

PROBLEMAS ECONOMICOS ESPAÑOLES DE LOS AÑOS NOVENTA: EL ACERCAMIENTO Y LA CONVERGENCIA CON LA CEE

Enrique FUENTES QUINTANA

I. LA VALORACION DE LOS PROBLEMAS ECONOMICOS ESPAÑOLES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CEE: SUS MOTIVACIONES

Cualquier intento de valorar el presente y el futuro de la economía española y definir sus problemas reclama una referencia a su integración con la Europa comunitaria. Y ello por dos poderosos motivos: por los compromisos económicos asumidos por España con la CEE y por la influencia decisiva de las economías de la CEE sobre la economía española.

Se ha afirmado, con fortuna, que, por una vez al menos, el futuro de la economía española no puede improvisarse porque lo tenemos firmado. Triplemente firmado, podría añadirse: por el Tratado de Adhesión, por el Acta del Mercado Unico Europeo y por nuestra pertenencia a la política de cambios del Sistema Monetario Europeo y la participación en el proceso de la Unión Monetaria Europea. La suma de esos compromisos ha dado su fundamento firme a la opinión pública hoy dominante, según la cual el éxito del proceso de integración constituye el referente básico de la actividad y de la política económica españolas en la década de los años noventa.

Por otra parte, y en segundo lugar, esa referencia a las economías de la CEE durante la década de los años noventa no deriva sólo de los compromisos asumidos por España con la Comunidad, sino de la importancia que han adquirido las relaciones económicas con el exterior, y fundamentalmente con la CEE, como condicionantes de la actividad económica española. España ha vivido las tres últimas décadas acusando en todos los indicadores de su proceso económico una marcada interdependencia con la economía internacional, y fundamentalmente con la Europa comunitaria.

Los tres ciclos por los que ha atravesado la economía española desde 1959 —los dos de expansión (1959-75, 1985-89) y la década crítica (1975-1985)— se corresponden con idéntica evolución histórica de las economías internacional y europea. Prácticamente, las marchas de las economías española y europea se superponen, mostrando una íntima asociación e interdependencia. Ese comportamiento simétrico de la economía española y de la economía europea de la CEE se ha acentuado durante los últimos quince años por la creciente apertura de la economía española al exterior y el mundo de relaciones intensas que esa apertura provoca. En efecto, desde 1975 a la actualidad, la economía española —una de las más cerradas de Occidente en esa fecha que marca el arranque de nuestra democracia— ha ido abriéndose, cobrando las relaciones con el exterior una importancia creciente como condicionante de la actividad económica interna. Quizás una cifra baste para comprobar este aserto evidente: en 1975, el grado de apertura de la economía española —apreciado por la importancia en el PIB de los intercambios de bienes, servicios y capitales— era el 35,8 por 100 del PIB; en 1989, esa participación había pasado al 57,8 por 100: 22 puntos porcentuales ganados en quince años. Esa apertura creciente de la economía española al exterior se ha protagonizado desde 1986 por los intercambios con la CEE, dada la importancia de los *efectos de la desviación del comercio* hacia Europa a consecuencia del proceso de integración. La íntima interdependencia que guardan las coyunturas de las economías española y de la CEE es una consecuencia de la importancia creciente de esas relaciones económicas.

La interdependencia de las economías española y de la CEE, y la semejanza de las oscilaciones productivas, la manifiesta el elevado y significativo coeficiente de correlación entre los valores del PIB medio *per capita* de la CEE y de España ($r = 0,78$).

Junto a la estrecha interdependencia, esa relación ha obedecido, además, a dos características adicionales: un cierto *retardo* en el reflejo español de la coyuntura comunitaria y la *mayor volatilidad* de nuestra propia coyuntura teniendo la europea como dato de referencia.

El *retardo* de la coyuntura española respecto de la europea se aprecia en la llegada de las dos coyunturas: la alcista de las etapas de auge (1959-75 y 1985-89) y la crítica de 1975 a 1985. A España llega la gran onda expansiva, que el mundo occidental y Europa vivían desde 1953, en 1959. Hecho que se repite en la recuperación iniciada a finales de 1985 en España, y que Estados Unidos había abierto en 1983 y Europa seguido en 1984. Si las dos fases de auge viajaron con retraso, también lo hizo la llegada de la crisis, que se registraría en la economía europea y en la internacional en 1973 y sólo en 1975 en la economía española.

Las etapas expansivas y la crítica se han manifestado en la economía española *con mayor intensidad* que en las economías europeas. Hemos crecido más de prisa en las fases de expansión y nos ha afectado más negativamente la desaceleración de la actividad económica en la fase crítica.

Esa interdependencia de la economía española con la europea durante los últimos treinta años acentúa la importante conclusión, cuya validez histórica resulta indiscutible, que afirma que España es deudora de la situación económica europea, a través de la que vivimos las incidencias de la economía internacional. El reconocimiento de esta realidad es el que obliga a valorar los problemas económicos españoles desde una perspectiva europea, porque es esa perspectiva la que condiciona nuestro futuro, al igual que ha condicionado nuestro pasado. Dicho en términos diferentes: el futuro de cualquier economía debe tejerse siempre con las posibilidades con las que se cuenta en el presente, y esas posibilidades las define para la economía española la situación de la economía europea.

II. EL OBJETIVO PERMANENTE DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA: EL ACERCAMIENTO A LA EUROPA COMUNITARIA

Situada la economía española en ese contexto obligado de nuestros compromisos y de nuestras interdependencias con la CEE, es evidente que la gran tarea de la década de los noventa, que condiciona la política económica y el comportamiento

económico de España, reside en jugar con éxito la carta de integración a la que los españoles nos jugamos nuestro destino. Una cuestión crítica, derivada de ese planteamiento, es la que se contiene en la pregunta fundamental: *¿Cuál es el objetivo que define esa posición económica de España de cara a la integración con la CEE?* La respuesta a esta pregunta fundamental la ofrece la situación de la economía española respecto a la media de la CEE. Si esa situación se aprecia por el indicador elemental, pero expresivo, del PIB por habitante, los datos ofrecidos por la Comunidad nos dicen que la economía española está situada hoy en el 76 por 100 del PIB medio comunitario *per capita*. En otros términos: España es hoy un país europeo *de iure*, lo afirman así nuestros compromisos y acuerdos con la CEE; pero no es aún un país europeo *de facto*, lo niegan nuestros niveles relativos de desarrollo. Estamos situados a 24 puntos del PIB medio comunitario, tras vivir en los últimos cuatro años un importante proceso de recuperación de nuestra economía que ha permitido ganar 4,2 puntos en la posición relativa con la CEE. El *acercamiento* a los niveles de producción y productividad de la CEE define así el problema básico de la economía española en esta década.

Este objetivo del *acercamiento* económico a la CEE se traduce en dos metas domésticas de la mayor importancia. La primera consiste en conseguir un crecimiento duradero del empleo y una reducción en las tasas de paro, una meta exigente e imposible de lograr sin una *mejora de la competitividad* de los bienes y servicios producidos por la economía española en relación con los bienes y servicios producidos por la CEE, lo que, a su vez, reclama un *aumento de la productividad* que reduzca progresivamente los desfases existentes de la productividad española con la vigente en la CEE. Esa meta de las mejoras del empleo, la competitividad y la reducción del desfase de productividad España-CEE supone, a su vez, la existencia de una segunda meta doméstica prioritaria para los años noventa: afianzar y elevar las *tasas de inversión* de forma continua y aumentar la capacidad de *ahorro interno* que permita la financiación equilibrada de las mayores inversiones.

III. LA COORDINACIÓN Y CONVERGENCIA DE ESPAÑA CON LA CEE: LA OBLIGADA REFERENCIA A LOS PAÍSES CENTRALES Y SU SIGNIFICACIÓN

Además de los objetivos que definen esas dos metas domésticas, el *acercamiento* de la economía española a los niveles medios de producción y em-

pleo de la CEE debe cumplir con las *condiciones restrictivas* que establece la *coordinación y convergencia* con las políticas económicas y el comportamiento de los *países centrales* de la CEE.

Dos son las afirmaciones que se contienen en estas condiciones restrictivas de la *coordinación y convergencia* de la política económica y del comportamiento de la economía española con los comunitarios. La primera es la que utiliza como término de referencia de la coordinación y convergencia a los *países centrales*. Esta expresión —hoy impuesta en el lenguaje económico— tiene la importante significación de referir el comportamiento económico no a la Europa de los doce, sino al de aquellos países de la CEE que constituyen el núcleo que impulsa el proceso de integración europea para llegar a las metas que se proponen el mercado único y la unión monetaria. Ese núcleo, al que denominamos *países centrales*, está integrado por dos grandes economías —Alemania y Francia— y por tres economías de menor peso —Holanda, Bélgica y Dinamarca—, pero que han logrado converger hacia los comportamientos económicos que han definido las dos grandes economías citadas. Alemania ha marcado hasta ahora la pauta del comportamiento económico al que ha aspirado la CEE. Francia se ha unido al comportamiento alemán gracias al cambio de orientación de su política económica a principios de los años ochenta; política económica que, aplicada decidida y perseverantemente, le han permitido ganar los márgenes necesarios de equilibrio interno y exterior. Hoy, Francia ha conseguido integrarse en el núcleo de países centrales que están en condiciones de protagonizar y de beneficiarse del proceso de integración de Europa. Ese núcleo de *países centrales*, formado por las economías alemana y francesa, que ha englobado a las de los países menores antes citados, es el que se ha convertido en el término de referencia para quienes deseamos participar en el proceso del mercado único y la unión monetaria.

De ese núcleo de *países centrales* quedan excluidas dos grandes economías europeas: Gran Bretaña e Italia. El caso de Gran Bretaña constituye el contrapunto del comportamiento de Francia. La carencia de una disciplina financiera en el período 1986-1988 permitió un crecimiento excesivo del gasto nacional, del que partieron los desequilibrios de la economía británica que hoy intentan corregirse, con costes, sin duda, elevados y sin haber concluido aún el proceso de convergencia con los *países centrales*. Italia arrastra una situación económica comprometida por su enorme déficit público —al parecer irremediable—, que impulsa el gasto

nacional y compromete su convergencia con las directrices marcadas por Alemania y Francia. Los tres países mediterráneos menos desarrollados —España, Portugal y Grecia— e Irlanda están también situados lejos del comportamiento y los equilibrios de los *países centrales*, si bien la posición española es mucho mejor que la de las restantes economías del Sur (Portugal, Grecia). Es esta lejanía la que obliga a ajustar su ejecutoria como tarea prioritaria de la política económica. El horizonte económico de estos países de la CEE (Gran Bretaña, Italia, España, Portugal, Grecia e Irlanda) es el de converger con los valores de los indicadores de comportamiento que ofrecen los *países centrales*.

La conducta económica que definen los *países centrales* se deriva de la aceptación plena de una estrategia peculiar de la política económica. Es ésta la segunda afirmación que define el sentido de la *coordinación y convergencia* con la política económica y el comportamiento de los *países centrales*. Esa estrategia de la política económica europea se fue definiendo durante la década de los años ochenta por la Comisión de las Comunidades Europeas, y consta de tres componentes fundamentales:

- La práctica de una *política monetaria* de signo estabilizador que mantenga un aumento de la liquidez de la economía compatible con la convergencia entre nuestra tasa de inflación y la de los países de la CEE, así como la asunción de la responsabilidad de mantener las paridades acordadas de la peseta dentro de los límites fijados por el Sistema Monetario Europeo. Esa política monetaria debería complementarse y verse asistida por una *política presupuestaria* dirigida a estabilizar el gasto nacional merced al control del gasto público, la eliminación del déficit público estructural y la prohibición de financiar por medios monetarios el déficit público. Esas dos políticas, de coincidencia indispensable, deberían asistirse por una *moderación en el crecimiento de las rentas* (salarios, intereses, márgenes de beneficio).

- El tipo de cambio de las distintas valutas debería mantenerse firme (por los compromisos con el Sistema Monetario Europeo y por los efectos negativos de la devaluación monetaria sobre la inflación). Son los menores costes y precios internos los que deben mejorar la competitividad y no las devaluaciones competitivas del tipo de cambio.

- La adopción de un conjunto de *reformas estructurales* orientadas hacia dos objetivos: a) la desregulación, liberalización y fomento de la competencia en los distintos mercados de bienes, de factores productivos y de productos financieros; b) la reforma del sector público en el doble frente

de un gasto público mejor administrado y de una imposición más eficiente, más simple y más justa, y que tenga en cuenta y afronte la competitividad fiscal que pueda crearse en el ámbito comunitario.

IV. LA CONVERGENCIA ESPAÑA-PAÍSES CENTRALES DE LA CEE APRECIADA POR LOS INDICADORES DE DIVERGENCIA: LA PRUEBA DE LOS NUEVE INDICADORES

¿En qué medida la situación actual de la economía española converge con la de los países centrales de la CEE? Responder a esta pregunta adquiere la importancia decisiva de comprobar hasta qué punto España puede lograr el éxito que se pretende en el objetivo de acercamiento a Europa para culminar el propósito de la integración en la CEE. Porque de lo que se trata no es de afirmar nuestro deseo de conseguir ese propósito, sino de contrastar su viabilidad y comprobar la distancia que nos separa de su consecución. Con el fin de disponer de bases objetivas que nos permitan juzgar la actual posición de la economía española en el proceso de integración europea, es preciso utilizar los llamados *indicadores de divergencia*. Este concepto ha sido propuesto y aplicado sistemáticamente por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión de las Comunidades Europeas para evaluar la situación económica de los distintos países de la CEE. Esos indicadores atienden a seis conceptos: demanda nacional o gasto nacional, oferta (PIB), inflación, empleo, balanza por cuenta corriente y déficit público. Esos seis conceptos iniciales se amplían en los análisis comunitarios con otros dos: el coste laboral unitario y los desequilibrios de los procesos de ahorro e inversión. A esos ocho indicadores se han añadido los tipos de interés para ofrecer los nueve indicadores de divergencia cuyos valores se presentan en el cuadro núm. 1. Es la aplicación a España de esos *indicadores de divergencia* y su valoración la que debe permitirnos conocer nuestros problemas de acercamiento o alejamiento a la CEE y apuntar las posibles decisiones para facilitar nuestra convergencia. Concedo al conocimiento y seguimiento de esos *indicadores de divergencia* una importancia difícil de exagerar para enjuiciar la situación económica española y para orientar la política económica. El cálculo y divulgación de esos indicadores de divergencia es también fundamental para definir una *política de información* sobre el compromiso de nuestro acercamiento a Europa, con la que la sociedad española debe contar para ganar la baza de nuestra integración europea.

El cuadro núm. 1 presenta los valores de esos *indicadores de divergencia* para el período 1985-1989 y los estimados para 1990.

Como puede comprobarse por su lectura, los *indicadores de divergencia* parten del intenso crecimiento del gasto nacional, que se ha adueñado de la escena española desde 1986. Un crecimiento que afecta a todos sus componentes, y tanto al sector público como al privado. Desde 1986, las tasas anuales de crecimiento del gasto nacional han superado el 6 por 100 en términos reales, situándose en 1989 en el 7,7 por 100. Dos divergencias entre esas tasas de crecimiento anunciaban la peligrosa situación en que nos colocaban: la *primera*, la que revelaba la comparación con la vigente en los *países centrales* de la CEE, con tasas de crecimiento en el gasto que no superaban el 3 por 100. Doblar ese crecimiento constituye un comportamiento anómalo, difícilmente sostenible cuando se opera en una misma área económica. La *segunda divergencia* era la ofrecida por la tasa a que crecía el gasto nacional y la tasa máxima potencial de crecimiento de la economía. Aunque esa tasa límite del crecimiento del PIB sea difícil de estimar, las valoraciones realizadas coincidían en situarla en España en torno al 4 por 100 del PIB, claramente discrepante de la tasa de aumento registrada en el gasto nacional.

Esas dos significativas diferencias indicaban dónde iban a residir los problemas de la economía a la que se referían: el alza de precios sería la consecuencia de un gasto nacional lanzado a ritmos que no podían atender las posibilidades productivas internas, y la filtración de ese gasto voraz hacia el exterior provocaría un intenso aumento de las importaciones difícilmente financiable por las exportaciones corrientes de bienes y servicios. Los dos desequilibrios —interno y exterior— de la economía española han partido de ese excesivo crecimiento del gasto nacional. La diferencia entre el crecimiento de nuestra demanda interna y la del resto de los países de la CEE se materializaría, así, en la peligrosa divergencia de nuestra inflación y déficit exterior con los que registraban los países comunitarios. Unos hechos que prueban claramente las cifras del cuadro en sus partidas 1, 3 y 4.

El salto en las tasas del gasto nacional a partir de 1986 permitió obtener, inicialmente, tasas de desarrollo brillantes del PIB, tasas del orden del 5 por 100, propias de los años sesenta, y que se creían perdidas para siempre. Es cierto también que esas elevadas tasas de crecimiento español superaban a las logradas por los países de la CEE, lo que permitía conseguir el objetivo vital del acercamiento de España a la CEE. Los valores de la

CUADRO NUM. 1
INDICADORES BASICOS DE DIVERGENCIA ENTRE ESPAÑA Y CEE
(Países centrales)

<i>Tasas de variación s/año anterior</i>	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. Gasto nacional						
Países centrales	2,8	2,7	2,2	3,0	3,0	3,6
España	2,9	6,1	8,1	7,1	7,8	4,6
Divergencia española	0,1	3,4	5,9	4,1	4,8	1,0
2. Producto interior bruto						
Países centrales	2,1	2,3	1,7	3,6	3,6	3,4
España	1,9	3,5	5,6	5,2	4,8	3,7
Divergencia española	-0,2	1,2	3,9	1,6	1,2	0,3
3. Inflación						
3A. Precios consumo (IPC)						
Países centrales	4,0	1,3	1,9	2,0	3,2	3,0
España	8,8	8,8	5,2	4,8	6,6	6,7
Divergencia española	4,8	7,5	3,3	2,8	3,4	3,7
3B. Deflactor implícito PIB						
Países centrales	4,1	3,7	2,3	2,4	3,0	3,5
España	8,5	10,9	5,9	5,7	7,0	7,3
Divergencia española	4,4	7,2	3,6	3,3	4,0	3,8
4. Desequilibrio exterior: balanza por c/c (% PIB)						
Países centrales	0,9	1,6	1,4	1,9	2,0	1,4
España	1,7	1,6	0,1	-1,1	-3,2	-3,5
Divergencia española	0,8	0,0	-1,3	-3,0	-5,2	-4,9
5. Déficit público (% PIB)						
Países centrales	-3,0	-2,6	-2,6	-2,9	-2,0	-2,8
España	-6,9	-6,0	-3,2	-3,2	-2,7	-3,7
Divergencia española	-3,9	-3,4	-0,6	-0,3	-0,7	-0,9
6. Desempleo (% población activa)						
Países centrales	9,2	8,7	8,7	8,5	8,0	7,4
España	21,6	21,2	20,5	19,5	17,3	16,3
Divergencia española	12,4	12,5	11,8	11,0	9,3	8,9
7. Coste laboral unitario						
Países centrales	3,0	2,5	2,3	0,9	1,4	3,3
España	5,5	8,4	5,9	3,8	5,3	6,7
Divergencia española	2,5	5,9	3,6	2,9	3,9	3,4
8. Tipos de interés:						
8A. A corto plazo						
Países centrales	7,6	6,6	6,6	6,3	7,8	9,2
España	12,2	11,7	15,8	11,7	15,0	15,2
Divergencia española	4,6	5,1	9,2	5,4	7,2	6,0
8B. A largo plazo						
Países centrales	9,2	7,5	8,0	7,8	8,1	9,4
España	13,4	11,4	12,8	11,7	13,8	14,5
Divergencia española	4,2	3,9	4,8	3,9	5,7	5,1
9. Inversión y ahorro (% PIB):						
9A. Formación bruta capital						
Países centrales	19,2	19,3	19,4	20,0	20,4	21,1
España	18,9	20,0	21,5	23,7	25,3	25,7
Divergencia española	-0,3	0,7	2,1	3,7	4,9	4,6
9B. Ahorro nacional bruto						
Países centrales	20,1	20,9	20,8	21,9	22,4	23,0
España	20,6	21,6	21,6	22,6	22,1	22,2
Divergencia española	0,5	0,7	0,7	0,7	-0,3	-0,8

Fuentes: España, Contabilidad Nacional (INE); países centrales CEE, «Anexo estadístico», en *European Economy*, núm. 46 (diciembre 1990); países centrales, Alemania, Francia, Holanda, Bélgica y Dinamarca.

serie 2 del cuadro núm. 1 muestran el gran salto hacia adelante dado por la economía española en el período 1985-1990. Ese salto ha coincidido con el ingreso de España en la CEE y, en gran parte, ha sido motivado por él. Ese crecimiento económico espectacular de España, sin embargo, no puede ocultar que el crecimiento del gasto nacional que lo impulsaba no sólo se acusó sobre los valores de la serie 2 del cuadro núm. 1. El intenso aumento del gasto nacional afectó también a la serie 4 (inflación) y a la 5 (desequilibrio exterior). La tasa de inflación española —bien se aprecie por el IPC o por el deflactor implícito del PIB— ha superado a lo largo de toda la recuperación a las tasas de inflación de los *países centrales* de la CEE.

Ese primer desequilibrio de la inflación se ha presentado con tres características: 1.^a Su origen común en los aumentos insostenibles del gasto nacional. 2.^a La existencia de dos fases distintas: las que van de 1986 a 1988 y de este último año hasta la actualidad. Como puede comprobarse por las cifras del cuadro núm. 1 (serie 3), la inflación desacelera su marcha en el primer período. Sin embargo, ya a partir del segundo trimestre de 1988 se registraría un apresuramiento de la inflación, que se mantiene en niveles elevados y con diferenciales altos con los *países centrales* de la CEE en la actualidad. 3.^a Bajo el peso de la misma causa —el aumento desbordado del gasto nacional— debe reconocerse el carácter *dual* de nuestro proceso inflacionista. Así, mientras los índices de precios de la industria aumentaban a tasas del orden del 3 por 100, en línea con las elevaciones de los *países centrales* de la CEE, los precios del sector servicios lo hacían a tasas del 8-9 por 100. Ese comportamiento *dual* de la inflación española viene explicado por el proceso de integración con la CEE. La competencia activa de la CEE en los productos comercializables se ha visto reforzada por la apertura exterior y la rebaja arancelaria impuesta por el Tratado de Adhesión de España con la CEE; mientras que los servicios, como prestaciones no comercializables, han acusado, en sus intensas elevaciones de precios, la falta de competencia y la rigidez —en muchos casos protegida por la Ley— de sus prestaciones.

La primera y tercera características de la inflación española llevan a la importante y obvia conclusión de que esa inflación se debe, sin duda, a un gasto nacional excesivo que hay que moderar si se aspira a lograr precios más estables; pero esa reducción del gasto nacional no bastará para eliminar la inflación causada por el cambio sustancial de la estructura de precios relativos provocado por la integración de España en la CEE. Las distorsio-

nes que introducen los precios de los servicios y sus efectos sobre la inflación obligarán a definir una estrategia de la política anti-inflacionista, de la que forman parte las actuaciones dirigidas a implantar la competencia en los muy distintos mercados en que esos servicios se comercian. Reducir la demanda y liberalizar los intercambios con la CEE no bastará para aproximar la inflación española a la de los *países centrales* de la CEE, porque esas decisiones no afectarán de forma suficiente a la inflación del sector servicios. Si este componente esencial de la política anti-inflacionista no se adopta e implanta con energía, se correrá el riesgo de que los precios de los servicios distorsionen el nivel general de precios, poniendo en peligro el tejido industrial de la economía española.

A ese primer desequilibrio que la inflación ha introducido en la marcha de nuestra economía durante el proceso de recuperación se añade el desequilibrio exterior que permiten apreciar los valores de la serie 4 del cuadro núm. 1, que recoge los saldos de la balanza de pagos por cuenta corriente en porcentajes del PIB. El superávit de la balanza de pagos por cuenta corriente que se registra en los años que van de 1985 a 1987 se transformaría en un déficit creciente en los años 1988 a 1990, que manifiestan un diferencial importante con el comportamiento de los *países centrales*. Cuando se intentan averiguar las causas que están tras ese crecimiento del déficit de la balanza de pagos, son dos las que han destacado la mayoría de los análisis realizados: el aumento del déficit de la balanza comercial y la debilitación del superávit de la balanza de servicios.

El déficit comercial, a su vez, cuenta con tres puntos de apoyo explicativos: el aumento del gasto nacional en relación con el aumento registrado en los *países centrales* de la CEE, la apreciación del tipo de cambio de la peseta en un contexto de costes y precios internos crecientes, que ha llevado a una importante pérdida de la competitividad de la economía española de más del 11 por 100 respecto a los países de la CEE, y el aumento de la competencia de la CEE, facilitada por la desaparición de los contingentes a la importación, la reducción arancelaria y la desaparición de la protección fiscal impuestas por el Tratado de Adhesión. Las estimaciones realizadas de estos tres factores destacan a las diferencias del crecimiento del gasto nacional, respecto de las tasas dominantes en el crecimiento del gasto de los *países centrales*, como el factor dominante.

Ese comportamiento deficitario de la balanza comercial se ha visto agudizado, en su influencia so-

bre el saldo de la balanza de pagos, por la debilidad del superávit de la balanza de servicios, el gran activo de nuestros intercambios con el exterior a lo largo del tiempo. La balanza de servicios ha presentado en su rúbrica fundamental —el turismo— un comportamiento preocupante desde 1989. La suma de inflación aguda del sector de servicios en España y el tipo de cambio han originado una crisis importante de competitividad y de demanda en este sector que constituye un apoyo decisivo de nuestra balanza de pagos.

Es cierto que esos déficit de la balanza de pagos, causados por el déficit comercial y la debilidad de la balanza turística, no han tenido el efecto paralizante que ha precedido históricamente a las espectaculares detenciones del proceso de desarrollo en el pasado por el comportamiento positivo y excepcional de la balanza de capitales. Sería, sin embargo, un grave error creer que las condiciones de credibilidad del futuro de la economía española, en las que se apoya la entrada de capitales exteriores, pueden sostenerse si se mantienen los niveles de desequilibrio existentes entre gasto nacional y producción interna. No es posible conseguir un desarrollo económico continuado apoyándose en un gasto nacional excesivo, que alimenta unos desequilibrios imposibles de prolongar por mucho tiempo.

Es este comportamiento desequilibrado y divergente de la economía española el que importa alterar radicalmente para impulsar la convergencia de la economía española con la de los *países centrales* de la CEE. Un comportamiento de difícil alteración, porque está profundamente arraigado en la cultura y costumbres económicas españolas. En efecto, la debilidad permanente del proceso de desarrollo económico español a lo largo del tiempo ha sido la de apoyarse en aumentos acelerados del gasto nacional, que, al encender la mecha de una inflación explosiva y un desequilibrio insostenible de la balanza de pagos, obligaban a introducir frenazos estabilizadores costosos y paralizantes de los aumentos de la producción. Este pasado histórico de nuestro desarrollo no es sostenible en el momento actual porque supondría un coste irreparable para la economía española y el abandono de cualquier intento de convergencia con la CEE, indispensable para culminar con éxito el proceso de integración española con Europa.

Esos desequilibrios, interno y exterior, se han prolongado con un *déficit público* que no hemos sido capaces de eliminar, pese al intenso crecimiento de la etapa de recuperación económica,

como prueban los valores de la serie 5 del cuadro número 1. Dos fases diferencian esas liquidaciones de las cuentas públicas: la del bienio 1986-1987, en que el déficit redujo en 3,7 puntos su participación en el PIB, mientras la divergencia española respecto de los países centrales de la CEE quedó situada en 0,6 puntos, y la que va desde 1988 hasta hoy. En 1988, se invierte esa tendencia, manteniéndose el déficit en un 3,2 por 100 del PIB, y en 1989, el déficit público se sitúa en el 2,7 por 100 del PIB, lo que supone un distanciamiento mayor con los países centrales, hasta el límite de 0,7 puntos. Los datos oficiales disponibles permiten estimar el déficit público en 1990 en torno al 3,7 por 100 del PIB, lo que seguirá acusando un diferencial con los países centrales de la CEE del orden del 0,9 por 100 del PIB. A ese déficit público sostenido en el proceso de recuperación de la economía española han colaborado los comportamientos de autonomías y municipios. El ritmo al que han crecido los gastos públicos territoriales y su déficit (autonómico y municipal) se ha convertido en parte destacada del problema deficitario que plantean las administraciones públicas. El mantenimiento continuado del déficit de las administraciones públicas desde 1988 a 1990 se ha convertido en un factor beligerante de los desequilibrios de la economía.

Los conceptos 7 y 6 del cuadro núm. 1 reflejan el comportamiento creciente de los costes laborales unitarios a partir de 1988, a pesar de las elevadas tasas de desempleo existentes, síntoma de la rigidez y desajustes de nuestros mercados de trabajo. El crecimiento salarial ha sido especialmente intenso en 1990, como indica la estimación realizada del coste laboral unitario. A la vista de estos datos, es evidente que la moderación de las rentas ha estado ausente de la política española de ajustes en los dos últimos ejercicios. El componente fundamental de los salarios ha situado su ritmo de expansión por encima de los crecimientos de la productividad, ocasionando un aumento claro en los costes laborales unitarios y presionando negativamente sobre la competitividad y la inflación registradas en la economía española.

A la misma tendencia alcista y diferencial con los países centrales de la CEE responden los tipos de interés españoles (partidas 8A y 8B del cuadro). Esos elevados niveles relativos de los tipos de interés han sido consecuencia de dos comportamientos: en primer lugar, la insuficiencia del ahorro interno para atender a las demandas de los fondos de ahorro procedentes de todos los sectores de la economía: de las empresas privadas para sus inversiones, de las familias para aumentar su consu-

mo por la vía del endeudamiento, del sector de las administraciones públicas para financiar su déficit permanente; en segundo lugar, esos mayores tipos de interés se deben al propósito de la política económica de reducir los desequilibrios de la economía, encauzando permanentemente sus actuaciones a través de una política monetaria restrictiva sobre la que tendré ocasión de volver más adelante.

La partida 9 y final del cuadro núm. 1 recoge el comportamiento de la formación bruta de capital, cuyo crecimiento desde 1986 constituye el gran argumento del proceso de recuperación económica. Un crecimiento de casi 7 puntos de participación en el PIB (desde 1985 a 1990) ha situado a la inversión española en torno a los 5 puntos por encima de la registrada en los países centrales de la CEE. Sin embargo, el ahorro nacional no ha respondido de la misma forma, aumentando muy poco más de 2 puntos su participación en el PIB. Ese comportamiento apunta hacia la necesidad de una política de ahorro como una de las obligaciones pendientes, que afecta de forma directa al sector de administraciones públicas y a su incidencia sobre el ahorro del sector privado, en especial sobre el ahorro de las familias, que ha perdido de 1985 a 1990 más de 2 puntos porcentuales de su participación en el PIB.

El análisis de los *indicadores de divergencia* entre España y los *países centrales* de la CEE permite contestar a la pregunta con la que se iniciaba el apartado IV de este trabajo: *¿En qué medida el comportamiento de la economía española, en su proceso de recuperación, converge con el de los países centrales de la CEE?* Nuestra respuesta, objetivada por los *indicadores de divergencia*, ha mostrado las importantes discrepancias que ese comportamiento ofrece respecto de los *países centrales*. Una inflación persistente y un déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente constituyen indicadores claros de los preocupantes desequilibrios económicos españoles. Un déficit público prolongado y un coste laboral unitario creciente alimentan la pérdida de competitividad derivada de los mayores tipos de interés y de los costes diferenciales del trabajo, con los que la economía española está entregando la ventaja comparativa acumulada con la que contaba el empleo de la mano de obra en nuestro país. La debilidad del ahorro interno no permite financiar en condiciones de equilibrio el crecimiento vital de las inversiones, cuya continuidad es garantía de nuestro acercamiento a Europa. Reducir esas divergencias españolas tratando de lograr un crecimiento continuado, que, para serlo, tiene que conseguirse en con-

diciones de estabilidad, se ha convertido así en la condición inexcusable para el éxito de la política de integración de España con la CEE.

V. LA ACTUACION DE LA POLITICA ECONOMICA ESPAÑOLA ANTE LA MARCHA DE LOS INDICADORES DE DIVERGENCIA

Resultaba difícil que las conclusiones obtenidas de un análisis elemental de los *indicadores de divergencia* no motivase un cambio de la política económica cuando, en 1989, los hechos evidenciaban con tanta claridad la peligrosa discrepancia entre el comportamiento económico español y el de los *países centrales* de la CEE.

¿Cuáles fueron las decisiones adoptadas por la política económica española para reducir esas divergencias que evidencian las cifras del cuadro número 1? Contestar a esta pregunta obliga a seguir la marcha de los acontecimientos a partir de la fecha histórica —19 de junio de 1989— en que España ingresaba en el Sistema Monetario Europeo. Era evidente que el mantenimiento del tipo de cambio de la peseta en los límites fijados por su paridad suponía la aceptación de una disciplina económica que obligaba, imperativamente, a una convergencia de las tasas del crecimiento del gasto nacional y a una reducción de los desequilibrios españoles respecto de los registrados en los países centrales de la CEE. En efecto, una divergencia de costes y precios internos entre los países del Sistema Monetario Europeo hace que, al mantenerse los tipos de cambio nominales, se produzca un aumento de los tipos reales de cambio que erosiona directamente a la competitividad de la economía, con claro impacto sobre el déficit corriente de la balanza de pagos. Dicho en otros términos: la indisponibilidad de las variaciones del tipo de cambio nominal como medio de afrontar y corregir situaciones de inestabilidad exterior constituía una consecuencia de nuestra obligación básica con el Sistema Monetario Europeo, que debe tenerse siempre presente como un cambio *fundamental* en los instrumentos utilizables por la política económica. La política monetaria, la fiscal y la de rentas cobraban, por este motivo, un relieve singular para conseguir la obligada convergencia con los indicadores de los países centrales de la CEE.

Justamente en los momentos en que esa coordinación y convergencia con los países comunitarios se hacía imprescindible, alcanzaba su punto álgido la coyuntura económica, definida por un gasto na-

cional creciente que desataba los desequilibrios de la economía española y su divergencia con los de la Europa de los *países centrales*. Ese crecimiento del gasto nacional no había podido dominarse hasta entonces por la aplicación de una política monetaria restrictiva. La decisión de entrar en el Sistema Monetario Europeo tenía que interpretarse así como la afirmación de la urgente necesidad de variar ese estado de cosas y aplicar, resueltamente y sin concesiones, una política de ajustes definida por la CEE con el triple componente antes expuesto: estabilizador, de mantenimiento del tipo de cambio y de reforma estructural.

Sin embargo, nada de esto sucedió. En su lugar, siguió aplicándose una política monetaria en soledad, incorporando una medida extrema que agudizaba su contundencia: el control *temporal* del crédito interno, que se añadía al establecimiento —ya ordenado desde enero de 1989— de los depósitos obligatorios no remunerados en el Banco de España para los créditos procedentes del exterior. El carácter *temporal* con el que esas medidas se introducían tenía el doble significado de entenderlas como ineludibles en un momento excepcional y de estimar que esos controles perdían eficacia con el transcurso de su aplicación, con lo que su verdadero propósito debería buscarse en ganar el tiempo necesario para que las restantes medidas de política económica —presupuestarias y de disciplina de las rentas— pudieran definirse y articularse con eficacia.

Es preciso preguntarse por los efectos que sobre los componentes del gasto nacional ha tenido esa política monetaria que utilizaba las medidas de emergencia de la contingentación del crédito. A poco más de un año de la adopción de esa decisión, cabe afirmar que sus efectos han sido *apreciables* sobre el gasto nacional, han tratado con *desigualdad* a los elementos componentes de dicho gasto y han afectado a la *eficiencia* en la utilización de los recursos.

La importancia de los efectos de la contingentación del crédito sobre los elementos integrantes del gasto nacional se deriva de la imperfecta sustituibilidad de las distintas fuentes del crédito, lo que afecta a las condiciones de precio y plazo en que los créditos se venían concediendo por sus cauces habituales. La contingentación del crédito obliga siempre a sus demandantes a buscar vías diferentes de las habituales y esos cambios fuerzan a los precios de su concesión, esto es, a los tipos de interés, en tanta mayor medida cuanto mayor sea el plazo del crédito. Ese comportamiento es el que se ha registrado plenamente en España.

La contingentación del crédito y la elevación de los tipos de interés han afectado al ritmo de crecimiento del gasto nacional, que ha caído en 1990, según los pronósticos más compartidos, en torno a 2,5 puntos porcentuales al menos respecto de su tasa de crecimiento de 1989, como indican las previsiones del cuadro núm. 1 de indicadores de divergencia. Esta reducción del gasto nacional no afectará, sin embargo, por igual a sus componentes. Las inversiones, obviamente, constituyen el componente del gasto más sensible a la restricción del crédito y a la elevación de los tipos de interés. Una influencia multiplicada en España por la agudización de la competencia de muchos productos, a causa del proceso de integración, y también por la desaceleración de los beneficios empresariales, que, al reducir las posibilidades de autofinanciación de las empresas, les han hecho más dependientes de los mercados de crédito.

Por otra parte, la evolución de una política monetaria más restrictiva que la de los países de la CEE, para forzar la convergencia de nuestro gasto nacional y de la inflación con los vigentes en países comunitarios, ha llevado a tipos de interés superiores a los vigentes en esos países. Esa divergencia ha producido entradas de capital en España y, con ellas, apreciaciones del tipo de cambio nominal de la peseta, lo que, a su vez, se ha convertido en un factor que ha disminuido la competitividad de nuestra producción de bienes y servicios, agudizándose de esta manera el déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente. La menor competitividad de nuestras exportaciones ha sido el efecto último de la aplicación unilateral de la política monetaria.

La desigualdad con la que la política monetaria traduce sus consecuencias sobre los componentes del gasto nacional ha ocasionado que sean la inversión y las exportaciones las que han sufrido el peso directo del ajuste para reducir los desequilibrios de la economía. Los *costes de eficiencia* impuestos por esta actuación de la política monetaria sobre los componentes del gasto nacional son los evidentes de desplazar el ajuste sobre las inversiones, que determinan el crecimiento del empleo y el dinamismo técnico de una economía, y sobre las exportaciones, que agudizan el déficit de la balanza de pagos. Es ésta una conclusión que ha mostrado dramáticamente las consecuencias últimas del abandono de sus deberes por parte de las políticas presupuestaria y de moderación de las rentas, exigibles en orden a colaborar a la reducción del gasto interno. A falta de esas políticas, ni el consumo privado ni el gasto público han ajustado sus ritmos de crecimiento a la disciplina nece-

saría para la reducción del gasto nacional. La factura del ajuste la han pagado la inversión y las exportaciones.

VI. LAS DEBILIDADES DE LA POLÍTICA ECONOMICA ESPAÑOLA APRECIADA POR LOS INDICADORES DE DIVERGENCIA: LAS TRES DECISIONES BASICAS PARA LA INTEGRACION ESPAÑA-CEE

La utilización de los *indicadores de divergencia* con los *países centrales* no sólo facilita una valoración objetiva de la situación de nuestra economía, denunciando sus principales problemas, sino que muestra también las debilidades de la política de ajustes aplicada, y sus faltas de sintonía y fidelidad a los componentes de la estrategia de la política económica definida por la CEE para orientar el rumbo de las economías europeas a partir de los años ochenta.

La pregunta clave es, en esta oportunidad: *¿Qué decisiones de la política económica adquieren una importancia crítica para facilitar la convergencia y competitividad de la economía española con los países de la CEE?* Si se atiende a la experiencia española acumulada durante el proceso de recuperación económica, tres han sido las debilidades más persistentemente manifestadas por las medidas de la política económica aplicada en nuestro país.

- I. Las acusadas por la *política presupuestaria* para actuar sobre el gasto nacional y contribuir a un crecimiento continuado y estable.
- II. El *comportamiento de las rentas (salarios, intereses y márgenes de beneficio)*, que ha presionado sobre los costes y precios internos, dificultando un crecimiento económico en condiciones de estabilidad y ocasionando una pérdida de competitividad con los países europeos.
- III. Las registradas en el campo de las *reformas estructurales*, tanto en la activación de la competencia de los mercados de productos, de factores y financieros como en las reformas dirigidas a ganar eficiencia en las aplicaciones del gasto público y a conseguir un reparto y una reforma del sistema tributario con la triple orientación de mejorar su eficiencia, lograr su simplificación y afirmar su equidad.

La primera, y más denunciada, de las debilidades mostradas por la política económica española es

la que se manifiesta en la articulación y, sobre todo, en la aplicación de una *política presupuestaria* capaz de colaborar con las políticas monetaria y de rentas a reducir los desequilibrios de la economía. Seis serían los criterios a los que debería responder la política presupuestaria, con la que no hemos contado, para lograr el propósito doble antes consignado:

1.º Debe tratarse de una *política presupuestaria restrictiva* que contribuya a disminuir la presión del gasto nacional y su crecimiento diferencial, hoy existente, respecto del gasto nacional de los *países centrales*.

2.º Componente fundamental de esa política presupuestaria restrictiva es el control a plazo medio de la tasa de crecimiento del gasto de las administraciones públicas, que debería obedecer al criterio fundamental de que *sus tasas de crecimiento anual no superen a las tasas previstas de crecimiento en el PIB*; criterio incumplido a lo largo de los años del proceso de recuperación, como lo prueba el hecho del aumento constante de la participación del gasto de las administraciones públicas en el PIB. El cumplimiento de este criterio, que responde a lo que la OCDE denomina *política de consolidación presupuestaria* del sector de las administraciones públicas, plantea dificultades importantes a la hacienda pública española, dada la intensidad de las demandas que pesan sobre los gobiernos central, autonómicos y locales para que eleven los gastos en todas las direcciones, pero muy especialmente en educación, sanidad e infraestructuras de todo tipo. La magnitud e importancia de los desequilibrios económicos actuales obligan a vencer esas presiones por un mayor gasto público. Las partidas de subvenciones y ayudas financieras, en particular a las empresas del sector público, la limitación al crecimiento del empleo en el sector público y una utilización más eficiente de los recursos y el personal disponible, ofrecen alternativas para cumplir con el criterio de *consolidación presupuestaria* que la hacienda pública debe aplicar indispensablemente.

3.º El tercer criterio de la política presupuestaria es el de *eliminar la acción expansiva del déficit público*. Este criterio no se ha aplicado a las políticas presupuestarias en España. En efecto, el déficit público, tras el brillante saneamiento de la hacienda pública española en el bienio 1986-1987, disminuiría en 3,8 puntos su participación en el PIB, de los cuales 2,5 puntos correspondían a una reducción del déficit público cíclicamente ajustado (esto es, el déficit público calculado tras eliminar del déficit público registrado el efecto en los ingre-

sos y gastos de las oscilaciones cíclicas en el nivel de actividad económica, lo que constituye el indicador más expresivo de la orientación de la política presupuestaria). En 1988, esa tendencia del déficit se invertiría, manteniéndose el déficit público en el 3,2 por 100 del PIB (igual al de 1987), pero creciendo el déficit público ajustado cíclicamente en 0,7 puntos porcentuales del PIB potencial. En 1989, la participación en el PIB es semejante a la de 1988, pero la cifra ajustada cíclicamente suponía un nuevo aumento de 1,1 puntos del PIB potencial. En esa misma tendencia se sitúa el déficit público del ejercicio de 1990, aumentando el cíclicamente ajustado en 0,2 puntos del PIB potencial. Ese ajuste del déficit público permite comprobar que la dirección de la política fiscal ha sido continuamente expansiva de 1988 a 1990, en contra de la acción restrictiva que hubiera sido necesaria y que quedaba encomendada a la sola actuación de la política monetaria.

4.º La política de consolidación presupuestaria y la reducción-eliminación del déficit público estructural han contado en España con la dificultad no resuelta de la *coordinación de hacienda central y haciendas territoriales*, fundamentalmente de las haciendas autonómicas. Un criterio importante de la política presupuestaria española reside en definir un marco que haga controlable el déficit total de las administraciones públicas. La hacienda pública de la democracia española ha respondido a un conjunto de características entre las cuales reviste un relieve singular la aparición de nuevas o reforzadas instancias de gasto a escala territorial. El cuadro núm. 2 presenta algunas de las propiedades en que se ha manifestado esa presencia creciente de las administraciones territoriales dentro de las administraciones públicas españolas. Un aumento de la participación del gasto de las haciendas territoriales de 15,4 puntos desde 1975 y un déficit de 1,3 puntos del PIB constituyen propiedades que

obligan a contar con elementos de disciplina que permitan consolidar el gasto de esas administraciones territoriales y reducir su déficit. Para lograr esos dos propósitos, es indispensable contar con una aplicación efectiva del *principio de responsabilidad fiscal*. Mientras la financiación del gasto público autonómico y local descansa sobre la hacienda pública central y sus transferencias, será imposible motivar a autonomías, provincias y municipios para que reduzcan el ritmo del crecimiento del gasto público y eliminen el déficit público. Asumir el coste de coordinar los mecanismos presupuestarios internos del Estado con los de las comunidades autónomas para conseguir una política presupuestaria conjunta de las administraciones públicas debe constituir un objetivo importante de la política presupuestaria española en el presente y en el inmediato futuro.

5.º La política presupuestaria debe contar con *límites rigurosos a la posibilidad de financiar el déficit público por recurso al Banco de España o por financiaciones impuestas al sistema bancario*. Esa limitación está hoy aceptada por todos los países que participan en el proceso de la Unión Monetaria Europea, y se ha traducido ya en disposiciones presupuestarias en 1990 y en 1991 en España. Esa limitación debería aplicarse en términos de operaciones diarias, lo que clarificaría las relaciones entre Tesoro y Banco de España, permitiendo una mejor definición de la política monetaria y de la deuda pública.

6.º La política presupuestaria debe contribuir a *aumentar el ahorro público sin perjudicar, al mismo tiempo, al ahorro privado*. La forma en que se ha recompuesto el ahorro público en España —gracias al notable aumento de la presión fiscal y a la favorable coyuntura de la recuperación económica— manifiesta claramente la debilidad del ahorro público conseguido para contribuir a la financia-

CUADRO NUM. 2
DESCENTRALIZACION DEL GASTO Y ENDEUDAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES
(En porcentaje del gasto total de las Administraciones Públicas)

	1975	1982	1985	1989	1990	Incremento 1975/1990
1. Gasto de las administraciones territoriales	9,9	15,7	21,4	24,2	25,3	15,4
2. Gasto de las comunidades autónomas	—	3,7	10,4	13,6	14,4	14,4
3. Gasto de las diputaciones y ayuntamientos	9,9	10,9	11,3	10,6	10,9	1,0
4. Déficit de las administraciones territoriales (en porcentaje PIB)	0,0	-0,5	-0,3	-0,6	-1,3	-1,3
5. Deuda de las administraciones territoriales (en porcentaje PIB)	2,0	3,3	3,7	6,3	7,6	5,6

Fuente: «Actuación económica y financiera de las administraciones públicas (Intervención General de la Administración del Estado). Cuentas financieras del Banco de España», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, núm. 37. Los datos de 1990 son estimados a partir de los Presupuestos Generales, liquidación del sector Estado y avance sobre comunidades autónomas.

ción continuada en el tiempo de los gastos de inversión. Esa debilidad del ahorro público se deriva, ante todo, de la forma en que se ha producido: se ha apoyado en el aumento de los impuestos directos, con una recaudación favorecida por el proceso de recuperación económica y por los efectos de la inflación sobre bases nominales y tarifas, inflación no descontada más que muy limitadamente a la hora de aplicar la imposición directa.

Es evidente que esos dos apoyos básicos del ahorro público poseen defectos importantes. El primero, el de la provisionalidad, puesto que el ahorro público ha sido, en gran parte, el resultado de un crecimiento económico intenso que no puede prolongarse en el tiempo más que al coste impagable de un aumento de la inflación incompatible con nuestra pertenencia al Sistema Monetario Europeo y con las obligaciones que nos impone la marcha hacia la Unión Económica y Monetaria Europea. En la circunstancia previsible —y deseable— de un crecimiento económico más moderado y estable, el ahorro público no recibirá la ayuda que en el pasado reciente ha obtenido del crecimiento desbordado de la economía. Por otra parte, el apoyo recaudatorio sobre la inflación, que ha elevado los ingresos públicos, constituye un defecto grave contra la equidad impositiva, que debe corregirse si se desea que la imposición recaiga sobre la verdadera capacidad de pago de los contribuyentes. Pero es que, además, el mayor ahorro público conseguido por un aumento de la imposición directa castiga simultáneamente al ahorro privado, con lo que se corre el peligro de conseguir una contribución neta positiva muy reducida al ahorro nacional. La evidencia empírica disponible muestra que la rápida escalada de la imposición directa ha contribuido de forma importante a la caída del ahorro empresarial y familiar. Los análisis realizados sobre el comportamiento del ahorro en España indican, en efecto, que un aumento de una peseta del ahorro público ha supuesto una elevación de sólo veinte céntimos en el ahorro nacional, porque, al aumentar el ahorro público, el ahorro empresarial ha caído en cincuenta céntimos y el familiar en treinta céntimos. Esa sustitución operada entre ahorro público y ahorro privado se ha debido a que han sido los mayores impuestos directos sobre la renta y los beneficios los que han permitido el mayor ahorro público, y han sido los efectos de esos impuestos los que han disminuido el ahorro privado. Sólo una política continuada de consolidación presupuestaria, que se oriente a la contención efectiva del gasto público, puede conseguir ese aumento deseado y simultáneo de ahorro público y ahorro nacional.

Articular y aplicar una política presupuestaria que responda a los seis criterios anteriores constituye una decisión de enorme importancia para facilitar la convergencia necesaria de la economía española con el comportamiento de los *países centrales*, hasta el punto de convertir a esa política presupuestaria en condición indispensable para el proceso de integración de la economía española y para nuestra participación en las tareas de la Unión Monetaria Europea.

La segunda debilidad de la política económica española respecto de la estrategia de ajuste seguida por la CEE se halla en el comportamiento de las rentas: salarios, intereses y márgenes de beneficio. El crecimiento del coste laboral unitario de los últimos ejercicios, y su importante divergencia con los ritmos de variación de ese mismo concepto registrados en los *países centrales*, han producido dos consecuencias de la mayor importancia: la pérdida de competitividad de las producciones españolas y la intensificación de la presión inflacionista.

La competitividad de la economía española se ha convertido en un factor que desempeña un papel decisivo en el proceso de integración de la economía española en la CEE. Esta situación hace necesario conocer las condiciones de las que depende y tratarlas con acierto por la política económica. Los análisis realizados sobre los condicionantes de la competitividad han identificado tres causas que, básicamente, la determinan: el comportamiento de los precios relativos y del tipo de cambio, la variación de los salarios reales en relación a la productividad del trabajo y el precio de las importaciones en relación con el deflactor de los precios internos del PIB.

Esos tres factores han tenido comportamientos diferentes y muy cambiantes a lo largo del período de la recuperación económica, en especial en los últimos años. Quizás el dato más sorprendente, cuando se considera el nivel relativo de precios en los movimientos del tipo de cambio de la peseta, sea el de las causas que han provocado la reevaluación de la peseta, convertida en factor decisivo en la pérdida de competitividad frente al exterior. La mezcla de política monetaria y fiscal ha provocado un crecimiento de los tipos de interés, y la pertenencia al Sistema Monetario Europeo ha afianzado el tipo de cambio, facilitando la llegada de capital extranjero. De esta manera, se ha producido la paradoja de que el déficit público y la insuficiencia del ahorro interno, factores que a largo plazo son responsables de la debilidad de una moneda, actúen a corto plazo en el sentido contrario, al elevar los tipos de interés. No obstante, éste es

un proceso inestable que concluye cuando los agentes que participan en el juego se convencen de la *insostenibilidad* del proceso, lo que podría causar graves problemas de ajuste a la economía española.

Un factor adicional de pérdida de competitividad es la evolución de los salarios reales con relación a la productividad del trabajo. Desde los Pactos de la Moncloa hasta 1986, este *ratio* había constituido un elemento de mejora constante de la competitividad. Sin embargo, a partir de esta fecha, el proceso se invierte y la economía española pierde competitividad por la doble vía de los crecimientos salariales y de un aumento desacelerado de la productividad.

En este contexto, sólo la favorable evolución de los precios de importación ha contribuido a paliar parcialmente la pérdida de competitividad de la economía española. Entre 1984 y 1990, el deflactor de los precios de importación con relación al deflactor del PIB se ha reducido en un 43 por 100. Este beneficio inesperado ha contribuido, pues, a compensar, sólo parcialmente, los otros dos efectos de signo negativo procedentes de nuestro comportamiento interno. En cualquier caso, esta mejora de los precios de importación es una variable no controlable, y cuyos efectos pueden orientarse en el futuro en un sentido distinto.

Atendiendo a estos tres indicadores, componentes del índice agregado de competitividad, es un hecho que éste acusa una pérdida que excede el 11 por 100 desde 1987 a 1990. Tratar de corregir esa situación es obligado para posibilitar una integración no traumática de España en el mercado único, y en esta situación, la marcha del crecimiento de los salarios nominales en relación con la productividad se convierte en un factor clave. Por este motivo, se debe insistir en que la política de salarios debe ajustarse a un comportamiento compatible con el mantenimiento de la competitividad, logrando, sin embargo, el mayor crecimiento posible de las ganancias *reales* de los trabajadores. Desde este punto de vista, afirmar la necesidad de la moderación salarial constituye una expresión confusa, pues transmite el mensaje equivocado de que lo que se pretende es una congelación o limitación de los salarios para que sobre ellos descansen las ganancias de la competitividad y estabilidad de los precios. Esa enunciación de la política de salarios desata las protestas del mundo sindical y alimenta una contienda apasionada que no puede desembocar más que en una confusión demagógica, que oscurece cualquier posibilidad de una decisión razonable. El objetivo de la política de salarios debe ser obtener, como antes se indicó, los mayores

salarios *reales* permitidos por un crecimiento sostenido y estable de la economía capaz de crear empleos. Actuar sólo sobre los aumentos de salarios nominales, sin tener en cuenta la productividad del trabajo, llevará siempre a obtener ganancias a corto plazo de los asalariados que portan en sí mismas la semilla de su propia autodestrucción, dado que la inflación, el lento crecimiento y la pérdida de empleos serán el resultado de esa estrategia errónea, como lo prueba la experiencia española posterior a la crisis de 1974. La conexión de crecimientos salariales *nominales* situados por encima de la productividad con la inflación constituye una evidencia que han mostrado todas las experiencias disponibles. Los análisis realizados por la CEE concluyen que el crecimiento del coste salarial unitario tiene siempre una responsabilidad superior al 50 por 100 en la elevación de los precios de las distintas economías. En 1990, ese comportamiento del coste salarial unitario ha provocado un aumento de los precios del orden del 61 por 100.

Sin embargo, el comportamiento de las otras rentas (intereses y márgenes de beneficio) no puede quedar excluido a la hora de conseguir la deseada competitividad y estabilidad de la economía.

La reducción de los tipos de interés se debe perseguir por una disminución del déficit público y una política eficiente del ahorro nacional, que deben constituir elementos activos en un tratamiento de las rentas del país.

Los márgenes de beneficio constituyen, asimismo, una partida destacada para lograr un crecimiento estable. Aquí el proceso de integración con Europa ha aportado la decisión eficiente para reducir, merced a una mayor competencia, los márgenes de beneficio excesivos y hacerlos caminar hacia niveles más adecuados. Por desgracia, esa competencia mayor sólo afecta al llamado sector *expuesto* de la economía, el que produce bienes comercializables para los intercambios con el exterior, pero no al llamado sector protegido, o «abrigado», de la competencia externa, que no produce bienes comercializables para el intercambio internacional. Ese sector protegido, que abriga la realización de márgenes de beneficio no competitivos, reclama un tratamiento de cara a mejorar la competitividad de la economía y para ganar precios mejores y más estables. Con indeseable frecuencia, las reformas necesarias en los mercados menos expuestos a la concurrencia exterior suelen olvidarse por los poderosos motivos de la pereza de la política económica —un factor destacado de nuestro comportamiento— y por la falta de decisión para aplicar la ascética de la competencia a los sectores productivos que sestean muy cómo-

dos alejados de ella. Elaborar un minucioso programa de reformas de los mercados protegidos —que afecta a la mayoría de los servicios— constituye un componente esencial de la política de competitividad y estabilidad de precios. Un programa de reformas con el que la economía española no ha contado plenamente y que, indispensablemente, necesita para culminar con éxito su proceso de integración en Europa.

El tercer núcleo de políticas en que la economía española ha mostrado su debilidad es el de las que la CEE denomina *políticas de reforma estructural*, con el doble escenario de los sectores privado y público. Una mejor asignación de los recursos utilizados por el sector privado reclama la liberalización y competencia de los mercados de bienes, servicios, factores productivos y mercados financieros, y la activación de todas las fuerzas competitivas en esos mercados desregulados y liberalizados. Esta política enlaza con la que acaba de aludirse para reducir los márgenes de beneficio de los sectores abrigados de la competencia, con el propósito de lograr mejores comportamientos de la estabilidad.

La política económica española ha aportado tres grandes decisiones de reforma estructural para el sector privado: la que ha supuesto el ingreso de España en la CEE, con la apertura de la economía para los sectores expuestos; la reforma abierta en el sistema financiero desde 1977, y guiada por las líneas de su liberalización y una mayor competencia, y la liberalización parcial del mercado de trabajo, con la aparición y extensión de los sistemas de contratación temporal. Esas reformas han supuesto ganancias importantes en la flexibilidad de la economía. Ganancias importantes, pero limitadas, que precisan afianzamiento y extensión. La propia dinámica de la integración y de la liberalización del sistema financiero habrá de llevar a nuevos niveles de competencia. La flexibilización parcial del mercado de trabajo plantea el problema de su extensión, para evitar el hecho denunciado con insistencia del *carácter segmentado de ese mercado*. En el segmento protegido del mercado de trabajo —el de los empleos permanentes—, son menores tanto la motivación como la eficiencia de la mano de obra, mientras que en el menos protegido el empleo ha acusado un índice de rotación muy elevado que daña a la eficiencia del trabajo. Conseguir una situación mejor del mercado de trabajo precisa de una reforma de éste, que debería reducir su segmentación ganando flexibilidad, lo que haría necesario rebajar los costes de despido de los trabajadores permanentes y supervisar —y simplificar— el sistema de contratación temporal.

A esas reformas, ya iniciadas por la política económica española, deberían seguir las ya indicadas del sector protegido de la economía, en el que queda bastante por hacer. Unas reformas que necesitan ese programa minucioso, al que antes nos referíamos, que haga inventario de los distintos mercados —en particular, de los servicios— y lleve los aires tonificantes de la competencia al sector resguardado de la economía.

En el campo del *sector público*, las reformas estructurales tienen en España dos capítulos pendientes: el de las medidas para *ganar eficiencia en el gasto público* y *el de la adaptación del sistema tributario* a los criterios permanentes de eficiencia, simplificación y equidad.

Tres son las alternativas claramente abiertas para mejorar la *eficiencia del gasto público*:

1.^a La importancia cobrada por las inversiones públicas y el empleo creciente de recursos en la formación de capital humano (enseñanza, sanidad, movilidad de la mano de obra) conceden un interés destacado a la utilización eficiente de los recursos asignados a esas partidas de gasto. La aplicación rigurosa y profesional de criterios de *coste-beneficio* y *coste-eficacia* en la selección y ejecución de *proyectos de inversión* es esencial en este sentido, como también lo es la realización de *controles de auditoría* y la revalorización del Presupuesto público como elemento de disciplina del gasto.

2.^a Debe mencionarse también la posibilidad de que las presiones del gasto se reduzcan como consecuencia de la retirada parcial del sector público de la producción pública, pero no de la provisión pública. La *provisión pública sin producción pública* y *con producción privada*, mediante acuerdos financieros con el sector privado (servicios concertados), puede sustituir con ventaja la producción pública *directa* en áreas como la sanidad y la educación.

3.^a Un gasto público que reclama en España dosis crecientes de racionalidad es el constituido por los *gastos fiscales*. El presupuesto de gastos fiscales no constituye en nuestro país lo que su titulación promete. Mejorar ese presupuesto de gastos fiscales para evaluar la conveniencia de los múltiples incentivos, cuyo coste fiscal apenas ocasiona el beneficio general que se pretende, debería ser objetivo de una política que trate de ganar eficiencia en el gasto público.

La *reforma de la imposición española* se ha llevado bastantes horas de discusión en el actual ejercicio, pero no ha culminado en decisiones capaces de adecuar el reparto de nuestros impuestos a criterios de eficiencia, simplificación y mayor equidad. Tres deberían ser los criterios que inspi-

rasen una reforma tributaria de mayor calado que la que reduce su ámbito al solo impuesto personal sobre la renta que se programa: 1.º) La consideración de la experiencia propia y la reducción de los pasivos que esa experiencia muestra. 2.º) La experiencia ajena de las reformas tributarias registradas en los países industriales en la segunda mitad de los años ochenta, a cuyos criterios y ordenación deberían ser sensibles nuestros impuestos. 3.º) La competitividad planteada por los sistemas tributarios de la CEE, que lleva hacia ajustes obligados de los impuestos españoles, muy especialmente de aquellos relacionados con los rendimientos y ganancias de capital.

Al conjunto de ajustes fiscales que se derivan de esos tres frentes se ha referido un extenso Informe que he dirigido, en el que han colaborado varios profesores de Hacienda Pública y al que han apoyado más de cuarenta y cinco catedráticos y profesores titulares (*). No resulta posible referir con brevedad el contenido y la lógica de las reformas fiscales propuestas en ese Informe, pero, en todo caso, sí cabe afirmar que éstas no coinciden con la que se ha limitado en España al impuesto personal sobre la renta. Sobre la reforma tributaria tendrá que volver la política económica del país, porque la emprendida tiene un vuelo corto y unas decisiones insuficientes para convertir a los tributos españoles en el arma eficiente que se necesita con el fin de culminar nuestro proceso de integración en Europa.

VII. EL ACERCAMIENTO DE ESPAÑA A LA CEE Y EL OBLIGADO CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DE CONVERGENCIA

Cabe poca duda de que la década final del siglo va a estar dominada por la vigencia permanente del objetivo del acercamiento de nuestro nivel de producción y renta a los de la media comunitaria. Es ésta una empresa de largo alcance, porque es mucha la distancia económica que aún nos separa de Europa y reducirla reclama no sólo crecer, sino hacerlo superando la tasa media de desarrollo de la CEE. Como en el cuento de Alicia, hay que correr para permanecer en el mismo lugar. Ese mayor crecimiento relativo español, que constituye el objetivo del acercamiento, ha vivido sus mejores días en los años que cuenta el período de recuperación de 1985 a 1989. Las diferencias tecnológicas y económicas entre España y la CEE y el impacto del ingreso en un gran mercado ha hecho del desarrollo español un proceso que casi podía lograrse por contagio. Bastaba para conseguirlo dejarse contagiar, esto es, abrir nuestras fronteras, libera-

lizar nuestros mercados y administrar con cordura nuestras grandes oportunidades de crecimiento frente al gran mercado de la Europa comunitaria. Sin embargo, en la medida en que se avanzaba en ese proceso de acercamiento, las facilidades de continuarlo se iban agotando. El objetivo del acercamiento ha ido imponiendo con creciente exigencia el cumplimiento de las condiciones de convergencia. Es a exponer el contenido de estas condiciones, su lógica económica y su aplicación a la economía española a lo que se ha dedicado este trabajo.

Sobre dos conclusiones derivadas de su contenido desearía llamar la atención del lector: la necesidad de valorar la situación del país con la aplicación de los *indicadores de divergencia*, que ofrecen un espejo fiel de sus problemas y no la imagen deformada en tantas ocasiones por las interpretaciones políticas, y el repaso obligado y periódico de su situación económica desde esos *indicadores de divergencia* constituye la información objetiva indispensable para situar el momento y evaluar los problemas del proceso de la integración española en Europa. Los deberes de convergencia son los que deben inspirar la política económica en esta década. Esa referencia la hace fácil y muy difícil a la vez. Fácil, porque el término para la elaboración de sus medidas ha de ser la estrategia de la política económica comunitaria, algo conocido y periódicamente expuesto por las instituciones de Bruselas; y muy difícil, porque el ajuste de la estrategia de la política económica comunitaria reclama un conjunto de conductas muy exigentes de los agentes de una economía (familias, empresas, Estado): aceptar y responder al reto que supone la apertura exterior, aceptar la ascética de unos mercados internos liberalizados y competitivos, asentar las condiciones exigentes de estabilidad, mantener el tipo de cambio de la unidad monetaria huyendo de las presiones en favor de devaluaciones competitivas, ganar eficiencia en el sector privado con la competencia, y conseguir que el sector público gaste con disciplinada eficiencia y el sistema tributario gane en eficacia, simplificación y equidad.

Es esa suma de actitudes, conductas y decisiones políticas la que vigilan y muestran los *indicadores de divergencia* de una economía, en los que hay que expresar —más allá de la retórica— nuestro verdadero deseo de integración en Europa.

NOTA

(*) Enrique Fuentes Quintana (dir.), *La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública española* (Madrid, Ed. Civitas, 1990).