo hasta las minúsculas del estado? ¿Hemos entendido el Estado democrático como un agente que trata de estimular -y no de suplir- a la sociedad civil existente? ¿Se constata, en la España actual, el reflujó de la marea del Estado y el mayor poder de la sociedad civil que Víctor Pérez Díaz ve en los países democráticos occidentales? Para responder a estas preguntas decisivas parece

necesario partir del concepto que Víctor Pérez Díaz ofrece de la sociedad civil. Y aquí hay dos definiciones:

- I. Conjunto de instituciones sociopolíticas que incluyen: un gobierno (o Estado) limitado y de derecho, más las instituciones sociales (como mercados y asociaciones) basadas en acuerdos voluntarios entre agentes autónomos (ciudadanos) y una esfera pública en la que estos agentes debaten entre sí, y con el Estado, acerca de asuntos de interés público y se comprometen en actividades públicas.
- II. Instituciones sociales tales como los mercados y las asociaciones voluntarias y la esfera pública, excluyendo las instituciones estatales. De forma que este segundo concepto traza una importante línea divisoria entre el Estado y los ciudadanos, lo que permite utilizar el concepto para definir las fronteras apropiadas entre Estado y sociedad civil.

Es este segundo sentido en el que Víctor Pérez Díaz entiende la sociedad civil.

Con el apoyo de esta definición de la sociedad civil ¿qué respuestas dar a las preguntas circunstanciales anteriores? Si las respuestas las residenciamos en la Europa de los años 70 y 80, tal y como las sitúa Víctor Pérez Díaz, es difícil negar su interpretación de que los comportamientos apuntaban en la dirección del retorno de la sociedad civil y la limitación del estado. Un proceso en el que participaría España con su particular experimentación del neocorporatismo de los acuerdos sociales y con las concesiones de la política económica a la libertad de mercados y la competencia.

Ahora bien, como advierte Víctor Pérez Díaz, el señalamiento de los límites del estado y el retorno de la sociedad civil es una cuestión *histórica* y ese proceso, vigente desde la perspectiva de los años 80, presenta aspectos bien distintos desde la recesión económica que vivimos en la España de los años 90.

Si algún espectáculo social, económico y político, reclama hoy la atención en España es la petición, desde esas tres instancias de la política, la sociedad y la economía, del avance del Estado y la insensibilidad creciente de la sociedad hacia las instituciones que encarnan la sociedad civil: mercados (cualquiera que sea su referencia operativa) y asociaciones voluntarias (cualquiera que sea su propósito). Ese solicitado avance del Estado en la sociedad española de los 90, tiene tras de sí motivos poderosos.

Responde, en primer lugar, a un movimiento reflejo de los españoles producto de nuestra herencia histórica. Ortega afirmó en una oportunidad que "*a los españoles se nos acaba el mundo cuando se nos acaba el Estado*". Esa creencia innata de los españoles en la necesaria omnipresencia del Estado en las empresas colectivas constituye un rasgo decisivo con el que los historiadores se encuentran en el ayer del país y que los economistas registramos en el hoy de la recesión de los años 90.

Como ha afirmado, recientemente, Gabriel Tortella, las interpretaciones del desarrollo económico de España han estado dominadas por esa creencia innata en el protagonismo del Estado y ha costado mucho esfuerzo de investigación a la joven generación de historiadores de nuestra economía, probar que los períodos de crecimiento económico de España han coincidido con etapas de liberalización económica y ascenso de las

instituciones de la sociedad civil. Ese esperararlo todo del Estado, esa institución semi-divina -como la califica Tortella- que parece estar fuera de las leyes de la sociedad y de la economía y que parece tener arcas y poderes omnímodos, constituye una firme creencia española, afirmada una y otra vez en nuestra historia y que ha obstaculizado los avances de la sociedad civil en todo tiempo. Pese a lo cual, cuando el Estado ha potenciado las instituciones de la sociedad civil, el país ha ganado progreso económico y libertad. Una secuencia en la que nos cuesta creer porque, sin el Estado, el mundo parece acabársenos a los españoles.

Por otra parte, la limitación del Estado y la potenciación de las instituciones de la sociedad civil, constituyen una secuencia difícil de alentar en tiempos de crisis. Schumpeter dijo, en una oportunidad, que el avance del intervencionismo del Estado constituía una secuela inevitable a toda recesión económica. Y este es el segundo motivo en el que descansa la apelación al Estado y el olvido de las instituciones de la sociedad civil en la España actual. La verdad es que, si uno atiende a las tres formas de presencia del Estado en una sociedad -el intervencionismo de la regulación de la actividad económica, el crecimiento en el nivel de los gastos públicos y la imposición y la presencia de las empresas públicas- el avance del Estado en la España de los 90 constituye una realidad irrefutable: la liberalización de los mercados se queda hoy en los valientes análisis del Tribunal de la Competencia, a cuyas conclusiones se les niega su aplicación desde el gobierno y desde los afectados grupos de interés de la sociedad. A las reformas del mercado de trabajo se las impone un recorrido procesal en su aplicación en el que arriesgan perder sus limitadas aportaciones a la liberalización efectiva, los gastos públicos han seguido creciendo sin registrar el proceso de consolidación que presentan las sociedades europeas, los ingresos públicos se han multiplicado sin llegar a ser suficientes y como consecuencia el déficit domina anualmente el saldo de las cuentas públicas. La Deuda Pública, que acumula estas liquidaciones presupuestarias, saltará en este ejercicio el límite del 60% del PIB, incumpliendo así el único requisito con el que España contaba para ingresar en la Unión Monetaria Europea. Las empresas públicas, en fin, continúan funcionando en España al margen del equilibrio económico y la disciplina financiera, contando con la ayuda del presupuesto del Estado y sin lograr que esa situación de despilfarro se corrija por un programa de privatización.

Todos estos hechos parecen demostrar que la España de los 70 y los 80, que trato de potenciar las instituciones de la sociedad civil por las intervenciones del Estado, está muy lejos de la España de los 90 en que las instituciones de la sociedad civil parecen anegadas por la marea creciente del Estado y por las fuerzas de los intereses privados que inspiran la minoración de los papeles de la sociedad civil. Quizás sean mis prejuicios o mis limitaciones para el análisis de la realidad los que hacen que así la contemple. Pero, en cualquier caso, creo que la mirada poderosa y penetrante de Víctor Pérez Díaz deberá fijarse sobre esta sociedad y Estado de los 90 en España para contrastar la validez histórica de ese retorno y primacía de la sociedad civil frente al Estado, al que su ensayo concedía validez con el respaldo de los hechos históricos de los años 70 y 80.

5. Quisiera aludir, finalmente, a lo que denomine al comienzo de mi intervención las servidumbres impuestas por mi condición de economista sobre algunos de los hechos que considero fundamentales para interpretar la realidad social, económica y política de España en la actualidad y que, en mi opinión, no se contemplan en el valioso ensayo de Víctor Pérez Díaz. Creo que su campo de referencia es el que define su subtítulo: "El proceso de *formación* de la España democrática". Se trata así de un trabajo que cierra una

etapa con una interpretación valiosa del pasado pero que no considera los problemas que emergen en la sociedad española desde la fecha histórica del Tratado de Adhesión a la CE en 1985 y de los posteriores compromisos crecientes con la CE (Acta Unica de 1986, ingreso en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo de 1989, Tratado de la Unión Europea de 1992).

Ese proceso de integración de España establecía tres reglas fundamentales para organizar nuestra convivencia:

- * La *apertura exterior* que, en siete años, ha completado un proceso de desarme arancelario y fiscal de España frente a la CE.
- * La *libertad de movimientos de capital*, que ha producido tres efectos: la inestabilidad de los mercados de cambios, la alteración de la eficacia relativa de las políticas monetaria y presupuestaria y la presencia de inversiones extranjeras, cuya vinculación con la economía española podía ser alterada a través de la deslocalización de esas inversiones si nuestro comportamiento económico no era consciente de las condiciones de esa presencia externa.
- * Finalmente, la tercera regla fue impuesta por el *ingreso de la peseta en el Sistema Monetario Europeo*, regla que exigía una utilización de la política presupuestaria que alterase su propensión endémica al déficit y unas reformas estructurales de los mercados de factores productivos (trabajo y mercados financieros) y de los mercados de servicios cerrados a la competencia y causantes de la inflación y la pérdida de competitividad de nuestras producciones.

El cumplimiento de esas tres condiciones debía suponer el ingreso de España en un mercado amplio -el comunitario- y la ganancia consecuente en la venta y colocación de nuestros productos. Sin embargo, el éxito de la operación no ha sido el esperado. La causa básica de esta decepción se encuentra en el hecho de que ni los agentes privados (empresas y sindicatos) ni los gestores de la política económica han asumido ese cambio en los principios del funcionamiento de la sociedad española.

Esta falta de adaptación de nuestra sociedad a los cambios exigidos por la integración se ha manifestado en un comportamiento de la sociedad civil que varía la perspectiva con la que se contemplaba en el ensayo de Víctor Pérez Díaz. El envejecimiento del capítulo V, referido al comportamiento sindical, es evidente y, quizás, lo sería aun más el desaparecido capítulo del primer ensayo sobre el retorno de la sociedad civil, referido al empresariado, así como el comportamiento de los partidos y la forma de gobernar para afrontar los problemas actuales de la recesión e inadecuada integración de España en la CE.

Estos problemas nuevos que denuncio no han pasado desapercibidos a la mirada de Víctor Pérez Díaz, como lo demuestra su excelente trabajo "Diez semanas después: el debate público ante la huelga y la reforma laboral", que acaba de publicar "Cuadernos de Información Económica" y cuya lectura recomiendo a cuantos me escuchan, en el que yo veo ese anticipo de una nueva investigación de Víctor Pérez Díaz que nos haga entender lo que hoy hacemos, al igual que su ensayo -que hoy presentamos- nos ayuda a entender lo que los españoles hicimos para formar nuestra sociedad democrática.

6. Llego así al final de las notas de lectura del ensayo de Víctor Pérez Díaz que hoy presentamos pero no querría ultimar mis palabras sin destacar lo mucho que he aprendido a lo largo de mi trabajado repaso de sus páginas. Agradecer al autor sus aportaciones con su oferta valiosa de la codificada y ordenada interpretación de los hechos vividos, su dominio y utilización magistral de la literatura sociológico-política y económica existente, equivalen a proclamar los logros importantes de su ensayo que enriquecerán al lector decidido a entregarle su tiempo. Es, con esta apelación fundada al trabajo de leer *-algo que tanto importa a los españoles-* como desearía concluir mis palabras no sin añadir mi felicitación por esa obra concluida en un largo y ejemplar periplo investigador por Víctor Pérez Díaz.

Respuesta a Enrique Fuentes Quintana

Por Víctor Pérez Díaz, Abril 16, 1994.

Algunas intenciones del libro.

Ante todo agradezco a Enrique Fuentes Quintana la generosidad de su comentario a mi libro (*La primacía de la sociedad civil*), y con ello me refiero no sólo a la manifestación de una amistad que compartimos de tantos años, sino especialmente a la generosidad de su atención sistemática y clarificadora sobre lo que he escrito, de su reflexión mesurada y crítica, y de la precisión de sus acuerdos y sus desacuerdos.

Es muy importante para mí que quien ha sido testigo privilegiado (y coprotagonista) de algunas de las decisiones críticas que se tomaron durante el proceso de cambio a que se refiere mi libro, corrobore con su testimonio la orientación general de mis análisis. No menos importantes son sus puntualizaciones, sus reservas y los retos que me propone.

En el breve espacio de este comentario a los suyos, me limitaré a tratar dos temas. Haré algunas aclaraciones a la intención (o intenciones) del libro, y algunas observaciones sobre el presente, en prenda de trabajos que habrán de venir, más elaborados, más tarde.

Primero, algunas brevísimas aclaraciones de intención. "Libro de ciencia", "manifiesto" o "retrato de familia" (como lo han caracterizado de una forma u otra Enrique Fuentes, Guillermo de la Dehesa y Antonio López Campillo), mi libro tiene, desde mi punto de vista, una intención científica y una intención cívica, y se dirige tanto a una comunidad científica (dentro y fuera de España: publicado por Harvard en USA, y por Alianza Editorial aquí), como al público en general. (Esta dualidad de audiencias plantea problemas interesantes desde el punto de vista de la lógica de exposición de la propia ciencia social, en el que ahora no voy a entrar.)

Como científico social mi intención es hacer una aportación al estudio de los procesos de cambio de las sociedades avanzadas de los últimos cincuenta años, entre las que se cuenta España como un caso peculiar (pero no único, de aquí mi referencia a otros países de la Europa occidental, y de la Europa central y oriental). Por ello, desarrollo la teoría de la sociedad civil, en su sentido amplio y su sentido restringido, como ideal normativo y como tipo ideal con el que comparar la sociedad real. Esta teoría incluye la de sus condiciones de emergencia y mantenimiento, sus variaciones y sus distorsiones. Incluye, también, proposiciones orientativas acerca de la lógica subyacente a la alternancia de protagonismo entre sociedades civiles (en sentido restringido) y estado, y el cambio de fase en el que se encuentra esta relación durante los últimos años. Al combinar una perspectiva del actor con una perspectiva estructural (una combinación que ha caracterizado mi trabajo desde el comienzo), he centrado la atención en la relación entre las decisiones de los agentes y su contexto institucional y cultural, y esto me ha llevado a dar cada vez más importancia al concepto de "tradición".

Naturalmente, todo esto está en relación con preguntas similares o análogas aplicadas a los temas de transición democrática, iglesia y religión, políticas económicas y pactos sociales, regionalismo, y empresa y sindicalismo. La atención a la metamorfosis de la sociedad civil española desde un régimen autoritario a otro liberal ha hecho que me distanciara de una lectura de la transición como cesura radical en la vida del país, y diera, en cambio, especial importancia a las transformaciones de los años cincuenta y sesenta. He subrayado el papel de los cambios de la religión y de la iglesia a lo largo de estos años, y a la ambigüedad de la religión católica en su doble capacidad de consagradora de un orden y de denunciante profética del mismo, desarrollando una línea consistente con la tradición weberiana. El concepto de "mesogobierno" trata de unificar el campo de dos problemáticas diferentes, el de los pactos sociales y el de los pactos autonómicos. La lectura de las relaciones entre empresas, sindicatos y trabajadores como un sistema triangular me ha permitido explorar algunas de sus estrategias y sus ambivalencias como propias de un sistema de juegos de doble nivel, o a dos bandas, y llamar la atención sobre el carácter tácito de muchos de los entendimientos entre tales agentes.

Otra nota característica del libro puede ser la de arrancar en primera persona del singular. Es un acto deliberado de ubicar la persona (y la "voz") que articula un argumento teórico (al hilo de una serie de narraciones) en un contexto histórico preciso, y hacer explícitas sus orientaciones básicas. Lo hago por prurito metodológico, porque me parece preciso facilitar la tarea de la comprensión y la crítica de una pieza de literatura en ciencia social situando al autor. Al tiempo, al situar el yo singular en un "nosotros", en una generación situada en un momento y un lugar, y con unas proclividades precisas, doy pie a que los de esa generación, o/y sus hermanos mayores o menores, lo entiendan como un "retrato de familia" (como decía Antonio López Campillo), y se sientan reconocidos en él, o todo lo contrario.

Esto me conduce a la intención cívica del libro que responde (en mi caso como en el de otros muchos) a la propia de quien reconoce su condición de español "confeso y profeso", con la que no se si he nacido, pero que en todo caso he acabado por construir o dejado que se construyera conmigo a lo largo de muchos años. Me siento parte de "la tribu" (aunque sea con una apreciable distancia interior), y parte en la tarea histórica de constitución de una sociedad civil o civilizada española a la altura de este final de siglo, una de cuyas condiciones básicas consiste en el desarrollo de una esfera de debate público. (No creo que "la ciencia" como tal tenga responsabilidad alguna a este respecto, puesto que "la ciencia" no es un agente humano. Pero creo que los científicos sociales podemos ser fieles a nuestra vocación científica y al tiempo decidir libremente que tenemos la responsabilidad moral-profesional de favorecer el entendimiento por parte de nuestros conciudadanos de las condiciones en que se desarrolla la vida de la comunidad.)

Esto supuesto, intento aportar a ese debate público algunas formas y algunos contenidos temáticos. La forma es contenido, en cierto modo, y para mi tiene tanta o más importancia que los contenidos temáticos mismos. Intento aportar una forma de distanciamiento o contención que reduzca la sobredosis de dramatismo retórico (ideológico o partidista) que suele tener el debate público: esta sobredosis enturbia el juicio, impide entender los argumentos de las diferentes partes, y sobre todo inhibe las gentes para que se formen su propio juicio. Ese (sobre) dramatismo es, por tanto, el primer paso para la manipulación de las gentes, la cual, si tiene éxito, destruye la posibilidad de una democracia liberal auténtica. Con este intento de distanciamiento (si se quiere, con este intento apasionado de desapasionamiento) va ligado el de entender los agentes desde dentro (como se ven a sí mismos) y desde fuera (mostrando los límites de esa autocomprensión); también el de sugerir, una y otra vez, que la política, y las políticas públicas, son como experimentos (que se suelen hacer bajo el ropaje de declaraciones dogmáticas, pero que, casi siempre, son tentativas que se hacen medio a ciegas para salir de una

situación); y, asimismo, el de intentar practicar el "arte" de entender y apreciar las situaciones ambiguas (que mencionaba Guillermo de la Dehesa en su comentario del libro).

Trato, también, de enviar al país un mensaje mixto de confianza en si mismo y de preocupación. Confianza por el éxito relativo de la transición política y de las metamorfosis culturales y económicas de los últimos decenios; pero también un sentimiento de inquietud por las distorsiones existentes del modelo de sociedad civil, por el hecho de encontrarnos en un mundo cada vez más incierto que camina deprisa, y por la circunstancia de hallarnos, de nuevo, en un cruce de caminos, o en el fiel de la balanza, que requiere una toma de conciencia y unas decisiones que el país tendrá que adoptar de alguna forma, y que no "debería" delegar en la clase política.

Con esto entro en el componente (más sustantivamente) normativo del libro, que subyace implícito a, o acompaña explícitamente en alguna ocasión, el texto -procurando eludir la exhortación a favor del comentario marginal, con un punto ocasional de ironía. (Explicar el por qué de hacer esto así puede ser tema que quede para otra ocasión.) No he intentado hacer, formalmente, de este libro un "manifiesto" a favor de la sociedad civil, pero comprendo que pueda leerse, en parte, como tal. Reconozco, en todo caso, que mi análisis está arraigado en un "sentimiento moral" a favor de una sociedad de gentes libres y de una ciudadanía activa, y que esta engarzado con una preocupación filosófico-moral por continuar y desarrollar la tradición liberal clásica de los escoceses del XVIII, y por explorar las condiciones de realización de la utopía de una comunidad de individuos libres y razonables. Y comprendo, por otra parte, que la recepción de un libro escapa, y tiene que escapar, de las intenciones del autor; y que, en las circunstancias de malestar difuso de estos primeros meses de 1994 (de crisis económica, de agorrotamiento político, de estupor ante la avalancha de noticias de corrupción en las llamadas altas esferas), el desconcierto de algunos les lleve a convertir estas páginas en una guía para su perplejidad. No pretendía yo tanto; pero en todo caso ya no se trata de "mi" libro, sino del suyo, del que los lectores quieran leer en él.

Con todo esto creo haber ofrecido aclaraciones de intención que, ni para el lector ni para mí, son o serán plenamente satisfactorias; pero son las que tengo por el momento -y tampoco es cosa de demorarse mucho más en ello. Paso, pues, a comentar brevemente las sugerencias de Enrique Fuentes relativas a la España de los años noventa. Me limitaré a tres observaciones.

Semana Santa, caracteres ancestrales, y algo más sobre la crisis presente.

En primer lugar, al escuchar lo que dice Enrique Fuentes Quintana sobre las creencias ancestrales de carácter estatista de los españoles, me siento un poco incómodo. No porque no crea que tiene algo de razón; sino porque sólo se la concedo en parte. En la España llamada tradicional, eterna o ancestral (o como queramos llamarla) ha habido tradiciones muy diversas respecto al estado. Basten unos pocos recordatorios, de carácter muy distinto, pero todos centrales para nuestra identidad y nuestro "imaginario" colectivo: La reconquista y la conquista de Indias fueron, durante trechos importantes de sus recorridos históricos, en muy buena parte, empresas particulares; las guerras de la Independencia tuvieron escaso estado español donde apoyarse; la tradición anarquista y anarcosindicalista (la tradición más genuina y popular de la izquierda española durante casi un siglo) fue todo menos estatista.

Pero no se trata de atender solamente a las grandes empresas sociopolíticas. Tengamos en cuenta, también, las formas de la cultura expresiva, al menos tan importantes como aquéllas. Piénsese, por ejemplo, que, en la misma campiña del Guadalquivir que fue hogar del anarcosindi-

calismo, encontramos formas de autoorganización de extraordinaria pujanza (ligadas a constelaciones de ideas muy distintas de las de aquél movimiento social), que han estado vigentes durante siglos, y lo siguen estando. Ahí está la tradición de la Semana Santa de una ciudad como Sevilla.

Creo que podemos entender la celebración de la Semana Santa sevillana como una explosión de la "sociedad civil": creativa, solidaria, auto-organizada, repartida en un número de cofradías muy capaces de coordinarse entre sí. Historiadores y antropólogos nos cuentan como el juego de las relaciones (ambivalentes) entre autoridades públicas y eclesiásticas y una pluralidad de grupos humanos ha ido dando forma a esta experiencia, a través de múltiples vicisitudes. Pero a la postre, "lo que queda del día" después de esa larga trayectoria es una forma cultural cuyo destacadísimo protagonista es la sociedad misma. No hay apenas estado, y el que hay está a punto de parecer postizo. La iglesia jerárquica y establecida asiste a ese derrame de vida, por mucho que quiera presidirlo, poco más que como invitada, y los gestos de sus representantes sugieren que están a punto de sentirse incómodos. Sospechan que, en la relación, directa y física, entre las imágenes y las gentes, ellos están de más. Y por eso la reticencia eclesiástica hacia esa celebración, los cantos, los meneos de imágenes, los piropos a las Vírgenes, la noche, los embozos, la gente descontrolada y disponible, ha sido proverbial.

Esas reticencias definen el carácter de una clerecía a la que le gusta controlar las cosas, y la sitúan muy lejos de las claves emocionales y morales de la mayor parte de los que asisten a, o participan en ("viviéndolas") estas celebraciones. Para ellos se trata, contra lo que pensamos los castellanos adustos, tan tentados siempre de convertirnos en "gentes de orden" (y de predicación), de una experiencia genuina de religiosidad: la suya, encarnada en formas sensibles y dramáticas, imágenes de muertes arrebatadas a la muerte, transfiguradas. Una religiosidad ligada con su forma de vivir, arracimada y sin embargo distante, que se apasiona pero no tanto que se le enturbie el sentido del gusto, un punto comedido en su aparente desgarró, que baila ciñendo el espacio, bebe con tiento y canta tratando de no perder la voz. Gentes curiosas, atentas, afectuosas, generosas y esquivas, siempre buscando el resquicio por donde introducir una alegría que se comparte, o una ironía que es reto, complicidad o distancia: así son y así se han ido haciendo, y ésta fiesta les sirve para expresarse y expresar una panoplia de sentimientos contrarios.

Pues bien, lo hacen asociándose por su cuenta, trabajando infinito, aguzando los cinco sentidos, atendiendo al detalle, reuniendo dineros, viviendo y dejando vivir, hablando de continuo sin dejar de observarse, domesticando y encauzando ritualmente su agresividad, dando pábulo a su energía y su deseo de vivir. Un orden social, una multiplicidad de propósito, un producto cultural admirable. Apenas sin estado, por supuesto.

El núcleo de lo dicho de la Semana Santa sevillana pudiera repetirse, de otra manera y con matices y acentos muy diversos, de otras Semanas Santas (en Andalucía y, con formas distintas, en Castilla y otros lugares), las fallas de Valencia, y una gran parte de las fiestas y celebraciones españolas (romerías gallegas, cuadrillas o penas navarras, etc.): fiestas todas en auge hoy día, que continúan tradiciones ancestrales. Y es aquí donde justamente quería llegar. Porque esas tradiciones llevan consigo creencias y disposiciones "ancestrales", es decir, que vienen de antiguo, de nuestros antepasados, y que forman parte (insisto: sólo parte) de la vida, los sentimientos y las disposiciones básicas de los españoles.

Naturalmente, con esto no he hecho más que esbozar parte de un argumento al que le faltarían otras piezas. Pero en el marco de esta conversación un poco rápida se trata más de

sugerir o apuntar que de desarrollar el argumento. Queda por ver si lo que se observa en el marco de las formas de la cultura expresiva puede observarse, y en que medida, en el marco de la cultura llamada instrumental (la economía y la política, por ejemplo). Quedémonos, por el momento, con la hipótesis plausible de que es poco probable que los sentimientos y las disposiciones que se manifiestan en un marco no estén, de algún modo y alguna medida, latentes en el otro: disposiciones de sociabilidad y de autoorganización, de capacidad para hacer cosas y de coordinación cuasi-espontánea de grandes conjuntos. Es cuestión de estudiarlas, dar fe de ellas, y, sobre todo, vincularlas con aquellas condiciones institucionales que pueden dar pie a que arraiguen y se desarrollen. Nada hay "definitivo" en el carácter ancestral español que nos convierta en "estadistas". Todo estriba en la opción que cada nueva generación de españoles (cada español) tome a cada quiebro del camino.

El segundo comentario de Enrique Fuentes se refiere a las consecuencias de la crisis económica de los años noventa, que reforzaría la tendencia de las gentes a buscar seguridad en el estado. Según esto, la marea del estado, en reflujos en los setenta y tal vez ochenta, estaría ahora, de nuevo, en alza. Es una poderosa observación, y viene acompañada de indicios elocuentes, pero no acaba de convencerme. Para equilibrar el escenario habría que incluir, también, otros elementos. Al fin y al cabo, la entrada en el sistema monetario europeo, la sumisión al movimiento libre de capitales, el desarme arancelario, todo ello abre las puertas del país a vientos del exterior que el estado ya no puede controlar: es el triunfo tal vez de una "sociedad civil europea" (más que el de un estado europeo, como muchos pretenden, pero ese es otro tema).

Téngase en cuenta que todo esto, unido al cambio de coyuntura de estos años, está en la base de alteraciones en el mapa de los apoyos partidistas que, por primera vez en muchos años, devuelven al debate público la importancia que merece y que había, lamentablemente, perdido.

Todo esto está también en la base de las tensiones extraordinarias de la "sociedad de los arreglos" (a la que me refiero en otro lugar: *El País*, 16/4/1994), establecidos estos entre el estado y las élites económicas y sociales. En estos momentos, la estabilidad de los entendimientos entre esas fuerzas e instituciones sociopolíticas, cuya clave era el estado, está amenazada gravemente. El fenómeno de la corrupción, o más bien el del malestar y el estupor con los que el país se encuentra obligado a, y fascinado por, seguir las noticias sobre la corrupción, nos está llevando al corazón de estos entendimientos. El país ha vivido sin decírselo con estos arreglos, y está ahora perdiendo su inocencia, y en parte su falsa inocencia. El artificio de estos arreglos está ahora en coyuntura de gran fragilidad, y, se recupere o no, es poco probable que las cosas vuelvan a ser las mismas.

Pensemos, asimismo, en las implicaciones de lo ocurrido con, y a propósito de, la huelga general. Algo ha sucedido en este país en estos años para que la opinión pública no haya respondido a la llamada de los sindicatos en 1994 como respondió en 1988. Posiblemente la mayor parte de la gente se ha hecho a la idea de que hay que aceptar una revisión del mercado de trabajo en el sentido de introducir mayores dosis de liberalización del mismo: que lo haga sin entusiasmo no empecé para destacar la tibieza relativa de la protesta en contra.

Todos estos son pasos tentativos y, ciertamente, como ha explicado tantas veces Enrique Fuentes Quintana, queda "mucho por hacer". Pero me parece que el país está empujado por las circunstancias, *velis nolis*, hacia una situación de competición en mercados (bastante, cada vez más) abiertos, y que el proceso en curso de intensificación del debate público es probablemente irreversible. Al mismo tiempo, conviene hacer el cómputo realista de las tendencias contrarias,

y señalar que tenemos una inercia institucional y cultural considerable, disposiciones contradictorias, y un número de problemas y "distorsiones" o "malformaciones" que atender.

Finalmente, parece quedar en el aire la pregunta de ¿Hacia donde vamos? Pregunta extraordinaria, que puede tener muchas respuestas parciales, todas insuficientes. Pero, en todo caso, quiero apuntar, ahora, a lo que me parece que es ya un rasgo del mundo en el que estamos que se acentuará con el tiempo. Vamos hacia un mundo "incontrolable": incontrolable, desde luego, por una instancia coordinadora central, por un estado o suma de estados o "naciones unidas" o forma alguna "institucionalizada" de la especie humana. Y con ese carácter "incontrolable" de la experiencia, tendremos que aprender a vivir.

Es cierto que hemos conseguido consolidar, hasta cierto punto, en algunos espacios del planeta, un conjunto de instituciones razonables. Y que podemos dar razón de nuestras preferencias por conseguir, y en su caso conservar, la matriz fundamental de una sociedad civil, es decir, una democracia liberal, unos mercados abiertos, asociaciones plurales y una esfera pública lo más transparente posible; todo ello anclado en valores de libertad, tolerancia, razonabilidad, solidaridad. Saber, al menos, que queremos esto, si lo sabemos, es saber mucho. Pero, supuestas las instituciones y las preferencias, nos queda el "pequeño detalle" de la vida real. Y lo más probable es que ésta vaya a ser (lo está ya siendo), en cierto modo, una continua sorpresa. -Claro que hay en esto que digo algo de exageración retórica. Algunas cosas, pocas, podemos casi-predecirlas. Pero lo que, desde luego, ya no cabe es seguir manteniendo la ilusión de que vamos a controlar nuestro destino, o de que el estado va a hacerlo por nosotros, o de que la colección de los estados europeos va a ser capaz de controlar lo que los estados nacionales no pueden ya controlar.

Por supuesto que los estados cumplirán funciones interesantes; y los mercados tendrán que ser regulados, y vueltos a regular, y así continuamente; y algunas intervenciones coordinadas tendrán lugar en diferentes momentos. Todo eso es obvio. Pero el meollo de la cuestión es el siguiente. Queremos que las gentes (como individuos, como familias, como pequeños o como grandes grupos) sean, o lleguen a ser, libres. Pero si queremos esto, tenemos que querer sus consecuencias. Un mundo en el que lo que ocurre depende de lo que millones y millones y millones de gentes (bastante) libres decidan hacer con sus vidas, es, por definición, un mundo impredecible e incontrolable. Salvo que no las queramos libres.

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA

Ultimos números publicados:

- N.º 57. Tribuna Joven. Los nuevos economistas ante el reto europeo.
 N.º 58. Entidades financieras y competitividad.

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

Ultimos números publicados:

- N.º 44. Titulización de activos financieros.
 N.º 45. Las entidades de crédito ante la Unión Europea.

ECONOMIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Ultimos números publicados:

- 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. 3504400

AÑO 1994

- | | | |
|--------------------------|--|-------------|
| <input type="checkbox"/> | <i>Papeles de Economía Española</i> (suscripción) | 7.000 Pts. |
| <input type="checkbox"/> | Números sueltos | 2.200 Pts. |
| <input type="checkbox"/> | <i>Perspectivas del Sistema Financiero</i> (suscripción) | 6.900 Pts. |
| <input type="checkbox"/> | Números sueltos | 2.300 Pts. |
| <input type="checkbox"/> | <i>Cuadernos de Información Económica</i> , un año | 12.000 Pts. |
| <input type="checkbox"/> | Números sueltos | 1.600 Pts. |
| <input type="checkbox"/> | <i>Documentos de Trabajo</i> (números sueltos)..... | 1.000 Pts. |
| <input type="checkbox"/> | Microfichas (número suelto) | 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.

