

*Cuadernos*  
de  
Información Económica

**DEBERES  
DE  
OTOÑO**



FUNDACIÓN FONDO PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL  
OBRA SOCIAL DE LA CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS



## The title is enclosed in a double-line rectangular border. The text is centered and consists of three lines: "DEBERES", "DE", and "OTOÑO", all in a bold, uppercase, sans-serif font.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "N. Aguirre", is written above a long, sweeping horizontal line that extends across the width of the page.

## **FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL**

### **Patronato**

BRAULIO MEDEL CÁMARA (*Presidente*)  
JOSÉ JOAQUÍN SANCHO DRONDA (*Presidente de Honor de la CECA*)  
MARIANO NAVARRO RUBIO (*Presidente de Honor de la Fundación FIES*)  
MIGUEL CASTILLEJO GORRAIZ  
LUIS CORONEL DE PALMA  
FRANCISCO FERNÁNDEZ-JARDÓN  
DIEGO FUENTES TALAVERA  
JESÚS MUZAS RUBIO  
JUAN ANTONIO NUEVO SÁNCHEZ  
MARTÍN OLLER SOLER  
JOSÉ ORTEGA GONZÁLEZ  
JUAN RAMÓN QUINTÁS SEOANE  
CARLOS VELASCO GARRIDO  
AVELINO VILA OTERO

## **CUADERNOS DE INFORMACION ECONOMICA**

### **Consejo de Redacción**

ENRIQUE FUENTES QUINTANA (*director*)  
FERNANDO GONZÁLEZ OLIVARES (*redactor-jefe*)  
JULIO ALCAIDE INCHAUSTI  
JOSÉ ANTONIO ANTÓN PÉREZ  
FRANCISCO CASTELLANO REAL  
MANUEL LAGARES CALVO  
JUAN ANTONIO MAROTO ACÍN  
CARMELA MARTÍN GONZÁLEZ  
JORGE PEREIRA RODRÍGUEZ  
JOSÉ LUIS RAYMOND BARA  
JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ CARRASCO  
VICTORIO VALLE SÁNCHEZ

### **Autoedición**

Joaquín López Nadales

### **Diseño cubierta**

Alberto Corazón

### **Edita**

Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social  
Obra Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros  
Padre Damián, 48. 28036 Madrid

### **Imprime**

RAYCAR, S. A. Impresores  
Matilde Hernández, 27. 28019 Madrid

Depósito legal: M. 402 - 1987  
ISSN: 1132-9366

## SUMARIO

	<u>Pág.</u>
<b>PRESENTACION</b> .....	V
<b>ECONOMIA ESPAÑOLA</b> .....	1
Deberes de otoño.- <i>Enrique Fuentes Quintana y Julio Alcaide Inchausti</i> .....	3
Desequilibrios macroeconómicos y convergencia real.- <i>José Luis Raymond</i> .....	25
La modesta posición competitiva de la economía española.- <i>Carmela Martín</i> .....	32
La imparable expansión del sector público en España.- <i>Victorio Valle Sánchez y José García López</i> .....	40
Endeudamiento autonómico y convergencia de la economía española.- <i>Carlos Monasterio Escudero</i> .....	50
El estado actual del endeudamiento de las corporaciones locales.- <i>José Miguel Físico Cabañas</i> ...	59
La reforma del sector público. Instrumentos para la eficiencia pública.- <i>Guillem López i Casasnovas</i> .....	69
Hacia un planteamiento más general de las causas del fraude fiscal.- <i>Manuel J. Lagares Calvo</i> ...	81
Cotizaciones a la seguridad social.- <i>José Folgado Blanco</i> .....	95
Comentarios al Informe para la Reforma del Impuesto sobre Sociedades.- <i>Francisco Castellano Real</i> .....	103
Un análisis de la reforma laboral.- <i>Carlos Sebastián</i> .....	112
El plan de convergencia y la liberalización de las telecomunicaciones: ¿después de qué verano?.- <i>Eugenio Galdón</i> .....	117
<b>ECONOMIA INTERNACIONAL</b> .....	121
Confirmación del cambio de ciclo: Los nuevos problemas en el camino hacia una expansión global.- <i>Juan Pérez-Campanero</i> .....	123

<b>SISTEMA FINANCIERO</b> .....	131
Una revisión de los tipos de interés en España.- <i>Analistas Financieros Internacionales, S.A.</i> .....	133
Los factores financieros y la competitividad de la economía española.- <i>Juan Antonio Maroto Acín</i> .....	143
<b>RESUMEN DE PRENSA</b> .....	153
Comentario de actualidad.- <i>Ramón Boixareu</i> .....	155
La información económica en la prensa internacional .....	161
<b>TEMA DEL MES</b> .....	207
La nueva política económica española y el Informe del Banco Mundial.- <i>Juan Velarde Fuertes</i> ...	209
<b>GRAFICO DEL MES</b> .....	225
Evolución Trimestral del PIB .....	227
<b>INSTANTANEA ECONOMICA</b> .....	231
Opiniones de las empresas y de los consumidores sobre la evolución del clima económico .....	233
<b>LOS LIBROS DEL MES</b> .....	237
El informe sobre el fraude.- <i>José Luis Raymond y Valentín Edo</i> .....	239
Una síntesis de la economía española en los siglos XIX y XX.- <i>Pedro Tedde de Lorca</i> .....	244

## PRESENTACION

---

*La llegada del otoño ha aportado, en lo económico, buenas noticias. La recuperación económica internacional es un hecho; todos los países han dejado atrás las fases recesivas de sus ciclos económicos.*

*En ese favorable contexto internacional, como no podía ser de otra manera, el transcurso del verano ha confirmado las tendencias de recuperación que ya se venían apuntando en la economía española desde comienzos de año.*

*Una recuperación basada en el impulso del comercio exterior, al que han venido a sumarse los positivos resultados de la campaña turística que obliga a plantearse, con más intensidad que en el pasado si cabe, qué problemas acechan a la consolidación de esa recuperación, qué factores impiden el despegue de la demanda interna y, en definitiva, cuáles deberían ser los puntos centrales de una política económica que propiciara, en esta favorable coyuntura internacional y europea, un avance en la convergencia de España hacia los países más desarrollados de la Unión Europea.*

### Deberes de otoño

*El trabajo de Enrique Fuentes Quintana y Julio Alcaide con el que se inicia este número 90 de "Cuadernos de Información Económica", sitúa al lector en las coordenadas básicas de la recuperación económica española del 94, de sus antecedentes y debilidades. Un proceso cuya cabal comprensión debe partir de la identificación de los factores que condicionaron el previo período recesivo que se extiende a lo largo del segundo semestre de 1992 y 1993. Es el cambio de esos factores, que se concretan en la debilidad del crecimiento europeo y la crisis del SME, en la percepción por familias y empresas de las dificultades del crecimiento de la economía, puesta en evidencia por la espectacular caída de los indicadores de confianza, y en el negativo comportamiento inducido en el consumo y la inversión, el que ha propiciado una variación de signo en el comportamiento de la economía española.*

*Pero es lo cierto que el crecimiento económico español que se viene registrando en 1994 sólo tiene tras de sí las fuerzas impulsoras del sector exterior. La información disponible permite asegurar la mejora de los indicadores de confianza de familias y empresas, pero no en la medida suficiente para estimular decididamente los componentes de la demanda interna, consumo e inversión, que continúan evolucionando con tasas negativas, aunque cercanas a cero.*

*Por ello, la consolidación del proceso de recuperación obliga a definir la política de competitividad, que abre una nutrida agenda de "deberes de otoño" para abordar las reformas estructurales, tantas veces aplazadas, de las que depende crucialmente la futura convergencia europea de la economía española.*

*España tiene que mejorar sus condiciones de competitividad. Unas condiciones que, según el Informe elaborado en 1994 por el World Economic Forum, no son muy brillantes. Su evaluación global, que incluye indicadores tanto cuantitativos como cualitativos, sitúa a España en el lugar 18 (lo que supone avanzar un puesto respecto a 1993) entre los países de la OCDE. Su posición relativa se deteriora aún más, pasa al lugar 25 de un colectivo de 41, cuando se incluyen, como hace este año el Informe del WEF, los países industrializados del Sudeste Asiático. La nota elaborada por Carmela Martín analiza el contenido del Informe y muestra sus debilidades metodológicas, aunque ciertamente tan baja calificación de la economía española no deja de ser una señal de alerta que llama la atención sobre aspectos tales como la baja capacidad científica y tecnológica o la inadecuada cualificación de los recursos humanos.*

*La indispensable mejora de la competitividad en España pasa, necesariamente, por el cumplimiento de los criterios de convergencia nominal que fueron establecidos en Maastricht, cuya idea matriz es la necesidad de mantener unas condiciones de estabilidad que contribuyan al crecimiento real de la economía. Es este un aspecto sobre el que conviene insistir para evitar errores, ya que existe una cierta propensión a considerar que lo importante es la convergencia real entre países -apreciada por el nivel del PIB por habitante-, minusvalorando la importancia de la convergencia nominal o, lo que viene a ser lo mismo, de las condiciones de estabilidad. Con frecuencia se oyen o se leen comentarios en el siguiente sentido: ¿qué más da un poco más de inflación si ello permite crecer más? ¿Por qué no se sigue una política monetaria menos rigurosa que permitiría financiar un crecimiento económico más intenso?*

*Posiciones de este tipo, frecuentes por desgracia, militan en el craso error. La inflación crea incertidumbres que inhiben a la inversión, genera una mala asignación de los recursos, disloca los mercados, estimula el crecimiento de los costes empresariales, es un claro síntoma de rigideces en la economía, y no permite sentar las bases de un crecimiento económico duradero por lo que debe ser erradicada. En su trabajo en este número de "Cuadernos", el Profesor José L. Raymond muestra cómo en la experiencia española y europea, las etapas de mayor crecimiento real de la economía, son las que han ido acompañadas de una mayor estabilidad.*

*En estos momentos en que, de acuerdo con su habitual comportamiento, la economía española podría acentuar la fase de recuperación que experimenta la economía europea, ganando convergencia real, es imprescindible tener en cuenta que no existe posibilidad alguna de acentuar el crecimiento económico, relajando las condiciones de estabilidad.*

*Pero esa necesaria base de estabilidad, dadas las rigideces que caracterizan a la economía española, obliga a plantearse un conjunto de reformas estructurales, inevitables largamente aplazadas, que condicionan, en definitiva, el futuro económico de España. Esta es la razón de que la mayor parte del contenido de este número de "Cuadernos" se dedique a repasar, con carácter selectivo, algunas de esas reformas estructurales, necesarias especialmente en tres escenarios: el del comportamiento del sector público, el del mercado de trabajo, y el de los mercados de servicios.*

La urgente reforma del sector público español

*Si alguna reforma estructural concita la unanimidad de quienes se han acercado críticamente a los problemas de fondo de la economía española, ésta es la del comportamiento del sector público. La necesidad de reducir el déficit público cuantioso, persistente y en gran medida de naturaleza estructural, en que se plasma la actuación económica de los entes públicos ha sido reiteradamente destacada, desde dentro y desde fuera de España, como una condición inexcusable para sentar las bases del crecimiento estable de la economía. Los males del sector público contaminan ambas vertientes del proceso presupuestario, los gastos y los ingresos públicos, y de ambas perspectivas se ocupa un nutrido conjunto de colaboraciones en este número de "Cuadernos".*

*Cuatro distintos trabajos abordan las perspectivas del gasto y del creciente endeudamiento público:*

- \* *Victorio Valle y José García López parten, en su colaboración, de un hecho claro: la expansión incontrolada del gasto público en los últimos dieciocho años. La proporción del gasto público sobre el PIB se ha duplicado prácticamente en este período, extendiendo cada vez más, la "mano visible" del Estado sobre la sociedad española. El considerable aumento en el número de asalariados públicos, el creciente nivel de parados subsidiados y el sustancial avance en el número de pensionistas hacen que el nivel de dependencia del sector público haya alcanzado su cota más elevada: por cada cien ocupados en el sector privado, 116 personas obtienen sus ingresos del sector público.*

*El crecimiento espectacular del gasto público en los últimos años tiene tras de sí factores diversos, y uno de los más determinantes es el relacionado con las actitudes sociales: el 64 por cien de los ciudadanos -no importan sus tendencias políticas- piensan que el gobierno es responsable del bienestar de todos los españoles, y el 57 por cien desea una mayor intervención estatal en la economía. Está claro que la actitud de los españoles es propicia a la expansión del gasto público y está detrás de los vectores que han elevado su proporción en el PIB desde el 25 por cien de 1975 hasta el 49,1 por cien de 1993.*

*Esa tendencia expansiva, cuya alteración requiere un cambio de mentalidad sobre el papel del Estado en la vida económica y social, se ha visto potenciada por la laxitud que impregna todo el proceso de aprobación, ejecución y financiación del Presupuesto.*

*Es urgente una reforma en profundidad de las leyes y técnicas que presiden la vida presupuestaria española si es que realmente se desea reducir el déficit público y controlar el gasto de las administraciones públicas.*

- \* *El problema de la expansión descontrolada del gasto público no afecta sólo al Estado. El proceso de descentralización que ha comportado el Estado de las Autonomías ha supuesto un crecimiento del gasto público también en las haciendas autonómica y local que, ante la rigidez de los ingresos públicos de las haciendas territoriales, ha abierto el camino del déficit y del endeudamiento creciente. El Profesor Carlos Monasterio analiza en su colaboración las raíces del, cada vez mayor, endeudamiento de las comunidades autónomas, para el que*



la LOFCA no ha constituido un freno efectivo. La ausencia de avances significativos en la corresponsabilidad fiscal y la falta de credibilidad de la Administración central constituyen elementos determinantes del crecimiento de la deuda autonómica en un clima, por otra parte, de falta de información y transparencia. Los próximos procesos electorales no constituyen el mejor caldo de cultivo para una corrección de este problema, que amenaza permanentemente la posibilidad de reconducir el déficit y el endeudamiento públicos dentro de una senda razonable.

- \* El trabajo de José M. Físico explora, para tener el panorama público completo, el endeudamiento de las corporaciones locales. Un endeudamiento igualmente creciente, asociado a la penuria de recursos de las corporaciones locales y a los retrasos en las transferencias de las administraciones central y autonómica, que obligan, además, a los entes locales a comportamientos poco ortodoxos en el reconocimiento de obligaciones, con grave detrimento del valor informativo de sus cuentas presupuestarias. Se destaca la mayor propensión al crédito que a la emisión de deuda -salvo en los grandes municipios- en el ámbito financiero local.
- \* La mejora en la gestión de los recursos públicos se ha constituido en punto central de la reforma necesaria del sector público. El profesor López Casanovas analiza en su artículo los conceptos claves de la gestión pública eficiente, y repasa las técnicas de posible utilización para su mejora (evaluación económica del gasto y construcción de indicadores de asignación pública de recursos), haciendo, con buen sentido, útiles comentarios sobre la viabilidad de los medios disponibles.

Si desde la perspectiva del gasto todo apunta a la conveniencia de reducir y contraer el gasto público -como principal causante del déficit- y a avanzar en la mejor utilización de los recursos, desde el lado la perspectiva del sistema tributario también se hacen precisas reformas de cierta magnitud. Otras tres colaboraciones, abordan este aspecto de la actividad financiera pública en este número de "Cuadernos".

- \* El Profesor Manuel J. Lagares se plantea en su colaboración un tema clave, y de principio, cual es el del fraude fiscal y sus causas. Un tema que ha protagonizado, por otra parte, una cierta polémica y debate veraniego con motivo de la presentación del Informe elaborado por la unidad especial constituida para su estudio por el Ministerio de Economía y Hacienda.

El Profesor Lagares traza una excelente síntesis de los determinantes y condicionantes del fraude fiscal, que van desde la apreciación individual de los servicios públicos que se reciben a cambio de los impuestos a la valoración social de las conductas evasora y defraudadora, pasando por distintas consideraciones de equidad y de eficacia económica, y cierra su análisis con una llamada a la reflexión social sobre los aspectos básicos que configuran la relación del ciudadano con la Hacienda Pública: los límites deseables de la presión fiscal, la progresividad y el uso de los recursos recaudados como punto de partida para reforzar la capacidad de la administración tributaria en su lucha contra la lacra social del fraude de la evasión.

- \* *Las cuotas de la Segsridad Social constituyen uno de los ingresos tributarios con mayor nivel comparativo en España, respecto a sus socios europeos. El mundo empresarial ha mantenido por largo tiempo la aspiración de ver reducida su aportación a la seguridad social, sustituyéndola por otras formas de financiación menos gravosas para las empresas.*

*El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1995 incluye, en esta línea, la reducción de un punto en las cuotas de la seguridad social, a cambio del aumento en igual medida de los tipos impositivos del IVA.*

*El trabajo de José Folgado, analiza esta reforma presupuestaria, que califica como "positiva e insuficiente". La reducción de las cotizaciones sociales minora el coste del uso del factor trabajo y, en ese sentido, aunque de forma modesta, contribuye a la generación de empleo. Analiza el autor las distintas fuentes alternativas que se han debatido para compensar la citada reducción de cuotas (ecotasa, energía, ingresos totales), para concluir que la mejor compensación es la reducción de los gastos derivados de una mejor administración y, sólo en última instancia, un aumento del IVA que, en su opinión, no tendría que ser en la misma proporción en que se reducen las cuotas, sino menor, que, dada su reducida cuantía, no debería producir efectos inflacionistas significativos y, sin embargo, beneficia a las empresas exportadoras.*

- \* *El Ministerio de Economía y Hacienda hizo explícitos en el mes de junio sus criterios para reformar el Impuesto sobre Sociedades, cuya actual estructura es fuente, reiteradamente denunciada, de distorsiones. El Profesor Francisco Castellano, gran conocedor de este impuesto, ofrece en su nota una útil síntesis y evaluación del contenido del Informe, al mismo tiempo que aporta sugerencias para la mejora de la futura normativa del Impuesto, en tres líneas fundamentales: la defensa de un concepto sintético y global de renta societaria, la armonización de la renta fiscal con la renta contable y la equiparación en el trato de las ganancias de capital con el que se otorga a éstas en el IRPF.*

### La reforma de los mercados.

*Los cambios estructurales necesarios en el sector público español son, en la hora presente, los más importantes y de urgente realización por sus graves efectos perturbadores en la economía nacional, pero no son los únicos que integran los "deberes de otoño". Es preciso avanzar igualmente en la liberalización de mercados de factores productivos y servicios, cuyos efectos contrastados sobre la evolución del empleo y las condiciones de estabilidad económica exigen con urgencia pasos adicionales en el camino de su reforma.*

*"Cuadernos" trae a las páginas de este número dos casos distintos como ejemplos de reformas estructurales incompletas sobre las que es necesario insistir. La primera de ellas es la reforma laboral, una pieza básica para flexibilizar el mercado de trabajo; la segunda se refiere a un tema novedoso y de palpitante actualidad, como es el relativo a la liberalización, tantas veces anunciada, de las telecomunicaciones.*

*La excelente nota preparada por el Profesor Carlos Sebastián ofrece a los lectores un valioso juicio sobre la reciente reforma laboral abordada en España. En*

*síntesis, se sostiene que la reforma laboral supone un avance en la dirección correcta, pero se la acusa de timidez en lo que se refiere a los elevados costes de despido, de no alterar el sistema de cobertura del desempleo, de carecer de un objetivo clave en la reforma de la negociación colectiva a la hora de la determinación de los salarios y de no abordar algunas cuestiones relevantes, como la relativa a la formación profesional.*

*Respecto a los mercados de servicios, cuya falta de competencia y exceso de regulación han sido insistentemente denunciados por el Tribunal de Defensa de la Competencia, el trabajo de Eugenio Galdón nos introduce en el complejo mundo de las telecomunicaciones. Un sector cuya liberalización, anunciada reiteradamente, se ha ido posponiendo, en lo fundamental, una y otra vez. La ley de televisión por cable, prometida hace cuatro años, sigue sin aparecer. El único progreso destacable se centra en la convocatoria del concurso para el segundo operador en telefonía móvil. No existe - afirma Eugenio Galdón- una estrategia global conocida sobre el sector, y su reforma, prácticamente inexistente (y en lo abordado tímida y retrasada), es una clara muestra de ausencia de voluntad política.*

#### Las buenas noticias que vienen de fuera.

*Desde una perspectiva internacional, la noticia más importante es el cambio generalizado de la coyuntura. La economía mundial está en una fase de expansión global.*

*En su artículo, Juan Pérez-Campanero, además de ofrecer los datos básicos que confirman esta buena noticia, analiza los nuevos problemas con que hoy se enfrenta la economía mundial: los riesgos de rebrote inflacionista en Estados Unidos y el debate sobre el comportamiento esperable en los tipos de interés, la preocupación japonesa por fortalecer su ritmo de crecimiento y, en lo que a Europa se refiere, la reaparición de divergencias entre los países del núcleo y la periferia, cuya vertiente política ha sido el relanzamiento, por la CDV alemana, de la idea de la "Europa de dos velocidades".*

#### Temas actuales del sistema financiero.

*Dos temas actuales, desde la perspectiva financiera, se abordan en este número de "Cuadernos de Información Económica".*

- \* *El habitual comentario de Analistas Financieros Internacionales se ocupa en esta ocasión de las perspectivas sobre la evolución de los tipos de interés en España. La tesis que se sustenta es que existen factores externos e internos que apuntan hacia un cambio de tendencia definitivo de los tipos de interés en España.*

*De una parte, el fuerte crecimiento, con ciertas tensiones inflacionistas, en Estados Unidos, que obligará a una política monetaria más restrictiva y, de otra, las inevitables incertidumbres que acompañan a las elecciones generales convocadas para el 16 de octubre en Alemania no parecen el mejor escenario para prever reducciones de los tipos de interés.*

*Desde una perspectiva interna, el comportamiento de los precios, las posibles repercusiones inflacionistas del previsto aumento del IVA, el comportamiento del déficit público y, sobre todo, el gran volumen de endeudamiento público -AFI*

estima en 4,94 billones de pesetas el volumen de emisiones requeridas entre septiembre y diciembre-, cuya colocación en las entidades financieras se verá facilitada por la modificación de la Circular 4/1991 del Banco de España, harán muy difícil la práctica de ulteriores reducciones en los tipos de interés.

- \* El artículo del Profesor Juan Antonio Maroto, sobre los factores financieros en la competitividad de la economía española, retoma el reciente Informe del World Economic Forum, al que ya se hizo referencia al comienzo de esta Presentación. Los índices cuantitativos y cualitativos que el Informe contiene presentan una clara falta de sintonía entre la habitual valoración del sistema financiero español, rentable y sólido, con un alto grado de libertad, de saneamiento y de competitividad, con los bajos resultados que su competitividad alcanza en la clasificación contenida en el Informe del World Economic Forum.

El Profesor Maroto, al comentar este hecho, destaca que en el enfoque estratégico de algunas entidades financieras en los últimos años ha primado la "ingeniería financiera" sobre la "ingeniería organizativa". La eficiencia del Sistema Financiero ha estado más orientada hacia sí mismo que hacia su función financiadora de la economía real. Seguramente, el reto que el sistema financiero haya de remontar en el futuro sea el de la adecuación de mercados, productos e intermediarios a las necesidades del sistema económico real.

#### Nueva lectura del "Informe" del Banco Mundial.

La comunidad económica internacional celebra estos días en Madrid la Asamblea Anual del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, así como una importante efemérides: el cincuentenario de los Acuerdos de Bretton Woods, que dieron nacimiento a ambas instituciones.

Con tal motivo, "Cuadernos de Información Económica ha querido traer a sus páginas, como Tema del Mes el recuerdo de lo que el Informe del Banco Mundial publicado en 1962 supuso para la política económica española en un momento singular de su historia reciente, caracterizado por la liberalización y apertura exterior que propició por el Plan de Estabilización de 1957. Y lo hace de la mano de un excelente trabajo del Académico Profesor Juan Velarde, titulado "La nueva política económica española y el Informe del Banco Mundial", comprendido en una obra colectiva conmemorativa del cincuentenario del FMI y del BIRD, coordinada por el Profesor Manuel Varela Parache.

El Profesor Velarde ofrece una evaluación de este Informe en el contexto del marco histórico en que nació, transmite sus experiencias y vivencias personales y extrae con maestría lo que de permanente hay en el contenido de un documento que, sin duda, jugó un papel decisivo en el planteamiento de la política económica.

#### Otras informaciones y comentarios en este número de "Cuadernos"

La información contenida en el resumen de la prensa internacional se orienta, en este número, hacia dos principales polos de atención: la recuperación de la economía mundial y los rebrotes actuales de la idea recurrente, y sombría para España, de la "Europa de dos velocidades".

Desde dos perspectivas distintas, el *Gráfico del Mes* y la *Instantánea Económica* muestran los rasgos básicos de la recuperación económica española. El *Gráfico* recoge la evolución trimestral del PIB entre 1990 y el segundo trimestre de 1994, según los datos de la contabilidad trimestral que elabora el INE y a través del Indicador General de Actividad Económica (IGAE) del BBV. Ambos muestran la recuperación del crecimiento positivo del PIB en el entorno del primer trimestre de 1994. Es destacable la mayor suavidad del perfil de la evolución del PIB, debido a la metodología de la Contabilidad Nacional Trimestral, centrada en la búsqueda de las tendencias, respecto a los rasgos más acusados del IGAE, basado en un conjunto de indicadores estadísticos reales de coyuntura.

Por su parte, la *Instantánea* refleja la evolución de los principales indicadores de confianza y clima económico que elabora la Unión Europea. En los seis indicadores recogidos se manifiesta la tendencia a mejorar, aunque sin perder sus valores negativos en la mayoría de ellos.

Las reseñas bibliográficas, con que se cierra el contenido de este número 90 de "Cuadernos", son dos, de temáticas bien distintas.

El Profesor Tedde ofrece un comentario sobre la obra de Gabriel Tortella "El desarrollo de la economía de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX". Se trata de una obra excelente, escrita por un respetado historiador de la economía española, que combina en sus páginas la síntesis histórica y el ensayo interpretativo, en la búsqueda de las raíces del desarrollo económico español. El tratamiento de los temas que ofrece y el que extiende el análisis histórico hasta fechas bien recientes dotan a la obra de gran interés y actualidad.

Los profesores Raymond y Edo comentan el reciente y polémico "Informe sobre el Fraude", elaborado por una unidad especial, en el Ministerio de Economía y Hacienda. Un trabajo extenso que debe entenderse como una primera aportación al análisis y corrección de un problema secular de la Hacienda española.

# **ECONOMIA ESPAÑOLA**

---



## DEBERES DE OTOÑO

---

*Enrique Fuentes Quintana y Julio Alcaide Inchausti*

**E**l otoño del 94 ha traído a la economía española el doble presente de *relativas* buenas noticias, acompañadas por una poblada agenda de exigentes deberes.

Buenas noticias *relativas* que dominan en el balance del proceso de recuperación, abierto a la economía española desde el comienzo del ejercicio. Agenda de exigentes deberes demandados por las condiciones con las que nuestra economía debe cumplir indispensablemente si desea aprovechar las oportunidades singulares que el proceso de recuperación de la economía mundial le ofrece para avanzar, decisivamente, en la *convergencia real* con Europa. Un objetivo de cuyo logro depende el éxito o el fracaso de la gran empresa económica de España en este siglo: su integración en la UE que va a vivir años decisivos en los que nos quedan de la década del 90.

Es esta mezcla de buenas noticias *relativas* y apremiantes deberes la que es preciso conocer y evaluar en este otoño prometedor y comprometido -a la vez- del 94.

### **Las relativas buenas noticias del proceso de recuperación económica.**

El recuento de estos acontecimientos otoñales del 94 debe empezar por las que hemos calificado como *relativas* buenas noticias que nos trae la coyuntura económica.

Y ello por dos motivos. El primero porque, si de buenas noticias se trata, es importante conocerlas y difundirlas con el propósito de ganar moral y ánimo de los que tanto precisa la sociedad española para cumplir los exigentes deberes que la esperan y que anuncia el otoño del 94. El segundo motivo es porque una contabilización e interpretación acertadas de esas noticias que de la economía llegan, resulta una condición necesaria para conocer donde se encuentra la economía española, condición indispensable para evaluar donde puede ir en el futuro. Ese conocimiento indispensable de la situación económica española debe evitar los peligros, tanto de una inaceptable exageración triunfalista como los de una estéril negación pesimista del proceso de recuperación económica en curso.

Esa interpretación correcta de las noticias que transmiten los indicadores de la coyuntura en el otoño del 94 debe partir de situarlos e interpretarlos a partir del proceso de desaceleración y recesión que las precede en el tiempo. Sólo esa referencia de la recuperación de la economía española en el 94 a la fase previa de recesión del segundo semestre del 92-1993, permitirá evaluar, con realismo, sus dimensiones y características y aportar así su conocimiento insustituible para servir al diseño de una estrategia de la recuperación con la que afirmar su presencia, intensificar su dinamismo y alargar su duración.



La etapa de desaceleración productiva y recesión económica que España ha padecido a lo largo de los últimos ejercicios que concluyen en 1993, tuvo tres elementos causales decisivos:

- \* Primero y fundamental, el que se integra por la paulatina debilidad del crecimiento en los países de la UE a partir de 1992 con la llegada de la recesión en su segundo semestre y la crisis espectacular del SME que, al aumentar la incertidumbre, intensificaría la recesión.
- \* La percepción súbita de las dificultades de crecimiento de la economía por sus intérpretes (familias y empresas) que provocarían la caída espectacular de los indicadores de confianza y la instalación de sus expectativas en un profundo pesimismo.
- \* La traducción de esa crisis subjetiva de familias y empresas en el comportamiento negativo de su consumo y de las inversiones. El gasto nacional sufrirá un colapso espectacular e histórico en 1993, originando la dramática caída de la producción y del empleo.

La enumeración de esas tres fuerzas que asientan la recesión no es caprichosa porque, al par que explica sus distintas y lejanas raíces, muestra los cambios necesarios y concurrentes por los que debería discurrir la problemática recuperación de nuestra economía.

La referencia primera al proceso recesivo de la UE, obliga a mirar a la coyuntura alemana como un intérprete fundamental del mismo. La reunificación de Alemania produjo, inicialmente, una expansión de la demanda interna que motivó su crecimiento a tasas extraordinarias en 1990 (5,3% del PIB) y, en 1991 (3,8% del PIB), que beneficiaron al crecimiento europeo paliando u ocultando su tendencia generalizada a la debilidad cíclica en esos ejercicios. Una expansión alemana que no podía sostenerse, cómo mostraban sus efectos negativos sobre la estabilidad interna y el déficit público que forzaron, en 1992, al Bundesbank a la implantación de una política monetaria rigurosa, explícita en el crecimiento de los tipos de interés que se exportó a la Europa Comunitaria a través de los compromisos cambiarios que establecía el SME. Compromisos cambiarios que impedían a las restantes economías la reducción unilateral de los tipos de interés reclamada por la debilidad creciente de sus tasas de actividad. El bloqueo de la política monetaria dejaba las posibilidades de sostener la actividad económica en las solas manos de la política presupuestaria. Manos impotentes porque la situación de las cuentas públicas, con déficit acumulados y pesadas cargas de deuda, dificultaban -si es que no impedían- su ayuda para luchar contra la recesión. Las políticas económicas de los países europeos se vieron situadas así -como afirmaría el Gobernador del Banco de España- ante el *dilema* de sostener los tipos de interés para afianzar el mantenimiento de los compromisos de tipos de cambio a los que les obligaba el SME y cuya estabilidad constituía una condición para ingresar en la Unión Monetaria, o bien, por el contrario, atender a la cura de la recesión económica que pedía tipos de interés menores para superar su presencia y sus negativas consecuencias sobre la producción y el empleo. Los mercados de cambios, desde la potencia que les otorgaba la enorme cuantía de sus fondos y la plena libertad de movimientos de capitales, evaluaron las debilidades de los distintos países para sostener o no sus paridades definidas ante el SME situadas, en muchas ocasiones, en niveles de cotización ficticios en abierta disconformidad con los datos fundamentales de sus economías. Desde esas divergencias entre tipos de cambio fijados y datos fundamentales de la economía parte la gran crisis del SME, declaradamente abierta desde que, en junio de 1992, el referéndum danés, contrario a la aprobación del Tratado de Maastricht, mostrara las dificultades del avance europeo hacia la Unión Monetaria. De esta suerte, las consecuencias restrictivas de la política

monetaria alemana y la crisis del SME se reforzarían mutuamente, precipitando la fase de recesión del ciclo europeo que afectaría con diversa intensidad a todas las economías que formaban parte de él.

La economía española fue una de las más duramente tratadas por la fuerza de esos dos factores contractivos que venían de la Europa Comunitaria. En primer lugar, nos afectó el comportamiento de la economía alemana de la que España se había beneficiado especialmente en los años siguientes a la unificación, que sostuvieron las tasas de desarrollo logradas por nuestro país en 1990 y en 1991. Ese beneficio se trocó en perjuicio con la llegada de la recesión a Alemania en 1992 y su extensión a Europa. La tasa de desarrollo del PIB español se desaceleró a lo largo de 1992 llegando, en su último trimestre, al registro de tasas claramente negativas del orden del 0,7% (véase cuadro núm. 1) que habían de dominar y acrecerse en todos los trimestres del año siguiente de 1993.

Por otra parte, el efecto de la crisis del SME tuvo las consecuencias que eran de presumir sobre nuestro tipo de cambio y el aumento de la incertidumbre general sobre el futuro de la economía española. La peseta estuvo en el centro de todas las tormentas en los mercados de cambios vividas desde junio del 92, como consecuencia del desajuste evidente entre los tipos de cambio en que la peseta se situaba en el mecanismo del SME y los datos fundamentales de la economía. Los hechos demostrarían, contundentemente, que ninguna intervención en el mercado de cambios es capaz de implantar la disciplina necesaria de estabilidad interna coherente con su decisión cambiaria. España ingresó en el mecanismo de cambios del SME en junio de 1989, en la esperanza de que la fijación del tipo de cambio de la peseta constituyera la disciplina anti-inflacionista necesaria para nuestro comportamiento económico. Se creía que ese compromiso cambiarío impondría la disciplina financiera en el Presupuesto y en el comportamiento de las rentas de los factores productivos (salarios, beneficios) y, de esta manera, se aseguraría la convergencia con Europa. De todos los errores que ha cometido la política económica española en los últimos años ninguno ha sido tan importante y grave como éste. Porque -como ha afirmado, con acierto, Miguel Boyer- "no hay mecanismo automático alguno que haga este trabajo de estabilización. Y jugar con los tipos de cambio fijos sin seguir su regla de oro de la convergencia en la inflación es enormemente nocivo. Primero hay que converger, luego fijar el tipo de cambio". Las consecuencias de invertir este proceso, tal y como hizo la política económica española, las revelaría la progresiva sobrevaloración del tipo de cambio de la peseta respecto de las condiciones que ofrecía y permitía la estabilidad de la economía. Esa frágil base de estabilidad de nuestra economía no se correspondía con el tipo de cambio de la peseta, crecientemente sobrevaluado cada día en la medida que ni nuestros precios crecientes ni los abultados déficit de la balanza de pagos lo legitimaba. Esa sobrevaloración de la peseta destrozaría la competitividad de nuestras producciones, sacrificando el tejido exportador del país, terminando por abrir a las fuerzas de la especulación el logro de las fáciles ganancias derivadas de esta elemental incoherencia.

El análisis de esta primera causa de la recesión española apunta, claramente, el doble requisito con el que tendría que cumplir la llegada de la recuperación. Esta, en efecto, sería imposible sin contar, en primer lugar, *con el aval de la recuperación europea que pasaría por la de su economía rectora: la de Alemania que debería contagiar a la economía de los restantes países comunitarios*. Mientras esa condición no se cumpliera la recuperación española resultaría imposible. Salir del laberinto de la recesión tampoco sería factible *sin superar la crisis de*

confianza del SME y sin contar con un tipo de cambio realista de la peseta compatible con los datos fundamentales de la economía.

El segundo -y fundamental componente- que arraigó la recesión española era el psicológico que manifestaría el *hundimiento de los indicadores de confianza de las familias y la confianza industrial de las empresas* en su propio futuro y en el del país y que muestra tan expresivamente las encuestas periódicas de sus opiniones a partir del segundo semestre de 1992. El cuadro núm. 1 ofrece, en sus partidas iniciales, sus valores más representativos: el índice de confianza de los consumidores (sentimiento del consumidor) y el indicador de confianza de las empresas industriales) para los años 1992 a 1994. Como puede comprobarse, la caída del índice de sentimiento de los consumidores, en el segundo semestre del 92, fue extraordinaria, agudizándose sus valores negativos durante todo el año 1993. Ese indicador caería en 10 puntos porcentuales más que los registrados en el mismo indicador en los países de la UE. El indicador de confianza industrial de las empresas presenta un comportamiento parecido en el segundo semestre de 1992 y los dos primeros trimestres de 1993, iniciando una leve mejoría en el segundo semestre del 93, si bien manteniéndose durante todo el año en valores negativos acusados, de nuevo superiores a los que registra el mismo indicador para el conjunto de la UE.

CUADRO NUM. 1

INDICADORES BASICOS DE LA SITUACION ECONOMICA ESPAÑOLA													
TASA DE VARIACION INTERANUAL (%)	1992					1993					1994		
	I	II	III	IV	AÑO	I	II	III	IV	AÑO	I Tr.	II Tr(*)	ISM
<b>I. Indicadores de Opinión:</b>													
a) Sentimiento del consumidor . . . . .	-9	-13	-25	-31	-20	-33	-33	-35	-35	-34	-33	-30	-31
b) Confianza industrial . . . . .	-19	-20	-25	-35	-25	-34	-33	-27	-22	-29	-14	-7	-10
<b>II. Indicadores Objetivos:</b>													
1. Comportamiento del PIB . . . . .	1,9	1,5	0,5	-0,7	0,8	-1,2	-1,5	-1,1	-0,2	-1,0	0,7	1,6	1,2
2. Consumo privado . . . . .	2,8	2,7	2,1	0,8	2,1	-0,8	-2,4	-3,3	-2,8	-2,3	-1,9	-0,3	-1,1
3. Inversión y empleo:													
a) Inversión . . . . .	-0,3	-2,3	-5,0	-8,1	-3,9	-10,1	-11,2	-10,9	-8,9	-10,3	-5,3	-2,1	-3,8
b) Empleo . . . . .	-1,0	-1,3	-2,1	-3,3	-1,9	-4,6	-4,7	-4,3	-3,5	-4,3	-2,1	-1,2	-1,7
4. Los tres desequilibrios:													
a) Inflación (I.P.C.) . . . . .	6,6	6,4	5,6	5,2	5,9	4,2	4,7	4,6	4,8	4,6	5,0	4,8	4,9
b) Cuentas Públicas (déficit público) . . . . .	-	-	-	-	4,5	-	-	-	-	7,3	6,5	6,5	6,5
c) Mercado de trabajo:													
- Crecimiento salarial (por persona) . . . . .	8,5	8,5	7,9	7,8	8,2	7,5	6,4	6,3	6,2	6,6	5,4	4,6	5,0
- Productividad aparente . . . . .	3,1	3,0	2,7	2,4	2,8	3,6	3,4	3,5	3,4	3,4	2,9	2,5	2,7
- Coste laboral unitario . . . . .	5,2	5,3	5,1	5,3	5,2	3,8	2,9	2,7	2,7	3,1	2,4	2,0	2,2
5. Sector Exterior:													
a) Exportación (bienes y servicios) . . . . .	7,5	7,0	6,6	5,7	6,7	5,6	7,3	9,2	13,0	8,8	18,1	17,4	17,8
b) Importación (bienes y servicios) . . . . .	8,7	8,1	6,8	3,0	6,6	-1,2	-4,8	-5,4	-1,4	-3,2	4,6	7,5	6,0
c) Saldo balanza de pagos (c/c) . . . . .	-3,7	-4,9	-2,4	-1,9	-3,3	-2,2	-3,0	0,6	1,2	-0,8	-1,0	-2,3	-1,6

Fuente: Contabilidad Nacional Trimestral (INE). Encuesta de Población Activa (INE). Aduanas. Banco de España, EUROSTAT y Ministerio de Industria.

(\*) Los datos del PIB, consumo e inversión del II Trimestre de 1994, son provisionales.

Es evidente que estos dos indicadores de la confianza de las familias y de las empresas definen una *crisis psicológica profunda* que diferenciará la intensidad de la recesión española de la comunitaria, dificultando así la llegada de la recuperación. *Mientras esos valores que*

*condicionan la actitud e imagen de la crisis en los intérpretes de la vida económica (familias y empresas), no ofrecieran opiniones menos pesimistas, la recuperación española no podía tener una presencia significativa por mucho que la deseáramos.* La magnitud del hundimiento psicológico de familias y empresas durante la recesión fue muy importante. Una importancia que reclamaba tiempo y hechos para alterar esas opiniones negativas tan firmemente arraigadas en la conciencia de los españoles.

Ese segundo componente de la recesión española tradujo de forma imperativa su influencia sobre las variables claves de la economía nacional, tal y como prueban los indicadores objetivos de la recesión española que presenta el cuadro núm. 1 y en el que cabe destacar las cuatro partidas que la configuran en 1993: 1ª) La caída espectacular de la demanda interna en -3,6 puntos porcentuales, consecuencia del retroceso histórico del consumo de las familias (-2,3 puntos porcentuales) y del desplome de las inversiones cifrado en -10,3%. Asociado a esa caída de las inversiones aparece el dato más dolorosamente negativo de los que componen el balance de la situación económica recesiva: la destrucción de empleos presente en todos los trimestres de 1992 con retroceso anual de 1,9 puntos en ese ejercicio que, en 1993, aumentaría hasta el -4,3% (lo que supondría la pérdida de 422.000 empleos). 2ª) El crecimiento negativo de la producción que, con el registro de un retroceso del -1% que constituye el resultado más negativo de los últimos 30 años. 3ª) La existencia de los graves desequilibrios que se registran en tres frentes: en los mercados de bienes y servicios (apreciados por la tasa de inflación), en las cuentas públicas (valoradas por su déficit) y en el mercado de trabajo (atendiendo al comportamiento de los salarios, de los precios y de la productividad del trabajo que concluyen en la destrucción de empleos y en el crecimiento del paro). La inflación mostraría una fuerte resistencia a su descenso por debajo del límite del 5% anual, pese a la desaceleración productiva de 1992 y 1993, en los que el crecimiento del IPC no baja del 5,9 (año 1992) y que la recesión existente en 1993 sólo reduce en cuatro décimas respecto de ese 5% (4,6%). Lo que significa el registro de una inflación diferencial con la CE de 1 a 2 puntos porcentuales. Las cuentas públicas arrastran un déficit constante en sus liquidaciones anuales que se elevan, en 1993, hasta más allá del 7% del PIB. Los mercados de trabajo, en fin, revelan su desequilibrio a través del registro de tres valores: los salarios creciendo a más del 8% en 1992 (esto es, con tasas superiores a los aumentos de los precios y de la productividad aparente del trabajo, cifras incoherentes entre sí y con la propia situación económica). En 1993, los salarios crecerían a una tasa anual del 6,6%, mientras que la productividad aparente del trabajo lo haría al 3,4% y la inflación al 4,6%. Esas cifras llevarían, inexorablemente, a la destrucción de empleos y a un aumento del paro hasta el 23,9% de la población activa española para restablecer el equilibrio entre salarios y productividad. 4ª) Junto a esos números rojos, que expresan los valores negativos de las partidas anteriores, surgen los valores positivos de las exportaciones de mercancías con aumentos del 15,4%, que superan al crecimiento del comercio mundial (2,6%) y la caída de las importaciones como consecuencia del retroceso de la producción interna y de sus precios más realistas debidos a la necesaria devaluación de la peseta. La exportación creciente de bienes y servicios del 93 (8,8%) y la importación menguante de bienes y servicios en el mismo año (-3,2%) han permitido alcanzar, en 1993, un saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente que ha corregido su alarmante propensión al déficit hasta situarlo en un -0,8% del PIB, bien distante del difícilmente financiable y sostenible del 3,3% del año 1992.

Es desde la magnitud de la recesión que configuran los datos anteriores desde la que debía salirse hacia el proceso de recuperación, alterando los tres obstáculos enumerados que lo impedirían: 1ª) La recesión alemana y europea y la crisis del SME. 2ª) La recesión psicológica que

definen las negativas opiniones de consumidores y la deteriorada confianza industrial de las empresas. 3º) Los valores negativos que dominaban -con la excepción del sector exterior- en todos los indicadores fundamentales de la coyuntura. Bien se comprende que lograr las modificaciones necesarias en esos tres frentes de la recesión constituya una empresa difícil que no podía realizarse en poco tiempo. Se trataba de salir de la recesión más importante que la economía española ha vivido en muchos años y que no podía abandonarse en pocos meses.

Sin embargo, ese trueque difícil de recesión por recuperación se ha ido produciendo, lenta y parcialmente, en 1994, como prueban los indicadores económicos disponibles a la altura del otoño de este ejercicio. Esos mismos indicadores muestran, también, las dificultades que afronta el fortalecimiento de esa recuperación porque existen, aún, importantes comportamientos recesivos que no se han corregido y que limitan el asentamiento y la intensidad del posible proceso de crecimiento.

Es posible elaborar un *balance figurado* de los comportamientos de la economía, tal y como hoy los conocemos, con el que estimar el proceso de recuperación en curso. Las partidas de activo y pasivo de ese *balance figurado* responden a una valoración personal de los autores -y como tal, subjetiva- que, en cualquier caso, debe acompañarse de los comentarios de cada partida con la exposición de los argumentos en que se fundamenta su calificación e inclusión en uno u otro lado del balance y, en la medida de lo posible, el peso e importancia cuantitativa que deba darse a cada una de esas partidas.

En el cuadro núm. 2 tiene el lector nuestro particular balance del proceso de recuperación de la economía española que contiene, en su activo y pasivo *figurados*, la breve enunciación de su significado y contenido.

CUADRO NUM. 2

BALANCE DE LA RECUPERACION ECONOMICA ESPAÑOLA	
ACTIVO	PASIVO
1. Cambio de la fase de coyuntura de la economía europea hacia una recuperación con el protagonismo de la economía alemana, con crecimiento del 2-2,5% en 1994.	1. Presencia de un desequilibrio interior con resistencia a la caída de la inflación y repunte de la misma.
2. Superación de la crisis del SME de 1992-1993 con la ampliación de las bandas de cotización en $\pm 15\%$ .	2. Comportamiento negativo del Sector Público: A) Crecimiento del Gasto Público sin consolidar su nivel. B) Persistencia del déficit público y crecimiento de la Deuda Pública y efectos sobre los tipos de interés.
3. Comportamiento positivo del sector exterior convertido en protagonista del proceso de recuperación.	3. Debilidad del Consumo Privado.
4. Recuperación de la producción industrial impulsada básicamente por el crecimiento de la exportación.	4. Recuperación lenta de las inversiones.
5. Buen comportamiento del coste laboral unitario que reduce su nivel y varía su tendencia creciente.	5. Tasas de paro elevadas aunque con tendencia a su reducción y aumento insuficiente del empleo.
6. Comportamiento positivo del comportamiento del PIB en el I Semestre (1,2%) basada en la industria y servicios.	6. Tipos de interés con diferencial importante en países UE y paralización actual de su proceso de reducción.
	7. Incertidumbre a la reducción de tipos de interés por las valoraciones del mercado de bonos.

Como podrá comprobarse por su lectura, la primera y fundamental partida del activo del balance de la recuperación española es la que refleja el cambio evidente de la coyuntura europea que registra el año 1994. Hoy la UE vive un proceso de recuperación indiscutible, reconocido en los análisis de todos los países que la integran y en los realizados por los centros de seguimiento

y previsión comunitaria de la coyuntura y otras instituciones supranacionales (OCDE, FMI). Se ha pasado, así, si se atiende a estos valores, la página de la recesión europea del 93 que constituyó la premisa de nuestra más intensa recesión del mismo ejercicio. La tesis que se sostiene en este trabajo es la de que, sin un cambio de la fase del ciclo en Europa, sería imposible que España lo registrara. Y esa difícil condición se ha cumplido en este ejercicio. Con una característica importante y sorprendente a la vez: la recuperación europea es mayor que la inicialmente prevista, como lo demuestra el hecho de que el año arrancara con un crecimiento estimado del PIB del 1% en enero, unidad a la que se acompañarían dos décimas en febrero (1,2%), que sería mayor en abril (1,3%), llegaría en junio al 1,5% y que se cifra en las previsiones comunitarias de otoño en 2 puntos porcentuales de crecimiento del PIB. Causa básica de esta recuperación es el comportamiento de la economía alemana en la que el vigor extraordinario de su capacidad exportadora y el comportamiento de la construcción están impulsando el crecimiento del PIB. Un aumento en términos reales de la exportación entre el 5 y el 8% y una mejora extraordinaria del saldo de la balanza comercial en el primer semestre de 1994 (que duplica el registrado para el mismo período en el pasado año). La industria de la construcción ha avanzado, en el primer semestre de 1994, en un 8,1% respecto de 1993. Todo lo cual sitúa a las previsiones de crecimiento del año 94 en el entorno del 2 al 2,5% del PIB. El efecto de la recuperación alemana se está extendiendo a las restantes economías europeas que tiendan a converger hacia la tasa de crecimiento del PIB en la UE, para 1994, situada en el 2%.

Quizás pueda extrañar al lector que ese activo ajeno se contabilice en nuestro balance como un activo *propio* de la economía española. La razón que apoya esta contabilización es clara y se deriva de los estudios realizados en la Fundación F.I.E.S. de las Cajas de Ahorros que manifiestan una *fuerte y probada sincronía entre el comportamiento del PIB comunitario y el español*. España jamás ha vivido un proceso de recuperación sin la compañía de la recuperación europea. Ni hemos contabilizado una recesión sin la compañía e influencia de la misma fase cíclica en el comportamiento comunitario. Y hoy es un hecho que el aval exterior de la recuperación española del 94 está firmado por el comienzo de la recuperación europea de este ejercicio.

La segunda partida de activo que contabiliza nuestro balance de la recuperación económica española es la superación temporal de la crisis del SME que tan negativos efectos tuvo sobre la incertidumbre económica y la recesión en los años 1992 y 1993. Como ha afirmado el Gobernador del Banco de España: "La decisión tomada a principios de agosto de 1993 de ampliar las bandas de fluctuación de las divisas participantes en el mecanismo de cambios hasta  $\pm 15\%$ ... ha contribuido favorablemente a que las condiciones monetarias en el conjunto de la UE se fueran adecuando, poco a poco, a la situación cíclica de las economías nacionales. Con lo que la calma ha retornado a los mercados cambiarios". Con ello se ha entrado en el ejercicio actual en una situación bien distinta de la padecida en el pasado año en el que las incertidumbres de los mercados de cambios acentuaron los procesos de recesión de la economía.

La suma de las partidas de activo 1 y 2 colocan a las economías europeas en una posición que afirma la recuperación en curso y garantizan a la economía española que Europa no exportará hacia España los factores recesivos que dominaron los dos años anteriores sino los expansivos de la situación económica que hoy disfruta.

La tercera partida del activo del proceso de recuperación es la que recoge el comportamiento positivo del sector exterior convertido, por ahora, en el protagonista del proceso de recuperación. El crecimiento de las exportaciones, registrado ya como el gran activo de 1993, ha continuado

en 1994. El INE ha estimado ese crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios, en el primer semestre del 94, en un 17,8% respecto de sus valores de 1993 (víd. cuadro núm. 1). Una estimación que debe considerarse como provisional porque el componente de los bienes (mercancías) exportados a la UE está sujeto a la revisión que deben efectuar los servicios de Aduanas por la distorsión introducida en los métodos de cálculo implantados en 1993 y que, probablemente, reducirán sus valores cuando se computen adecuadamente los volúmenes de comercio exterior en los primeros meses de 1993. Sin embargo, esa corrección esperada, dados los elevados valores de la exportación registrados en 1994, darán como resultado un comportamiento positivo elevado de la exportación de bienes (mercancías) en el primer semestre. La exportación de servicios, dominados por el turismo, se sitúan en niveles elevados (hasta julio) en un crecimiento del 27% que, corregido por el aumento de sus precios, sitúa su crecimiento real en torno al 20%. Las importaciones han alterado, en el primer semestre del 94, su comportamiento respecto de 1993. El INE ha estimado su crecimiento en bienes y servicios en un 6%, como consecuencia, fundamentalmente, del propio desarrollo de las exportaciones. Ese doble comportamiento del sector exterior está impulsando el crecimiento del PIB y sosteniendo el proceso de recuperación.

Es importante subrayar que ese comportamiento del sector exterior en el primer semestre del 94, no podrá generalizarse al resto del año. En primer lugar, porque las tasas de crecimiento de las exportaciones irán debilitándose en los meses próximos al compararse con las mejores cifras del segundo semestre del 93 y las importaciones tenderán a aumentar, con lo que la fuerza recuperadora del sector exterior se debilitará y deberá sustituirla el aumento de la demanda interna (consumo e inversiones).

La cuarta partida del activo de la recuperación española es la que contabiliza el crecimiento de la producción industrial, impulsado, básicamente por un aumento de la exportación. El Índice de Producción Industrial (IPI), que elabora el Instituto Nacional de Estadística, ha registrado un crecimiento del 4,7% en el primer trimestre y del 7,2% en el segundo, constituyendo el soporte del aumento de la exportación de mercancías. Crecimiento que supone un fuerte incremento de la productividad aparente por persona ocupada en la industria.

La quinta partida del activo del balance de la recuperación registra una novedad importante, producida en el mercado de trabajo: la moderación salarial que, unida a los valores que expresan la marcha de la productividad aparente del trabajo, han dado lugar a un crecimiento del coste laboral unitario que reduce, de forma importante, su pasado nivel y quiebra su permanente tendencia al crecimiento por encima de nuestros competidores europeos. El cuadro núm. 1 manifiesta con claridad esos comportamientos que constituyen una partida relevante para mejorar la competitividad de nuestras producciones.

La sexta partida del activo del balance de nuestro proceso de recuperación es la que refiere el comportamiento favorable de la tasa de crecimiento de 1994. En el primer semestre de 1994, su cuantía ha sido estimada por el INE (víd. cuadro núm. 1) en una tasa de crecimiento del PIB del 1,2, media de los dos trimestres: 0,7% (primer trimestre), 1,6% (segundo trimestre). Las previsiones realizadas por los centros de seguimiento de la coyuntura económica coinciden en la viabilidad de una tasa de desarrollo del PIB, para el año 1994, del 1,7%, que constituye hoy una magnitud de la recuperación ampliamente aceptada.

---

A esas partidas del activo se oponen las partidas del pasivo del balance de la recuperación que denuncian sus debilidades y sus problemas. Primera partida del pasivo es la que refiere la importante presencia de los desequilibrios internos que se manifiesta en la resistencia de la reducción del proceso inflacionista. La inflación de la economía española, a pesar de la debilidad de su demanda interna y la moderación de los costes de la producción, no está dominada. La incidencia en los precios internos de las devaluaciones de 1992 y 1993 han estado presentes en la inflación del 94, a la que se han añadido los aumentos de los precios agrícolas, industriales y de consumo. Es posible que la elevación del precio de los productos agrícolas se deba, en parte, al alza de los precios de referencia, como consecuencia de la elevación de la cotización del "ECU verde". Los precios industriales pueden estar afectados por el aumento de los precios de las materias primas en los mercados internacionales, aunque su incidencia en pesetas sea menor por la depreciación del dólar en los últimos meses.

El Índice de Precios de Consumo (IPC) se mantiene aferrado a un crecimiento del 4,8% en tasa anual, por lo que sigue sin corregirse el diferencial que nos separa del IPC de la UE, que permanece anclado en torno a dos puntos porcentuales, mientras que el que nos separa de los tres países de la Unión con mejor comportamiento, se mantiene en torno a los tres puntos porcentuales. Aparte del alza de los precios de los alimentos frescos (9,1% en tasa anual en el mes de agosto), los precios de los servicios se han acelerado a consecuencia de las reiteradas alzas de los *servicios públicos tarifados*, cuya inmoderación en cuanto a su crecimiento es evidente, poniendo en peligro el proceso de ruptura de la inflación dual que ha tenido lugar a partir de enero de 1993.

Si en lo que resta de año no se logra una reducción sustancial del IPC, la política anti-inflacionista propugnada por el Gobierno perderá credibilidad, con unos efectos muy negativos para la continuidad del proceso de recuperación de nuestra economía.

La segunda partida del pasivo del balance de la recuperación la ocupa el comportamiento negativo del sector público con una doble referencia a la expansión del gasto público que no logra consolidar sus niveles y al déficit público persistente que afecta, de forma decisiva, al crecimiento de la deuda pública con su costosa incidencia sobre los tipos de interés.

La persistencia en el crecimiento del Sector Público constituye el pasivo más importante de la economía española en este año. La inmoderación en el crecimiento del gasto se ha registrado en todas las Administraciones Públicas pero, de forma muy particular, la de las Administraciones Territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales). Aunque existe una manifiesta oscuridad en las cuentas de las Administraciones Territoriales, el proceso de endeudamiento que manifiestan los datos del Banco de España apunta hacia una mayor expansión del gasto realizado respecto al presupuestado. Es evidente que el Estado está realizando un esfuerzo estimable en la contención del gasto de su Administración Central. Los datos de caja del Estado del período enero-agosto registran un crecimiento del 6,5%, que reduce casi a la mitad el computado en igual período de 1993. Este dato dice algo pero lo que afirma respecto de la disciplina de gastos e ingresos públicos deberá ser confirmado en los próximos meses. Y, sobre todo, lo que resulta preocupante es lo que significará la integración a fines de año de todas las actividades de las Administraciones Públicas.

Como consecuencia del crecimiento del gasto público en 1993 y los efectos de la crisis en cuanto a la recaudación fiscal, a pesar de su mayor presión, se tradujo en un notable aumento



del déficit público que en 1993, se estimó oficialmente en el 7,3% del PIB. Para 1994 se espera alguna reducción, situándose en torno al 6,7%. En la medida que se desconocen los datos fundamentales de las cuentas de las Administraciones Territoriales, es posible que el déficit consolidado del conjunto de AA.PP. supere este año la previsión oficial del 6,7%. También por la dimensión de las obligaciones canalizadas hacia las empresas públicas de dichas administraciones y por un posible alargamiento de los pagos pendientes de reconocimiento.

En cualquier caso, en 1994 se superará la dimensión de la Deuda Pública prevista en los Acuerdos de Maastricht, que se situará, según la previsión oficial, por encima del 62% del PIB, dando lugar a una carga de intereses en torno al 4% del PIB. La financiación de la Deuda Pública, no sólo incide negativamente en la recuperación económica por la detracción que realiza del ahorro nacional neto, sino por su incidencia en los tipos de interés que dañan la recuperación de la inversión productiva convirtiéndose, así, en un pasivo muy oneroso para la economía española.

La tercera partida del pasivo del balance de la recuperación es la que notifica la debilidad del componente principal de la demanda: el consumo de las familias. Aunque la Contabilidad Nacional Trimestral (véd. cuadro núm. 1) ha limitado, en el primer trimestre, al 0,3% la caída del consumo privado, mejorando sustancialmente la posición muy negativa de los trimestres procedentes, los indicadores disponibles son algo más pesimistas. Es probable que la estimación de la CNTR esté influenciada por el crecimiento del consumo detectado en el segundo trimestre por la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (0,6%), pero el índice de ventas en grandes superficies comerciales, descendió el 4,4% en el segundo trimestre, empeorando respecto al primer trimestre, que había registrado un descenso de sólo el 1,4%. Tendencia decreciente del segundo trimestre que ratifican informaciones posteriores hasta agosto (-5,4%). La recuperación de la venta de automóviles y la posible mayor expansión del gasto familiar en servicios podría explicar en parte dicha discrepancia.

Si la estimación del consumo privado se realiza a partir de la renta disponible de los hogares, resulta evidente que la renta real de los asalariados tiende a decrecer como consecuencia de la moderación salarial y el alza del IPC. Puede crecer, sin embargo, el conjunto de las pensiones por el aumento de pensionistas y, acaso, las rentas de algunos profesionales y autónomos. Difícilmente la de los agricultores, que aumentaron mucho en 1993. Pero, en conjunto, la renta disponible de los hogares no aumentará, por lo que un aumento del consumo privado sólo podría proceder de una caída del ahorro familiar, lo que no parece esté ocurriendo, por lo menos de forma significativa.

Las opiniones de los hogares, detectadas en las encuestas sobre el sentimiento del consumidor, apuntan a una lenta recuperación de las opiniones negativas que, entre julio de 1993 y julio de 1994, han ganado ocho puntos porcentuales pero que, todavía, se encuentran en una opinión neta negativa del 25%, superior a la media de 1992 (-20%).

La recuperación de la demanda de consumo sólo tendrá lugar cuando se inicie la creación de empleo neto que, por otra parte, está condicionada a la recuperación de la inversión. Por todo ello, es poco probable que el consumo privado muestre algún crecimiento real en 1994.

La cuarta partida del pasivo del balance recoge las noticias que transmiten los indicadores de la inversión. La Contabilidad Nacional Trimestral del INE, recientemente publicada, muestra un descenso de la formación bruta de capital fijo del 5,3% en el primer trimestre de este año y del

2,1% en el segundo (véf. cuadro núm. 1). Aunque la desaceleración en el ritmo de caída de la inversión resulta evidente a partir del cuarto trimestre de 1993, todavía sigue registrando una tasa real decreciente, siendo un componente retardatario para la salida de la crisis.

En la caída de la inversión influyen diversos factores. En primer lugar, la existencia de una capacidad de producción no utilizada, que frena la realización de nuevas inversiones. La incertidumbre de los empresarios persiste ante las incipientes expectativas de la recuperación y los vaivenes, rumores e incertidumbres que provienen de la política del país. Factor destacado condicionante de la inversión es el nivel de los tipos de interés, con un diferencial de dos puntos porcentuales en los principales países de la UE y con la paralización de su descenso en la actualidad.

En cualquier caso, tanto la inversión en bienes de equipo como en construcción, muestran signos de que la menor caída de la inversión reflejada por los cuadros macroeconómicos y por los indicadores disponibles apuntan, a corto plazo, a la posible superación del crecimiento cero. Los indicadores de aumento de la producción interna e importación de los bienes de equipo, la matriculación de los vehículos de carga, la mayor utilización de la capacidad productiva, el consumo de cemento, los visados de obra nueva en construcción y la caída del paro, son indicadores que apuntan a una posible recuperación futura de la demanda inversora pero que aún no se ha materializado en el presente.

La quinta partida del pasivo del balance resume las novedades registradas en la ocupación y en el empleo. Los datos disponibles sobre la evolución del empleo apuntan a su disminución, aunque con unas tasas mucho menores. Según la EPA, en el segundo trimestre disminuyó el empleo en el 1,2%. Caída inferior al 2,1% del primer trimestre pero que demuestra como, todavía, se destruye más empleo que el que se crea. El paro registra un aumento mayor (10,8% de crecimiento en el segundo trimestre) como consecuencia de la insistente incorporación a la población activa (1,5% en el segundo semestre).

El importante indicador de la afiliación a la Seguridad Social había registrado un crecimiento moderado desde febrero (3,9%) pero, inesperadamente, disminuyó en agosto, cuando se esperaba una mayor recuperación, a consecuencia del turismo (variación del -0,1% frente a agosto de 1993). El paro registrado aumentó el 7,8% en el período enero-agosto pero con tendencia a decrecer (2,4% en agosto).

Los datos disponibles sobre la evolución del empleo, concordantes con el crecimiento del PIB y la productividad aparente, demuestran que la recuperación del empleo -el objetivo más deseado por la sociedad- va a ser lento y exigirá unos crecimientos intensos del PIB. La lentitud en la recuperación del empleo y la escasa demanda de los empleadores, frente al aumento de la población en edad de trabajar, es un lastre considerable para la auténtica recuperación de la economía española y europea.

La sexta partida del pasivo recoge el comportamiento de los tipos de interés españoles respecto de los vigentes en los países de la UE y relata los dos hechos negativos que les afectan: su nivel situado por encima de la mayoría de los países de la UE y el detenimiento de su proceso de reducción que había dominado a lo largo del año actual y se encuentra detenido en el momento presente. En primer lugar, sus diferenciales con los países centrales de Europa se sitúan en torno a 2,5 puntos en los tipos de interés a corto plazo y en 3 puntos porcentuales en los

tipos de interés a largo plazo. De otra parte, el proceso de reducción de los tipos de interés, que ha constituido la gran noticia financiera del año 94, parece detenido hoy por las malas nuevas que de la inflación llegan, por las no buenas que proceden del déficit público y por la actitud del Bundesbank que parece esperar a las elecciones alemanas para decidir su conducta futura. Por otra parte, el mercado de bonos constituye un poderoso freno para reducir los tipos de interés a largo plazo. Un efecto que procede del último de los pasivos del balance de la recuperación a cuyo contenido nos referiremos seguidamente.

La última partida del pasivo del balance de la recuperación es la que el comportamiento del mercado de bonos ha manifestado, desde febrero de 1994, y que constituye hoy un concepto de obligada contabilización para evaluar las actuales perspectivas de la recuperación de nuestra economía. El poder y el comportamiento que ha revelado el mercado de bonos arranca de la corrección de los tipos de interés de intervención de la Reserva Federal norteamericana en los primeros días de febrero de este año, que provocó una subida importante en los mercados norteamericanos y una reacción mimética e inesperada en la misma dirección alcista -incluso superándola- en los mercados de bonos europeos, logrando así imponer los mercados y los fondos que éstos movilizan, una elevación de los tipos de interés bien opuesta a los deseos de las políticas económicas de los países europeos que venían favoreciendo su descenso por las conveniencias de la coyuntura. La traslación de las subidas de los tipos de interés de los fondos federales norteamericanos, forzada en los mercados por el comportamiento de sus operadores, se ha convertido en una sorpresa siempre imprevista que caracteriza la marcha de la coyuntura económica y que hace tan difícil la previsión de sus comportamientos. Así se produjo el hecho paradójico de que, mientras los bancos centrales europeos continuaban embarcados en una caída de sus tipos de intervención, coherente con las necesidades expansivas de la coyuntura europea, los tipos de interés a largo plazo que marcaban los mercados de bonos europeos experimentaron subidas en los tipos de interés superiores, en algunos casos, como antes se ha afirmado, a las rentabilidades de los bonos americanos. Cualquiera que sea la explicación plausible de este comportamiento, el hecho que esta experiencia ha revelado, con la contundencia numérica de las cotizaciones de los mercados, es que hoy se asiste -como ha afirmado el Gobernador del Banco de España- a un *divorcio posible* entre la opinión de las autoridades sobre la línea conveniente de la política económica y la opinión de los mercados sobre su factibilidad y realismo. El poder se ha desplazado desde los gobiernos hacia los mercados que están en condiciones de imponer sus decisiones merced a la cuantía formidable de los fondos que a ellos acuden y a la libertad plena de sus movimientos. De esta manera, como concluye el Gobernador del Banco de España al analizar este hecho: "La contestación de los mercados a las políticas económicas de los gobiernos ha llegado a tomar la fuerza suficiente para imponer ajustes en los precios de los bonos o en las cotizaciones cambiarias y forzar, así, la mano a las autoridades monetarias en la aplicación de los tipos de interés a corto plazo y a las autoridades fiscales en la corrección de los déficit". En última instancia, ha terminado por aparecer un *árbitro* que decide el éxito o el fracaso de las políticas económicas de los distintos países, políticas antes autónomas y hoy dependientes y juzgadas desde los mercados y los movimientos de capitales que determinan sus cotizaciones.

Esta situación define, con claridad, el comprometido escenario en el que deben definirse y aplicarse las medidas de política económica para lograr las mejores decisiones capaces de contribuir a una buena administración de los recursos disponibles. Esas políticas económicas, de ahora en adelante, deberán contabilizar el ojo vigilante y atento del árbitro de sus decisiones que reside en los mercados. Una situación que, como subraya el Gobernador del Banco de España, no puede entenderse de forma simplista como un mal porque éstos pueden poner límites y

restricciones convenientes a las decisiones arbitrarias de los políticos, estimulándoles u obligándoles a adoptar decisiones aplazadas de disciplina financiera políticamente costosas y siempre eludidas en aras del mantenimiento de la popularidad social y del disfrute del poder de gobernar sin reformar. Ese comportamiento disciplinado y equilibrador de la política económica, reclamado por los mercados, resulta, al fin, inevitable porque ni los controles de los movimientos de capital por los gobiernos ni el simple servilismo a los dictados cambiantes de los mercados constituyen alternativas viables. Como concluye el Gobernador del Banco de España: "La única respuesta posible se encuentra, por tanto, en la mejora de las políticas orientadas a la estabilidad monetaria y la rectitud financiera y en la creación del marco institucional y social que las haga posibles, lo cual requiere que se apliquen, también, las reformas y las políticas estructurales adecuadas". Una respuesta que, en el caso de España, no ha debido convencer a los mercados que cotizan con un margen elevado de desconfianza los bonos españoles, lo que encarece la financiación del sector público y dificulta el proceso de recuperación a través del descenso en los tipos de interés.

Las partidas del balance de la recuperación de la economía española arrojan un saldo que debe ser evaluado cuidadosamente y que, en cualquier caso, *no* fundamenta dos posturas desde la que se ha valorado en nuestro país y a las que nos hemos referido desde "Cuadernos" (núm. 88/89, julio-agosto 1994).

La primera de esas posturas es la que descalifica la presencia del proceso de recuperación y pide un *cambio radical de la política económica* para lograrlo, basado en un aumento de los salarios reales, una elevación de los gastos sociales, un presupuesto mayor y deficitario y una mayor presencia de las empresas públicas más una intervención pública con una planificación de la economía capaz de abrir una etapa de intenso crecimiento. Esta valoración y la estrategia que se propone para la política económica, es incompatible con la opción europea de España. No tiene tras de sí una sola experiencia de país alguno que la siga y su aplicación ahogarfa el proceso de recuperación en curso, estrellándolo con los graves desequilibrios de una inflación galopante, un déficit público explosivo y una balanza de pagos con saldos adversos de imposible financiación.

La segunda posición ante el balance de la recuperación consiste en exagerar el valor de sus partidas positivas, concluyendo que el ajuste de la economía en la recesión ha saneado la situación financiera de familias y empresas, ha conseguido el equilibrio en la balanza de pagos, ha reducido los niveles de inflación, ha invertido la tendencia alcista del déficit público y la recuperación que se espera disminuirá más aún su cuantía, mientras las reformas del mercado de trabajo permitirán reforzar los efectos del crecimiento sobre el empleo. Todo ello abrirá una etapa de recuperación duradera. Basta gobernar sin reformar y esperar, en consecuencia, el aumento de la producción, la renta y el empleo que constituirán el testimonio de la recuperación indiscutible de la economía española. Esa evaluación del balance de la recuperación de nuestra economía -hacia la que propenden algunos intérpretes de la política económica del gobierno- no es tampoco admisible porque como ha afirmado, con razón, el último Informe anual del Banco de España: "La economía española no está en disposición de afrontar, sin condicionamientos ni ataduras, una nueva etapa de auge de acuerdo con su potencial de crecimiento".

La única interpretación aceptable es la que evalúa las partidas que componen el balance de la recuperación española desde las condiciones que al desarrollo de nuestra economía impone el modelo de *economía abierta* porque el que España optó en su integración en la UE y que reclama el cumplimiento de tres exigentes condiciones: la apertura exterior, la estabilidad económica

interna y la liberalización y competencia de los mercados de factores productivos y de servicios. Tres condiciones que la economía española no cumple y que reclaman una administración de la economía que incorpore las reformas precisas para garantizar un crecimiento duradero, logrado dentro de ese modelo abierto que define nuestra integración en Europa.

Es esa evaluación del balance de recuperación de la economía española la que nos lleva hacia el contenido de la *agenda de deberes* que el otoño del 94 ha traído a nuestra economía y a cuyo cumplimiento debemos atender si deseamos consolidar y extender la recuperación en curso.

### **Una agenda poblada de deberes.**

Cualquier intento de consolidar e intensificar la recuperación económica española tiene un punto de partida obligado al que nos hemos referido: situar esa tarea en el marco de una economía abierta por el que España ha apostado con su integración en la UE y es esa situación la que convierte a las *ganancias de la competitividad* en el objetivo básico de cualquier intento de intensificar el desarrollo económico español y conseguir una mayor *convergencia real* con la UE. Convergencia real interrumpida en 1991 (víd. gráfico), tras seis años de importante aproximación a Europa: los que van de 1985 a 1990. Es esa fase de divergencia real UE-economía española, abierta desde el inicio de la fase de recesión, la que debe cerrar una buena administración de la recuperación económica en curso. Y ese cierre no se logrará -esto es, España no convergerá *realmente* con la UE- sin ganar una mayor competitividad.

Ahora bien, ganar competitividad para una economía es, ante todo, una tarea *compleja* pues son muchos los escenarios en los que se decide y numerosas y variadas las decisiones y medidas que es preciso adoptar para mejorarla. *Seis* son, al menos, los escenarios a los que debe atender la ganancia de la competitividad de cualquier economía:

1. El primero de ellos es el de afirmar las condiciones de su estabilidad. La desfavorable evolución de los precios españoles, en relación con los vigentes en mercados internacionales y, especialmente, los europeos -lo que los economistas llamamos *inflación diferencial* con la CE- constituye un pesado lastre para competir a corto plazo. Por otra parte, también resulta imposible, sin estabilidad, competir a medio y largo plazo porque sin un clima de estabilidad es imposible asegurar la continuidad de las inversiones y el funcionamiento eficiente de los mercados. (Los argumentos expuestos por el gran economista estadounidense Stanley Fischer, que recoge el trabajo del profesor Raymond en este número de "Cuadernos", no pueden ni deben olvidarse en un país que aspire al desarrollo y la convergencia real con la UE).

Esa estabilidad indispensable demanda de una economía la práctica de una política presupuestaria que discipline el crecimiento del gasto nacional, de una política monetaria que contribuya a afirmar esa tarea y favorezca un tipo de cambio realista de la peseta que atienda a los datos fundamentales de la economía y un comportamiento moderado de salarios, intereses y márgenes de beneficio. Esas condiciones elementales no han sido cumplidas por nuestra política económica de estabilidad. Su defecto capital y continuado ha sido realizar una *mezcla* muy desequilibrada de las decisiones que deben integrarla. Se ha aplicado una política presupuestaria permanentemente expansiva que se ha asociado a un déficit público omnipresente en todos los años vividos por nuestra democracia y hemos acumulado así una

deuda pública que ha elevado sus niveles desde el 13% (a que ascendía en 1975) a más del 60% (que se alcanzará en diciembre de este año). Esa fuerza expansiva de la política presupuestaria no se ha programado ni ordenado. En gran parte ha sido consecuencia de aumentos no previstos de gasto público facilitados por la *laxitud* de los mecanismos de nuestro presupuesto. Esa política presupuestaria *laxa y expansiva* ha tenido que ser compensada -para reducir la inestabilidad de los precios de la economía- con una política monetaria *rígida y contractiva* que ha obligado a aplicar unos tipos elevados de interés como freno al gasto. Esta combinación de política presupuestaria y monetaria ha sido muy costosa y no ha logrado, pese a ello, la estabilidad deseada.

Por otra parte, la fijación del tipo de cambio de la peseta no ha atendido, durante muchos años, a los datos fundamentales de la economía. Se ha mantenido una sobrevaloración de la peseta gracias a los elevados tipos de interés impuestos por la política monetaria como condición y garante último de estabilidad y para facilitar la financiación del déficit público con una deuda rentable que sedujera al ahorro de los no residentes. Esa decisión obligada de nuestra política monetaria, que desempeñaba en soledad sus deberes de estabilizar la economía por la disciplina de los tipos de interés, sostenía unos tipos de cambio sobrevalorados de la peseta que ocasionaban pérdidas importantes en la competitividad del sector exportador. El ajuste del tipo de cambio de la peseta, tras sus tres devaluaciones en 1993, parece haber corregido su perjudicial y costosa sobrevaloración. Sin embargo -y como ha advertido el gobernador del Banco de España- "nuestra inflación diferencial incorpora una rápida pérdida de competitividad, capaz si no se corrige, de anular al cabo de poco tiempo las ventajas transitorias derivadas de la devaluación del tipo de cambio". Revisar, por tanto, la *mezcla* inadecuada de una *política presupuestaria laxa y expansiva* y una *política monetaria rígida y contractiva*, constituye la primera y aún no cumplida condición para afianzar la competitividad de cuyo asentamiento depende la recuperación de la economía española.

- II. El segundo escenario que decide la competitividad de una economía es el de las actuaciones tendentes a evitar la elevación de los costes relativos de los factores de producción. A este respecto la posición española presenta debilidades perceptibles a partir de los resultados que ofrecen tres mercados: el de trabajo, los mercados financieros y los de materias primas (en especial, el de energía).

La reforma del mercado de trabajo ha constituido una de las demandas más reiteradas por todos los informes y opiniones económicas en los últimos años. Como afirma, en su excelente colaboración a este número de "Cuadernos", el profesor Carlos Sebastián, esa reforma del mercado de trabajo venía aconsejada por la necesidad de reducir el alto nivel y fuerte crecimiento en el *coste del uso del trabajo* (integrado por los *costes salariales*, los *costes laborales no salariales* básicamente formados por las cotizaciones de la seguridad social y los *costes laborales implícitos* que son los que corresponden a la valoración económica de las limitaciones impuestas a las empresas que las impide utilizar, de la mejor manera, el factor trabajo). La *causa básica* del elevado nivel y del crecimiento del coste de uso del trabajo - afirma Carlos Sebastián- se encuentra en una *regulación inadecuada del mercado de trabajo*, concretada en seis aspectos fundamentales:

1. Contratación laboral.
2. Financiación del sistema de pensiones.

3. Negociación colectiva y determinación salarial.
4. La organización del trabajo en la empresa.
5. Protección al desempleo.
6. Adecuación de la oferta y demanda del trabajo.

Las direcciones de esa regulación inconveniente del mercado de trabajo muestran ya la multiplicidad de líneas en las que era necesaria su reforma. Una reforma emprendida por el Gobierno español en este año que ha tratado de corregir los denunciados defectos de la regulación existente. ¿Lo ha conseguido?. La opinión que hoy prevalece, tras analizar el contenido de sus disposiciones, es que la reforma del mercado de trabajo española ha sido importante, que ha discurrido en la dirección correcta *pero que se ha quedado corta en algunos puntos importantes*. Carlos Sebastián concreta, con acierto y precisión, este juicio generalmente compartido. Esas limitaciones de la nueva regulación aparecen en los tímidos pasos dados en la nueva regulación de los puntos 1, 4 y 6 anteriores, en la escasa claridad del cambio de regulación del punto 3 y en la ausencia de reformas de los puntos 2 (financiación del sistema de pensiones) y 5 (protección del desempleo). Esas debilidades de la nueva regulación del mercado de trabajo muestran los caminos por donde debería avanzar su corrección en el futuro inmediato. Es esa actitud la que debería mantenerse frente a los problemas actuales del mercado de trabajo y no la de afirmar que todo está hecho y que contamos con la regulación adecuada, como repite todos los días el Gobierno.

El *segundo* de los mercados que condiciona la competitividad de nuestras empresas son los mercados financieros que arrojan unos tipos de interés excesivos y carencia de fondos para la financiación a largo plazo. Dos datos que obligan a revisar las políticas de ahorro del país, el coste elevado de la intermediación financiera y a reducir el pesado fardo del déficit público que invade los mercados financieros presionando al alza los tipos de interés. Reformas todas ellas importantes para ganar competitividad.

Los precios de las materias primas y de la energía constituyen el tercer factor condicionante de la competitividad. Las encuestas de opinión entre nuestros empresarios destacan a los precios de la energía como un factor desfavorable que figura entre sus preocupaciones básicas para competir. Se trata, además, de un problema al que no da respuesta alguna el PEN vigente de 1991-2000 y cuya crítica apenas ha suscitado comentarios con los que ganar una conciencia pública que inspire su corrección y ajuste, tal y como ha afirmado y pedido, con reiteración y fundamento, el profesor Juan Velarde sin que esas demandas se atendieran.

- III. Un tercer escenario de la estrategia de la competitividad de una economía -y, por supuesto, de la española- es el complejo de los *mercados de servicios* cuyos elevados precios originan nuestra intensa inflación *dual* y ocasionan pérdidas de demanda de los bienes comercializables (básicamente los industriales) limitando así el desarrollo de la producción. El peso de los mercados de servicios sobre la competitividad y la convergencia real de la economía española respecto de la comunitaria, ha constituido una alusión permanente y tópica en todos los análisis de la economía española. El Tribunal de Defensa de la Competencia ha tratado y conseguido traer a la consideración de quienes analizan la economía española y diseñan la política económica lo que en esos mercados sucede y ofrecer un conjunto de propuestas

reformadoras para mejorar su funcionamiento, aumentando la competencia. Dos son las direcciones de las reformas propuestas por los Informes del Tribunal de la Competencia en el sector servicios:

1. Las tendentes a crear una conciencia sobre las consecuencias de la competencia limitada en los mercados de servicios entre las que se encuentran las siguientes propuestas: la elaboración anual de un presupuesto de restricciones de la competencia que concrete la cuantía mayor de los costes soportados por los consumidores, la necesidad de incompatibilizar los cargos de regulación de sectores con el desempeño de funciones directivas en las empresas que operan en el sector regulado, la exigencia de un test de competencia para todas las nuevas disposiciones, la separación en los "holdings" públicos de las empresas públicas con poder de monopolio.
2. Estudios y propuestas sector por sector, lo que se ha realizado en los siguientes hasta el momento: a) Telecomunicaciones; b) Transporte; c) Comercio; d) Arrendamientos inmobiliarios; e) Suelo.

Es desconsolador comprobar lo poco que se ha avanzado -si algo- en estas dos direcciones propuestas por el Tribunal de la Competencia para mejorar el funcionamiento de los mercados de los servicios y ganar competitividad. Ciertamente se han tributado honores ceremoniales al conjunto de esas propuestas como, por ejemplo, las que realiza la actualización del programa de la convergencia pero, hasta la fecha, ese trabajo del Tribunal de Defensa de la Competencia no ha informado un cambio legislativo importante y capaz de modificar los comportamientos vigentes en los mercados de servicios.

IV. Cuarto y fundamental escenario de la competitividad de nuestra economía es el que define la *eficiencia del sector público*. El sector público administra hoy, prácticamente, un 50% del PIB en España (su simple cuantía indica la resonancia de sus actuaciones). Mejorar la productividad del sector público reclama un conjunto de actuaciones orientadas en cuatro direcciones:

- A) Las dirigidas a aumentar la eficiencia real del gasto, mejorando las condiciones de su gestión, lo que implica el conocimiento de sus costes y su reducción.
- B) La creación de una red organizada de infraestructuras que reduzcan los costes de las empresas y aumenten las oportunidades de la inversión privada y el comercio. Unos gastos de infraestructura que no pueden convertirse -como ha sucedido- en las partidas de ajuste presupuestario para intentar la reducción del déficit.
- C) La mejora en la eficiencia de las empresas públicas acompañada de un programa de privatizaciones que brilla por su ausencia en las decisiones y en los programas de nuestra política económica.
- D) Esa necesaria mejora del sector público afecta al campo de la política fiscal en la que destacan, ante todo, los grandes problemas que plantea el fraude fiscal (problema en el que el lector de este número de "Cuadernos" encontrará un trabajo del profesor Lagares, pionero de los estudios sobre el fraude fiscal en España, en el que se apuntan las líneas maestras a las que debería responder una política que trate de resolver los problemas que



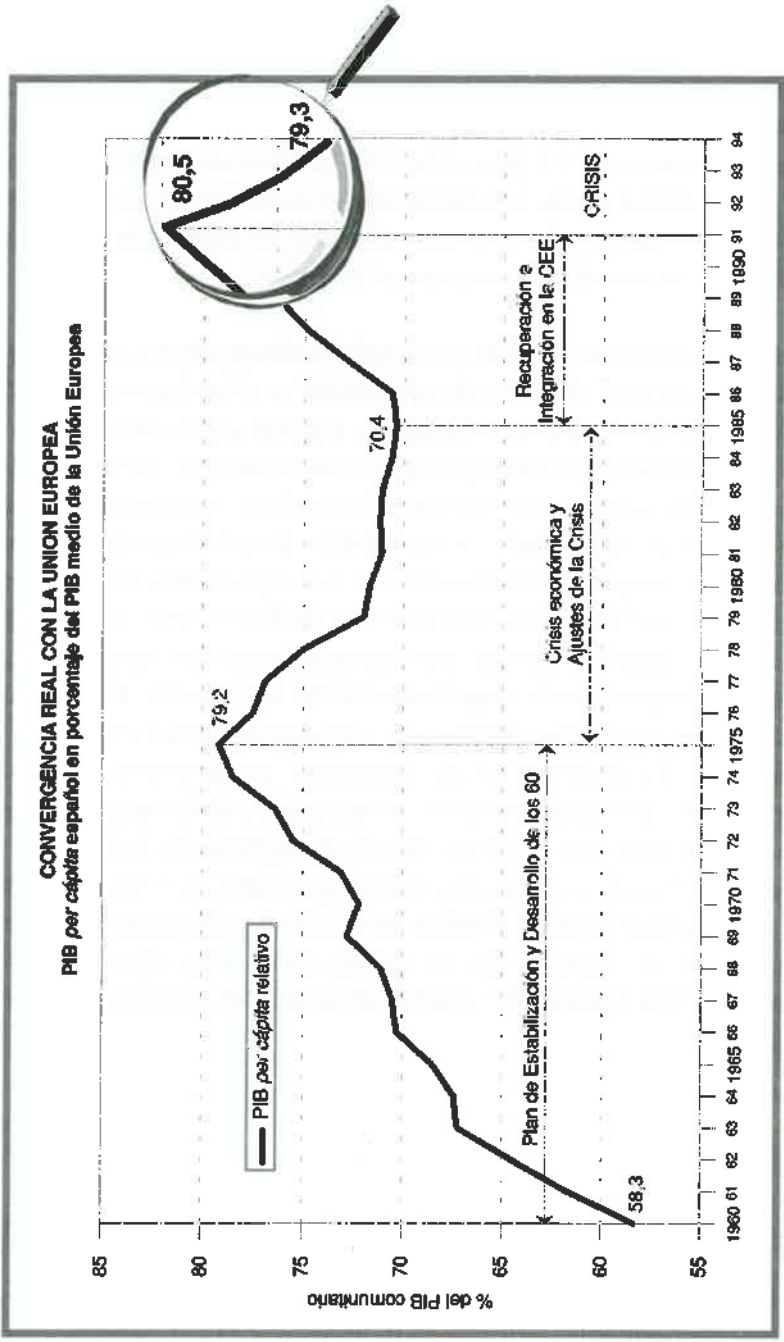
plantea. También se incluye en este número una amplia reseña de Valentín Edo al reciente Informe de la Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude, en el que se apuntan actitudes esperanzadoras de cambio de las políticas sobre el fraude en las que se debería perseverar). Es hoy evidente que las distorsiones económicas que origina el fraude fiscal en España alcanzan una importancia relevante que justifica la definición pública y el compromiso de una política que trate de reducir sus preocupantes niveles actuales.

Las distorsiones fiscales se producen, asimismo, en otros tres frentes: por las elevadas tarifas del Impuesto de las Personas Físicas, por la presencia de la doble tributación de dividendos no corregida en el proyecto de reforma del Impuesto de Sociedades elaborado recientemente por el Gobierno y en el elevado nivel de las cotizaciones sociales, especialmente en la cuota patronal, que ha merecido una atención bien limitada en la propuesta aún no aprobada que trata de intercambiar un descenso modestísimo en las cotizaciones de la Seguridad Social contra una elevación del IVA. Sobre estas dos últimas reformas, el lector encontrará en este número las opiniones de Francisco Castellanos y José Folgado, que iluminan las opciones posibles que ambas cuestiones plantean y que no han recibido las mejores soluciones en las medidas de política económica recientemente propuestas por el Gobierno.

- V. El enfoque sectorial y empresarial de la competitividad, cuya importancia acentúan muchas opiniones disponibles, subraya la importancia decisiva de tres actuaciones que deben integrar una estrategia eficiente de la competitividad: las medidas tendentes a mejorar nuestro *déficit tecnológico*, las dirigidas a favorecer el *desarrollo del capital humano* y las orientadas a *mejorar nuestro capital comercial*.

Sobre el déficit tecnológico de España, el primer punto que cabe destacar es su importancia, del que no existe clara conciencia colectiva. Cualesquiera que sean los indicadores que se utilicen para apreciarlo, los resultados son abrumadores. En efecto, mientras el PIB por habitante de España se sitúan en el 80% del PIB medio por habitante de la CE, los indicadores del déficit tecnológico España-CE son muy superiores. Así, por ejemplo, los gastos de investigación y desarrollo se mueven en España en valores del 0,82% del PIB que son duplicados por los realizados en el país con menor participación en la CE de esos gastos en el PIB dentro de la CE. El número de investigadores y el personal auxiliar de investigación, por cada 1.000 personas de población activa, se sitúa en España en la mitad del país con menor dedicación de la CE. La contribución a la generación de innovación tecnológica, medida por el número de patentes registradas por nacionales o residentes, vuelve a repetir idéntica situación relativa: 15% en España, 30% en la CE. Y, en la balanza tecnológica, la cobertura española no supera la cuarta parte frente a las tres cuartas partes de la CE.

Corregir esa situación tan desfavorable define un campo de actuación necesaria que debería tener dos finalidades inmediatas: de una parte, la urgente necesidad de coordinar los esfuerzos de todos los agentes que integran el sistema tecnológico y científico del país (universidades, centros públicos de investigación, centros privados de las instituciones sin fines de lucro y empresas); por otra parte, es indispensable que el ámbito de actuación de la política tecnológica se atienda en su integridad, un ámbito que va desde la investigación básica hasta la difusión de las nuevas tecnologías en todo el proceso productivo.



La importancia del capital humano, como fundamento de la competitividad, acota un campo de responsabilidad destacada del sector público que corrija los defectos importantes de los procesos de educación en todos los niveles, especialmente en la educación superior y en la formación profesional. A esa mejora del capital humano deberían, también, sumarse la actuación de las propias empresas que deben contar, en este sentido, con el estímulo de la acción pública.

Algo parecido sucede con el capital comercial, que constituye un área sensible de la competitividad que comprende las políticas de imagen de los productos, el desarrollo de operaciones comerciales y de inversión exterior directa y la presencia de nuestras empresas en el mercado internacional. La promoción de la internacionalización de las empresas forma parte vital de esta política como fundamento del fomento de las exportaciones. Actuaciones, todas ellas, de una estrategia de la competitividad de imposible concreción y éxito sin contar con la colaboración activa de las empresas privadas.

- VI. Un enfoque de la competitividad de importancia destacada consiste en situarla en el propio ámbito empresarial, lo que destaca de inmediato la importancia estratégica de la *diferenciación del producto* por parte de las empresas, basada en la actuación y el fortalecimiento de las llamadas inversiones en *intangibles* (conocimientos tecnológicos y consecución de innovaciones propias, política de recursos humanos, reputación de la empresa ligada a la calidad del producto y, sobre todo, a su marca). Inversiones que reclaman un largo período de maduración, con mayor incertidumbre en sus resultados finales y con rentabilidades no siempre apropiables por las empresas que las realizan; todo lo cual eleva el riesgo de esas inversiones, lo que requiere contar con empresarios que asuman su realización en estas condiciones y que dispongan de una financiación apropiada. Esas actuaciones, respecto de la diferenciación del producto, deben de complementarse con una *segmentación de los mercados*, esto es, la presencia de las empresas en distintos lugares para aprovechar sus diferencias en costes, demanda y precio, en beneficio de la estrategia de la diversificación del producto. Una estrategia que tiene un campo de aplicación preferente en las industrias más dinámicas (las de demanda y contenido tecnológico altos) en las que la presencia y competencia de empresas multinacionales añaden un factor de dificultad adicional a la penetración de las empresas españolas, algunas de las cuales -pero sólo algunas- han vencido la inercia de esos factores adversos mejorando, ejemplarmente, los resultados de nuestra exportación y de sus producciones.

#### **Dos conclusiones.**

Dos conclusiones fundamentales pueden destacarse de la larga exposición anterior:

- 1<sup>a</sup>) La recuperación económica española del 94 tiene que valorarse desde el ciclo del que forma parte y de la recesión 92-93 que la precede. Esa recesión -la más importante de las padecidas por la economía española en los últimos 30 años- tuvo tres componentes:

- \* El *européo*, integrado a su vez por dos factores: el retroceso de la economía alemana, consecuencia última de la reunificación y de la rígida política monetaria implantada por el Bundesbank, contagiada a los países europeos a través de las interdependencias de las distintas monedas y países, impuesta por el mecanismo de cambios del SME y la crisis

del propio sistema SME en los años 92 y 93 que extendió una etapa de graves incertidumbres que añadirían un importante factor recesivo.

- \* El *psicológico*, definido por el brusco cambio de expectativas de los agentes económicos (familias y empresas) en el segundo semestre de 1992 que hundieron en un profundo pesimismo la contemplación del futuro económico del país y el propio.
- \* La recesión de la *economía real*, impuesta imperativamente desde las valoraciones de familias y empresas y que se manifiesta en el retroceso espectacular de la demanda nacional, como consecuencia de la caída histórica del consumo de las familias y el desplome de las inversiones que arrastrarían a la producción, la renta y el empleo. La recesión económica no mejoraría los desequilibrios de la economía: la inflación se estancaría en el entorno del 5%, dos puntos superior a la europea. El déficit público subiría por encima del 7% del PIB y el mercado de trabajo, con crecimientos salariales superiores a los aumentos de productividad aparente del trabajo, intensificarían el desempleo. Sólo el comercio exterior presentaría un comportamiento positivo favorable con un crecimiento de la exportación y una caída de las importaciones que aportarían la fuerza precisa para detener la recesión en -1% del PIB, a pesar del descenso del 3,6% de la demanda interna.

La superación de la etapa recesiva y la llegada de la recuperación de la economía española necesitaba, así, en primer lugar, de un cambio de la *coyuntura europea* que eliminara el factor recesivo de la economía alemana y superara la crisis del SME cuyas incertidumbres habían agudizado la recesión. Ese cambio de la coyuntura europea y de su economía central (Alemania) ha llegado en 1994. En segundo lugar, resultaba necesario disponer de una expectativas de familias y empresas menos pesimistas, capaces de animar los gastos de consumo y las inversiones. *Esta condición no se ha cumplido plenamente aún*. Los indicadores que recogen la situación de las expectativas de consumidores y empresarios no permiten afirmar que la economía española haya alcanzado su recuperación psicológica. Esos indicadores de opinión mantienen los gastos de consumo de familias y la inversión de las empresas en valores negativos en el año actual, si bien cercanos al crecimiento cero respecto de 1993. Lo que deja abandonada la recuperación a las solas fuerzas del sector exterior cuyos valores limitan, por ahora, un crecimiento económico positivo del orden del 1,7%. Esa es la magnitud que puede defenderse como indicador de la recuperación española en el año actual.

Una recuperación amenazada por los desequilibrios: el interno de precios (apreciado por la inflación) que no logra reducirse a niveles europeos y el del sector público (apreciado por su déficit) que permanece en la frontera del 7%. Intensificar y extender la recuperación con estos pasivos poderosos de la inflación y el déficit público resultará una tarea imposible. Lograr, en consecuencia, un equilibrio macroeconómico constituye, así, la primera y fundamental exigencia para una recuperación duradera.

- 2ª) Por otra parte, consolidar la recuperación exige definir y aplicar una *política de competitividad* con la que no contamos y que requiere actuar en seis escenarios diferentes y aplicar las medidas correspondientes para lograr la estabilidad económica mediante la mezcla afortunada de una política presupuestaria estricta y de una política monetaria más flexible que permita asentar tipos de interés menores; liberalizar y extender la competencia en los mercados financieros que permitan reducir los tipos de interés; reformar el mercado de trabajo a partir

de su nueva regulación que se orienta en la dirección correcta pero que resulta demasiado tímida y corta en regulaciones fundamentales; asegurar la competencia y vigilar los precios en los mercados de materias primas y, especialmente, en el precio de la energía tan mal enfocado en el PEN vigente; liberalizar y dotar de mayor competencia a los mercados de servicios; conseguir una mayor eficiencia en el gasto público y en la imposición; prestar la debida atención a la innovación tecnológica y a las mejoras del capital humano y comercial y, en fin, favorecer la competitividad de las empresas ganada con la diferenciación de sus productos y la segmentación de los mercados en los que éstas operan.

## DESEQUILIBRIOS MACROECONOMICOS Y CONVERGENCIA REAL

---

*José Luis Raymond*

**E**l objeto de esta breve nota es llamar la atención sobre un aspecto relevante de la convergencia real de la economía española con respecto a la europea. En concreto, acerca de la contribución de las condiciones de estabilidad macroeconómica al crecimiento económico a largo plazo. Organismos supranacionales tales como la OCDE o el FMI muestran consenso sobre la necesidad de que un país muestre convergencia nominal como base sobre la que sustentar la convergencia real. Este consenso suele ser compartido por la mayor parte de gobiernos occidentales. A nivel académico, empero, sólo trabajos recientes han aportado una sustentación empírica al respecto. La exposición que sigue, en primer lugar, presenta la evolución de la convergencia real en los países de la Unión Europea en un horizonte temporal dilatado, 1960-1993, para, seguidamente, discutir la relación entre convergencia real y nominal, con especial referencia a la economía española.

### **Evolución de la convergencia real en los países de la Unión Europea.**

El análisis de la convergencia real por países ha sido objeto de numerosos artículos en la literatura sobre crecimiento. El modelo neoclásico de crecimiento prevé convergencia en los niveles de PIB per cápita entre países, y esta optimista previsión parecía, en general, estar de acuerdo con la evidencia empírica de las décadas de los cincuenta y sesenta. No obstante, la primera crisis del petróleo de 1973-1974, representó en muchos casos una interrupción de este proceso. Ello es, cuanto menos, cierto para los países de la OCDE y también lo es para los países que actualmente forman la Unión Europea.

En efecto, el gráfico núm. 1 muestra la evolución en el período 1960-1993 de la desviación standard del logaritmo del PIB per cápita en paridades de poder de compra de los países de la Europa de los Doce. Es el indicador conocido con el nombre de "convergencia sigma". Este indicador, por definición, adoptaría un valor "cero" si todos los países se comparan disfrutasen del mismo nivel de PIB per cápita, en cuyo caso la dispersión de renta entre países sería nula. Por contra, cuanto más elevado sea el índice, mayores son las disparidades entre países.

A la vista de la información que el gráfico núm. 1 proporciona, se aprecia con claridad una fase de intensa convergencia en los sesenta, que concluye a principios de los setenta. A grandes rasgos, la finalización de esta fase de convergencia podría identificarse con la primera crisis del petróleo y sus efectos más negativos que se manifestaron sobre las economías más pobres, incluida España, a partir de 1975. El período 1977-1986 es una fase de interrupción de la convergencia, con cierta tendencia a incrementarse las divergencias en el subperíodo 1982-1986. Esta es una fase recesiva que afectó con mayor intensidad a las economías peor situadas de la actual Unión Europea. Finalmente, la fase expansiva que se registra a partir de 1986 va acompañada de un suave proceso de convergencia. En cualquier caso, la intensidad de la

convergencia 1986-1993 es mucho más débil que la de los sesenta, tal como puede apreciarse al comparar la pendiente de la evolución del índice de convergencia.

Cuando la economía española se analiza considerando este dilatado horizonte temporal, son indudables los éxitos conseguidos. Remontándonos al lejano Plan de Estabilización de 1959, la posición relativa de España en términos de PIB per cápita en paridades de poder de compra con respecto a la media de los países de la Unión Europea aparece reflejada en el gráfico núm. 2. En este gráfico se comprueba que partiendo de un índice de 58.3 en 1960, la renta per cápita media de la economía española alcanza un máximo de 79.2 en 1975. Esta es, precisamente, la etapa expansiva de los sesenta. En el período recesivo 1975-1985 la posición relativa de la economía española se deteriora, para iniciar una nueva fase de aproximación a Europa en la expansión 1986-1992, que concluye en este año con la fuerte recesión de 1993. Esta es una regularidad empírica que parece afectar, no sólo a España, sino también a los demás países más pobres de la Unión Europea. Los períodos expansivos suelen ser fases de acortamiento de distancias, mientras que en las fases de lento crecimiento las distancias tienden a ampliarse.

No obstante, una regularidad empírica no debe tomarse como un fatalismo histórico. Aparte de cierta proclividad de la economía española a sobrereaccionar a las expansiones y a las recesiones, ligada en parte a la propia estructura productiva diferencial, multitud de factores condicionan la convergencia real, parte de los cuales están ligados a la propia política seguida, tales como el stock de infraestructuras que depende de la inversión pública, el capital humano condicionado por la política educativa, o el capital privado y el nivel tecnológico existente, en buena medida ligados a los flujos de inversión pasados. Y probablemente, aunque menos frecuentemente citada en los estudios sobre crecimiento, la convergencia real también depende de la convergencia nominal, o condiciones de estabilidad macroeconómica, extremo al que se dedica la siguiente sección.

### **Inestabilidad y crecimiento.**

Si bien la preocupación reiterada de organismos supranacionales ha sido, y es, tratar de lograr la estabilidad como condición necesaria para garantizar el crecimiento económico sostenido, no es infrecuente la afirmación de que una relajación de la política económica puede permitir intercambiar estabilidad por crecimiento. Esta es la lógica que implícitamente subyace a la tradicional curva de Phillips que supone una relación inversa entre tasa de inflación y tasa de paro. El trabajo inicial de Phillips, publicado a finales de los cincuenta, ha originado desde que vio la luz impresa una abundante literatura y ha inspirado las políticas de "stop and go", relativamente populares en los años sesenta.

A muchos economistas les resultaba sospechoso que de forma persistente la política económica pudiese intercambiar paro por inflación. A nivel teórico, la principal objeción a la curva de Phillips es que supone que los agentes económicos nunca aprenden acerca de la inflación. Si en un contexto de aceleración inflacionista las expectativas de inflación se forman con racionalidad, la denominada curva de Phillips ampliada puede llegar a convertirse en vertical. Es decir, a largo plazo no existe sustituibilidad alguna entre paro e inflación. A nivel empírico, la experiencia de distintos países en los setenta, y de la economía española en particular, ha sido la de una mayor tasa de paro acompañada de una mayor inflación, circunstancia que constituye una refutación de que sea posible intercambiar de forma permanente paro por inflación.

GRAFICO NUM. 1

COEFICIENTE DE DISPERSION DEL PIB <sub>pc</sub> PPC DE LOS PAISES DE LA EUROPA DE LOS DOCE

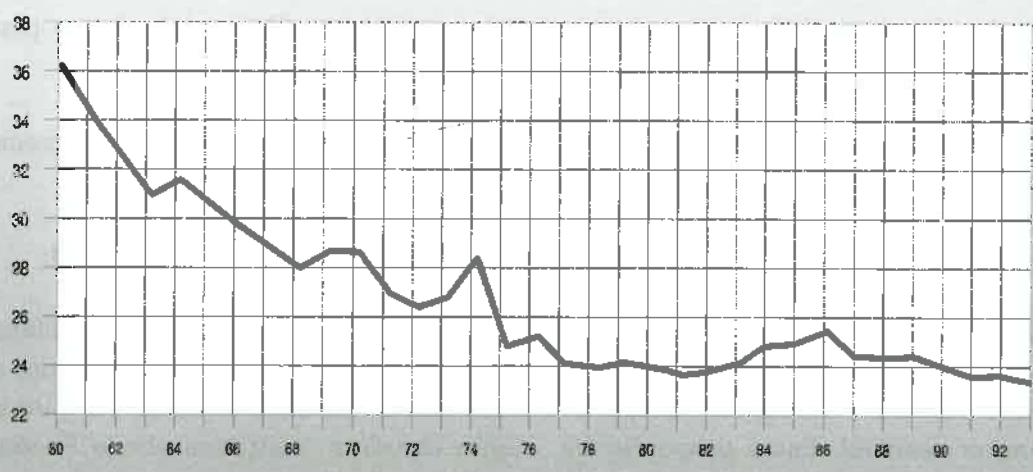
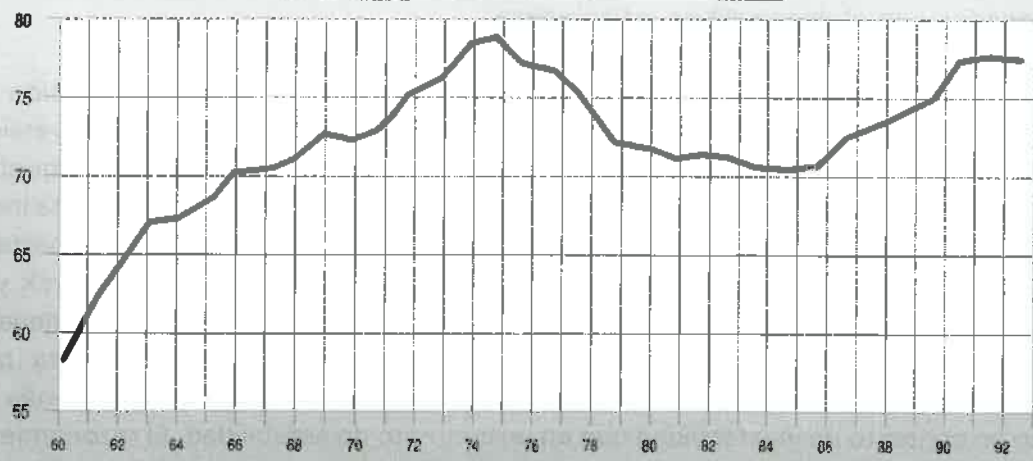


GRAFICO NUM. 2

PIB<sub>pc</sub> DE ESPAÑA FRENTE A PIB<sub>pc</sub> MEDIO DE LA UE (Media UE = 100)





En síntesis, no es posible a largo plazo intercambiar paro por inflación. En este horizonte temporal puede ser más adecuado considerar ambos objetivos como complementarios en lugar de sustitutivos. Ello es especialmente cierto en economías abiertas como la española que deben competir y en las que el tipo de cambio se adapta con desfase a la inflación diferencial, o incluso no se adapta cuando entran en juego los movimientos de capital potenciados por el diferencial de tipos de interés, como lo prueba nuestra experiencia con anterioridad a las devaluaciones de finales de 1992.

De hecho, la convergencia real depende del crecimiento diferencial a largo plazo, y este crecimiento a su vez depende:

- a) De la utilización de inputs medida por la tasa de inversión, expresiva del crecimiento del stock de capital, y por el crecimiento de la población ocupada.
- b) Del crecimiento de la productividad total de los factores o factor residual.

Siguiendo la descomposición clásica de Solow, en un horizonte temporal dilatado, según estimaciones alternativas, la contribución de estos dos componentes al crecimiento suele estar acotada entre un 30 y un 50 por 100 para la utilización de inputs y entre un 70 y un 50 por 100 para el factor residual. Estas proporciones, según estudios realizados por la Fundación FIES, también operan en el caso de la economía española. La pregunta que seguidamente se plantea es determinar cual puede ser la contribución de la estabilidad macroeconómica a estos dos componentes.

En primer lugar, ¿qué se entiende por estabilidad macroeconómica y cuales son sus efectos sobre la utilización de inputs? Fischer, en diversos trabajos (véase, por ejemplo, Fischer 1993), señala que un marco macroeconómico puede considerarse estable cuando la inflación es baja y predecible, los tipos reales de interés son los apropiados, la política fiscal es estable y sostenible, el tipo de cambio es competitivo y predecible y el saldo de la balanza de pagos se percibe como viable y sostenible. En este contexto, en general, un indicador global de estabilidad puede estar constituido por la tasa de inflación, dado que los otros tipos de desequilibrios suelen estar correlacionados con el desequilibrio inflacionista.

En cuanto a los efectos de la inestabilidad macroeconómica sobre la utilización de inputs, algunos autores como Fischer han señalado un efecto negativo sobre la tasa de inversión, debido a la incertidumbre que la inflación genera. Es decir, un marco de inestabilidad aumenta el riesgo de las decisiones de inversión y de contratación de empleo, en la medida en que esta inestabilidad genere expectativas de adopción de paquetes estabilizadores posteriores que comporten un coste de ajuste por parte de las empresas. (Véase, por ejemplo, Pindyck 1988 y Pindyck y Solimano 1993). Si un marco macroeconómico inestable no es sostenible en el largo plazo, lleva el germen de ulteriores estabilizaciones. Por otro lado, la decisión de invertir comporta planes que generalmente son irreversibles sin incurrir en un apreciable coste, por lo que es más arriesgado invertir en un contexto de inestabilidad que en un contexto de estabilidad. El razonamiento admite matizaciones. No obstante, la evidencia aportada por Fischer, así como la que se deriva de algunos estudios efectuados en el seno de FIES, parece apuntar en el sentido señalado.

Con relación a la economía española, los elevados déficit del sector público y la explosividad potencial de la deuda, junto a los elevados tipos reales de interés que el desequilibrio de las

finanzas públicas potencia, aspectos ya comentados en Cuadernos del pasado mes de Julio-Agosto, constituyen un indicador de inestabilidad. Otro es la inflación diferencial con respecto a los países centrales de la Unión Europea. Finalmente, el déficit exterior de la economía española es una variable que si bien tiende a corregirse en las fases contractivas, en las expansiones suele de nuevo a aflorar como problema. Mejorar la competitividad y reducir los tipos reales de interés, lo que a su vez exige la corrección del desequilibrio público y la atenuación de la tasa de inflación, son pues factores que en el medio y largo plazo contribuyen a la potenciación de la inversión, al despejar incógnitas sobre la sostenibilidad de la política económica.

Con respecto a la posible acción negativa de la inestabilidad sobre el crecimiento de la productividad total de los factores, que como previamente se ha indicado es uno de los principales motores del crecimiento global de la economía, este es un extremo sobre el que Fischer ha insistido con reiteración y que trabajos de la Fundación FIES tienden a confirmar. La relación negativa entre crecimiento de la productividad total de los factores y tasa de inflación se podría razonar en los siguientes términos:

- a) La inflación como expresiva de rigideces económicas. Son precisamente las economías más rígidas y con mayores conflictos distributivos aquellas que tienden a experimentar mayores tasas de inflación. Desde esta óptica, la inflación actuaría como una variable "proxy" de estas rigideces económicas.
- b) Asociación entre nivel de inflación y variabilidad de la inflación, con la consiguiente incertidumbre y el desvío de recursos de actividades productivas hacia actividades que tratan de protegerse de la inflación.
- c) Asociación entre nivel de inflación e impredecibilidad de la inflación, lo que puede ocasionar errores asignativos en un contexto en el que la mayor parte de decisiones de inversión se adoptan sobre la base de expectativas de precios. Es decir, una inflación más alta es a la vez una inflación más variable y más impredecible, lo que puede restar contenido informativo a los precios cara a su función orientadora de la asignación de recursos.
- d) Efectos de la inflación sobre el trasvase de recursos del sector que produce bienes comercializables al sector que produce bienes no comercializables (es decir, del sector industrial, expuesto a la competencia exterior, al sector protegido), con la consiguiente reducción en la evolución de la productividad total de los factores, dado que el crecimiento de la productividad es menor en el segundo sector que en el primero. La experiencia de la economía española hasta las devaluaciones de verano de 1992 es ilustrativa al respecto. En un contexto de inflación diferencial positiva, y si el tipo de cambio no se ajusta, el sector protegido puede trasladar con facilidad costes a precios. No obstante, el sector que produce bienes comercializables se enfrenta ante la espada de unos costes crecientes y la pared de unos precios que en buena medida se hallan condicionados por la competencia exterior. La rentabilidad relativa de producir bienes comercializables decrece, lo que origina un proceso de desindustrialización en un contexto de inflación dual. Es decir, la inflación diferencial suele llevar asociada una mayor dualidad de la inflación, que tiende a traducirse en una progresiva pérdida de peso del sector industrial. Dado que el crecimiento de la productividad es mayor en el sector expuesto a la competencia exterior que en el protegido (los cortes de pelo se efectúan con similar

tecnología en la actualidad o hace cincuenta años, mientras que éste no es el caso de la industria automovilística), el cambio en la estructura del output aparejado a la inflación diferencial y dual puede conducir a una pérdida de crecimiento de la productividad.

En efecto, abundando en esta idea, la combinación de apertura económica, tipos de cambio fijos e inflación diferencial positiva, tiene efectos muy negativos sobre el sector industrial, dada la siguiente cadena causal:

Por un lado, la evolución de costes en ambos sectores viene fundamentalmente determinada por la inflación global. Así, la evolución de los salarios en el sector servicios (sector no comercializable o protegido) y en el sector industrial (sector expuesto a la competencia exterior) es muy similar. Además, parte del output del sector protegido constituye un input del sector industrial. Por tanto, con inflación diferencial frente al exterior, el sector industrial se enfrenta también ante unos costes diferenciales, cuya única vía de compensación es el comportamiento de la productividad.

Por otro, el sector expuesto a la competencia exterior sólo puede incrementar sus precios en un porcentaje determinado por la inflación exterior corregida por el tipo de cambio. Ello se traduce en una progresiva pérdida de rentabilidad y puede originar un proceso de desindustrialización.

Estimaciones efectuadas para el caso de la economía española de la evolución en los últimos veinticinco años del grado de apertura en los sectores expuesto a la competencia exterior y protegido, son indicativas de que mientras en el caso del sector industrial la elasticidad de los precios nacionales frente a los precios exteriores expresados en pesetas es una elasticidad creciente, sobre todo, a partir de 1986, en el caso del sector servicios esta elasticidad ha permanecido prácticamente estable desde principios de la década de los setenta. Es decir, la competencia exterior ha penetrado en el sector industrial, disciplinando el comportamiento de sus precios, mientras que con relación al sector servicios, debido en parte a la propia naturaleza de su output y debido en parte a las reglamentaciones existentes, esta competencia exterior ha tenido efectos muy limitados. Como ilustración, en el período 1970-1986, el crecimiento medio del deflactor del PIB industrial fue de un 12.0 por 100, y el crecimiento medio del deflactor del PIB servicios se situó en el 14.5 por 100. La diferencia en estos años es, por tanto, de 2.5 puntos porcentuales. En el período 1986-1993 las respectivas tasa de inflación fueron de un 2.8 por 100 y de un 8.0 por 100, con una diferencia de 5.2 puntos porcentuales.

El extremo a subrayar es que el deficiente funcionamiento del sector protegido de la competencia exterior repercute sobre el sector expuesto a la competencia, que debe afrontar unos costes crecientes y unas también crecientes dificultades para su traslación a precios, ineficiencias asignativas que resultan acrecentadas con la inflación. Por otro lado, el sector público es responsable, directa o indirectamente, de una importante porción de la prestación de servicios.

Es cierto que en tales circunstancias es factible la utilización del tipo de cambio como variable de ajuste. No obstante, existen dos tipos de dificultades para el empleo continuado de esta política: En primer lugar, la economía española, al igual que los demás países de la Unión Europea, tiene asumidos ciertos compromisos en términos de estabilidad cambiaria. En segundo lugar, la propia devaluación genera mayor inflación. Una economía debe tratar de evitar caer en la espiral de inflación diferencial que conduce a la devaluación, que a su vez impulsa mayor inflación.

En síntesis, la inestabilidad macroeconómica, al generar incertidumbre, puede afectar a la tasa de inversión, a la vez que, a través de diversos mecanismos, provocar distorsiones asignativas que se traducen en un menor ritmo de crecimiento de la productividad, que es uno de los principales motores del crecimiento y, por tanto, de la convergencia real. La evidencia disponible para España, así como para el conjunto de países de la Unión Europea, apunta en el sentido señalado.

#### **Consideración final.**

La experiencia de elevada inflación, acumulación de paro y lento crecimiento del período 1975-1985, fase en que la economía española diverge de la europea, obliga a reflexionar sobre el papel de las condiciones de estabilidad macroeconómica sobre la convergencia real. Los efectos de la primera crisis del petróleo sobre la economía española fueron muy negativos en parte porque los agentes económicos no aceptaron la pérdida de renta real que ello representaba, lo que condujo a una espiral inflacionista y a la necesidad de un estricto plan de estabilización en 1977, con un indudable coste de ajuste.

Situados a mediados de 1994, España, en gran parte impulsada por las economías europeas, está saliendo de una intensa recesión. Una regularidad empírica ya comentada es que nuestro país tiende a sobrerreaccionar en las recesiones y, de igual forma, a crecer de forma más intensa en las expansiones que la media europea. Ello abre las expectativas de un crecimiento diferencial positivo y, por tanto, de una nueva fase de convergencia real. No obstante, para que el crecimiento sea duradero, la economía española debe crecer de forma equilibrada. En otro caso, los logros de hoy podrían constituir los fracasos del mañana.

#### **REFERENCIAS.**

---

- Fischer, S. (1993), "The role of macroeconomic factors in growth", *Journal of Monetary Economics*, vol 32, nº 3, págs. 485-512

- Pindyck, S. (1988), "Irreversible investment, capacity choice and the value of the firm", *American Economic Review*, 79, págs. 969-985

- Pindyck, S. y Solimano, A. (1993), "Economic instability and aggregate investment", *NBER, Macroeconomics Annual*, págs. 259-303

## LA MODESTA POSICION COMPETITIVA DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA

---

*Carmela Martín*  
*Fundación FIES y Universidad Complutense*

### 1. Introducción.

**R**ecientemente se ha publicado la decimocuarta edición del World Competitiveness Report (WCR) que elabora el World Economic Forum. Conforme al diagnóstico de este informe sobre la competitividad, España ocupa el lugar 18, entre los países de la OCDE y se sitúa en el puesto 25 dentro de la lista conjunta de 41 países que, por primera vez, se ha elaborado en esta edición del Informe.

Dado el notable revuelo que ha producido la noticia en los medios de comunicación, y, en particular, las imprecisiones e incluso errores notorios que han aparecido en las portadas de algunos periódicos, quizá merezca la pena hacer un examen algo más pausado tanto de los resultados del Informe como del método utilizado para su obtención, a fin de reflejar más fielmente su significado y alcance. Con este propósito, en este breve artículo se expondrá, en primer término, el concepto de competitividad que subyace en el WCR; en segundo término, se describirá el procedimiento que en él se emplea para obtener y conjugar la información de base utilizada en la elaboración del índice global de competitividad sobre el que se efectúa la ordenación de países; y finalmente, se presentará una evaluación de la posición competitiva de España.

### 2. El concepto de competitividad según el WCR.

En el informe elaborado por el World Economic Forum se considera que la competitividad es: "la habilidad de una empresa o país para generar mayor riqueza que sus competidores en los mercados mundiales" (pág. 18). Esta definición tan general se concreta en los ocho grandes factores de competitividad que se indican a continuación.

#### 1) *Potencial económico nacional.*

Balace de indicadores demostrativos de la situación macroeconómica en los últimos años, así como del esfuerzo inversor y el grado de competencia en el funcionamiento del mercado nacional.

#### 2) *Internacionalización.*

Medida de la integración del país, a través del comercio y la inversión internacional básicamente, en los mercados internacionales; lo que se considera positivamente asociado con su capacidad competitiva.

**3) Gobierno.**

Valoración global de la actuación del Gobierno, cuya intervención, se considera en el informe, debe minimizarse.

**4) Financiación Alude a la eficiencia del sistema financiero del país.**

**5) Capacidad de gestión empresarial (management).**

Evaluación conjunta de la eficiencia de los gestores de las empresas atendiendo especialmente a su habilidad para innovar y adaptarse a los cambios en el entorno competitivo.

**6) Infraestructuras.**

Hace referencia al equipamiento de infraestructuras, particularmente las de transportes y telecomunicaciones, así como al reciclado de recursos y preservación del medioambiente.

**7) Ciencia y Tecnología.**

Engloba diversos indicadores demostrativos de la capacidad del país para generar tecnología propia y adaptar eficientemente las innovaciones realizadas en otros países, lo que se considera un ingrediente esencial de la competitividad.

**8) Capital humano.**

Evaluación de la fuerza laboral atendiendo no sólo a su entidad sino también, y sobre todo, a su cualificación y motivación en el desempeño de su puesto de trabajo.

En suma, en el Informe subyace una visión de la competitividad muy completa, donde la capacidad competitiva de un país es considerada como la resultante de su dotación de recursos productivos entendidos en una acepción amplia (trabajo, capital físico, capital humano, tecnología) y de la habilidad del conjunto de sus agentes económicos y sociales, y sobre todo de las empresas, para utilizarlos eficientemente, así como para ampliarlos a través del comercio y la inversión internacional.

Como ya he afirmado, y argumentado con más detalle en otro lugar (véase Martín, 1993), esta aproximación a la competitividad me parece, en términos generales, correcta. Lo que, no obstante, resulta más discutible es el procedimiento utilizado por los autores del Informe a la hora de llevar a la práctica este concepto de competitividad.

### **3. El procedimiento utilizado en el WCR para diagnosticar la posición competitiva de los países.**

Cada uno de los ocho factores de competitividad enunciados en el apartado precedente, engloba una serie de indicadores que, por lo demás, se va ampliando en cada nueva edición del Informe<sup>(1)</sup>.

Estos indicadores son de dos tipos: cuantitativos, obtenidos básicamente de Estadísticas elaboradas por los países correspondientes y organismos internacionales, y cualitativos, recabados a través de cuestionarios enviados a una muestra de ejecutivos de todos los países de referencia del análisis, cuyo número -por cierto variable en cada Informe- ascendió este año a 2.851<sup>(2)</sup>. Los indicadores cuantitativos incluyen, tanto datos del año de referencia del Informe (en su defecto, el más reciente disponible) como de un período anterior, es decir, en este último caso, reflejan la variación de las variables en los años precedentes. Por su parte, los indicadores cualitativos recogen las opiniones de los encuestados tanto con respecto a la situación presente como en relación al futuro próximo.

Como es evidente, éste no es lugar para detallar la enorme relación de indicadores, de uno y otro tipo, incorporados en la elaboración de la medida global de competitividad, con la que se determina la posición competitiva de los países. No obstante, parece conveniente señalar algunos de los rasgos que se pueden detectar, tras examinar con cierto detenimiento dicha relación de indicadores.

A este respecto, lo primero que habría que considerar es la notable presencia que tienen las variables cualitativas, por cuanto ello implica sobre el grado de subjetividad que incorporan los resultados del Informe. Este hecho, invitaría a interpretar los datos con cautela, máxime si se añade a lo anterior que en el Informe nada se dice sobre el proceso de selección de la muestra de ejecutivos encuestados ni, por consiguiente, acerca de su grado de representatividad en los distintos países. Téngase en cuenta que, si se distribuye el número de cuestionarios a ejecutivos utilizados (2.851) entre los países de referencia (44)<sup>(3)</sup> se obtiene que el diagnóstico sobre la posición competitiva de cada país en lo que concierne a los indicadores cualitativos se fundamenta únicamente en la opinión de 65 personas, por término medio; con seguridad muchas menos en el caso de algunos países.

Un segundo hecho, detectable en la relación de indicadores incluidos en el Informe, en este caso en los de carácter cuantitativo, es la existencia de un notable grado de desfase en buena parte de ellos. Por tanto, a la hora de interpretar los resultados del Informe, que -no se olvide- se presenta como el diagnóstico de la competitividad de los países en el año 1994, se encuentran, con mucha frecuencia, datos con un desfase de dos y tres años.

<sup>(1)</sup> Efectivamente, en el Informe correspondiente al año 1992, ascendían a un total de 330, en el de 1993 se elevaron a 371 y en la presente edición ya son 381.

<sup>(2)</sup> Según se indica (véase la página 22 del Informe), éste es el número de cuestionarios contestados del total de 16.500 que fueron enviados.

<sup>(3)</sup> Aunque la ordenación se presenta finalmente para 41 países, puesto que Bélgica y Luxemburgo se tratan conjuntamente y Rusia y China no figuran integrados con el resto.

Por último, un tercer rasgo de la relación de variables incorporadas en la medición de la competitividad que conviene tener presente es la muy distinta naturaleza de los indicadores. Como ilustración considérese el contraste que existe entre los dos siguientes: el "PIB/per cápita" y "el número de asesinatos y robos con arma denunciados por cada 100.000 habitantes".

A la luz de estos hechos, demostrativos de la gran diversidad que existe en los grados de relevancia y fiabilidad en el amplio conjunto de indicadores incluidos en el análisis, se hace evidente la importancia que tiene conocer el procedimiento utilizado en el informe para llegar al indicador global de competitividad en que los autores basan la elaboración de la ordenación de países que presentan.

Pues bien, a este respecto hay que señalar, y lamentar, que la información que proporciona el WCR sobre el método que se ha aplicado para procesar la información es claramente insuficiente. En particular, se echa en falta una descripción de la estructura de ponderaciones que se ha utilizado para calcular los valores medios de todos los indicadores adscritos a cada factor de competitividad de cuya conjunción resulta el "ranking" de países.

Además, como se demostró en Fernández (1993) el método de la desviación standard, que utilizan los autores del Informe para construir dicho "ranking" adolece de una importante limitación, a la que no se hacía mención en ediciones anteriores, pero sí es referida en el que se acaba de publicar. Esta limitación, que es imprescindible tener presente para una adecuada interpretación de los resultados, consiste en que la posición competitiva atribuida en el Informe a un país específico (sea España) en el marco de un área de países determinada (sea la OCDE), no puede extrapolarse directamente si se altera el ámbito de países de referencia; ello es así, tanto en los casos en que dicho marco se hace más pequeño (por ejemplo si se reduce a los países de la Unión Europea) como en aquellos otros en que, por el contrario, se amplía (por ejemplo con la adición de países no miembros de la OCDE).

En la medida que en el Informe de 1994 se ofrece, por vez primera, una ordenación única de los países según su posición competitiva -antes se elaboraban dos: una para los países pertenecientes a la OCDE y otra para el resto- este asunto metodológico adquiere una importancia especial, pues como se indica con insistencia en el propio Informe, no permite establecer una comparación directa entre la situación competitiva de los países en este año y el precedente (véase página 49). No obstante, este problema queda en parte solventado, puesto que para permitir la comparación de los resultados de 1994 con los de los Informes referidos a los años precedentes, se ofrece información sobre el puesto que ocuparía cada país, según sus puntuaciones en los ocho factores de competitividad, y también en función de la conjunción de todos ellos, cuando el "ranking" de 1994 se elabora distinguiendo, igual que se hacía en las ediciones anteriores del Informe, dos grupos de países (OCDE y no-OCDE). De cualquier modo, en el resto de ordenaciones de países, referidas a los indicadores más específicos que conforman esos ocho grandes factores, el problema de comparabilidad entre los datos de 1994 y los de años anteriores persiste.

#### **4. La posición competitiva de la economía española.**

Una vez que se han puesto de manifiesto, las principales características metodológicas del WCR, pasemos ahora a hacer una síntesis de los resultados que en él se ofrecen sobre la competitividad relativa de nuestra economía.



Como ya se señaló con anterioridad, el WCR presenta, por primera vez, un "ranking" consolidado de la competitividad de 41 países, en el que España ocupa el puesto 25 (véase gráfico núm. 1).

Cuando se indaga en las razones que han dado lugar a una posición tan poco brillante, se detecta que, con respecto a los ocho grandes factores de competitividad contemplados en el Informe, los aspectos más débiles se encuentran en: la financiación, la actuación gubernamental y la capacidad de gestión empresarial.

Si se prosigue la búsqueda de los motivos que explican la escasa competitividad, y, para ello, se examinan las ordenaciones de países correspondientes a todos y cada uno de los indicadores adscritos a los ocho grandes factores referidos, se consigue una imagen más precisa de los rasgos de nuestra economía que, a tenor del WCR, constituyen un mayor obstáculo para su competitividad. Entre ellos, se encuentran todos los indicadores expresivos de la especial gravedad que ha tenido la recesión económica en nuestro país. Ahora bien, también merecen ser destacados todos los indicadores demostrativos de la existencia de enormes deficiencias en las políticas de recursos humanos, de desarrollo tecnológico y de relaciones internacionales, desarrolladas por los directivos de las empresas, así como los que tienen que ver con la actitud de los trabajadores, sobre todo su reducida motivación y elevado grado de conflictividad. A ello cabe añadir las deficiencias en la política presupuestaria y en la gestión administrativa del Gobierno (véase la página 180).

Tras analizar la situación presente, la pregunta que surge es: ¿qué supone esta situación respecto a la de años precedentes?

Pues bien, antes de responderla interpretando correctamente los resultados del Informe, parece oportuno llamar la atención sobre los disparates que han publicado algunos periódicos diarios al respecto, siendo el más claro exponente de lo que se acaba de afirmar en un diario madrileño que, en portada, hace unos días la siguiente aseveración: "El último informe del Foro Económico Mundial sobre competitividad ha creado auténtica alarma en los más diversos sectores políticos, económicos y sociales de España. Según este estudio nuestra nación ha descendido en un año seis puestos en el "ranking" de países competitivos".

Desde luego, es lamentable que un periódico de amplia difusión transmita en portada una información cuya falsedad se comprueba con sólo leer las primeras páginas del Informe. Efectivamente, como ya se dijo en el apartado anterior, el hecho de que el Informe del Foro Económico Mundial de 1994 elabore, a diferencia de ediciones anteriores, un "ranking" para todos los países (miembros y no miembros de la OCDE), hace incorrecta su comparación directa con los "rankings" elaborados en los Informes precedentes. Ello es posible, sin embargo, si se examinan las tablas complementarias y homogéneas, que se publican en el Informe junto al diagnóstico de la situación competitiva de cada país en el año en curso. En concreto, para el caso de España esta comparación temporal aparece en la página 181 del Informe, y aquí se ha reproducido, con fines clarificadores en el gráfico núm. 2.

Como puede apreciarse, entre 1993 y 1994, España ha mejorado un puesto en la clasificación correspondiente a los países de la OCDE, pasando del lugar 19 al 18. Es razonable admitir que la mejora de competitividad es modesta, sobre todo si tenemos en cuenta que todavía sitúa a nuestro país en el grupo de los rezagados. En cualquier caso, lo que es innegable es que se trata

GRAFICO NUM. 1

ORDENACION DE PAISES SEGUN SU COMPETITIVIDAD EN 1994

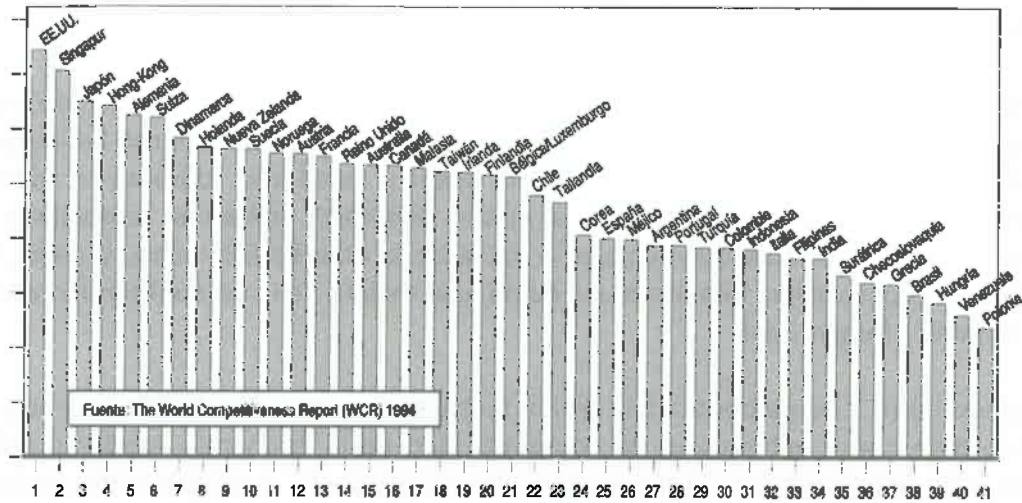
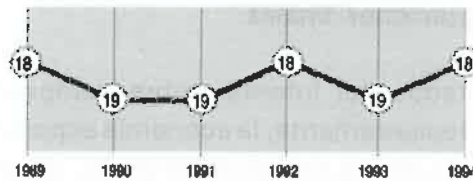


GRAFICO NUM. 2

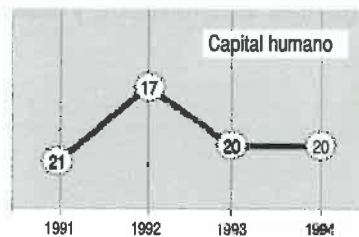
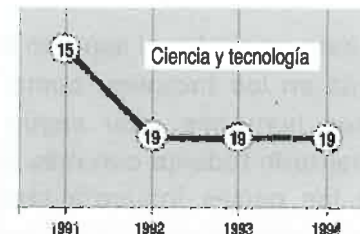
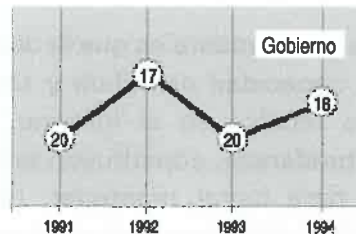
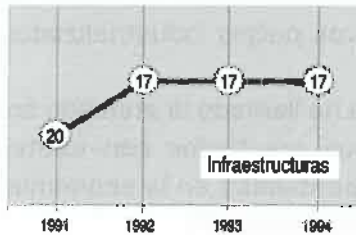
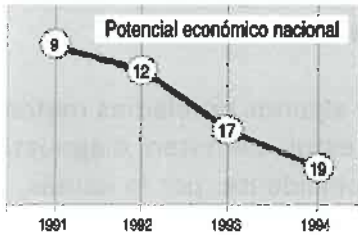
EVOLUCION DE LA COMPETITIVIDAD DE ESPAÑA EN EL MARCO DE LOS PAISES DE LA OCDE



INDICADOR GLOBAL DE COMPETITIVIDAD



FACTORES DE COMPETITIVIDAD



Fuente: The World Competitiveness Report, 1994.  
 Nota: Los números que figuran en los gráficos indican la posición de España en la ordenación de países de la OCDE, según cada factor de competitividad.

de una mejora, y en modo alguno de un alarmante deterioro como, con una total tergiversación de los hechos, se difundió, entre otros lugares, en el referido diario.

Por lo demás, los indicadores coyunturales de la competitividad, como el tipo de cambio efectivo real, que elaboran los organismos oficiales, reflejan inequívocamente las ganancias de competitividad-precio que han tenido lugar en nuestra economía durante el último año. Efectivamente, tanto la moderación de los costes laborales unitarios (propiciada por los incrementos de productividad inducidos por la caída de la ocupación) como, y sobre todo, las devaluaciones de la peseta han supuesto una sustancial mejora de la competitividad en términos del tipo de cambio efectivo real.

En el gráfico núm. 2 se da constancia de los factores que, según el WCR, han actuado bien como freno o bien como estímulo de la competitividad de la economía española durante los últimos años. Así, al margen del "potencial económico nacional", cuyo grave deterioro se debe a la recesión, entre los factores que se revelan como mayor obstáculo de la mejora de la competitividad destaca el de "Ciencia y Tecnología" con una pérdida de cuatro puestos desde 1991. Por el contrario, entre los factores con efectos positivos en la competitividad sobresale el de "Infraestructuras", respecto del cual la puntuación española se ha elevado en tres puestos durante el mismo período.

## **5. Conclusiones y consideraciones finales.**

De acuerdo con los resultados del Informe sobre competitividad elaborado por el Foro Económico Mundial, publicado recientemente, la economía española ha ganado un puesto durante este año dentro de la ordenación de los países de la OCDE, al ascender al lugar 18. Cuando el "ranking" de referencia son los 41 países que en la presente edición se han incluido en el Informe, España ocupa en puesto 25, por delante de ella se sitúan, además del grueso de los miembros de la OCDE, la mayoría de los nuevos países industrializados del sudeste asiático.

Aunque a lo largo del artículo se ha llamado la atención sobre algunos problemas metodológicos que invitarían a considerar sus resultados con cautela, éstos permiten diagnosticar la existencia de un problema de competitividad en la economía, coincidente, por lo demás, con el que han proporcionado otras investigaciones<sup>(4)</sup>.

A este respecto, el aspecto más preocupante es que la debilidad de nuestra economía es más acusada en los factores, como la capacidad científica y tecnológica y la cualificación de los recursos humanos, que según se recalca en el Informe, y se argumenta en la literatura especializada todavía con más contundencia, constituyen las claves de la estrategia que han de seguir los países industrializados para lograr mantener, no digamos elevar, sus niveles de renta/per cápita reales. Sería deseable, por tanto, que este mensaje central en el Informe, fuera asumido por los agentes económicos y sociales.

---

<sup>(4)</sup> A este respecto, puede consultarse el número 56 de la revista *Papeles de Economía Española*, dedicado monográficamente al análisis de la competitividad de la industria española.

---

## REFERENCIAS

---

- Fernández, Esther (1993): "La posición competitiva de la economía española: una óptica global". *Papeles de Economía Española* núm. 56. Págs. 14-22.

- Martín, Carmela (1993): "Principales enfoques en el análisis de la competitividad". *Papeles de Economía Española* núm. 56. Págs. 2-13.

- World Economic Forum (1994): World Competitiveness Report. 1994. 14ª edición. Ginebra.

## LA IMPARABLE EXPANSION DEL SECTOR PUBLICO EN ESPAÑA

---

*Victorio Valle*  
*José García López*

Uno de los hechos económicos y sociales más relevantes de la joven democracia española es, sin duda, la descontrolada expansión del gasto público, cuyo peso creciente en la economía nacional amenaza con invadir cada vez más la esfera económica privada, dotando al sector público español de un protagonismo preocupante porque su importancia creciente en la economía española no deriva tanto de su función prestadora de servicios públicos necesarios, sino de un volumen cuantioso de gastos de transferencia a los ciudadanos españoles que los hace, cada vez más dependientes del sector público dando pábulo a un comportamiento de los agentes económicos que aspiran más a participar en el "botín" público que a desarrollar todas sus capacidades potenciales para derivar una renta creciente de su actividad productiva obtenida en la noble lid de la competencia, bajo las exigentes normas del mercado.

### **El protagonismo público: los hechos.**

Cuatro rasgos básicos son especialmente destacables, en ese creciente protagonismo del sector público español.

1. Entre 1975 y 1993, España ha sido el país de la Unión Europea que ha experimentado el mayor crecimiento de los gastos públicos no financieros totales, con la excepción de Grecia. En términos de PIB, el gasto público español (vid. cuadro núm. 1) se sitúa en 1993 en las proximidades del promedio de los países más desarrollados de la OCDE, con un 49,1 por cien del PIB, cuando su punto de partida en 1975 (25 por cien del PIB) apenas alcanzaba el 60% de la media de esos mismos países.
2. Tal como muestra el cuadro núm. 2, entre 1978 y 1993 se ha producido un importante crecimiento del empleo público. Mientras que el conjunto de asalariados del sector privado se ha reducido en 523.800, los del sector público ha aumentado en 730.200 personas. Así, mientras que en 1978 había en España 5,1 asalariados privados por uno público, esa proporción en 1993 ha caído al 3,11.
3. Si se tienen en cuenta, no solamente los funcionarios públicos, sino también todos aquellos que como parados y pensionistas, reciben sus ingresos del sector público, el sector privado, 59 percibían sus ingresos del sector público, en 1993 la relación se ha invertido de forma que por cada 100 personas ocupadas privadamente, 116 obtienen sus ingresos del sector público. El índice de dependencia se ha duplicado prácticamente.
4. La clasificación funcional del gasto público que recoge el cuadro núm. 4, muestra el predominio de los gastos orientados hacia la distribución de la renta y de la riqueza, el 60,49 por cien del gasto total tiene esta naturaleza, siendo además la función

redistribuidora la que ha experimentado un mayor crecimiento en el tiempo (13,55 puntos de PIB entre 1975 y 1993).

CUADRO NUM. 1

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO EN LA OCDE

	1975	1993	EVOLUCION (ICE)
			1975/93
Alemania . . . . .	48,9	50,0	11,1
EE.UU. . . . .	34,6	34,4	-2,9
Francia . . . . .	43,5	54,9	115,9
Italia . . . . .	43,2	56,2	130,8
Reino Unido . . . . .	46,3	43,5	-31,2
Canadá . . . . .	40,1	49,8	105,9
Japón . . . . .	27,3	34,0	109,3
Bélgica . . . . .	44,5	58,4	135,1
Dinamarca . . . . .	48,2	62,3	127,6
Grecia . . . . .	26,7	52,7	327,5
Irlanda . . . . .	46,5	44,2	-25,4
Países Bajos . . . . .	52,8	55,8	27,6
Portugal . . . . .	30,3	52,8	270,8
España . . . . .	24,9	49,1	327,0

ICE: Índice de cambio estructural.

Fuente: Cuentas del Sector Público OCDE años 1960 y 1975. Perspectives Economiques de la OCDE Junio 1994, Año 1993.

$$\text{INDICE DE CAMBIO ESTRUCTURAL (I.C.E.)} \frac{V_n - V_{n-a}}{V_n + V_{n-a}} \times 1000$$

5. Por otra parte el sector público es el principal causante de los cambios estructurales que se han producido en la cuenta de la renta disponible de las familias españolas entre 1975 y 1993, tal como muestra el cuadro núm. 5. En ese período, la dependencia económica de las familias españolas, de las prestaciones sociales se ha duplicado y, al mismo tiempo los impuestos directos pagados por las familias se han triplicado. Este elevado protagonismo del sector público español que los hechos anteriormente expuestos destacan, está en la base del déficit público persistente y de naturaleza estructural que padece la economía española.

Todos los analistas de la economía española, señalan la urgente necesidad de embridar el gasto público, en todos los niveles de gobierno, como una exigencia clave del futuro crecimiento económico en un marco de competencia dentro de la Unión Europea.

Sin embargo, como la reiterada experiencia viene demostrando, el convencimiento de que consolidar y moderar el gasto público en España es una condición indispensable para acentuar la convergencia con Europa, no es suficiente para que ésta se produzca. La explosión y descontrol del gasto público tiene tras de sí, en nuestro país, fuerzas importantes que requieren tiempo y voluntad política para su erradicación. En particular, dos aspectos revisten la mayor importancia: de una parte la mentalidad de los ciudadanos españoles con intensa proclividad a

la expansión del gasto público y, de otra, la relajación de la disciplina presupuestaria que permite un excepcional crecimiento del gasto, como los hechos ponen de manifiesto.

**CUADRO NUM. 2**

DISTRIBUCION DE LOS ASALARIADOS 1978/1993 (Miles de personas)			
Ejercicio	Total	ASALARIADOS	
		Sector Público	Sector Privado
1978 .....	8.479,2	1.384,5	7.094,7
1986 .....	7.675,3	1.840,4	5.834,9
1989 .....	8.879,5	1.999,7	6.879,8
1990 .....	9.273,4	2.106,1	7.167,3
1991 .....	9.372,8	2.148,9	7.223,9
1992 .....	9.076,3	2.166,6	6.909,7
1993 .....	8.685,6	2.114,7	6.570,9

Fuente: EPA, INE.

**CUADRO NUM 3**

SITUACION LABORAL DE LA POBLACION ESPAÑOLA 1978/1993 (Miles de personas)								INDICE DE DEPENDENCIA (2)/(1)
Ejercicio	OCUPADOS SECTOR PRIVADO (1)			DEPENDIENTES (2)				
	Asalariados Sector Privado	Ocupados no asalariados	TOTAL	Parados con subsidio	Pensionistas	Asalariados públicos	TOTAL	
1978 ..	7.094,7	3.896,6	10.991,3	435,8	4.656,5	1.384,5	6.476,8	0,59
1986 ..	5.834,9	3.435,8	9.270,7	1.129,6	5.887,0	1.840,4	8.857,0	0,96
1989 ..	6.879,8	3.378,8	10.258,6	1.172,9	6.461,3	1.999,7	9.633,9	0,94
1990 ..	7.167,3	3.305,4	10.472,7	1.306,9	6.627,1	2.106,1	10.040,1	0,96
1991 ..	7.223,9	3.236,6	10.460,5	1.428,0	6.784,6	2.148,9	10.361,5	0,99
1992 ..	6.909,7	3.290,0	10.199,7	1.632,8	6.978,6	2.166,6	10.778,0	1,06
1993 ..	6.570,9	3.151,9	9.722,8	1.933,0	7.181,0	2.114,7	11.228,7	1,16

Fuente: EPA, INE y elaboración propia.

### La actitud de los españoles y el gasto público.

La actitud de los españoles respecto a la responsabilidad económica de los gobiernos responde a la idea de que los ciudadanos esperan que los gobernantes representen un papel activo en la promoción de la economía nacional y de su propio bienestar. Como en tantas otras cosas, la posición española en este terreno acentúa y exagera las características del modelo europeo, bien distinto de los modelos norteamericano y japonés.

CUADRO NUM. 4

DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL GASTO PUBLICO										
(En porcentajes del PIB)										
	1975	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
GASTOS PUBLICOS .....	24,95	42,71	42,14	40,96	41,07	42,56	43,49	45,12	46,32	49,10
1. BIENES PUBLICOS .....	5,09	6,87	6,94	6,66	6,29	6,63	6,38	6,52	6,62	6,70
- Defensa nacional .....	1,74	1,99	2,11	2,21	1,93	1,77	1,55	1,56	1,50	-
- Servicios generales .....	3,35	4,88	4,83	4,45	4,46	4,86	4,83	4,96	5,12	-
2. GASTOS DE DISTRIBUCION DE										
RENTA Y RIQUEZA .....	16,15	24,75	24,14	24,19	24,22	24,44	25,10	26,47	28,11	6,29
- Prestaciones sociales .....	8,89	14,32	13,96	13,80	13,86	13,93	14,41	15,30	16,23	17,13
· Pensiones .....	6,89	10,67	10,38	10,18	10,11	10,18	10,35	10,75	11,42	11,60
· Desempleo .....	0,48	2,68	2,58	2,50	2,45	2,43	2,64	2,97	3,22	3,84
· Otras prestaciones ..	1,52	0,97	1,00	1,12	1,30	1,32	1,42	1,58	1,59	1,69
- Bienes preferentes .....	7,26	10,43	10,18	10,39	10,36	10,51	10,69	11,17	11,88	12,57
· Educación .....	2,20	3,75	3,79	3,97	3,88	4,09	4,21	4,46	4,53	-
· Sanidad .....	3,96	4,67	4,55	4,58	4,74	4,80	4,90	5,14	5,67	-
· Vivienda y servicios colectivos .....	1,10	2,01	1,84	1,84	1,74	1,62	1,58	1,57	1,68	-
3. GASTOS DE INTERVENCION										
DEL ESTADO EN LA ECONOMIA	3,71	11,09	11,06	10,11	10,56	11,49	12,01	12,13	11,59	12,67
- Servicios económicos .....	3,24	7,65	7,10	6,63	7,21	8,03	8,47	8,09	7,36	7,89
· Inversiones .....	1,82	3,53	3,49	3,29	3,67	4,39	4,85	4,69	4,12	4,27
· Subvenciones .....	0,88	2,48	2,00	1,83	2,07	2,00	1,94	1,72	1,69	2,03
· Transferencias .....	0,54	1,64	1,61	1,51	1,47	1,64	1,68	1,68	1,55	1,59
- Interés deuda pública .....	0,47	3,44	3,96	3,48	3,35	3,46	3,54	4,04	4,23	4,78

Fuente: Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros.

En la historia económica española el intervencionismo ha marcado el carácter de los distintos regímenes políticos. Y no puede llamarnos a engaño el bajo nivel del gasto público de otras etapas. La acción de aquellos gobiernos sobre la economía se manifestaba por otras vías con un parecido resultado en cuanto a la formación del cuadro de creencias y a los puntos de referencia del español medio. El éxito de su negocio o las expectativas profesionales dependían más del Boletín Oficial del Estado que del esfuerzo personal de los ciudadanos. Nuevos tiempos han cambiado la estrategia para proteger a unos sectores sociales; pero la historia española ha dejado un poso de dependencia hacia el poder político, difícil de erradicar.

Los resultados de las cinco encuestas sucesivas entre 1989 y 1993, realizadas por el CIS aparecen en el cuadro núm. 6. Con escasas diferencias de uno a otro sondeo se comprueba que una mayoría importante 64% de españoles mantiene que el gobierno es responsable del bienestar de todos los ciudadanos. Un escaso 17% sostiene la opinión contraria: cada uno es responsable de su bienestar personal. Importa subrayar la diferencia radical con las respuestas en los países anglosajones. En estos últimos, la responsabilidad pública se limita a satisfacer el nivel de necesidades considerado mínimo de los tramos sociales más desfavorecidos. En España desde la regulación minuciosa de los monopolios profesionales y la petición de subvenciones para cualquier sector productivo a prometer vacaciones gratis a las amas de casa, cualquier petición



de dinero al Tesoro Público para satisfacer las expectativas de los ciudadanos recibirá el voto de los beneficiarios sin enfrentarse, a la oposición decidida de los demás.

CUADRO NUM. 5

CAMBIOS				
(Estructura de la renta disponible per cápita antes de impuestos, pesetas constantes de 1993)				
Concepto	AÑOS			
	1993	1985	1980	1975
1. Sueldos y Salarios . . . . .	38,61	42,33	46,85	50,86
2. Transferencias netas . . . . .	0,40	0,57	0,97	1,53
3. Prestaciones sociales . . . . .	24,02	19,25	17,48	12,03
4. Rentas mixtas . . . . .	32,64	31,69	28,22	29,24
5. Rentas de capital . . . . .	4,26	5,98	6,17	5,60
6. Renta disponible antes de impuestos . . . . .	100,00	100,00	100,00	100,00
7. Impuestos directos sobre las familias . . . . .	11,04	8,26	6,58	3,54
8. Renta disponible . . . . .	88,96	91,74	93,42	96,46
9. Rentas directas después de impuestos . . . . .	64,94	72,48	75,94	84,43
10. Consumo privado . . . . .	79,01	81,45	82,89	31,48
11. Ahorro familiar . . . . .	9,87	10,11	10,23	14,26

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico BBV 1993.

CUADRO NUM. 6

¿QUIEN ES EL RESPONSABLE DEL BIENESTAR DE LA FAMILIA ESPAÑOLA?					
Frases:	Julio 1993	Julio 1992	Julio 1991	Julio 1990	Julio 1989
1. El <i>gobierno</i> es responsable del bienestar de TODOS	61(64)	58(63)	55(61)	56(64)	58(69)
2. El <i>gobierno sólo</i> es responsable del bienestar de los <i>menos favorecidos</i> . . . . .	18(19)	17(18)	19(20)	24(27)	21(25)
3. Los <i>ciudadanos</i> son verdaderos responsables de su propio bienestar . . . . .	16(17)	18(19)	18(19)	8(9)	5(6)
No Contesta . . . . .	5 -	7 -	8 -	12 -	16 -
TOTAL . . . . .	100 100	100 100	100 100	100 100	100 100

Fuente: Centro de investigaciones Sociológicas (CIS)

Otra nota interesante es el elevado consenso de esta opinión. En Europa, el papel del Estado en la marcha de la economía y la dimensión del Gasto Público son dos puntos básicos de discusión entre los partidos políticos. Unos acentúan la importancia de sus programas para aumentar la competitividad de las empresas privadas; otros, sus programas de bienestar social. Los votantes españoles apenas se diferencian en cuanto a responsabilidad del bienestar de todos, al gobierno:

Votantes a:	El gobierno es responsable del bienestar de todos
PSOE	63
P.P.	65
I.U.	66
No contestó sobre voto	66

Fuente: C.I.S. Julio 1993.

Algunos resultados de los sondeos de C.I.R.E.S.<sup>(1)</sup> muestran su coherencia con los del C.I.S. En el año 1994, un 57 por cien de los entrevistados deseaba una mayor intervención estatal en la economía. En el cuadro núm. 7 aparece un índice sencillo que permite comparar la tendencia de la actitud hacia el intervencionismo estatal y las diferencias entre los diferentes grupos. En primer lugar, existe un elevado grado de deseo de dirección de la economía por el gobierno; pero desde el año 1991 se produce un ligero retroceso de los que piden más presencia del Estado. En segundo lugar, hay diferencias entre los grupos sociales. Son relativamente más intervencionistas: los individuos mayores de 65 años (índice 184); status social bajo (162); de ideología de izquierda (132). Aparecen como menos intervencionistas: los jóvenes (108); status social alto (92); y los autoposicionados a la derecha (118). Sin embargo, las diferencias entre los índices son pequeñas. Si el índice 100 manifiesta un equilibrio entre quienes piden más intervención y quienes creen que es excesiva, sólo los individuos de status social alto -y por pequeña diferencia- están en contra de mayor intervención. Por el contrario los mayores de 65 años, más dependientes de las transferencias sociales que otros segmentos de población, piden más intervencionismo en la economía.

CUADRO NUM. 7

GRADO DE INTERVENCION ESTATAL EN LA ECONOMIA QUE LOS ESPAÑOLES DESEAN				
	Año 1994	Año 1993	Año 1992	Año 1991
Mucho más . . . . .	7	8	6	9
Bastante más . . . . .	17	22	19	23
Algo más . . . . .	26	29	28	17
Algo menos . . . . .	23	20	22	17
Bastante menos . . . . .	10	8	9	6
Mucho menos . . . . .	4	3	4	4
No contesta . . . . .	12	10	11	15
(1) Índice . . . . .	130	158	136	168

Fuente CIRES, junio 94

(1) Índice: Algo ± 1 ; Bastante ± 2 ; Mucho ± 3 ; Diferencia  $\frac{\Sigma \text{Más} - \Sigma \text{Menos} + 100}{\% \text{ útiles}}$

Para concluir el marco de las actitudes del público hacia el papel del Estado en la economía, los resultados del cuadro núm. 8 concretan las fórmulas para ese protagonismo del Estado:

(1) Centro de Investigación sobre la realidad social C.I.R.E.S.- Documento núm. 42/94 "Cultura política y económica, Junio 94"

- \* La mayoría cree que la dirección de la economía no debe escapar de las manos del Estado.
- \* Y establece un límite a ese protagonismo estatal: ni las grandes empresas, ni la banca deben nacionalizarse.

CUADRO NUM. 8

LA INTERVENCION ECONOMICA DEL ESTADO				
Indices(1)				
El estado debe:	Año 1994	Año 1993	Año 1992	Año 1991
1. Dirigir más la economía . . . . .	125	138	124	131
2. Nacionalizar las grandes empresas . . . . .	95	94	87	103
3. Nacionalizar la banca . . . . .	91	93	88	99

Índice: Muy acuerdo +2; Acuerdo + 1; Muy desacuerdo -2; Desacuerdo -1.

Fuente: CIRES 1994.

Una economía capitalista pero tutelada por el Estado aparece como resultado de las encuestas citadas.

En este marco, la reducción de los programas de Gasto Público encontrará importantes reticencias por parte de la opinión pública. No obstante las encuestas de CIRES y del CIS orientan sobre la resistencia que produciría la reducción del gasto en los diferentes programas. En la primera relación de programas que figuran en el cuadro núm. 9, la vivienda ocupa el primer puesto en la petición de más recursos. Un 77% de la población cree que se gasta poco en resolver este problema que afecta a una parte importante de la población incapaz de acceder en régimen de alquiler o propiedad a una vivienda. La primera lista se cierra con una mayoría del 57% que cree que los gastos sanitarios del Estado son bajos. En la segunda relación, la mayoría cree que el gasto es suficiente. En cultura y educación la mayoría cree que los recursos empleados son suficientes o no, aunque la diferencia sea pequeña. Es importante el cambio con las primeras encuestas sobre el Gasto Público de los años 70. Hace veinte años, la Educación era el programa estrella de los españoles. Aumentar los recursos en Educación para una mayor igualdad de oportunidades era una meta social importante. La generalización de todos los niveles educativos, incluso universitarios, parece haber satisfecho las aspiraciones del público o la relación entre status y nivel educativo no es tan evidente. Los gastos en grandes obras públicas dejan paso a la necesidad de cubrir necesidades sociales más directas y surgen dos nuevos problemas: la delincuencia y la conservación del medio ambiente para los que se pide mayor dotación presupuestaria. La petición de aumentos del gasto público en la asistencia a las clases bajas, ayuda al desempleo y pensiones puede resumirse en el deseo de más dinero para prestaciones sociales. Un acelerado cambio demográfico a favor de los tramos de más edad; la generalización del sistema de pensiones contributivas y no contributivas; las mayores pensiones de los nuevos jubilados y la incapacidad del sistema productivo español para generar suficientes empleos han conducido a un fuerte aumento de las prestaciones sociales, sin el correspondiente de los ingresos de la Seguridad Social.

Los cambios estructurales en la cuenta de las familias españolas, ya comentada despejan cualquier duda sobre el creciente papel del Estado en las economías domésticas al hacerse cargo del aumento de pensionistas y parados. La desaceleración de este proceso es una condición indispensable para asegurar el futuro de la economía española.

En el año 1975 de cada 100 ptas. de renta disponible antes de impuestos, 51 ptas. provenían de sueldos y salarios; 29 ptas. de rentas mixtas; 12 ptas. de prestaciones sociales y poco más de 5 ptas. de las rentas de capital. En el año 1993, de cada 100 ptas. 24 ptas. correspondían a las prestaciones sociales; el doble que 18 años antes. Este cambio en la estructura económica y familiar tiene otra lectura: los programas para favorecer directamente a dos sectores: jubilados y parados exige una gran parte de los ingresos públicos, con una participación creciente de los impuestos del Estado; pero los españoles no consideran que su coste tributario les afecta a todos y su demanda social no tiene el freno de su precio. El creciente protagonismo de las prestaciones sociales en las cuentas familiares, discurre de forma paralela a la situación laboral de la población: jubilados y parados. En 1978, tres trabajadores en activo soportaban aproximadamente a un parado subsidiado o pensionista. Quince años más tarde, en el año 1993, la relación se aproxima peligrosamente a un trabajador (1,2) por cada parado y pensionista. Desde una posición y solidaria con sus conciudadanos, la opinión pública cree que se deberían aumentar aún más estas prestaciones sociales. ¿Cómo negar las mejoras en las pensiones de nuestros mayores? ¿Cómo no pedir que el Estado sostenga a los parados? Pagar esa factura entre todos los ocupados, un número estancado, es el problema. La opinión pública resuelve el dilema atribuyendo el calificativo de mal gestor al gobierno porque los contribuyentes se resisten a la subida de unos impuestos que consideran excesivos.

#### CUADRO NUM. 9

##### OPINION SOBRE EL GASTO EN LOS SIGUIENTES PROGRAMAS

I. El Estado gasta poco en:	II. El Estado gasta suficiente en:	III. El Estado gasta demasiado en:
1. Vivienda	1. Cultura	1. Defensa
2. Asistencia a las clases bajas	2. Educación	
3. La lucha contra la delincuencia	3. Cuidados de las grandes ciudades	
4. Ayuda al desempleo	4. Carreteras	
5. Medio ambiente		
6. Pensiones		
7. Sanidad		

Fuente: CIRES, junio 94

#### CUADRO NUM. 10

	Año 93	Año 92	Año 91	Año 90	Año 89	Año 88	Año 87	Año 86	Año 85	Año 84
<b>El gobierno gestiona:</b>										
1. Mal + muy mal . . . . .	44	47	44	40	41	39	44	43	40	24
2. Regular . . . . .	39	43	43	46	45	45	43	40	43	44
3. Bien + muy bien . . . . .	17	10	13	14	14	16	13	17	17	31

Fuente: CIS.

Desde el año 1985, los críticos a la gestión del gasto público superan a los favorables; pero se creía en una mejora.

En el año 1993, quienes creen que la gestión se está deteriorando (20%) supera y a quienes creen que mejora (17%).

La mala gestión de la Administración y la opinión sobre un fraude amplio apoyan el discurso del contribuyente que pide más y mejores servicios, básicamente los relacionados directamente con el bienestar social, sin pagar más impuestos (un 78% dice que son muchos los que ya se pagan). Mejor gestión de los ingresos fiscales y aumentarlos con la reducción del fraude constituyen la solución para la mayoría que desea más gasto público y considera que su presión fiscal es alta.

#### **La ausencia de disciplina presupuestaria.**

El análisis de las actitudes de los ciudadanos españoles respecto al gasto público, conduce a pensar que en España se da con toda intensidad la paradoja formulada por Milton Friedman respecto a la hiperexpansión del gasto público en las democracias: existen mayorías de ciudadanos, y de sus representantes políticos, que presionan en favor de gastos públicos mayores sin aumentos de la presión fiscal, y, al mismo tiempo la mayoría de los españoles está en desacuerdo con los resultados del proceso presupuestario y creen que el gasto público global debe reducirse y que el déficit público debe eliminarse.

La solución de este comportamiento paradójico requiere importantes dosis de educación y de cambio de mentalidad. No es tarea de un día, como la larga experiencia que aporta la historia española nuestra, romper con visiones de un Estado que todo lo puede y que ha de velar por el bienestar de los ciudadanos más allá incluso de lo que éstos lo hacen en el ejercicio de su actividad económica privada. Hace falta tiempo y una voluntad política decidida de partidos y representantes políticos de empeñar su capacidad de liderazgo en un cambio sobre la visión del Estado y su papel en una sociedad moderna.

Sin embargo, el establecimiento de una disciplina presupuestaria rigurosa, constituye un antídoto -aunque sea parcial- para esa enfermedad de la hiperexpansión del gasto público. De nada sirve establecer un presupuesto que en sus cifras básicas sea acorde con las necesidades de la economía nacional, si se dejan abiertos resquicios y vericuetos que permiten el incumplimiento sistemático de su contenido.

Y éste es precisamente el caso de España. A la proclividad de los españoles hacia la expansión del gasto público, que los hechos denuncian, se suma un relajamiento de la disciplina presupuestaria que convierte en *laxa* lo que debería ser una restricción estricta al comportamiento del sector público. En seis aspectos fundamentales ha operado esa indisciplina presupuestaria en España:

1. En el propio proceso presupuestario y en todas sus fases. Especialmente en el período de ejecución presupuestaria. La existencia, cuantitativamente importante, de créditos ampliables y, en menor medida, créditos extraordinarios y suplementos de crédito, restan al presupuesto del Estado toda credibilidad, en la medida en la cual tales mecanismos

presupuestarios hacen nacer divergencias importantes entre las cifras presupuestadas y las realizadas siempre en sentido ascendente para el gasto público.

2. En la forma de contabilización de las operaciones. La ausencia de unos criterios sólidos y sin ambigüedades para la contabilización de las operaciones financieras públicas, permiten disfrazar el contenido real del presupuesto haciendo de las cifras y saldos presupuestarios datos de fiabilidad dudosa que dificultan el control sobre la expansión del gasto público.
3. En la forma de financiación del déficit. Primero fueron las ventajas crediticias de una financiación fácil por la vía de la apelación al Banco de España. Ahora el objetivo de encontrar financiación cómoda del déficit público en los mercados internacionales se reviste de prioridad hasta el punto de condicionar los intereses de la economía nacional. Los elevados tipos de interés de la deuda encarecen los costes financieros de los inversores y presionan al alza sobre la cotización de la peseta.
4. En el inadecuado planteamiento de las Haciendas Territoriales. La descentralización del gasto público en el Estado de las Autonomías, ha sido un acicate para su crecimiento global sin que la existencia de un adecuado mecanismo de corresponsabilidad fiscal haya contribuido a racionalizar el proceso del gasto.
5. En la ausencia de sistemas presupuestarios destinados a mejorar la asignación de los recursos, con una programación adecuada que incorpore el análisis económico en la selección de los proyectos.
6. En el flujo incontrolado de subvenciones a las empresas públicas para cubrir déficit de explotación en ausencia de un plan minucioso y reflexionado de actuación de las empresas públicas y de su privatización en los casos convenientes.

En suma, mentalidad ciudadana e indisciplina presupuestaria se han combinado en España para generar un excepcional crecimiento del gasto público. Mientras los españoles van adquiriendo conciencia de que consolidar el gasto y reducir drásticamente el déficit público es un factor fundamental de nuestro crecimiento futuro, sería bueno que las autoridades económicas repusieran los mecanismos de disciplina y control que definen un proceso presupuestario riguroso.

Un proceso en ambas perspectivas que requiere una programación realista a medio plazo que incorpore las modificaciones técnicas y legales que aseguren el proceso de consolidación, primero, y reducción después, del gasto público, desde la clara conciencia de que, por ese objetivo, no es suficiente pactar reducciones formales y voluntaristas del gasto programado que, además nunca se cumplen, lo que está en juego es la urgente necesidad de una reforma en profundidad de la propia administración pública.

## ENDEUDAMIENTO AUTONOMICO Y CONVERGENCIA DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA

---

*Carlos Monasterio Escudero*  
*Universidad de Oviedo*

### I. INTRODUCCION.

**E**l proceso de descentralización del Sector Público en España ha ido en paralelo con el aumento del gasto, el déficit y el endeudamiento.

Como fruto del proceso descentralizador han aparecido un mayor número de agentes que adopta decisiones en materia de gastos e ingresos públicos. Aunque la Administración Central es la titular de las competencias de política económica, se encuentra en la situación de tener que responder del resultado de la política presupuestaria global del Sector Público, mientras que la parcela del presupuesto sobre la que decide directamente tiene una dimensión decreciente.

La evidencia en este sentido apunta hacia que en España tenemos un Estado fuertemente descentralizado con mecanismos débiles de coordinación, especialmente entre los dos niveles "fuertes" de Hacienda, como son el central y el autonómico.

Aunque la teoría ortodoxa del Federalismo Fiscal señala que los gobiernos subcentrales (CC.AA.) tienen por misión suministrar bienes públicos locales, mientras que el gobierno central es quien se ocupa de las tareas redistributivas y de estabilización, en la práctica se producen múltiples influencias de los gobiernos subcentrales en la política de estabilización. Bien por querer fomentar la actividad económica en su territorio, por sufrir una caída de sus ingresos en momentos de recesión económica, ó como resultado de los mecanismos de competencia en el mercado político, los gobiernos regionales pueden registrar situaciones de déficit que afectarían a la política económica global.

Además de las anteriores consideraciones, de tipo general, en el caso español el funcionamiento del sistema de financiación autonómica puede haber constituido también un estímulo al endeudamiento. De las tres grandes fuentes de recursos que nutren a las Haciendas Autonómicas, la deuda ha sido la que ha podido manejarse con mayor flexibilidad, dado que desde 1987 los sistemas de transferencias (porcentaje de participación y F.C.I.) funcionan bajo reglas estables y no pueden ser alterados, y la capacidad fiscal de las CC.AA. es muy reducida. En esta situación, es fácil que todas las presiones del gasto acaben traducándose en más endeudamiento. De hecho, esta es la situación en que ha venido desenvolviéndose la Hacienda Autonómica desde 1989. De cara al futuro, el cumplimiento de las condiciones de Maastricht exige al Sector Público español un notable esfuerzo de reducción de sus niveles de déficit y endeudamiento.

La colaboración de las CC.AA. en ese proceso es imprescindible, puesto que el elevado grado de descentralización existente hace cada vez más relevantes sus decisiones de política presupuestaria y de endeudamiento.

Para el estudio de la evolución del endeudamiento autonómico, el trabajo se divide en tres apartados. El siguiente se ocupa del análisis de la regulación del endeudamiento y sus defectos. El apartado tercero repasa cuál ha sido la historia del endeudamiento autonómico en el período 1985-93. Cierra el trabajo un breve apartado de conclusiones.

## II. LA REGULACION DEL ENDEUDAMIENTO AUTONOMICO Y SUS DEFECTOS.

En cuanto a los requisitos de la deuda autonómica contenidos en la norma fundamental en materia de financiación autonómica, LOFCA, cabe decir que bajo una regulación que recoge adecuadamente los principios de la teoría del Federalismo Fiscal sobre la materia, y lo hace además de forma aparentemente sencilla, se esconden dificultades importantes de aplicación, por su inconcreción en ciertos aspectos, y sesgos peligrosos al endeudamiento por los incentivos que se crean en otros supuestos.

El artículo 14 de la LOFCA contiene la regulación básica del endeudamiento autonómico. Dicha norma distingue entre *deuda a corto plazo* (inferior a un año), para cubrir necesidades transitorias de tesorería, cuya única limitación sería la de respetar las directrices de la política de coordinación del endeudamiento acordadas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y *deuda a largo plazo*, cuyos límites son más estrechos.

Dejando a un lado la deuda a corto plazo, conectada con desfases de tesorería, y centrandó nuestra atención en la deuda a largo plazo, se observa que en su regulación se aplican tres principios.

1. *Prohibición* al endeudamiento, basado en una "norma objetiva externa" que opera como límite absoluto e impide endeudarse a aquellas CC.AA. cuyas cargas financieras derivadas de su deuda viva (amortización e intereses) superen el 25% de sus ingresos corrientes, ó que no destinen el producto de las operaciones de endeudamiento a la realización de gastos de inversión.

Las dos limitaciones mencionadas tienen un sólido respaldo en la teoría del federalismo fiscal. Dado que los gobiernos subcentrales no tienen capacidad para emitir dinero ni de regulación del sistema financiero, unido al hecho de la rigidez de sus gastos, el límite del 25% de cargas financieras está basado en un criterio de prudencia financiera. En cuanto al destino de la deuda a gastos de inversión, se trataría así de preservar la equidad intergeneracional, para evitar traslaciones de la deuda a generaciones futuras de contribuyentes, haciendo coincidir en el tiempo los beneficios de los proyectos de inversión con sus costes.

2. *Autorización* por parte del Estado (Administración Central) de aquellas operaciones de crédito instrumentadas en títulos públicos de deuda ó en divisas.



*Mediante este requisito se establece una jerarquía entre Administraciones, colocando en una situación de cierta preeminencia a la Administración Central frente a las CC.AA. Dicha preeminencia puede justificarse desde el argumento de que el mantenimiento del equilibrio exterior y las repercusiones de la deuda sobre los objetivos de política monetaria se corresponden con la tarea de conducción de la política económica, de la que es titular la Administración Central.*

3. *Coordinación de las políticas de endeudamiento de las CC.AA. entre sí y con la política de endeudamiento del Estado. Dicha tarea de coordinación se encomienda al Consejo de Política Fiscal y Financiera, y debe servir de nexo de unión de la política presupuestaria de las distintas CC.AA. con la política global del Sector Público. La función de coordinación exige una colaboración entre Administraciones, para que la tarea pueda ser llevada a cabo.*

De los tres tipos de límites establecidos en la LOFCA, cabe decir que el aparentemente más riguroso, (la prohibición) ha sido inoperante en la práctica, debido a problemas de indefinición.

La autorización ha tenido vigencia efectiva, pero su aplicación parece haber generado incentivos perversos al comportamiento de las CC.AA. En la práctica no ha impedido el endeudamiento autonómico, sino que lo ha sesgado en la dirección de los pasivos de mayor coste (préstamos y créditos bancarios).

La coordinación se ha impulsado sólo recientemente, a partir del Acuerdo sobre financiación autonómica de 20 de enero de 1992. Sus resultados parecen haber sido positivos, al menos en lo que se refiere a la contención del endeudamiento autonómico. Sobre la anterior afirmación pesan ciertas reservas, dada la dificultad de manejar datos fiables sobre el verdadero volumen de endeudamiento de algunas CC.AA.

Veamos a continuación con más detalle el porqué del resultado de aplicación de las distintas limitaciones.

La ineficacia de la prohibición (establecida en el artículo 14.2 de la LOFCA) se debe a su dificultad de aplicación, puesto que:

- No se concreta una definición técnica precisa de los índices de medida de las dos limitaciones establecidas.
- No existe ningún organismo ó institución encargado de vigilar su cumplimiento.
- No se establece cuales serán las sanciones ó las consecuencias del incumplimiento para las CC.AA. infractoras.

Es evidente que castigar una conducta que no está concretada por un agente indeterminado y mediante una sanción indefinida se convierte en una tarea imposible.

El cumplimiento del límite de carga financiera supone calcular, para cada Comunidad, la siguiente expresión.

$(\text{Intereses} + \text{Amortización}) / \text{Ingresos corrientes} < 0'25$

Dejando a un lado el valor elegido como límite, del 0'25 puesto que siempre se tratará de una elección en gran medida arbitraria (aunque puede argumentarse que la rigidez del gasto autonómico hace difícil generar ahorro corriente por ese importe), el cómputo del lado izquierdo de la desigualdad presenta problemas tanto en el numerador como en el denominador.

La solución que puede parecer más sencilla para el cálculo de la expresión, que sería dividir los capítulos 3 y 9 de gastos (gastos financieros y variación de pasivos financieros) entre los ingresos corrientes (capítulos 1 a 5 de ingresos), presenta una serie de problemas.

Respecto a los intereses, la emisión de títulos con rendimiento implícito desplazaría la carga por intereses al final de la emisión. Respecto a la amortización, la concertación de préstamos con período de carencia llevaría a minusvalorar la carga por amortización durante los primeros ejercicios.

En sentido opuesto, la cancelación anticipada de deuda para refinanciarla en condiciones más favorables puede llevar a una elevación de la carga por amortizaciones, sin que varíe el importe de la deuda viva.

En cuanto al denominador, para el cómputo de los ingresos corrientes deberían excluirse los ingresos correspondientes a la gestión financiera local, puesto que las CC.AA. que han asumido esta función hacen un mero papel de intermediarias en la transferencia de fondos, sin poder disponer por ello de mayores ingresos. En segundo lugar, existe la posibilidad, para las CC.AA. más endeudadas, de lanzarse por la vía de la ampliación competencial, para conseguir así más ingresos corrientes y "diluir" la carga financiera.

En cuanto a la conexión de la deuda a largo plazo con los gastos de inversión, la duda se plantea respecto a si el único destino admisible es la realización de inversiones reales, o cabría destinarla también a transferencias de capital. Por otro lado, al existir una serie de recursos en la financiación autonómica que están afectando exclusivamente a la realización de inversiones (fondos del FCI, del FEDER europeo y convenios de inversión con la Administración Central), lo más correcto parecería retirar, a efectos de la comparación, aquellas inversiones con financiación específica.

Por último, y en relación con los dos límites comentados, el cálculo puede realizarse utilizando cifras presupuestadas o liquidadas. Aunque parece claramente preferible utilizar datos de liquidaciones, para eludir el maquillaje que podría efectuarse en los presupuestos iniciales, la LOFCA no se pronuncia en ningún sentido.

Aparte de las inconcreciones mencionadas, para determinar el cumplimiento efectivo de las limitaciones al endeudamiento, la LOFCA tampoco encomienda a ningún organismo (Ministerio de Economía y Hacienda, Consejo de Política Fiscal y Financiera, Banco de España) la vigilancia de su cumplimiento y la imposición de sanciones, en su caso.

Frente a las limitaciones anteriores, que se refieren al endeudamiento global, la LOFCA requiere la autorización de la Administración Central para algunos pasivos. En concreto, la emisión de títulos públicos de deuda y el endeudamiento en divisas requieren tal autorización.

El mantenimiento del equilibrio exterior puede justificar la autorización especial para el endeudamiento en divisas, pero en el caso de los títulos de deuda interior, no parece que hoy en día la autorización tenga mucho sentido. Como en este caso no se trata de un requisito que tenga por objetivo contener el endeudamiento global, no parece justificable, por motivaciones de política monetaria, mantener un sesgo sistemático en favor de aquellos pasivos que amplían la base monetaria (préstamos y créditos) y en contra de los que la restringen (títulos públicos de deuda).

La razón de la autorización, en este caso, habría que buscarla en el tratamiento fiscal de los títulos de deuda pública en el momento en que se aprobó la LOFCA (1980). Al disponer el artículo 14.5 de dicha Ley que "La deuda pública de las Comunidades Autónomas y los títulos valores de carácter equivalente emitidos por éstas estarán sujetos, en lo no establecido por la presente ley a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado", la restricción parece deberse a los beneficios fiscales. El tratamiento fiscal de la deuda pública en esa época, desde el IRPF introducido en 1979, permitía la deducción del 15% del importe satisfecho en su adquisición, siempre que se conservara la inversión durante un período de tres años. Las leyes de Presupuestos para 1980 y 1981 elevaron el porcentaje de deducción hasta el 20%. Mediante este tratamiento fiscal favorable se facilitaba la colocación de la deuda en un momento de déficit creciente. Se producía, sin embargo, una situación asimétrica en la que todos los agentes de las Administraciones Públicas veían facilitada la colocación de la deuda, pero era sólo uno de ellos (la Administración Central) el que sufría la pérdida de ingresos en el IRPF. Posteriormente, al desaparecer esta deducción en 1986, pierde su sentido el mantenimiento del requisito de autorización.

Aunque parece razonable mantener la *coordinación* de las políticas de endeudamiento de todos los agentes que integran el Sector Público, la *autorización* de esta modalidad concreta de endeudamiento por parte de la Administración Central presenta dos problemas:

1. Introduce un sesgo al orientar los pasivos autonómicos hacia aquellas modalidades que no precisan autorización, que son precisamente los pasivos de mayor coste.
2. Existe el riesgo de que, en momentos de elevado nivel de déficit, la Dirección General del Tesoro trate a las CC.AA. como competidoras en la captación de fondos y utilice la autorización para competir con ventaja. De darse este supuesto, se destruiría el clima de confianza, que es necesario para que fructifique la colaboración entre los distintos niveles de Hacienda.

En cuanto a la coordinación, el Acuerdo adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 20 de enero de 1992, sobre el sistema de financiación autonómica para el período 1992-96, incluye un apartado específico sobre este asunto. Para cumplir con las condiciones que el Tratado de Maastricht establece sobre niveles de déficit y endeudamiento del Sector Público, se acuerda el establecimiento de un Escenario de Consolidación Presupuestaria, en el que se fija el déficit y endeudamiento anual de cada Comunidad, haciendo explícito el esfuerzo a realizar por las Haciendas Territoriales en este sentido.

Como incentivo para que las CC.AA. cooperasen en las tareas de coordinación presupuestaria, el Gobierno se comprometió a conceder la autorización automática para aquellas operaciones de endeudamiento que la precisaran, siempre dentro del respectivo Escenario de Consolidación

Presupuestaria. De este modo los aspectos de autorización quedan subsumidos dentro de la coordinación de políticas de endeudamiento a medio plazo.

Los escasos datos disponibles parecen apuntar hacia un cumplimiento satisfactorio de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria por parte de la mayoría de CC.AA., durante los ejercicios 1992 y 1993. Se revela así la coordinación como el medio más eficaz para disciplinar el endeudamiento autonómico, aunque a priori parezca el condicionante más suave de los que establece la LOFCA.

Por último, señalar que existe una grave carencia de información estadística fiable en materia de endeudamiento autonómico, carencia que no resulta admisible transcurridos ya tres lustros desde la puesta en marcha del Estado de las Autonomías. Las cifras del Banco de España, que son actualmente la fuente más completa, parecen estar por debajo de la realidad en algunos casos contrastados (Fernández Gómez, 1994, p.311). Queda, además, la incógnita sobre el endeudamiento frente a proveedores, el resultado de la ejecución de avales concedidos, la desviación de la deuda hacia un conjunto creciente de entes extrapresupuestarios y la conversión de hecho de la deuda a corto plazo en deuda a largo, mediante renovaciones sucesivas.

### III. LA EVOLUCION DEL ENDEUDAMIENTO AUTONOMICO EN EL PERIODO 1985-1993.

Cuando se observa la evolución del perfil del endeudamiento autonómico (gráfico núm. 1) se detecta un moderado incremento entre 1985 y 1989 y un aumento espectacular desde esa última fecha.

Es importante recordar que en 1987 acaba el llamado "período transitorio", durante el cual las CC.AA. habían ido recibiendo competencias de la Administración Central, hasta completar su respectivo techo estatutario. A partir de dicha fecha, acabado en lo esencial el proceso de traspasos, es cuando las Comunidades comienzan a decidir de forma más autónoma sus políticas de gasto. Se produce entonces un aumento del déficit y un proceso de acumulación de deuda en las Haciendas Autonómicas (cuadro núm. 1).

CUADRO NUM. 1

ENDEUDAMIENTO Y DEFICIT DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN									
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
DEUDA (miles de millones)	290,2	422,9	473,1	507,5	730,3	1.058,0	1.629,5	2.306,4	2.623,0(*)
DEFICIT (% del PIB)	-0,4	-0,5	-0,1	-0,3	-0,6	-0,8	-1,4	-1,1	-1,0

Fuente: Banco de España.

(\*) Sept. de 1993.

Aunque las razones del endeudamiento autonómico son complejas (Monasterio y Suárez, 1993), lo que resulta claro es que las prohibiciones establecidas en la LOFCA no han sido un impedimento para que aquellas CC.AA. que rebasaron alguno de los límites fijados hayan continuado endeudándose.

Lo que ha sesgado el endeudamiento autonómico en el sentido previsible es el requisito de autorización especial para las emisiones de deuda pública. Tal como muestran el cuadro núm. 2 y

el gráfico núm. 2, la práctica totalidad de las CC.AA. de régimen común presentan una estructura de sus pasivos en la que predominan los préstamos y créditos bancarios.

CUADRO NUM. 2

COMPOSICION DE LOS PASIVOS AUTONOMICOS (CC.AA. en sentido estricto)					
CC.AA.	Deuda (m.m)	%	Préstamos y créditos (m.m.)	%	Total (m.m)
Andalucía	102,2	22,5	351,1	77,5	453,3
Aragón	2,8	4,3	62,5	95,7	65,3
Asturias	0,4	0,9	48,5	95,7	65,3
Baleares	-	-	40,1	100	40,1
Canarias	6,3	7,8	73,7	92,2	79,9
Cantabria	-	-	43,4	100	43,4
Castilla La Mancha	6,4	6	33,7	84	40,1
Castilla León	6,4	8,2	72,5	91,8	78,9
Cataluña	75,3	16,1	394,1	83,9	469,5
Extremadura	0,9	1,8	49,1	98,2	50
Galicia	27	12,2	196	87,8	223,1
Rioja	-	-	18,5	100	18,5
Madrid	84,5	37	144,6	63	229,2
Murcia	13,7	17,3	65,3	82,7	79
Navarra	70,6	99,4	0,4	0,6	71
País Vasco	141,8	99,5	0,6	0,5	142,4
Valencia	116,8	45,4	140,6	54,6	257,4
Total	655,1	27,4	1.734,8	72,6	2.389,9

Fuente: Banco de España.

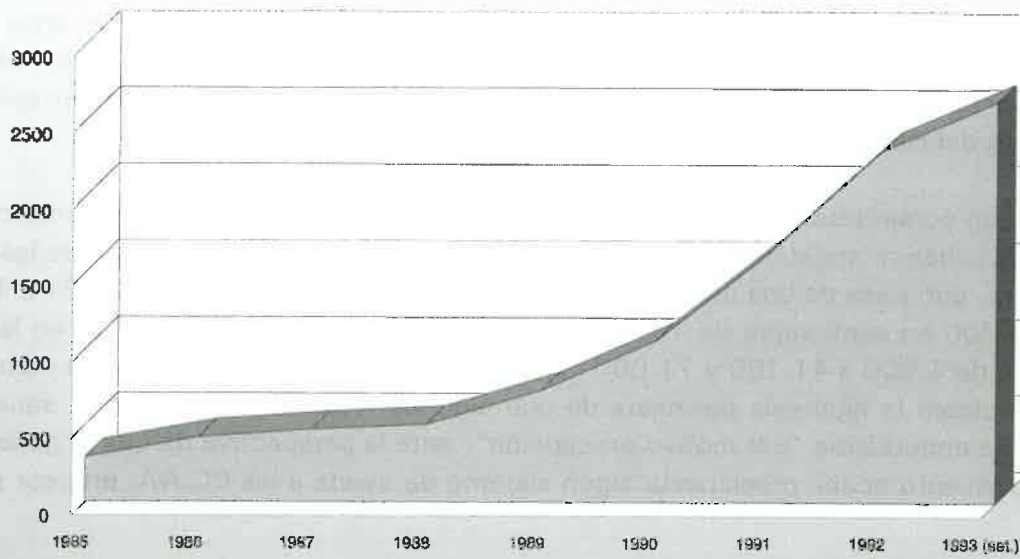
Aparte del hecho diferencial de las Comunidades Forales, que tienen una composición más ortodoxa en su endeudamiento, compuesto casi exclusivamente por títulos de deuda, hay que destacar que las modalidades de endeudamiento parecen estar conectadas al nivel competencial. En general, el grupo de cinco Comunidades del 151, con competencias amplias, y volúmenes de deuda más elevados, ha elegido en mayor medida las emisiones de deuda como medio de captación de fondos. Destaca, entre este grupo, el caso de Valencia, que tiene sus pasivos repartidos casi a partes iguales entre deuda y créditos. Vienen después, en cuanto a intensidad en el uso de la deuda, Andalucía, Cataluña, Galicia y Canarias.

Entre las CC.AA. de nivel competencial reducido, destaca el caso atípico de Madrid, que recurre en mayor medida a la emisión de deuda. Ello parece confirmar la creencia de que a medida que aumenta el importe de la deuda viva en circulación los gobiernos regionales se preocupan más por buscar aquellas modalidades que minimizan el coste por intereses. Del resto de CC.AA. que integran este grupo, salvo Murcia todas las demás tienen menos del diez por ciento de sus pasivos colocados en títulos de deuda.

Incluso en tres de ellas la totalidad de su endeudamiento está formalizado en préstamos y créditos (Baleares, Cantabria y La Rioja).

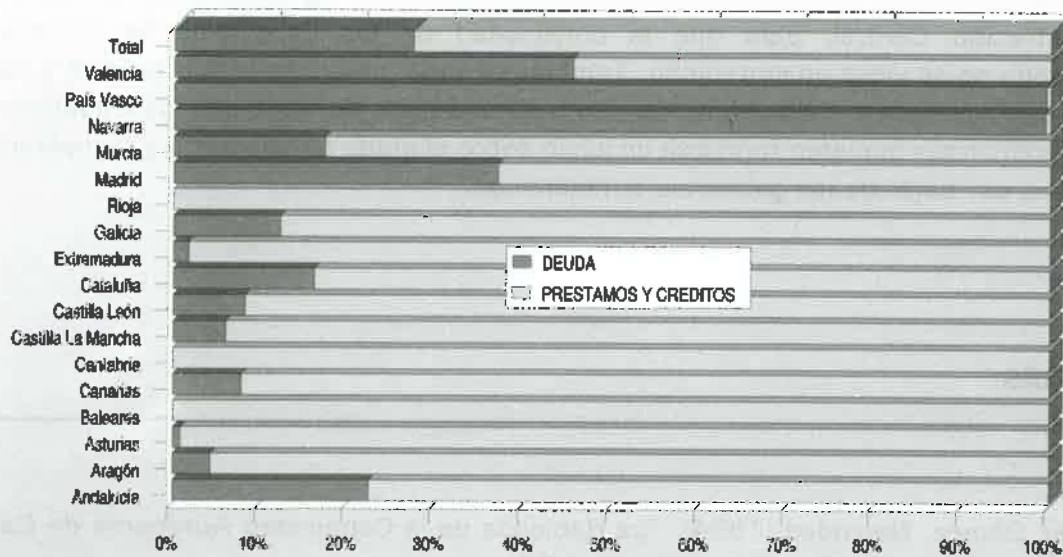
**GRAFICO NUM. 1**

**ENDEUDAMIENTO TOTAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN**



**GRAFICO NUM. 2**

**ESTRUCTURA DE LOS PASIVOS AUTONOMICOS**



Respecto a la efectividad de las medidas de coordinación del endeudamiento acordadas a comienzos de 1992 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la reducción del déficit de las CC.AA en 1992 y el menor ritmo de incremento de la deuda parece que avalan la impresión de un buen funcionamiento de la coordinación. El peligro que puede existir de cara al futuro ejercicio de 1995 es que la notable desviación producida en la Administración Central, en cuanto al cumplimiento de sus objetivos en materia de déficit y endeudamiento en los años 92 y 93 destruya la confianza de las CC.AA. en las políticas de coordinación, que podrían ser vistas como un medio por el cual la Hacienda Central desvía hacia las Haciendas Territoriales los esfuerzos de saneamiento del Sector Público.

Merece un comentario también la aceleración del endeudamiento que se ha producido en las Comunidades menos endeudadas a partir de 1991. Son especialmente llamativos los casos de Extremadura, que pasa de una deuda de menos de 7.000 millones a fines de 1991 a 40.000 en 1992 y 50.000 en septiembre de 1993. Un proceso similar sigue Navarra, que en las mismas fechas pasa de 4.900 a 41.100 y 71.000 millones, respectivamente. Podría, a la vista de estas cifras, formularse la hipótesis pesimista de que algunas regiones relativamente saneadas han comenzado a endeudarse "por motivo precaución", ante la perspectiva de que la generalización del endeudamiento acabe propiciando algún sistema de ayuda a las CC.AA. en peor situación.

#### IV. CONCLUSIONES.

La Hacienda Autonómica ha registrado un gran aumento de la deuda viva entre 1989 y 1992. En ese proceso las prohibiciones y límites establecidos en la LOFCA no han constituido un freno efectivo, y el requisito de autorización estatal para ciertas modalidades de pasivos sólo ha servido para orientar la deuda hacia aquellas modalidades que no precisan de autorización. A partir de 1992 parece apreciarse un cambio de tendencia, propiciado por los acuerdos sobre coordinación de políticas de endeudamiento adoptados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. De cara al futuro, sería deseable una mejora en el cumplimiento de sus objetivos de déficit por parte de la Administración Central, para que la credibilidad de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria no se viese en entredicho. También debería mejorarse la puntualidad y fiabilidad de las estadísticas en materia de endeudamiento autonómico, de modo que los ciudadanos y las entidades financieras pudieran formarse un juicio sobre el grado de solvencia y cumplimiento de sus objetivos por parte de los gobiernos autonómicos.

#### REFERENCIAS.

---

- Fernández Gómez, Natividad (1994). "La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Cantabria en los últimos años". *Papeles de Economía*, nº 59.

- Monasterio, Carlos y SUAREZ, Javier (1993). *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*. Fundación BBV.

---

## EL ESTADO ACTUAL DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

---

*José Miguel Físico Cabañas*

*Responsable de la Consultoría de Administraciones Públicas  
en Analistas Financieros Internacionales, S.A.*

**E**l peso de los pasivos financieros de las Administraciones Territoriales respecto al total de las Administraciones Públicas ha venido situándose en los últimos años en torno al 18%, del cual algo menos de la mitad (entre 7,5 y 9 puntos porcentuales) corresponde a las Corporaciones Locales. Este porcentaje ofrece una idea de la importancia nada desdeñable del endeudamiento local respecto al conjunto de la deuda pública. Según datos publicados por el Banco de España, el saldo vivo de deuda materializada en valores y créditos de las Corporaciones Locales (incluyendo la administración general y los organismos, entes y empresas dependientes) alcanzaba al final del primer trimestre del presente año cerca de los 3 billones de pesetas.

En la presente nota pretendemos analizar la situación financiera de las Corporaciones Locales, en un momento de especial relevancia, no sólo por los episodios críticos, en cuanto a su solvencia financiera, que atravesó algún ayuntamiento importante el año pasado, sino también por el reciente acuerdo que, tras una fase de largas negociaciones, ha tendido lugar entre el Ministerio de Economía y Hacienda y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) sobre la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado para el quinquenio 1994-1998. Por ello, antes de analizar la evolución del endeudamiento de las entidades locales, vamos a detenernos en los determinantes legislativos de la financiación de estas administraciones.

### **Marco legal.**

El sistema de financiación de las Corporaciones Locales se rige por lo establecido en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHC), Ley 39/1988 de 28 de diciembre, que completa la reforma iniciada en la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local. El objetivo básico de la LRHC se centra en la ordenación de un sistema financiero que dote de autonomía y suficiencia financiera a las entidades locales, los dos principios básicos recogidos en los artículos 137 y 142 de la Constitución.

Para la consecución de estos principios básicos la Ley pone a disposición de las entidades locales dos vías fundamentales e independientes de financiación: los tributos propios y la participación en los tributos del Estado. Además, estas administraciones disponen de otros recursos no tributarios, como son los ingresos de derecho privado (patrimoniales, entre otros), subvenciones, el producto de las multas y sanciones, la prestación personal y de transporte y, en la medida en que estos recursos sean insuficientes, el producto de las operaciones de crédito o, lo que es lo mismo, el endeudamiento.



Antes de entrar en el detalle de las restricciones legales al endeudamiento de las Corporaciones Locales, vamos a detenernos, aún brevemente, en las dos principales fuentes de financiación de las entidades locales.

Los tributos propios se configuran como tasas, contribuciones especiales e impuestos. En el ámbito municipal, la LRHC supuso una profunda reforma impositiva, al sustituir la estructura de impuestos municipales anterior por tres grandes figuras impositivas: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Asimismo, del conjunto de la reforma resulta la creación de otros dos impuestos, de exacción potestativa, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. En el ámbito provincial, los tributos propios están constituidos por las tasas, las contribuciones especiales y el recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas.

Según datos del Banco de España, en media del período 1988-1992 el 45% del total de recursos de las Corporaciones Locales fueron aportados por los impuestos y el 27,1% por las transferencias recibidas del Estado, mientras que en el período 1978-1987 los ingresos impositivos alcanzaron el 49,7% en media y las transferencias del Estado aportaron un 23,8% de los recursos totales. De esta forma, se pone de manifiesto la importancia creciente de la participación en tributos del Estado como fuente de financiación de las entidades locales. Una vez finalizado el período 1989-1993 que abarcaba el primer acuerdo de participación en los ingresos del Estado dentro del marco de la LRHC, el pasado 1 de agosto el Ministerio de Economía y Hacienda y la FEMP aprobaron los nuevos términos del acuerdo para el quinquenio 1994-1998. El importe de la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado para el presente ejercicio asciende a 1.035.000 millones de pesetas, a los que hay que añadir otros 50.000 millones correspondientes a dos fondos destinados a financiar infraestructuras locales, y procedentes en su mayor parte de fondos europeos. Asimismo, en este acuerdo se establecen los nuevos criterios de evolución de esta financiación para los sucesivos años del quinquenio, que consistirán en los siguientes:

- Crecerá como lo hagan los ingresos tributarios del Estado (capítulos I y II de los Presupuestos) adicionadas las cotizaciones a la Seguridad Social y al desempleo.
- Dicho crecimiento tendrá como límite mínimo el correspondiente al Índice de Precios al Consumo y como máximo el del PIB nominal.

En cuanto a las operaciones de crédito, la LRHC admite el endeudamiento, de forma generalizada, de las Corporaciones Locales cuya finalidad sea la financiación de los gastos de inversión. Además, considera la posibilidad, con las debidas cautelas y condicionamientos, de que las entidades locales accedan al crédito en dos supuestos con finalidad diferente a la anterior, cuales son la cobertura del déficit en la liquidación de sus presupuestos y la financiación, en casos extremos, por razones de necesidad y urgencia, de gastos corrientes. Asimismo, las Corporaciones Locales pueden concertar operaciones de tesorería, por plazo no superior a un año, para atender sus necesidades transitorias de tesorería, siempre que en su conjunto no superen el 35% de los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el último ejercicio liquidado. Las Diputaciones Provinciales, por su parte, cuando asuman por cuenta de los Ayuntamientos de su ámbito territorial la recaudación de los Impuestos sobre Bienes Inmuebles y sobre Actividades Económicas, podrán concertar operaciones especiales de tesorería con el exclusivo objeto de

anticipar a los Ayuntamientos, anualmente, hasta el 75% del importe de las presumibles recaudaciones por dichos tributos. Estas operaciones deberán quedar canceladas antes de finalizar cada ejercicio, no deberán suponer carga financiera alguna para las Diputaciones y no computarán a los efectos del límite del 35% anterior.

Para la concertación de créditos y concesión de avales las entidades locales tienen que solicitar necesariamente **autorización al Ministerio de Economía y Hacienda**, salvo que la Comunidad Autónoma correspondiente tenga atribuida competencia en la materia, en cuyo caso la concesión de la autorización corresponde a ésta. No se precisa autorización en los siguientes supuestos:

- Cuando la cuantía de la operación proyectada no rebase el 5% de los ingresos corrientes liquidados.
- Cuando el crédito se destine a financiar obras y servicios incluidos en planes provinciales y programas de cooperación económica local debidamente aprobados.

**Para que la autorización no sea necesaria se precisa, en todo caso, que la carga financiera anual de la Corporación Local no exceda del 25% de los ingresos corrientes liquidados.** La autorización del Ministerio de Economía y Hacienda será siempre necesaria en las operaciones de crédito que se formalicen con el exterior y las que se instrumenten mediante emisiones de deuda.

Por otra parte, la LRHC regula la posibilidad de impedir o limitar, con carácter general, el acceso al crédito de las Corporaciones Locales cuando lo requieran razones de política económica o, con carácter particular, cuando la situación económico-financiera de una Corporación en concreto así lo demande o la operación que pretenda realizar resulte inviable desde un punto de vista económico.

#### **Evolución del endeudamiento de las Corporaciones Locales.**

Teniendo en cuenta todos los condicionantes legales señalados anteriormente, no es de extrañar que el endeudamiento de las Corporaciones Locales esté **concentrado mayoritariamente en el crédito bancario en pesetas**. En el cuadro núm. 2 podemos observar como, según datos del Banco de España, a lo largo del período 1982-1993 los créditos en pesetas han supuesto entre el 60% y el 80% del total de pasivos financieros de las entidades locales, con la única excepción del año 1989, en el que esta vía de financiación redujo su peso hasta algo menos de la mitad del total. Ello se debió a las importantes emisiones de pagarés forales que llevaron a cabo las Diputaciones Forales entonces, lo que incidió en un mayor peso de las emisiones de valores a corto plazo en el conjunto de pasivos financieros de las Corporaciones Locales, que alcanzó dicho año nada menos que el 42% del total.

Sin embargo, hay que considerar esta situación como excepcional, ya que, como veremos posteriormente, las emisiones de pagarés forales no respondieron tanto a unas necesidades de financiación exponencialmente crecientes de estas Diputaciones cuanto a la posibilidad de éstas, dada su autonomía fiscal respecto al Estado, de emitir valores a corto plazo con las mismas características de los pagarés del Tesoro, destacando entre ellas la opacidad fiscal y la ausencia de retención en origen. El proceso de regularización fiscal, que culminó en 1992, supuso la desaparición de estos valores opacos fiscalmente, siendo renovados una parte de ellos (cerca de

CUADRO NUM. 1

ADMINISTRACIONES PUBLICAS

PASIVOS FINANCIEROS

(% sobre el total)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
ADMINISTRACION CENTRAL	84,97%	85,78%	85,27%	86,38%	84,42%	80,48%	80,14%	77,75%	76,20%	77,61%
ESTADO	83,83%	84,73%	84,43%	85,63%	83,67%	79,74%	79,67%	77,06%	75,63%	77,08%
ORGANISMOS ADM. CENTRAL	1,14%	1,05%	0,84%	0,75%	0,75%	0,74%	0,47%	0,70%	0,58%	0,53%
ADMINISTRACIONES TERRITORIALES	10,40%	10,48%	11,22%	10,25%	12,48%	16,56%	16,50%	17,61%	18,64%	17,42%
COMUNIDADES AUTONOMAS	2,68%	3,46%	4,38%	4,09%	4,93%	5,48%	6,66%	8,69%	10,06%	9,98%
CORPORACIONES LOCALES	7,71%	7,02%	6,84%	6,16%	7,56%	11,07%	9,84%	8,92%	8,59%	7,44%
ADMINISTRACIONES SEG.SOCIAL	4,63%	3,75%	3,51%	3,36%	3,09%	2,96%	3,36%	4,64%	5,15%	4,97%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Banco de España. Cuentas financieras de la economía española (1984-1993).

CUADRO NUM. 2

CORPORACIONES LOCALES

DISTRIBUCION DE PASIVOS FINANCIEROS

(% sobre el total)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
DEUDAS NEGOCIABLES	15,16%	14,50%	18,04%	16,95%	19,88%	46,08%	30,84%	17,18%	3,43%	4,34%
VALORES A CORTO PLAZO	0,00%	0,00%	3,89%	4,75%	11,20%	42,24%	27,39%	14,03%	0,20%	0,00%
OBLIGACIONES	15,16%	14,50%	14,15%	12,20%	8,67%	3,85%	3,45%	3,15%	3,23%	4,34%
CREDITOS	61,83%	64,38%	65,11%	76,78%	70,14%	48,96%	61,60%	78,62%	89,06%	86,66%
EN PESETAS	56,69%	62,02%	63,23%	74,98%	67,74%	46,81%	59,58%	76,80%	79,92%	77,87%
EN MONEDA EXTRANJERA	5,14%	2,36%	1,88%	1,81%	2,40%	2,15%	2,02%	1,82%	3,37%	3,21%
VALORES NO NEGOCIABLES	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,77%	5,58%
OTROS	23,01%	21,12%	16,85%	6,27%	9,99%	4,96%	7,55%	4,20%	7,51%	9,00%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Banco de España. Cuentas financieras de la economía española (1984-1993).

160.000 millones de pesetas) por Deuda Especial no negociable con vencimiento final en 1997. De ahí que para los años 1992 y 1993 aparezca en el cuadro núm. 2 cerca de un 6% del total de pasivos financieros representados en valores no negociables.

No solamente los créditos en pesetas no han perdido importancia en la estructura del endeudamiento de las Corporaciones Locales, sino que la han ido ganando a lo largo de la última década, ya que, al margen del episodio de los pagarés forales -circunscrito a un ámbito territorial limitado y, por tanto, nada representativo del conjunto de estas administraciones-, **los valores a corto plazo han tenido un peso muy reducido**, siendo nulo en los primeros años así como en los últimos del período contemplado, y las obligaciones han disminuido ostensiblemente su importancia en el total de la deuda local, desde niveles algo superiores al 15% en 1984 hasta cerca de un 3% en 1991. En el cuadro núm. 3 se observa un importante incremento en el saldo vivo de obligaciones de las Corporaciones Locales, desde los 77.500 millones de 1991 hasta los 245.200 millones de finales de 1992. Sin embargo, este incremento es en gran medida ficticio, ya que viene derivado de la regularización de pagarés forales por Deuda Especial, de tal forma que cerca de los dos tercios de dicho saldo corresponde a estos últimos valores.

CUADRO NUM. 3

ENDEUDAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

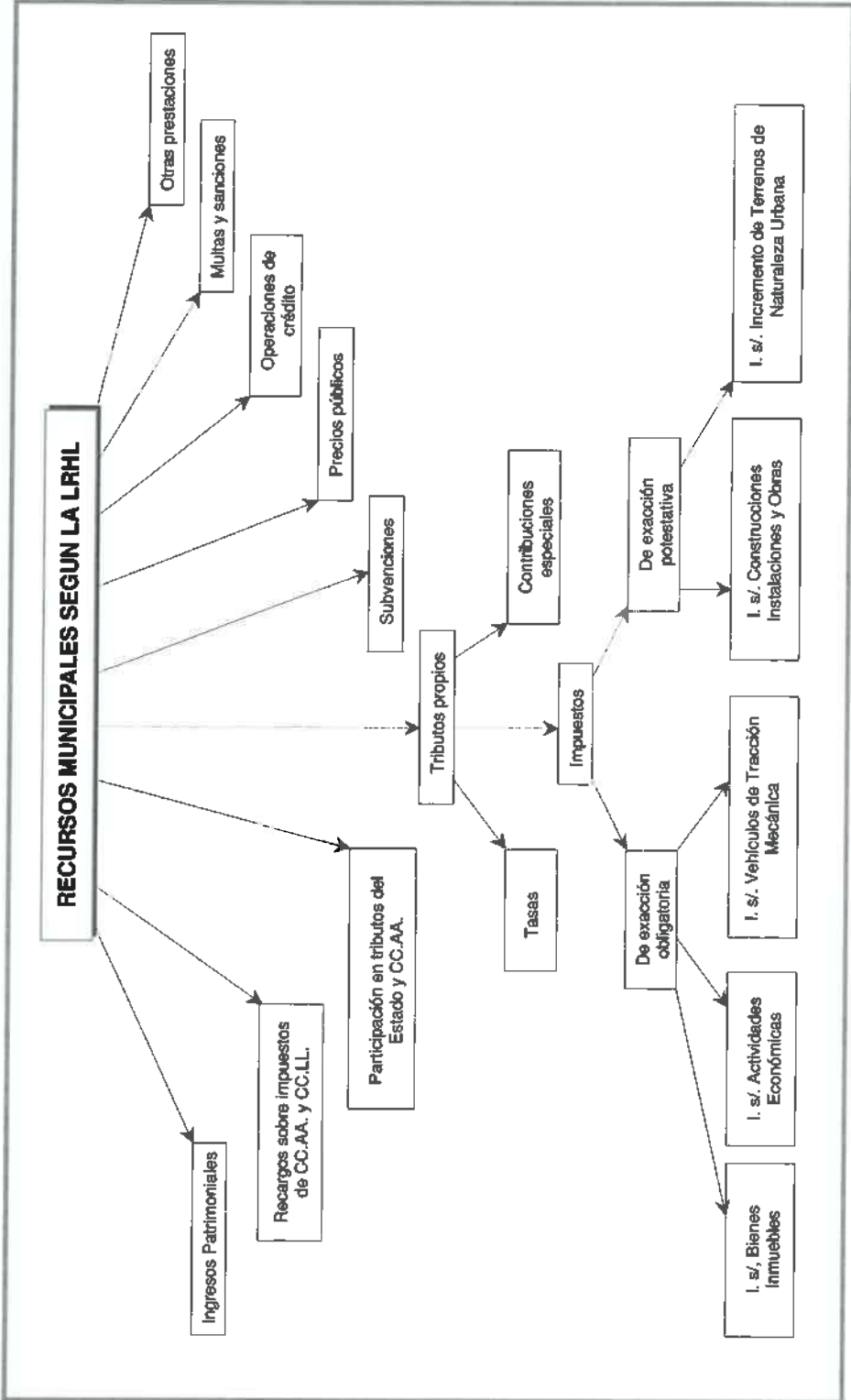
(saldos a fin de período en m.m. de pesetas)

	Organismos entes y empresas dependientes	Total	Administración general					Pro-memoria de no residentes
			Valores a		Préstamos y créditos			
			corto plazo	Obligaciones	Total	En pesetas	En moneda extranjera	
1984	27,4	571,1	-	137,5	433,6	410,0	23,6	9,6
1985	21,1	697,6	-	147,5	550,1	526,0	24,1	9,7
1986	27,1	962,3	44,9	163,4	754,0	732,3	21,7	13,4
1987	62,4	1.064,0	54,7	140,5	868,8	848,0	20,8	11,2
1988	93,7	1.286,8	163,0	126,3	997,5	962,6	34,9	26,8
1989	135,4	2.223,3	1.037,6	94,5	1.091,3	1.038,5	52,8	23,7
1990	170,6	2.128,8	664,9	83,8	1.380,1	1.331,0	49,1	21,9
1991	227,9	2.286,6	345,4	77,5	1.863,7	1.818,8	44,9	20,7
1992	269,8	2.341,7	5,4	245,2	2.091,1	1.999,1	92,0	69,1
1993	289,8	2.551,7	-	279,5	2.272,2	2.167,6	104,6	76,1
1994 (Mar)	287,2	2.630,8	-	290,2	2.340,6	2.237,7	102,9	75,5

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.

En el cuadro núm. 4 podemos contemplar la evolución del saldo de obligaciones de las Corporaciones Locales depurado de los valores no negociables en comparación a los saldos correspondientes a las Comunidades Autónomas, así como a los de las obligaciones emitidas por las principales empresas, tanto públicas como privadas. **Es en el año 1993 cuando el saldo de obligaciones de las entidades locales experimenta una clara recuperación**, que se ha visto confirmada en la primera mitad del presente ejercicio, alcanzando dicho saldo cerca de 140.000 millones de pesetas a finales del mes de junio pasado, nivel máximo desde 1988.

Por otra parte, volviendo a el cuadro núm. 3, se constata que, aún siendo una vía de financiación minoritaria, **a partir de 1992 se produce un incremento significativo del endeudamiento en moneda extranjera por parte de las Corporaciones Locales**, cuyo saldo llega a superar los 100.000 millones de pesetas a finales de 1993, procediendo mayoritariamente de entidades no residentes.



### **Análisis comparativo del endeudamiento de las Corporaciones Locales.**

Teniendo en cuenta que estamos analizando un grupo de administraciones muy heterogéneo, compuesto por más de 8.000 entidades, se hace necesaria la agrupación en colectivos con un cierto grado de homogeneidad. Por otra parte, más allá de la mera desagregación entre Ayuntamientos y Diputaciones, cuyas series mensuales de endeudamiento recoge el Boletín Estadístico del Banco de España, los últimos datos disponibles con una mayor desagregación por administraciones del endeudamiento de las Corporaciones Locales corresponden a finales del tercer trimestre de 1993 (cuya fuente es el Boletín Económico del Banco de España del mes de enero pasado) y vienen recogidos en el cuadro núm. 5. En ella podemos observar que tan sólo el volumen de endeudamiento de los seis ayuntamientos con más de 500.000 habitantes -Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza- (530.000 millones) supone la quinta parte del conjunto de Corporaciones Locales. Dicho volumen sólo es superado por el correspondiente a los ayuntamientos que no son capitales de provincia (algo más de 900.000 millones), que suponen un colectivo de nada menos que 8.000 municipios, por lo que resulta difícilmente comparable. El saldo de deuda del resto de capitales de provincia superaba ligeramente los 300.000 millones en septiembre de 1993.

Dentro del conjunto de Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, el endeudamiento de estos últimos supone un volumen muy reducido, inferior a los 50.000 millones de pesetas. El saldo de deuda de las Diputaciones de régimen común se ha situado por encima del correspondiente a las Diputaciones Forales, excepto en el período en que éstas emitieron pagarés forales. Como comentamos anteriormente, las emisiones de pagarés forales no respondían a un espectacular aumento de las necesidades de financiación de estas administraciones. De hecho, tras el proceso de regularización fiscal el saldo de deuda de las Diputaciones Forales se redujo drásticamente, hasta volver a representar en torno a un 30% del total de deuda de las Diputaciones. Además, hay que tener en cuenta que alrededor de los dos tercios de dicho saldo en los dos últimos años corresponde a la Deuda Especial emitida por las Diputaciones Forales como consecuencia de la regularización fiscal de los pagarés.

Todas estas consideraciones ponen de manifiesto que **tan sólo los grandes Ayuntamientos y algunas Diputaciones (sobre todo, las forales) tienen suficiente entidad como para "enfrentarse" a la comunidad financiera como emisores de títulos-valores y entrar en interlocución directa con los inversores finales -fondos de inversión, fondos de pensiones, entidades de crédito y no residentes- a través de los mercados mayoristas. La atomización del resto de entidades locales no sólo dificulta sino que prácticamente hace inviable el acceso a estos mercados y restringe, por tanto, a estas administraciones al ámbito de los mercados minoristas, esto es, a la negociación bilateral con las entidades de crédito.**

En el cuadro núm. 6 recogemos la evolución del ratio carga financiera (suma de los capítulos 3 y 9 de gasto) sobre ingresos corrientes (capítulos 1 a 5) de las Corporaciones Locales agrupadas por Comunidades Autónomas, según la liquidación presupuestaria publicada por la Intervención General de la Administración del Estado en "Cuentas de la Administraciones Públicas", correspondiendo los últimos datos publicados al año 1991. Este cuadro muestra que dicho ratio supera ya el 25% para el total en el último año considerado, lo que supone más del doble del valor del ratio para 1984. Al comparar el nivel de este ratio entre las entidades locales de las distintas Comunidades Autónomas se observa una gran dispersión, motivada por las

CUADRO NUM. 4

SALDOS VIVOS DE OBLIGACIONES DE EMPRESAS Y DE ADMINISTRACIONES TERRITORIALES

(saldos a fin de período en m.m. de pesetas)

	Sector Residente										Sector no Residentes (Matadoras)		
	Grandes Empresas Públicas					Empresas privadas						AA.TT. <sup>(1)</sup>	
	Total	INI	INH	Telefónica	Otras	Electric.	Autop.	Resto	Total	CC.AA.		CC.I.L.	
1988	2.509,4	498,1	151,0	-	282,6	64,5	60,7	350,2	336,1	209,8	126,3	115,8	
1989	2.380,8	440,8	90,4	-	277,0	73,4	51,8	312,3	335,0	240,5	94,5	355,8	
1990	2.345,0	524,8	87,6	-	359,0	78,2	96,2	312,1	326,4	242,6	83,8	541,8	
1991	2.647,5	751,3	110,8	-	556,6	83,9	134,9	353,0	338,5	261,0	77,5	829,8	
1992	2.988,5	903,0	156,5	15,0	588,4	143,1	164,1	289,7	511,9	423,8	88,1	997,3	
1993	3.525,2	1.042,4	135,6	9,3	663,8	233,7	178,5	343,8	794,7	672,4	122,3	1.341,5	
1994(Jun)	3.572,1	1.042,3	88,4	9,3	675,5	269,1	180,4	384,2	943,9	804,6	139,3	1.350,5	

<sup>(1)</sup> Deudas a medio y largo plazo negociables.

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.

CUADRO NUM. 5

ENDEUDAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES. DETALLE POR ADMINISTRACIONES

(saldos a fin de período en m.m. de pesetas)

	Administración general										
	Ayuntamiento					Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares					
	Organismos entes y empresas dependientes	Total	Total	Más de <sup>(1)</sup> 500.000 hab.	Resto	No Capitales	Diputac. de régimen común	Diputac. de Consejos y Cabildos Insulares	Total	Diputac. de régimen foral	Consejos y Cabil- dos Insulares
1984	27,4	571,0	412,0	146,8	68,5	196,7	124,3	22,1	159,0	22,1	12,6
1985	21,1	697,7	522,9	216,9	84,0	222,0	139,6	20,1	174,8	20,1	15,1
1986	27,1	962,4	694,6	323,0	114,2	257,4	170,2	78,9	267,8	78,9	18,7
1987	62,4	1.063,9	751,6	337,1	121,9	292,6	198,7	93,5	312,3	93,5	20,1
1988	93,7	1.286,9	833,3	388,4	135,3	339,6	222,0	210,3	453,6	210,3	21,3
1989	135,4	2.223,4	873,4	311,6	158,8	403	255,4	1.072,1	1.350,0	1.072,1	22,5
1990	170,6	2.128,8	1.107,8	397,8	196,0	514,0	305,5	687,6	1.021,0	687,6	27,9
1991	227,9	2.286,7	1.487,3	495,5	249,4	742,4	367,8	401,1	799,4	401,1	40,5
1992	269,8	2.341,6	1.649,8	555,4	284,2	810,2	399,8	244,8	691,8	244,8	47,2
1993 (Sep)	289,8	2.522,0	1.764,3	530,6	315,2	918,5	440,2	271,0	757,7	440,2	46,5

<sup>(1)</sup> Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza.

Fuente: Boletín Económico del Banco de España. Enero 1994.

diferentes organizaciones político-administrativas así como por la mayor o menor concentración de municipios en cada Comunidad Autónoma.

La relativa rigidez de la captación de ingresos por parte de las Corporaciones Locales, ligados cada vez en mayor medida al sistema de transferencias del Estado, ha dado pie a una serie de distorsiones para este tipo de entidades. Los retrasos de estas transferencias generan déficit de caja estructurales o transitorios, cuya presión provoca que en muchos casos se haya optado por su traslado, en mayor o menor medida, a proveedores, generando una deuda "no declarada" que distorsiona la valoración de los indicadores convencionales de calidad crediticia, al mismo tiempo que mediatiza las relaciones entre los proveedores y las Corporaciones, lo que perjudica la imagen pública de éstas. En todo caso, el déficit de las Corporaciones Locales en su conjunto supuso en 1993 apenas un 2,7% del total de necesidades de financiación de las Administraciones Públicas, manteniéndose su saldo algo por encima de los 100.000 millones de pesetas desde 1989, año en el que llegó a representar el 8,3% del total (ver cuadro núm. 7). Por tanto, el rigor tanto en la presupuestación como en la ejecución presupuestaria, necesario en el conjunto de las Administraciones Públicas para corregir el déficit público, tiene que ser igualmente exigible a las Corporaciones Locales, si bien es cierto que un factor importante en este proceso lo constituye la agilización de las transferencias del Estado.

CUADRO NUM. 6

CORPORACIONES LOCALES. RELACION CARGA FINANCIERA/INGRESOS CORRIENTES

(Según datos de liquidación presupuestaria por capítulos. En porcentaje)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1. ANDALUCIA .....	14,9	16,7	18,7	21,9	31,5	32,5	35,5	43,4
2. ARAGON .....	9,9	18,4	23,3	16,2	24,7	49,3	18,6	37,2
3. ASTURIAS .....	10,8	12,4	15,0	14,1	15,8	17,3	10,6	11,6
4. BALEARES .....	5,1	5,0	5,8	7,9	7,8	11,8	9,9	17,7
5. CANARIAS .....	16,3	15,6	16,7	21,5	17,3	16,2	25,3	30,6
6. CANTABRIA .....	14,6	19,9	22,4	35,1	41,3	13,6	22,0	19,2
7. CASTILLA LA MANCHA ..	13,4	12,4	15,6	20,4	28,8	32,3	27,2	30,3
8. CASTILLA Y LEON .....	14,4	17,3	18,1	19,5	22,2	21,1	20,8	22,0
9. CATALUÑA .....	19,5	19,5	27,7	41,5	53,9	56,2	50,4	47,9
10. EXTREMADURA .....	13,3	10,4	13,9	23,0	23,6	21,0	20,4	23,9
11. GALICIA .....	9,8	10,9	11,1	12,8	14,5	18,9	15,0	17,6
12. LA RIOJA .....	11,6	11,2	11,9	13,0	13,8	14,3	12,9	13,1
13. MADRID .....	12,3	14,8	12,6	10,0	18,8	11,3	19,4	18,6
14. MURCIA .....	19,9	23,2	18,4	22,5	20,4	24,7	22,0	30,0
15. NAVARRA .....	17,7	17,4	15,2	14,0	17,7	17,8	14,8	16,4
16. PAIS VASCO .....	4,2	3,4	3,9	4,3	6,8	4,9	9,0	8,4
17. C. VALENCIANA .....	13,3	13,9	14,8	20,6	23,1	24,7	21,9	29,7
TOTAL .....	12,0	13,1	15,1	18,0	23,4	23,7	23,8	25,6

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado: "Cuentas de las Administraciones Públicas".



CUADRO NUM. 7

ADMINISTRACIONES PUBLICAS

NECESIDADES DE FINANCIACION

(% sobre el total)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
ADMINISTRACION CENTRAL	86,90%	86,19%	110,65%	89,83%	78,22%	68,97%	51,08%	54,41%	79,49%
ESTADO	87,11%	86,67%	113,06%	91,50%	77,35%	69,49%	47,45%	54,07%	79,74%
ORGANISMOS ADM. CENTRAL	-0,21%	-0,48%	-2,42%	-1,67%	0,87%	-0,52%	3,63%	0,34%	-0,24%
ADMINISTRACIONES TERRITORIALES	9,27%	12,56%	-1,17%	9,82%	28,89%	25,95%	33,24%	27,66%	16,54%
COMUNIDADES AUTONOMAS	5,50%	8,56%	-2,07%	8,35%	20,58%	20,41%	28,59%	23,64%	13,82%
CORPORACIONES LOCALES	3,77%	4,00%	0,90%	1,47%	8,31%	5,54%	4,65%	4,02%	2,71%
ADMINISTRACIONES SEG. SOCIAL	3,83%	1,25%	-9,48%	0,34%	-7,12%	5,08%	15,68%	17,94%	3,97%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Nota: El signo (-) indica capacidad de financiación.

Fuente: Banco de España. Cuentas financieras de la economía española (1984-1993).

## LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO. INSTRUMENTOS PARA LA EFICIENCIA PUBLICA

---

*Guillem López i Casasnovas*  
*Universidad Pompeu Fabra*

### Resumen.

**E**l texto ofrece una descripción breve de algunas de las técnicas que de modo genérico se pueden instrumentar al servicio de la mejora en los procesos de asignación del gasto público.

A partir de la recuperación de las nociones más básicas de eficiencia se enfatiza, la necesidad primero de profundizar en los aspectos más cuantificables del output público, para comentar, a continuación, la inserción de éste en algunas de las técnicas susceptibles de ser utilizadas en el proceso de toma de decisiones públicas; en concreto, en lo que atañe a 1) la evaluación económica de las actuaciones administrativas, y 2) la construcción, sobre la base de técnicas estadísticas convencionales, de indicadores de asignación de recursos públicos.

### INTRODUCCION: LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO.

Existe en la actualidad una importante preocupación acerca de cuál debiera de ser el papel del sector público en la economía. Dicha preocupación parece trascender los postulados normativos de la teoría convencional del fallo de mercado, para centrarse también en el estudio de la adecuación entre objetivos e instrumentos de la intervención pública.

En este sentido, quizás podríamos constatar la existencia de "un antes y un después" de la recepción que de la teoría convencional del fallo de mercado hizo en su día la Escuela de Chicago, expresada en la aseveración de que "todo lo que hace el sector público puede hacerlo mejor el sector privado". Dicha afirmación traslada la carga de la prueba, sobre la conveniencia de las actuaciones públicas, al propio sujeto de dicha intervención: no basta ya con diagnosticar el fallo de mercado para validar una intervención pública, si no que se requiere, además, justificar que el Sector público puede actuar en el supuesto de intervención, con alguna ventaja comparativa; esto es, requiere demostrar que los costes de la intervención (no neutralidad de los instrumentos) no son superiores al coste del fallo de mercado que en términos de bienestar se pretende corregir.

Vemos, por tanto, que en el fiel de la balanza concurren distintas consideraciones a la hora de valorar la intervención pública. Lo cierto es, sin embargo, que el sector público está presente en múltiples quehaceres, no todos ellos ofreciendo igual racionalidad. Muy pocos resisten, de hecho, su categorización como bien público. Su consideración alternativa, como bien preferente o de mérito, se vincula a consideraciones políticas no directamente enraizables en fundamentos económicos, por lo que el análisis de la adecuación de medios requiere una lógica distinta, puesto que en el propio instrumento pueden desarrollarse preferencias sociales.

Parece claro, por tanto, que una buena estrategia para la mejora de la eficiencia en la gestión pública podría consistir en, una vez identificado el supuesto concreto de intervención -ya sea éste de intento de satisfacción de una necesidad social o bien público, respetando la soberanía del consumidor, ya sea de satisfacción de una necesidad preferente, interpretada políticamente como tal-, buscar las formas concretas que deban de revestir dichas actuaciones (por ejemplo, de modo que se maximizaran los "pros" y minimizaran los contras de la intervención).

Una vez decidida la intervención resulta de importancia crucial su evaluación; esto es, el modo en el que la realidad se ajusta a los propósitos iniciales, ya sea de corrección de fallo de mercado (maximización del excedente social) o de necesidad preferente. Dicha evaluación no la facilita, de nuevo, la realidad. La literatura sobre la que se ha apoyado la forma de control anterior, también denominada de las "tres Es" (eficacia, eficiencia y economía), es de muy escasa ayuda, dada la escasa cuantificación de resultados y vinculación con los costes.

Es por ello que resulta, en nuestra opinión, imprescindible realizar un esfuerzo de cuantificación en el análisis de la eficiencia pública, si se pretende contrastar la validez de los instrumentos empleados al servicio de los objetivos públicos. Y ello, sin menoscabo de todas las matizaciones que se quieran a efectos de otorgar una mayor sensibilidad a la evaluación: Pero ejercicio necesario si se desea suministrar un apoyo técnico a las decisiones políticas, cuando menos, para conocer los costes de eficiencia derivados de la persecución de determinados objetivos redistributivos.

A dicho propósito se destinan el resto de apartados de este trabajo.

## I. LA GESTION PUBLICA Y LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO.

Podría definirse la Gestión Pública como la aplicación de los recursos adecuados para alcanzar los objetivos públicos socialmente deseados; es decir, la obtención de los fines que la sociedad valora con el menor sacrificio de recursos posible.

Sin duda la definición anterior es muy general, pero incluye lo que es, a nuestro entender, el escalonamiento básico en la aplicación de las políticas públicas; esto es: recursos, resultados y logro de objetivos, en una iteración apropiada entre Economía, Efectividad y Eficiencia económica, tal como se indica a continuación:

### LA GESTION EN EL SECTOR PUBLICO

ECONOMIA: COMPRA DE INPUTS AL MENOR COSTE

EFICIENCIA: RELACION OPTIMA ENTRE INPUTS Y OUTPUTS

EFFECTIVIDAD: IMPACTO DE LOS OUTPUTS O GRADO EN EL QUE ESTOS ALCANZAN LOS OBJETIVOS SOCIALES FIJADOS

$$\text{VALE LO QUE CUESTA} = \frac{\text{INPUT FISICO}}{\text{COSTE INPUT}} \times \frac{\text{OUTPUT FISICO}}{\text{INPUT FISICO}} \times \frac{\text{VALOR OUTPUT}}{\text{OUTPUT FISICO}}$$

Para el objetivo propuesto en el cuadro adjunto, la brújula de los conceptos más básicos de la economía (la lógica del coste de oportunidad, de la concreción del objetivo de la actuación y de la restricción presupuestaria con la que se cuenta) es necesario. La suficiencia ha de provenir de una buena dosis de habilidad en el manejo de los instrumentos y de sentido (común) en la orientación.

## II. TECNICAS INSTRUMENTALES AL SERVICIO DE LA GESTION PUBLICA.

Aunque se trate de una clasificación eminentemente "ad hoc", un primer grupo de instrumentos al servicio de la eficiencia permite agruparlos en torno a indicadores de naturaleza micro (esto es, aplicados a contextos microeconómicos en los que las externalidades de las decisiones son más fácilmente internalizables), que se refieren a decisiones concretas y comunmente de modo previo a su adopción, de aquellos otros de naturaleza agregada, derivados normalmente de comparaciones en relación al impacto de actuaciones, una vez éstas se han realizado.

Estos últimos indicadores serán objeto de atención más adelante, por lo que ahora sólo se enumeran. Nótese, en cualquier caso, que el carácter repetible de dichas medidas, en base a una información recurrente, hace especialmente aconsejable dicho tipo de análisis. Este se puede realizar ya sea en términos de observaciones en el tiempo para una misma unidad, con la finalidad de cálculo de un valor estándar -a la vista, por ejemplo, de los registros pasados de esta misma unidad comparado con su valor actual-, sobre el territorio entre distintas unidades. En este último caso, e independientemente de las restricciones existentes, dicha comparación podría mayormente tratarse de modo homogéneo, al referirse a unidades públicas en un mismo momento del tiempo, respecto a niveles proyectados de actividad en relación con los niveles observados, etc.

### INDICADORES:

#### Micro: Teoría de la decisión y evaluación económica

Análisis de sensibilidad  
 Análisis marginal de alternativas  
 Análisis coste-eficacia  
 Análisis coste-eficiencia  
 Análisis coste-beneficio  
 Análisis coste-utilidad  
 Árboles de decisión, probabilidad, T<sup>MA</sup> Bayes

### INDICADORES:

#### Macro: evaluación por comparación de agregados (descripción estadística y análisis de datos)

##### Comparaciones simples:

En el tiempo, de una misma unidad de distintas unidades en un mismo momento  
 Público/Privadas  
 Sólo Públicas

Niveles actuales vs estandar  
Niveles actuales vs predicción

Costes/actividad

Imputados.-	Vinculada al servicio final medible, repetible
Estimados.-	Sobre información fiable

Análisis econométrico:

De regresión, multivariante

Programación lineal:

Técnicas de simulación, gestión de colas

Como señalábamos, entre el primer tipo de indicadores destaca la **evaluación económica**, aunque técnicas ligadas a la teoría de la decisión pueden también aquí ser incluidas.

Como es sabido, la evaluación económica, de la que es principal exponente el Análisis Coste-beneficio de las decisiones públicas, consiste en la valoración de la eficiencia asignativa a través del estudio de los beneficios sociales actualizados en relación a los costes formulados en idénticos términos. El principio básico, conocido como de Hicks-Kaldor, establece que un programa público produce beneficios sociales netos si los que resultan beneficiados del mismo pueden compensar a los que pierden y a pesar de ello mejorar su situación. En este sentido, la evaluación económica es tributaria de la teoría de la decisión, formalizada en un contexto de elección social en manos de las autoridades públicas, siendo a su vez beneficiaria de otras técnicas al servicio de la toma de decisiones, como pueden ser las técnicas de simulación, investigación operativa y la evaluación financiera en general (Ortún, 1993).

En la mayoría de los casos, la evaluación económica ha referido su análisis a la actividad financiera pública. Sin embargo, su generalización al conjunto de las actuaciones administrativas, tal como se destaca en otros trabajos, está siendo ya utilizada en distintos países<sup>(1)</sup>.

## II.1. La evaluación económica de las actuaciones administrativas.

En efecto, uno de los extremos del esfuerzo para la mejora en los procesos de adopción de las decisiones públicas se ha de centrar en el análisis de las actuaciones administrativas, con el sometimiento a cribaje de la evaluación económica de costes y beneficios asociados a la norma.

En nuestro país, la Ley 30/84 de 2 de Agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública y la recientemente aprobada Ley de Procedimiento Administrativo abre el camino de lo que ha de ser la nueva forma de entender la gestión en las Administraciones Públicas, dentro de la que instrumentos como el evaluatorio pueden tener su mejor empaque. En su conjunto, algunas de sus medidas entran en sintonía de lo que supone un cambio cultural en la gestión pública, tal como traducen, más recientemente, los distintos informes PUMA de la OCDE (*Public Management Developments 1990-93*).

<sup>(1)</sup> Véase J. Osés Obando "La Evaluación normativa en el Derecho Comparado" dentro del Seminario sobre "Los procesos de implementación y evaluación de las normas jurídicas" Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria, mayo, 1993.

Dentro de este nuevo modo de afrontar la gestión pública, ya con anterioridad, para el caso concreto de la Administración autonómica catalana, el artículo 63.2 de la Ley 13/1989 de 14 de Diciembre de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalitat de Catalunya establece que todo proyecto de disposición normativa se debe presentar acompañado de un informe en términos de coste-beneficio<sup>(2)</sup>.

Para centrar la contribución que dicha forma de análisis puede suponer para el estudio de la eficiencia normativa cabe establecer las siguientes consideraciones:

1. El objetivo se concreta en la necesidad de formular las consecuencias de las normas en términos de los costes y beneficios que de ella se derivan. Esto se ha de entender en cuanto que las disposiciones objeto de la anterior regulación deberán justificar las razones que conducen en concreto a su implementación. Habrán de justificar, por tanto, la naturaleza de los cambios fundamentales que introduce: de los beneficios -ya sean éstos nuevos o representen costes de situaciones anteriores no deseables que se eviten- y de los costes diferenciales aparejados a la norma.

De dicho modo, los términos coste-beneficio no pueden identificarse con la aplicación de la técnica ACB en concreto. Como es sabido, el ACB supone el techo más complejo de las técnicas de evaluación económica, al requerir la valoración monetaria, tanto de costes como de beneficios. Mientras las técnicas de evaluación económica alternativas tan sólo permiten un análisis relativo (la mejor o "menos mala" de las alternativas es la elegida), el ACB sin embargo permite conclusiones en términos absolutos: si los beneficios, en su conjunto, superan o no a los costes (nótese que ello no lo cumple necesariamente la condición anterior, basada en la alternativa "menos mala").

Nótese que, en caso de concretarse la evaluación requerida por la técnica ACB en concreto, ello implicaría lo siguiente:

- a) La evaluación debiera de efectuarse en condiciones reales (lo que la distingue, por lo que atañe a la cuantificación de los beneficios, del análisis coste-eficacia).
- b) El ACB no se conformaría con fijar un determinado resultado (como sea que éste se defina) y con comparar secuencialmente decisiones para este mismo resultado en términos de sus distintos costes (o, alternativamente, dados unos costes, en términos de una mayor o menor cuantía de resultados) -como implica el análisis coste-eficiencia.

(2) El cambio cultural organizativo que dicho cambio supone no se produce en el vacío. Resulta similar al emprendido en el Reino Unido (*Civil Service Department C.A.S.* ya en 1967), o más recientemente en Estados Unidos con la provisión de la *Executive Order 12291* de 17 de Febrero de 1981.

Se pretende en estos países, en primer lugar, favorecer la toma de decisiones administrativas *requiriendo la información adecuada* (relativa a los costes y beneficios de la norma) acerca de las consecuencias de las acciones que la disposición contiene. En segundo lugar, se pretende con ello *hacer explícitas las razones por las que se ha optado por una alternativa reguladora determinada*, ya resulte ésta justificada por unos beneficios superiores a los costes o a que determinadas restricciones fuera del alcance del decisor impedirían alcanzar el primer óptimo. Nótese que en este último caso, ello viene a suponer el traslado de la carga de la prueba, permitiendo valorar como coste de la restricción la pérdida de determinado beneficio social neto.

En los EE.UU. la provisión anterior se aplica además sólo a las normas importantes (*major rules*), definidas como aquéllas con un impacto superior a los cien millones de dólares, o que se declaren específicamente como tales.

- c) Tampoco le resulta suficiente al ACB establecer escalas cardinales de impacto en términos de factores tales como las utilidades de los beneficiarios del programa -como recoge un análisis **coste-utilidad**-: exige su monetización.
- d) Finalmente, el objetivo de eficiencia desde un punto de vista asignativo requiere el análisis en términos monetarios de costes y beneficios sociales: no sólo, por tanto, los presupuestarios que se reflejan en la contabilidad pública, si no también los intangibles e indirectos trasladados a la comunidad en su conjunto: el propio analfabetismo funcional que la norma en concreto genera y la necesidad de asumir determinados costes para su cumplimiento (de asesoría jurídica, tiempo perdido, etc.) han de cuantificarse a este respecto en el análisis coste-beneficio.

En conclusión, lo que sin duda pretende el legislador es forzar a razonar *en términos* de y no de actuar en consecuencia a -es decir, sólo como resultado *de aplicar estrictamente una determinada técnica*.

2. En la práctica, la evaluación de dichas disposiciones implica<sup>(3)</sup>:

- a) Una descripción de los beneficios potenciales derivados de la norma, incluyendo entre ellos los no monetarios: esto es, identificando los outputs, aunque no siempre su valor (Bentkover y otros, 1986).
- b) Concretar los destinatarios de la medida.
- c) En términos similares en lo que se refiere a los costes.
- d) Determinar el excedente neto potencial, explicitando una evaluación (comentario) de los efectos no cuantificables en dinero.
- e) Explicar las alternativas que resultaban posibles para la consecución de un objetivo idéntico -si era el caso-, mostrando las razones por las que se ha acabado optando por una de ellas: o bien la de menor coste, la de beneficio máximo (con output valorado en cantidades) o tras descartar otras debido a imperativos legales, de limitaciones presupuestarias (por ejemplo, derivado del hecho de que, pese a sus beneficios fueran relativamente más altos, los umbrales de gasto requeridos por el programa implicaban un coste ineludible prohibitivo), etc.
- f) La justificación de las razones por las cuáles alguno de los puntos justificativos anteriores no se haya podido aplicar.

<sup>(3)</sup> En consecuencia, el problema de la valoración monetaria de los beneficios asociados a la norma evaluada no puede considerarse abortiva de la interpretación propuesta en la disposición comentada.

En cualquier caso, sin embargo, estudios como los de J.D. Bentkover y otros (1986), Cave, Kogan y Smith (1990) o M.W. Jones-Lee (1991) ofrecen aproximaciones a la valoración requerida de diversos outputs públicos. La vía de la valoración de dichos outputs sólo excepcionalmente puede consistir en la *disponibilidad a pagar* por ellos. En la medida que los individuos no tienen capacidad de opción para ante determinados servicios decidir el *cómo* y *cuánto*, el criterio de la disposición individual a pagar no es óptimo. Aunque con cautelas, resultaría más apropiado basar la valoración en la comparación de valores de mercados similares o valoraciones sociales conjuntas -de situaciones próximas a la situación de que se trate.

3. En definitiva, en muchos casos, el análisis coste-eficiencia de las políticas públicas es probable que resulte más apropiado para los objetivos antes comentados. Se trata con ello de concretar los objetivos de las normas en términos de unidades próximas a los resultados finales pretendidos (*outputs* vinculables en principio a los *outcomes* de la actividad).

Tal como hemos visto en la primera parte, existe cierta resistencia al análisis de la actividad pública basado en *inputs* o *outputs* intermedios supuestamente ligados, aunque no de forma unívoca y no ambigua a resultados (grandes metas de la norma). Dichas reticencias son en buena parte injustificadas ya que la confusión entre input (I), output (O) y resultado (R) no es específica a la actividad pública, y su utilización requiere muchas veces matizaciones similares en la actividad privada.

En efecto:

$$O = f(I)$$

$$R = g(O, E)$$

$$U = h(R, Z)$$

siendo U una aproximación a la utilidad individual y/o bienestar social (como agregación -ponderada o no- de dichas utilidades), E factores del entorno fuera del alcance del decisor, Z otros elementos que inciden en el bienestar social y f, g, h funciones crecientes de los argumentos referidos.

Sin duda, en lo que atañe a h puede existir desacuerdo en la cuantificación de la actividad pública, pero ésta es intrínseca al desacuerdo de la valoración individual respecto al tamaño del grupo beneficiado por el consumo colectivo: en presencia de externalidades, no existen incentivos personales a identificarse individualmente como beneficiarios.

En relación a f el desacuerdo resulta de la confusión común existente en los servicios públicos entre proceso de consumo y producto. Sin embargo, dicha confusión es consustancial a la naturaleza de *servicio* y no a su calificación de *público*.

Finalmente, en cuanto a g, el hecho de que O constituya consumo intermedio no lo distingue tampoco del servicio privado: los individuos no demandan coches "per se", si no que demandan tiempo de viaje, seguridad, comodidad, etc.

La anterior argumentación favorecería una mayor "generosidad" en no cuestionar todo avance en el intento de cuantificar la actividad pública, en base a las posibles deficiencias que se derivan del carácter no unívoco de las funciones antes comentadas. La alternativa a no cuantificar es indudablemente peor<sup>(4)</sup>.

Todo ello son ejemplos de la tarea a realizar, para la que en algún campo concreto como es el de infraestructura (obras públicas) y el sanitario -ámbito de la tecnología (autorizaciones) y

(4) En Estados Unidos la Oficina de *Management and Budget* tiene establecida una guía para el tipo de análisis anterior (*Regulatory Impact Analysis* que no se agota en el ACB), fijando, por ejemplo, la tasa de descuento a aplicar en las actualizaciones o concretando medidas de *outputs* públicos (incluyendo medidas de seguridad o reducción de riesgos). Se trata de un material incorporado consecuentemente en el *Regulatory Review* (Sección 4) de la Oficina de Gestión y Presupuesto y del *Federal Register*. A la *General Accounting Office* le corresponderá posteriormente el seguimiento de su ejecución.



medicamentos (lista positiva de financiación), nuestro país ya cuenta con algunas incipientes experiencias.

## **II.2. Evaluación por comparación de agregados de gasto.**

La evaluación por comparación de agregados de coste, gasto, productividad, etc., resulta relativamente sencilla, aunque su poder como instrumento de gestión va a depender de cómo las desviaciones observadas se identifican con factores susceptibles de ser sometidos a pautas de gestión.

El cuadro adjunto recoge los descriptores de las diferentes alternativas al uso:

### **INDICADORES:**

#### **Macro: evaluación por comparación de agregados**

Indicadores simples de actividad  
(Coste, productividad, calidad, resultado)

Carácter unidimensional  
Asume escala constante

Con o sin refinamientos en la comparación

Análisis de clusters, tabulación transversal, escalas acumulativas

Criterios de similitud  
Pérdidas de información

Indicadores complejos (producción, coste...)

Un output, múltiples inputs  
Múltiples inputs, múltiples outputs

Análisis de regresión

Con propiedades estocásticas o determinísticas en los datos

Análisis envolvente de datos

En términos de unidades referentes que maximizan sus outputs en todas las dimensiones, dado el conjunto de inputs utilizado por la propia unidad que se analiza

Asume linealidad

En relación a este último tipo de indicadores, cabe observar lo siguiente:

1. Para que la varianza de un indicador simple (p.e. un ratio input-output) suministre una información correcta sobre la eficiencia con la que se realiza la actividad pública, el marco de comparación ha de ser el apropiado, garantizando que se comparan con parables capaces, en la medida de lo posible, de expresarse en factores con una única dimensión. Nótese que en caso de comparaciones simples se está suponiendo que los rendimientos de escala son constantes, ya que el ratio de recursos y resultados no depende de su nivel respectivo.

Para refinar las comparaciones, una de las opciones más comunes es la de realizar tabulaciones transversales, cuadros de doble entrada que interaccionan dos grupos de variables que se consideran más relevantes para dicho propósito. Pese a que permitan comparaciones tomando en consideración más de un factor, las "celdas" que derivan suponen importantes pérdidas de información, dadas la discontinuidades que provocan.

Una técnica algo más compleja es la basada en escalas acumulativas (tipo Escala de Guttman), en las que, pese a utilizar tan sólo una variable como indicativa de cada uno de los subgrupos que se forman, ésta se toma como expresión y resumen de muchas otras variables que a ella inequívocamente se asocian. Ello implica que todas las observaciones que incluyen aquella determinada categoría de variable, o la incluyen con un valor específico, son comparables, ya que tras la expresión de dicha variable o valor, se recoge toda la información considerada relevante a efectos de la comparación. Dicha variable se supone, por lo demás, que recoge toda la información que identifica las características del grupo de unidades que incluye, tanto las del grupo que le antecede como aquella otra característica que deviene distintiva del nuevo grupo que se singulariza.

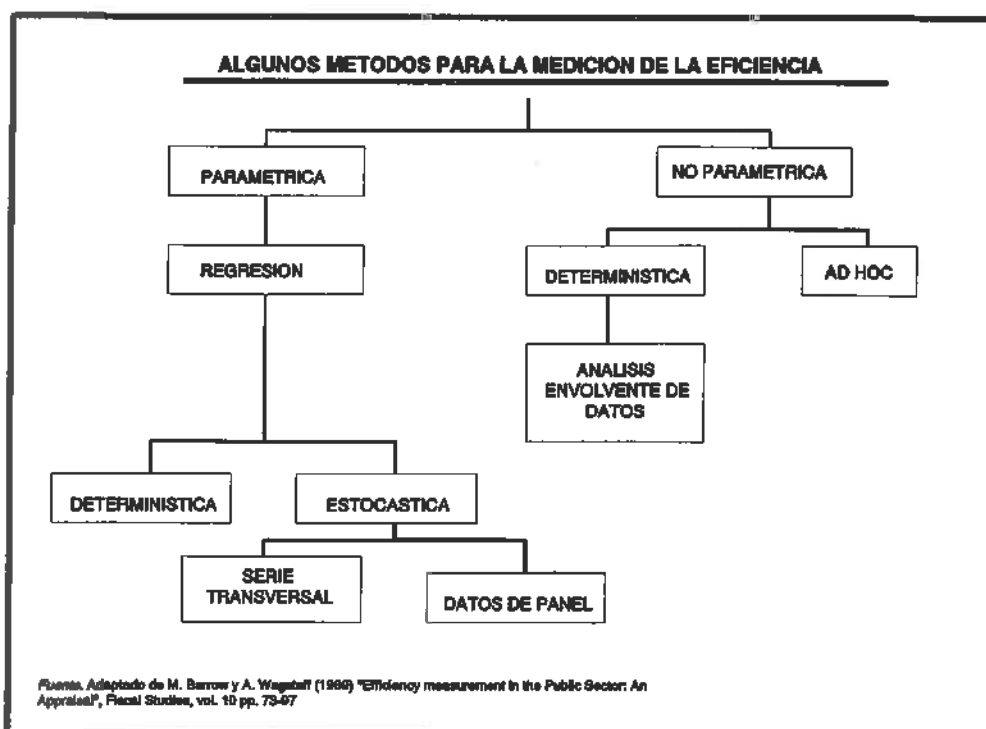
Finalmente, el análisis multivariante, en su expresión de formación de conglomerados o "clusters". Se trata de clasificar o reconocer patrones de homogeneidad, agregando entre sí las unidades que a la vista de las variables que las describen resultan más homogéneas. Se trata con ello de minimizar la varianza de las unidades incluidas en cada uno de dichos clusters, y maximizarla entre clusters distintos. Parece claro que las variables que describen las unidades a comparar han de ser neutras a los objetivos que con la comparación se pretende. Por ejemplo, si se clasifica con objetivos de aplicación de un pago prospectivo, no resulta lógico describir las unidades comparadas en términos de costes observados, ya que la agrupación resultante, puede acabar influida probablemente por aquellos costes similares, determinando retrospectivamente los futuros pagos. De este modo, variables que "ex ante" puedan estar influenciando legítimamente -esto es, de modo exógeno a la gestión-, dichos costes (de entorno, sociodemográficas, etc.), serían candidatas naturales al ejercicio, y no las vinculadas a la eficiencia en la gestión. Aunque la técnica tiene en sí mismo limitaciones (medida de homogeneidad, definición de "distancias", etc.), supone ganancias de información a efectos de mejora de las comparaciones.

2. Indicadores más complejos a los anteriores, con o sin refinamiento previo según criterios de similitud, pueden derivarse sin demasiada dificultad en gestión pública a partir del análisis econométrico de regresión múltiple, a través de estimar los residuos entre los valores de predicción y los valores reales como aproximación a la mayor o menor eficiencia en la actividad realizada.

Dicho tipo de técnicas mantienen en una única dimensión el valor de la variable cuyo comportamiento se pretende explicar; pero permiten la inclusión de múltiples factores, supuestamente afectos a su variación.

Asumiendo propiedades estocásticas en los datos, resulta posible construir una aproximación a la eficiencia basada en residuos de los que se puede separar el componente aleatorio del determinístico, permitiendo que las desviaciones observadas no se imputen integralmente a la ineficiencia, sino también a la posible existencia de un resultado fortuito, compensándose sus desviaciones con el simple decurso del tiempo, tal como permite un análisis basado en datos de panel.

3. Sólo el análisis envolvente de datos permite la inclusión de más de un output o resultado en el análisis de la eficiencia. A través de dicha técnica determinística no paramétrica -esto, es sin necesidad de prefiar forma funcional alguna-, se trata de derivar una función "frontera" o de las "mejores prácticas", a partir de la envolvente de los datos suministrados acerca de los recursos utilizados y los resultados obtenidos. Se delimitan así aquéllas unidades que han de servir como referente de eficiencia; esto es, unidades que maximizan sus outputs en todas las dimensiones, dado el conjunto de inputs utilizado por la propia unidad objeto de comparación. Precisamente, la linealidad sobre la que se basa (se trata, en definitiva, de una técnica de programación lineal) hace que el referente pueda ser completamente ficticio en la realidad (combinación lineal de dos observaciones). Ello hace que su aplicación requiera un cierto cuidado, al ser muy sensible a observaciones marginales, "outliers" que pueden resultar determinantes en el conjunto convexo construido.



Dicho tipo de estimaciones, que permiten vincular las consignaciones presupuestarias con alguna indicación del nivel de eficiencia con el que en el pasado se han venido utilizando los recursos resulta particularmente apropiado en supuestos de competencia pública. Ello se debe al hecho de que en dicho contexto, el grado de comparabilidad de las instituciones suministradoras de los servicios resulta mayor, con idénticas responsabilidades estatutarias en relación a los ciudadanos, formas organizativas próximas, y con carreras profesionales, incentivos y modelos retributivos similares.

### Epílogo.

Nada de lo que hemos discutido en este artículo se pretende presentar como simple. Como argumentábamos al principio, la gestión consiste en un serie de comprobaciones y balances que requiere la cautela que sólo el conocedor de la realidad concreta puede, de manera óptima, formular. Para este viaje, la brújula de los conceptos más básicos de la economía (la lógica del coste de oportunidad, de la isocuanta y de la isocoste) puede ser suficiente. El resto proviene de una buena dosis de habilidad en el manejo de los instrumentos y de sentido (común) en la orientación; al menos si uno no quiere perderse en la selva que el ingenio reformador ha generado en los últimos tiempos en el ámbito de la gestión pública.

### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

---

- J. Bentkover y otros (1986) *Benefits Assessment: The State of the Art*, D. Reidel, publisher, Boston.

- M. Cave, M. Kogan and R. Smith, eds. (1990) *Output and Performance Measurement in Government: The State of the Art*, Jessica Kingsley, London, pp. 124-42.

- Fare R., S. Grosskopf, CAK Lovell (1994). *Production Frontiers*. Cambridge Univ. Press.

- Fried HO, CAK Lovell y SS Schimdt (eds.) (1993). *The measurement of productive efficiency. Techniques and applications*. Oxford Univ. Press.

- Griliches Z (ed.). (1992). *Output Measurement in the Services Sector*. NBER. Studies in Income and Wealth vol. 56. Chicago.

- Griliches Z y J., Mairesse (eds.) (1993). *Productivity issues in the services at the micro level*. Kluwer Academic Publishers.

- Jones-Lee M.W.(1989 ) *"The Economics of safety and physical risk"*, B. Blackwell.

- López Casanovas G. y A. Wagstaff (1991) "Indicadores de Eficiencia para la Gestión Pública: Una revisión de métodos" *Cuadernos de Economía Española* Oct.

- López Casasnovas, G. (1989) Simulación de mercados y competencia en el sector público. *Papeles de Economía Española* núm. 41. FIES.
- López G. y A. Wagstaff (1993) "Eficiencia y competitividad en los servicios públicos: Algunas consideraciones relativas a la asistencia sanitaria" *Moneda y Crédito* núm. 196.
- Ortún V. (1992) *Gestión Pública*. Fundación BBV. Madrid.

## HACIA UN PLANTEAMIENTO MAS GENERAL DE LAS CAUSAS DEL FRAUDE FISCAL<sup>(\*)</sup>

---

*Manuel J. Lagares Calvo*  
*Catedrático de Hacienda Pública*  
*Inspector de Finanzas del Estado, excdte*

**D**ebido a las causas y motivaciones que se analizarán a lo largo de este trabajo, con relativa frecuencia los impuestos no se satisfacen por aquellos obligados legalmente a soportarlos. Esto suele conocerse como fraude fiscal si la conducta que lo produce reviste carácter ilegal, siendo un fenómeno muy extendido y contra el que luchan con distinto éxito todas las autoridades tributarias del mundo.

El fraude fiscal distorsiona gravemente el valor efectivo de las normas tributarias vigentes, destrozando los sistemas impositivos, modificando radicalmente sus efectos pretendidos y haciendo puramente ilusorio cualquier cambio que pretenda mejorar sus características sin atender a la corrección de este fenómeno. Todo ello origina, además, efectos muy perniciosos en las economías que lo padecen, entre los que suelen destacarse los siguientes<sup>(1)</sup>:

- Una alteración muy negativa de la distribución de la renta y riqueza después de los impuestos, con graves secuelas para la equidad.
- Una mala asignación de los recursos disponibles, haciendo más ineficiente la economía.
- Una errónea cuantificación de indicadores básicos de la situación económica -tales como el volumen del PIB y sus tasas de crecimiento o la auténtica cuantía del desempleo- con muy negativas consecuencias para el diseño de la política adecuada.

La estimación de la cuantía del fraude no suele ser fácil ni tampoco frecuente, quizás debido a esa dificultad de estimación, al hecho de que suele considerarse perjudicial por algunos el

---

<sup>(\*)</sup> Este trabajo constituye un resumen de otro más amplio que, bajo un título similar, ha sido publicado en el número 129 - 2/1994, de la revista Hacienda Pública Española del Instituto de Estudios Fiscales. Su planteamiento fue originado por una antigua sugerencia del Profesor Fuentes Quintana, a quien el autor agradece tan importante estímulo para su realización.

<sup>(1)</sup> Vid., por ejemplo, D.J. Pyle (1993), pág. 58.

conocimiento de sus cifras o a que las autoridades tributarias las entiendan como críticas a su capacidad para administrar correctamente el sistema impositivo<sup>(2)</sup>.

### **Un planteamiento más general de las causas del fraude fiscal.**

Desde hace algo más de veinte años, viene siendo habitual plantearse el fraude fiscal como el resultado de un cálculo de maximización individual de utilidad, siguiendo la metodología del trabajo pionero de Allingham y Sandmo<sup>(3)</sup>, que mantiene que todo contribuyente adopta la decisión de pagar o evadir total o parcialmente sus impuestos teniendo en cuenta tanto la utilidad que le produce la cantidad evadida como la desutilidad que se le originaría por el pago de lo defraudado más la sanción correspondiente en caso de ser descubierto.

Pero este modelo de conducta deja sin papel alguno en la toma de decisiones del posible evasor a muchas otras variables de naturaleza psicológica y a pautas de comportamiento social que, según opiniones muy extendidas, parecen tener una relevante influencia en tales decisiones, pues estos modelos no contemplan las motivaciones de una decisión anterior: la decisión de entrar en el "juego" del fraude, previa a la valoración económica de sus costes y beneficios.

En consecuencia, lo que quizás resulte hoy más urgente sea llegar a la formulación de hipótesis respecto al comportamiento de los defraudadores que traten de integrar los planteamientos que acaban de exponerse -en los que el cálculo económico de utilidad tiene un papel relevante- con otros aspectos de naturaleza psicológica o social que pueden influir en las decisiones del defraudador y que generalmente son olvidados en los modelos económicos descritos<sup>(4)</sup>.

### **Determinantes y condicionantes de la evasión tributaria.**

El punto de partida de esta teoría integradora tiene que constituirlo la diferenciación entre factores que motivan la decisión de defraudar en el ámbito individual de la conciencia de cada defraudador y factores que definen, también para cada individuo, la cuantía del fraude o evasión tributaria.

(2) En España, las últimas estimaciones que se han efectuado del fraude en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas señalaban que en 1987 presentaban declaración no mucho más del 58,4 por 100 de los obligados a hacerlo y que las rentas totales declaradas apenas si alcanzaban el 56,5 por 100 de las realmente percibidas. Vid. Lagares Calvo (1990), pág. 115. Los datos correspondientes a 1987 pueden encontrarse en el último Informe sobre el Fraude en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas efectuado para el Instituto de Estudios Fiscales por el Grupo de trabajo encargado de esta tarea y dirigido desde su creación por el autor de este artículo. Una descripción de la metodología seguida en las estimaciones puede encontrarse en Lagares Calvo (1987).

(3) Vid. Allingham y Sandmo (1972). El primer análisis de esta hipótesis publicado en España, con especial aplicación a la situación fiscal concreta de aquellos momentos, se encuentra en Lagares Calvo (1974).

(4) Existen notables excepciones a este sistemático olvido de los factores psicológicos y sociales del fraude como, por ejemplo, la que ha representado muy recientemente el interesante trabajo de Bordignon (1993), que resume y generaliza otros intentos anteriores de modelización en esta línea, especialmente el de Spicer y Lundstedt (1976).

Este planteamiento permite establecer la hipótesis de que el fraude fiscal se produce en función, al menos, de los siguientes factores que, de forma sucesiva, establecen el comportamiento del evasor:

- En una primera fase, la particular y subjetiva percepción del evasor acerca de la injusticia a que se le somete con el tributo, circunstancia que en su fuero interno legitima suficientemente la conducta evasora y determina su decisión de evadir.
- En un segundo pero inmediato momento, el cálculo -efectuado por quien ya está predispuesto a la evasión al haber adoptado la decisión de evadir aunque todavía no haya concretado su cuantía- de la utilidad que puede reportarle la evasión de sus tributos, teniendo en cuenta tanto la utilidad derivada de la evasión como el coste de las posibles sanciones que se le impondrán en caso de descubrimiento. Este cálculo condiciona el volumen de la defraudación y las circunstancias en que habrá de producirse.

#### **Las motivaciones de la decisión de defraudar.**

En el caso del fraude fiscal -como en el de cualquier otro fenómeno social- la decisión de defraudar en cada individuo será la consecuencia de una mezcla de motivaciones quizás algo diferente para cada uno de ellos, pero relativamente homogéneas para el colectivo en su conjunto. De ahí que un análisis detenido de los factores que parecen impulsar la decisión de defraudar los impuestos, seguido de una sistematización adecuada de sus características esenciales, permita identificar con claridad tres distintos componentes como motivantes de esa conducta: un componente económico, ligado a la valoración de los servicios públicos que se reciben otro de contenido psicológico, relacionado con su deseo de alcanzar lo que individualmente se entiende como una situación de equilibrio, equidad o justicia y, finalmente, un componente de contenido social, que refleja la valoración del individuo en cuestión acerca de sus relaciones con los restantes componentes del colectivo, es decir, con los restantes ciudadanos.

#### **El componente económico: la equivalencia impuestos-servicios públicos.**

La equivalencia entre impuestos y servicios públicos contempla los impuestos como precios que se satisfacen por los servicios que el Sector público facilita al conjunto de los ciudadanos, lo cual evidentemente implica una cierta presunción de voluntariedad en el pago de los tributos, pues los precios siempre responden a la libre decisión de quienes los pagan.

Ese enfoque refleja una realidad evidente, sobre la que viene asentándose desde hace más de un siglo la teoría de una Hacienda pública democrática: en condiciones normales de convivencia y comportamiento social, una parte sustancial de los ciudadanos suele estar convencida de que resulta necesario pagar impuestos, incluso aunque su pago no fuese compulsivo, pues de otro modo no se podrían mantener servicios públicos esenciales para el individuo y para la convivencia en sociedad. El hecho demostrado de que los impuestos son considerados por los ciudadanos como precios -lo que supone una voluntariedad esencial en el intercambio impuestos-servicios públicos- debe, por tanto, ser tenido en cuenta a la hora de formular una teoría más amplia del fraude fiscal<sup>(6)</sup>.

(6) Esta hipótesis constituye el núcleo de lo que suele conocerse por "teoría del cambio voluntario", sustentada por autores tan ilustres como Knut Wicksell y Erik Lindahl, entre otros, como puede comprobarse en Musgrave, R. A. y Peacock, A. T. (1967).



### **El componente psicológico: la oculta compensación.**

Por otra parte, es posible que quienes se decidan por el fraude no pretendan con su conducta más que restablecer su particular y subjetiva visión de la equidad. Conforme a ello, los factores determinantes o desencadenantes de la decisión de defraudar actuarían, a nivel de cada individuo, cuando en su fuero interno -aunque no desde el punto de vista de la mayoría de ciudadanos- se rompiesen o dejasen de cumplir las condiciones que fundamentan su percepción de la equidad o equilibrio en el intercambio impuestos-servicios públicos.

Partiendo, pues, de esta hipótesis, la decisión individual de evadir los tributos, como cualquier otro tipo de conducta contra una ley positiva, buscará alcanzar una especie de **oculta compensación** respecto a lo que el evasor estima como un tratamiento injusto por parte del sistema impositivo o de los gastos públicos, posiblemente sin ninguna razón objetiva, pero fuertemente apoyado en su subjetiva apreciación de los hechos. Ante la imposibilidad de forzar un cambio de conducta en la Hacienda pública, el contribuyente elige la oculta transgresión de la ley y recurre a la evasión de sus impuestos como forma de compensación frente a lo que entiende como injusticia. La evasión, en consecuencia, sería el medio ilegítimo y oculto por el que se decide el individuo para tratar de restablecer su subjetiva apreciación de la equidad.

### **El componente social: la insolidaridad del defraudador.**

Para completar el panorama de motivaciones del fraude fiscal falta la descripción del último, aunque no el menos importante, de los componentes de la decisión de defraudar: el nivel de insolidaridad del defraudador respecto a sus restantes conciudadanos.

Parece evidente que, una vez convencido el potencial defraudador en su fuero interno de que la utilidad de la renta de la que se desprende al pagar sus impuestos supera a la utilidad que recibe por la vía de los servicios públicos, la búsqueda de la oculta compensación de tal desequilibrio se enfrentará en su conciencia con el hecho de que la carga de su evasión recaerá necesariamente sobre sus conciudadanos, pues el gasto público habrá de ser financiado de algún modo.

Caben, básicamente, cuatro posibles posicionamientos ante esta situación: el primero, que el potencial defraudador acabe concluyendo que, pese al desequilibrio de su tributación respecto a los servicios que recibe, la convivencia en sociedad le exige de ese sacrificio adicional en solidaridad con sus conciudadanos; el segundo, que piense que con su defraudación restablece la justicia, al creer que los demás ciudadanos están tributariamente mejor tratados que él mismo; el tercero, que opine que los demás tienen iguales oportunidades y que también deberfan evadir sus tributos; finalmente, el cuarto, que no le preocupe en absoluto lo que pueda ocurrirles a los demás. Parece claro que, salvo la primera de estas alternativas, las demás originarán la búsqueda de la oculta compensación que el fraude implica.

### **La decisión de defraudar: sus factores determinantes.**

Los componentes de la decisión de defraudar que acaban de describirse subrayan cómo esta decisión se apoya en una valoración económica -la relación de equivalencia entre impuestos y servicios públicos- se impulsa por un deseo de restablecer lo que individual y subjetivamente se

considera como equitativo y se frena o anula por un posible sentimiento de solidaridad con los demás.

Pero para que la relación de equivalencia entre impuestos y gastos públicos quede nítidamente percibida por el contribuyente, induciéndole al pago voluntario de sus tributos, resulta necesario que se cumplan determinados requisitos que no siempre se producen. A estos efectos es posible que esa relación de equivalencia pueda verse distorsionada por los siguientes factores:

- La percepción del contribuyente respecto al conjunto de gastos públicos que le afectan realmente, beneficiándose de ellos de modo directo o indirecto. En la mayor parte de las ocasiones esta percepción se encuentra muy fuertemente distorsionada por el hecho de que el consumo de bienes y servicios públicos es no rival y, debido a esta circunstancia, el contribuyente no tiene conciencia del volumen de gasto público que positivamente le afecta o del coste efectivo de los servicios públicos que recibe.
- El desacuerdo del contribuyente con los servicios públicos que recibe y de los que tiene completo conocimiento, cuando tales servicios no responden a sus demandas específicas y directas.
- El desequilibrio entre coste de los servicios públicos e impuestos que los financian, al entender o comprobar el potencial evasor que sus impuestos financian no solo tales costes sino, además, transferencias de capacidad económica a favor de otros ciudadanos con las que es posible que no se encuentre de acuerdo<sup>(6)</sup>.
- La eficiencia y honestidad en la administración de los caudales públicos, pues si el ciudadano estima que sus impuestos se despilfarran o malversan por quienes los administran -es decir, no se aplican a equilibrar la relación entre impuestos y servicios públicos o tal aplicación es ineficiente- puede encontrar legitimación subjetiva para su conducta fraudulenta.

Como ya se ha indicado, junto a los determinantes anteriores de la decisión de defraudar o evadir los tributos aparecen también otros que hacen referencia al grado de equidad de los propios impuestos en conexión o relación con la conducta observada o sospechada en los demás, es decir, a la posición tributaria relativa del contribuyente frente a los demás. Entre estos se encuentran:

(6) Los ciudadanos pueden desear una distribución más igualitaria de la renta y la riqueza por tres razones distintas: porque consideren que la redistribución puede beneficiarles directamente; porque estimen que el bienestar de los demás influye en el suyo propio, al ser interdependientes las funciones de utilidad o, finalmente, porque crean que la desaparición de la pobreza proporcionará más estabilidad a la sociedad. La primera razón no es, desde luego, aplicable a quienes se sitúan por encima de la media de renta y tienen conciencia de ello. Las dos últimas razones serán las que justifiquen la aceptación de una política redistributiva por los situados por encima de la media de renta y riqueza aunque quizás esa aceptación sólo se produzca cuando tal política se limite a luchar contra la pobreza, es decir, a lograr determinados mínimos de bienestar para todos. Por otra parte, en los países con altos niveles de vida la distribución, además, suele ser más igualitaria, situándose la gran mayoría de ciudadanos por encima del mínimo protegible y sin diferencias escandalosas en cuanto a renta y riqueza. En consecuencia, es posible que en tales países no sean muchos los que apoyen una política redistributiva que vaya más allá de evitar la pobreza. Esto puede justificar el que algunos hacendistas no admitan actualmente la función redistributiva de la Hacienda Pública. Buchanan, por ejemplo, considera justificado el papel del Estado "protector" -servicios de ley y orden- y del Estado "productor" -bienes sociales y otros fallos del mercado- pero no así el papel del Estado "redistribuidor". Vid. A este respecto, entre otros, Brennan y Buchanan (1985) y, especialmente, el excelente trabajo del Profesor Fuentes Quintana (1987) sobre el pensamiento de James M. Buchanan.

- La inequidad de los propios tributos, real o meramente apreciada por quienes los soportan, que sitúa al contribuyente en una posición de desventaja frente a los demás. Esta falta de equidad puede provenir de no reconocerse en el cálculo del pago circunstancias que, en su opinión, deberían configurar su auténtica capacidad económica para soportarlos.
- El grado de defraudación fiscal conocido o sospechado en los restantes ciudadanos, pues el conocimiento o la sospecha de altos niveles de fraude en los demás, especialmente en los más próximos al potencial evasor, puede llegar a legitimar subjetivamente -e, incluso, socialmente- una posición de rechazo frontal al tributo<sup>(7)</sup>.
- La ejemplaridad manifestada en todos los ámbitos -y no sólo en el meramente fiscal- por quienes desempeñen tareas de liderazgo político o de referencia social, pues la corrupción o el fraude en estas personas, real o meramente sospechada, constituirá siempre una excelente base para la legitimación subjetiva de la evasión en la conciencia del contribuyente.

Por último, el grado de solidaridad respecto a los demás jugará también un papel muy importante respecto a la decisión de evadir los impuestos, de forma que si es nulo o reducido no existirá traba alguna para adoptar, en principio al menos, la decisión de defraudar. La existencia de un grado reducido o nulo de solidaridad con los demás dependerá, sin embargo, de muchos factores, entre los que destacan con especial intensidad los siguientes:

- Un reducido sentimiento de colectividad o grupo a nivel nacional.
- Una educación recibida que preste poca atención a los valores cívicos y a los sentimientos morales y éticos impulsando, por el contrario, la preeminencia del propio interés por encima otras valoraciones.
- Un tipo de vida que haga fuertemente conflictivas o altamente competitivas las relaciones entre los ciudadanos.

#### **La cantidad evadida: sus factores condicionantes.**

Sin embargo, la legitimación subjetiva del defraudador resulta condición necesaria pero no suficiente para que se produzca el fraude fiscal. Además -y como también se ha indicado ya- el fraude necesita para producirse de la concurrencia de un cálculo económico que valore la utilidad

---

<sup>(7)</sup> Esto podría conducir a censurar la difusión de informaciones acerca de los niveles de fraude, especialmente cuando éstos son elevados. Pero es evidente que, para ser auténticamente eficaz, la censura tiene que comenzar evitando el análisis e investigación de este fenómeno y eso puede tener dos efectos muy perjudiciales. El primero, debido a que los ciudadanos suelen conocer o intuir habitualmente la realidad circundante -aunque la exageren y generalicen- y tratan, además, de ajustar su propia conducta a esa realidad. Al estar exagerada esa intuición en muchas ocasiones y suponer niveles más elevados o distribuciones del fraude distintas de las que se producen en la realidad, la tendencia al fraude puede ser todavía mayor de la que se daría con mejor información. El segundo y fundamental, porque la experiencia demuestra que, si socialmente se desconoce la realidad del fraude, éste permanecerá oculto -al menos oficialmente- y tenderá a perpetuarse, pues el reconocimiento público y la protesta de quienes pagan honestamente sus tributos suele ser el requisito primero y más importante para que este fenómeno sea socialmente combatido. En cualquier caso, las propias autoridades tributarias no deberían autoengañarse respecto al fraude, especialmente en una democracia.

neta que puede generar para el evasor potencial, condicionando su cuantía y extensión. Esa utilidad neta dependerá<sup>(8)</sup>:

- De la utilidad que proporcione la cantidad evadida, que la que influirá no sólo la desutilidad directamente originada por el pago del impuesto -lo cual, a su vez, suele estar ligado al nivel y progresividad de las tarifas- sino también la desutilidad de los costes indirectos que genera tal cumplimiento.
- De la probabilidad, estimada por el propio evasor potencial, de que su conducta sea descubierta por las autoridades tributarias.
- De las sanciones que soportaría el evasor potencial en caso de ser descubierta su defraudación.
- De su mayor o menor propensión al riesgo.

#### **Los diferentes ámbitos de la lucha contra el fraude fiscal.**

Las hipótesis que acaban de exponerse han tratado de integrar los factores que motivan o determinan la decisión de evadir el pago de los tributos con los que habitualmente se considera que condicionan su cuantía planteando, de ese modo, un análisis conjunto de ambos grupos de factores.

Una vez identificados los factores o causas del fraude parece que queda desbrozado el camino para formular los objetivos y las líneas esenciales de una política de lucha contra el fraude fiscal. Esa política, de acuerdo con cuanto hasta aquí se ha expuesto, debería contemplar dos grandes ámbitos complementarios para la acción:

- Las acciones preventivas, dirigidas a evitar que los contribuyentes adopten la decisión de evadir los impuestos. Estas acciones estarán relacionadas con los factores motivantes o determinantes del fraude fiscal.
- Las acciones represivas, orientadas a descubrir y sancionar a los evasores. Estas acciones estarán relacionadas con los que aquí se han calificado de factores condicionantes del fraude en los impuestos.

#### **Las políticas de prevención del fraude.**

Las políticas de prevención del fraude fiscal deben siempre orientarse tanto a convencer al contribuyente de la existencia de una equilibrada relación entre impuestos soportados y bienes y servicios públicos recibidos, en términos absolutos y en relación a los demás contribuyentes, como a generar un alto grado de solidaridad social, pues solo así se evitará que éste tome la decisión de entrar en el "juego" del fraude, iniciando la evaluación económica de los costes y beneficios de una posible evasión de los tributos.

---

<sup>(8)</sup> Vid. a este respecto Allingham y Sandmo (1972).

En el plano de la valoración absoluta de la relación entre impuestos y servicios públicos se dibujan dos grandes líneas para la acción: la del convencimiento del propio contribuyente y la de evitar la existencia de factores espurios que puedan desequilibrar tal relación. En la primera aparecen fácilmente también dos grandes ámbitos para la acción dentro de una política bien fundamentada de prevención del fraude fiscal:

- El de la difusión del conocimiento de los servicios públicos que el contribuyente recibe. Como ya se ha indicado anteriormente, en la mayor parte de las ocasiones el contribuyente desconoce cuales son los bienes y servicios públicos de los que se beneficia y, por ello, la primera tarea para prevenir el fraude en los tributos tiene que consistir en una amplia difusión de los servicios que presta el Sector público.
- El de lograr el acuerdo del contribuyente con los servicios públicos que recibe. En este caso la acción necesaria no es la de convencer al contribuyente de la bondad de los servicios que se le prestan sino la de prestarle aquellos servicios que él demanda. Sin duda, ésto conduce a la necesidad de dos acciones paralelas: la de descentralizar lo más posible la decisión acerca de los servicios públicos y la de establecer cauces políticos adecuados para que la voluntad popular se refleje en cada momento en las decisiones públicas.

En la segunda -es decir, en las encaminadas a evitar la existencia de factores espurios que puedan desequilibrar la relación impuestos-servicios públicos- también aparecen otros dos grandes ámbitos de acción:

- El que comprende las acciones orientadas a evitar la ineficiencia, el despilfarro o la malversación de los caudales públicos, pues si una parte de tales ingresos se utiliza de modo ineficiente, se despilfarran o se malversa se producirá un desequilibrio en la relación impuestos-servicios públicos a favor de los impuestos, con la consiguiente inducción al fraude de quienes los soportan.
- El que integra las acciones dirigidas a reducir una fuerte progresividad impositiva o a evitar políticas fiscales redistributivas que excedan claramente de lo que constituye el ámbito habitual de lucha contra la pobreza. Estas situaciones de rechazo de la progresividad se extienden con especial facilidad cuando, además, se producen continuamente procesos inflacionistas que no son reconocidos mediante el oportuno cambio en tarifas y deducciones.

Pero junto a las acciones encaminadas a mantener el equilibrio en términos absolutos entre impuestos y servicios públicos, también se encuadran otras que se orientan a conservar el referido equilibrio en términos relativos, es decir, en comparación a otros contribuyentes o ciudadanos. Entre estas se encuentran:

- El ajuste de los impuestos a lo que económica y socialmente se espera que graven. Simplificar los tributos y, sobre todo, hacer que sus bases y hechos imponible coincidan con las magnitudes económicas que le sirven de sustento, constituye una medida de primer orden para evitar que los contribuyentes decidan optar por el fraude fiscal. Ello conduce a que deba gravarse como renta, beneficio o valor añadido sólo lo que

económicamente es renta, beneficio o valor añadido y no definiciones legales de tales magnitudes que se separen de su realidad económica o de su vigente apreciación social

- El conocimiento del volumen y de las características del fraude fiscal, como medio de primera magnitud para luchar contra su propagación generalizada. Para ello las autoridades deben esforzarse en conocer con relativa precisión la extensión de este fenómeno en todos los tributos y sus variaciones en cada momento, procurando averiguar las causas que las motivan y debatiendo públicamente los resultados, pues solo una generalizada exigencia social de respeto a las normas tributarias bien configuradas o de cambio de las que no se ajusten a las valoraciones sociales predominantes permitirá romper el proceso de autoalimentación de la evasión impositiva.
- El ejemplo constante en cuanto al cumplimiento de los deberes tributarios, buscando ese ejemplo especialmente en las conductas de los gobernantes, de los políticos y, en general, de todos los individuos y clases sociales que desempeñen un papel activo de referentes sociales.

Finalmente -aunque no en último lugar- las políticas orientadas al fomento de la solidaridad social, entre las que habría que destacar las siguientes:

- Fomento de los valores morales y éticos de respeto a los demás y de los restantes valores cívicos y colectivos frente a los puramente individuales.
- Impulso del sentimiento nacional en todos los niveles.
- Apoyo a la integración social del individuo.

Las políticas preventivas cuyas líneas directrices acaban de exponerse configuran un amplio campo para la acción, generalmente olvidado o minusvalorado en la lucha contra el fraude fiscal frente al habitual y aparente más eficaz a corto plazo de las medidas represivas. La importancia de estas políticas es enorme y poco cabe esperar de cualesquiera otras acciones, especialmente de las puramente represivas que seguidamente se analizarán, si las que hasta ahora se han comentado no se llevan rigurosamente a término.

#### **La represión del fraude fiscal.**

La represión del fraude fiscal es tarea generalmente bien conocida y practicada por todas las administraciones tributarias del mundo, aunque el éxito no siempre acompaña a quienes la acometen. Por ello, resulta ahora necesario profundizar algo más en las medidas represivas, cualquiera que sea su nivel de eficacia aisladamente consideradas. Entre tales medidas se encuentran las siguientes:

- Reducir la utilidad derivada de las cantidades no pagadas debido al fraude fiscal. Estas cantidades crecerán con la progresividad del tributo, por lo que una pequeña ocultación en rentas elevadas puede generar, debido a la progresividad de las tarifas, una cuota evadida mucho mayor que la que se generaría en niveles inferiores de renta para la misma ocultación en valores absolutos. La progresividad puede generar mayor fraude por este simple motivo.

- Disminuir la utilidad indirecta derivada de la evasión, como consecuencia del ahorro en costes indirectos que la evasión supone. La reducción de esos costes indirectos posiblemente exija de radicales simplificaciones en el sistema impositivo y en los elementos básicos de los distintos tributos. Pero, sobre todo, de la implantación de técnicas que faciliten y simplifiquen el inevitable trámite de la declaración.
- Aumentar las probabilidades de que los defraudadores sean efectivamente descubiertos, pues la impunidad de éstos constituye el mejor caldo de cultivo para la rápida propagación del fraude. Ello supone, como mínimo,
  - \* Coordinar la información procedente de los distintos tributos.
  - \* Mejorar fuertemente los servicios administrativos que combaten el fraude fiscal, dotándoles del personal y los medios materiales adecuados para la tarea pero, sobre todo, de un espíritu dinámico de gestión empresarial.
  - \* Cambiar las técnicas de control tributario, tratando de orientar la comprobación de las declaraciones hacia los conceptos económicos y contables que configuran el hecho imponible, más que a la discusión preciosista de las calificaciones jurídicas que formalmente pueda aplicárseles, y dedicando el máximo esfuerzo en todo caso al descubrimiento de lo que no se encuentre en las propias declaraciones, es decir, al descubrimiento de la evasión impositiva.
  - \* Vigilar sin demora la conducta de los contribuyentes en todas las etapas del proceso tributario, no esperando a efectuar revisiones distantes temporalmente del momento en que se produce la declaración o la realización del hecho imponible.
  - \* Contar con procedimientos rápidos y eficaces que aseguren la rápida resolución de cualquier situación contenciosa que surja entre el contribuyente y la administración tributaria, sin menoscabo de las garantías procesales adecuadas.
- Establecer un cuadro de sanciones que no sólo absorba el beneficio derivado del fraude fiscal sino que suponga un fuerte pero graduado encarecimiento del mismo. En todo caso, no confiar demasiado en las sanciones pues, si sobrepasan el límite de lo que socialmente se admita como tolerable, pueden originar un fuerte "efecto rebote" y generar situaciones extensas de auténtica rebeldía fiscal.

En definitiva, el conjunto de acciones que acaba de exponerse tiene un componente esencial -el aumento de las probabilidades de detección de los defraudadores- un componente muy secundario, constituido por el cuadro de sanciones, y un componente complementario de los anteriores y no represivo consistente en reducir la utilidad derivada de la evasión disminuyendo la progresividad de las tarifas y los costes indirectos de la declaración. De estos tres componentes, sin embargo, el de más fácil implementación es el de más dudoso resultado: las sanciones, a las que suelen recurrir sistemática y abusivamente las administraciones tributarias incapaces de hacer otra cosa.

Por el contrario, el aumento en las probabilidades de detección del fraude obliga a una auténtica revolución en los procedimientos administrativos, posiblemente incompatible con la estructura y las técnicas burocráticas, fuertemente enraizadas en una larga tradición juricista proclive a rebuscadas interpretaciones formales de las normas que, por otra parte, olvidan a menudo la realidad económica de los hechos imponibles, única que justifica la existencia del impuesto.

**Nota final: algunas reflexiones sobre el fraude fiscal en España.**

La situación española actual respecto al fraude fiscal puede quedar razonablemente caracterizada por lo que ya se ha expuesto acerca de su volumen en nuestro país y por algunas estimaciones que se han hecho sobre la cuantía de la economía sumergida en España<sup>(9)</sup>. Conforme a estas estimaciones quizás no resulte aventurado afirmar que el fraude en las declaraciones podría elevarse hasta niveles próximos al 30 o al 40 por 100 de las magnitudes declaradas, teniendo en cuenta que las estimaciones disponibles se han llevado a término comparando cifras declaradas con cifras estimadas por la Contabilidad Nacional, donde no se incluyen las derivadas de la economía sumergida. Hay que advertir de inmediato que las cuotas evadidas -lo realmente defraudado- son, probablemente, mucho menores, debido a que una cierta proporción de las cantidades no declaradas han soportado ya algún tipo de pago impositivo por vía de retención en la fuente.

Tomando como base de partida la situación que acaba de exponerse -o cualquier otra que pudiera considerarse como más próxima a la realidad y que se fundamentase en mejores estimaciones- parece que resulta necesario admitir que el problema del fraude fiscal es actualmente muy importante. Pero esta situación debe, además, analizarse a la vista de otras circunstancias, en absoluto nuevas<sup>(10)</sup> pero que, quienes conocen bien nuestra administración tributaria, suelen convenir que todavía desgraciadamente le acompañan, condicionando su posible solución. Algunas de tales circunstancias son las siguientes:

- Una escasa percepción por parte de muchos contribuyentes de la existencia, cuantía y utilidad de una elevada proporción de los actuales servicios públicos.
- Un grado de solidaridad social que no parece ni muy extendido ni tampoco muy elevado.
- Una acentuada progresividad nominal en algunos impuestos personales, agravada por recientes procesos de fuerte inflación que no han tenido respuesta en la corrección apropiada de las tarifas ni de las deducciones, y que muchos entienden como injusta.
- Una extendida opinión acerca de escasos niveles de eficiencia en la administración de los recursos públicos, opinión quizás injustificada pero bastante arraigada en la conciencia popular.

<sup>(9)</sup> Vid. diversos números de "The Economist", publicados entre enero y febrero de 1994, en los que se estimaba la economía sumergida española como equivalente al 25 por 100 del PIB calculado en la Contabilidad Nacional.

<sup>(10)</sup> Muchas de estas negativas circunstancias se reflejaban ya en la Memoria de la Dirección General de Contribuciones de 1913, consecuencia del profundo y magistral análisis del Profesor Flores de Lemus.



- Unos impuestos que se han ido separando con rapidez de los conceptos económicos que le servían de base y que, además, han incorporado fuertes dosis de asimetría, acompañadas en ocasiones por fórmulas complejas que entorpecen la interpretación de las normas y el cálculo de las cuotas bajo apariencias, puramente formales, de rigor equitativo en la distribución de la carga.
- Unas normas tributarias complejas, faltas de coordinación y redactadas en ocasiones con baja calidad técnica, lo que propicia la elusión en el pago de los impuestos, facilita el fraude de ley en la interpretación de las mismas y genera cuantiosos conflictos que agotan a la propia administración, bloquean los órganos jurisdiccionales y retrasan, a veces hasta plazos inconcebibles, el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.
- Una opinión bien extendida acerca de la existencia de un alto grado de defraudación fiscal, junto a las conductas de algunos referentes sociales -aireadas, además, repetidamente por los medios de comunicación de masas- que, aparentemente al menos, dejan que desear aunque resulten minoritarias.
- Una información impositiva exigida al contribuyente muy compleja y reiterada que, además, abruma al declarante y a quienes con él mantienen relaciones económicas, pero que se coordina de modo ineficiente y que se acaba utilizando en escasa medida.
- Una administración tributaria con recursos personales relativamente reducidos, fragmentados en sus aplicaciones, **cualificados básicamente para el análisis jurídico y mucho menos para el económico, estadístico o contable** y, en consecuencia, empleados prioritariamente en tareas de tipo burocrático o en el estudio y calificación jurídica de lo ya declarado y mucho menos en perseguir lo no declarado o evadido.
- Un sistema de comprobación que trabaja casi siempre acumulando la acción en períodos próximos a los de prescripción de las declaraciones -5 años- en lugar de vigilar constantemente y de cerca las distintas fases de generación de los hechos imponibles.
- Un procedimiento contencioso preocupado en exceso por aspectos puramente formalistas y que suele eternizar la resolución de las incidencias en casi todas sus etapas o fases.
- Un cuadro de sanciones administrativas muy elevadas, que suelen aplicarse más sobre discrepancias en calificaciones jurídicas de lo declarado que sobre la auténtica evasión, que crea "efectos rebote" en el contribuyente dada su excesiva dureza formal y que, con bastante frecuencia, acaba siendo atenuado de forma un tanto "aleatoria" por la propia administración tributaria, quizás en un intento desesperado de evitar sus más perniciosos efectos.
- Un sistema de sanciones penales no adecuadamente configurado, cuyos límites cuantitativos han quedado obsoletos y cuya aplicación resulta sometida a factores muy circunstanciales.

Hay que subrayar, en todo caso, que la administración española ha luchado y está tratando de luchar intensamente contra algunos de los problemas que acaban de exponerse. Sin embargo,

el éxito no parece haber acompañado en muchas ocasiones a los esfuerzos realizados, quizás porque tales esfuerzos no se han llevado a término de un modo sistemático, orientado a incidir en todos los aspectos descritos en la larga lista anterior, ni tampoco con la suficiente continuidad en el tiempo.

Resulta necesario y urgente llamar la atención sobre el hecho de que, si un sentimiento de injusticia en los tributos, de su ineficiencia para coadyuvar a la resolución de los problemas que la sociedad actualmente tiene planteados, de fraude generalizado en los mismos -y, en todo caso, notorio por la calidad de sus aparentes protagonistas- o de mal uso de sus recaudaciones se extiende aún más por el país, parece que poco podrán las mejores normas tributarias ni la administración más capacitada ni las sanciones más duras para luchar contra el ilegítimo comportamiento que el fraude fiscal siempre supone. Sobre todo en un mundo como el actual, en el que los capitales cuentan con libertad para moverse internacionalmente y las empresas y muchos profesionales pueden reubicarse con facilidad en países próximos de fiscalidad más reducida.

Todas estas circunstancias, que tan profundamente afectan a la capacidad de la administración tributaria para luchar eficazmente contra el fraude fiscal, quizás debieran conducir a una serena reflexión acerca de los aspectos básicos que configuran la relación del ciudadano con la Hacienda pública: límites deseables de presión fiscal directa e indirecta, grado permisible de progresividad de los sistemas impositivos y uso que se está dando a los recursos recaudados.

Esta reflexión, abordada no sólo por los políticos sino por toda la sociedad, debería concretarse en un nuevo enfoque de nuestros actuales servicios públicos para hacerlos más próximos a las demandas de los ciudadanos y mejor conocidos y administrados. Al mismo tiempo, la política fiscal debería estar más orientada al crecimiento de la producción, evitando generar desincentivos al trabajo, al ahorro, a la inversión o a la asunción de riesgos empresariales.

Y, en cualquier caso, parece que estas o parecidas reflexiones deberían conducir también a articular las medidas para una reforma profunda del sistema impositivo y, sobre todo, de la estructura y procedimientos de la administración tributaria. La lista de problemas que más arriba se ha expuesto, aunque posiblemente parcial y siempre discutible, quizás pudiera servir de guía elemental para las más perentorias tareas en este ámbito.

#### **BIBLIOGRAFIA CITADA.**

---

- Allingham, M.G. y Sandmo, A. (1972). "Income tax evasion: A theoretical analysis". *Journal of Public Economics*, 1.

- Bordignon, M. (1993). "A fairness approach to income tax evasion". *Journal of Public Economics*, 52.

---

- Brennan, G. y Buchanan, J.M. (1985). "The reason of rules. Constitutional Political Economy". Cambridge University Press. Traducción española publicada por Unión Editorial. Madrid, 1987.
- Fuentes Quintana, E. (1987). James M. Buchanan, Premio Nobel de Economía 1986. *Papeles de Economía Española*, 30-31/1987.
- Lagares Calvo, M.J. (1974). "Hacia una teoría económica de la evasión tributaria". *Hacienda Pública Española*, 28.
- Lagares Calvo, M.J. (1987). "Metodología utilizada en la estimación del fraude fiscal". *Papeles de Economía Española*, 30-31/1987.
- Lagares Calvo, M.J. (1990). "La aceptación social del sistema tributario: el Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas". Publicado en Albi Ibañez, E. (ed.) *La Hacienda Pública en la Democracia*. Ariel Economía. Barcelona, 1990.
- Musgrave, R.A. y Peacock, A.T., eds.(1967). *Classics in the theory of Public Finance*. MacMillan. Tercera reimpresión. Nueva York, 1967.
- Pyle, D.J. (1993). "The economics of taxpayer compliance". Publicado en Jackson, P.M.. (ed). *Current issues in Public Sector Economics*. The MacMillan Press Ltd. London, 1993.
- Spicer, M.W. y Lundstedt, S.B. (1976). "Understanding tax evasion". *Public Finance*, 2/1976.

## COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL

---

*José Folgado Blanco*  
*Director de Economía de CEOE*  
*Profesor titular de Economía Aplicada. UAM*

### **Introducción.**

La problemática que gira en torno a las cotizaciones sociales, sus efectos económicos y alternativas planteadas, viene adquiriendo desde hace más de una década y de manera recurrente una gran resonancia tanto a nivel especializado como en los medios de comunicación. Desafortunadamente este tema no salta a la palestra de manera sistemática porque se trate de una cuestión seria a resolver para mejorar nuestra competitividad y reducir el grave problema del paro, sino en función de las presiones que el Gobierno de turno puede sentir dentro de un proceso negociador, como sucedió en el Acuerdo Económico y Social (firmado en octubre de 1984), y como está pasando diez años más tarde por mor de los necesarios apoyos parlamentarios. Entonces, como ahora, la alergia del Gobierno a afrontar este problema de forma valiente y meditada es una constante, a juzgar por los resultados, y no parece que los planteamientos hechos públicos den pie para mayor optimismo de ahora en adelante. La reducción planteada para 1995 en un punto es sin duda positiva, aunque puede afirmarse que es insuficiente para las exigencias de nuestra situación de partida y, sobre todo, hay base para afirmar que la distribución que se va a realizar de tal reducción no responde a planteamientos de racionalidad económica.

Con la brevedad exigida a este comentario, encuentro obligado tratar de responder a tres tipos de cuestiones. La primera se refiere a la naturaleza del problema: cuantía de este coste laboral y su distribución a cargo de empresarios y asalariados, algunas comparaciones internacionales y la necesaria conexión con la tasa de paro y la convergencia real en el marco de la Unión Europea. En segundo lugar, resulta obligada una reflexión sobre la contrapartida de estos recursos públicos, es decir, el sistema de protección social, su universalización, control y eficiencia. Concluiré con un breve comentario sobre las fuentes alternativas que se suelen plantear para compensar una posible reducción de cuotas.

### **I. La carga fiscal de las empresas.**

Sorprendentemente no resulta fácil ver integradas todas las estadísticas relativas a las cuotas sociales. El cuadro núm. 1 constituye una elaboración propia con cifras obtenidas de varias fuentes y, por tanto, aproximativas. En 1993 se pagaron por cuotas 8 billones de pesetas de los cuales 6,19 billones, es decir el 77,4% lo fue a cargo de los empresarios, 1,24 billones (15,5%) por los asalariados y el resto corresponde a autónomos.

El hecho de que el peso mayor de las cuotas recaiga de forma masiva sobre la empresa y de que tales cuotas empresariales no aparezcan explicitadas en los impresos de las nóminas de los

trabajadores, donde sí se ponen de manifiesto las deducciones a los trabajadores así como las retenciones del IRPF, contribuye a que no exista conciencia clara de lo que el trabajador cuesta realmente a la empresa y, por consiguiente, a que no se ponga de manifiesto una presión social que fuerce el aligeramiento de esta carga asociada al uso del factor trabajo. Así, como puede apreciarse en el cuadro núm 2, con datos reales referidos a 1994, un trabajador especialista con dos hijos a su cargo, y en cuya nómina aparezca un sueldo bruto de 3,8 millones de pesetas, verá que le deducen y retienen cerca de un millón, de manera que su líquido a percibir se queda en 2,83 millones. Lo que no visualiza ese trabajador es que el empresario esta pagando por su parte 1,28 millones a la Seguridad Social, siendo el coste total para la empresa de este trabajador algo superior a los 5 millones de pesetas. Por cada 100 pesetas de sueldo líquido la empresa paga 179,7 pesetas, una brecha fiscal ligada al empleo que exige alguna reflexión en un contexto en el que nuestra tasa de paro duplica la media europea. El conjunto de cuotas que pagan las empresas representó el 10,2% del PIB o el 22,1% de la remuneración de los asalariados en 1993. Aunque no se dispone de cifras internacionales actualizadas cabe afirmar que, con los datos disponibles de 1992 y conocidas las tendencias, España se encuentra dentro de la Unión Europea en uno de los puestos más altos en cuotas empresariales, sólo superadas por Francia, Italia y Luxemburgo y similar a Bélgica.

CUADRO NUM. 1

INGRESOS POR CUOTAS SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL, DESEMPLEO Y FORMACION PROFESIONAL

(En billones de pesetas)

1993		
I. CUOTAS SEGURIDAD SOCIAL .....	5,96 Billones	(74,5%)
- Empresarios (24,4%) .....	4,44 Bill.	(74,5%)
- Asalariados (4,9%) .....	0,95 Bill.	(15,9%)
- Autónomos (28,8%) .....	0,57 Bill.	(9,6%)
II. ACCIDENTES TRABAJO Y ENFERMEDAD PROFESIONAL ...	0,54 Billones	(6,8%)
(Cuota empresarial 2,1% = 100%)		
III. DESEMPLEO Y FOGASA .....	1,32 Billones	(16,5%)
- Empresarios (6,2% + 0,4%) .....	1,06 Bill.	(80,3%)
- Asalariados (1,6%) .....	0,26 Bill.	(19,7%)
IV. FORMACION PROFESIONAL .....	0,18 Billones	(2,2%)
- Empresarios (0,6%) .....	0,15 Bill.	(83,3%)
- Asalariados (0,1%) .....	0,03 Bill.	(16,7%)
TOTAL CUOTAS (%) .....	8,00 Billones	(100,0%)
- Empresarios (33,7%) .....	6,19 Bill.	(77,4%)
- Asalariados (6,6%) .....	1,24 Bill.	(15,5%)
- Autónomos (28,8%) .....	0,57 Bill.	(7,1%)

Promemoria:

- Porcentaje cuotas empleados sobre PIB (60,881 billones): 10,2%.
- Porcentaje cuotas empleados sobre Remuneración Asalariados (28 billones): 22,1%.

Fuente: Banco de España, Intervención General de la Administración del Estado y Servicios Técnicos de CEOE.

Es oportuno situar las cargas sociales empresariales dentro del marco de la carga fiscal total que soportan las empresas. Ello nos llevaría a considerarlas junto al Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto de Actividades Económicas y una parte del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

## CUADRO NUM. 2

## LA BRECHA FISCAL (94)

## ESPECIALISTA (G-4), CASADO, 2 HIJOS

I. LO QUE LE CUESTA A LA EMPRESA	PESETAS	%
1. Sueldo bruto . . . . .	3.800.000	134,4
2. Aportación Empresa Coberturas Sociales . . . . .	1.280.600	45,3
- Seg. Social (24,4% s/ 3.800.000) . . . . .	927.200	
- Desempleo (6,2%) . . . . .	235.600	
- Fogasa (0,4%) . . . . .	15.200	
- Accidentes de Trabajo (2,1%) . . . . .	79.800	
- Formación Profesional (0,6%) . . . . .	22.800	
<b>TOTAL COSTE TRABAJADOR PARA LA EMPRESA</b>	<b>5.080.600</b>	<b>179,7</b>
II. LO QUE PERCIBE EL TRABAJADOR		
1. Sueldo bruto . . . . .	3.800.000	134,4
2. Deducciones . . . . .	250.800	
- Seguridad Social Reg. Gen. (4,9% s/ 3.800.000)	186.200	
- Desempleo (1,6%) . . . . .	60.800	
- Formación Profesional (0,1%) . . . . .	3.800	
3. Retenciones (19%) . . . . .	722.000	
TOTAL Deducciones y Retenciones . . . . .	972.800	34,4
<b>EL TRABAJADOR SE LLEVA A CASA . . . . .</b>	<b>2.827.200</b>	<b>100,0</b>
III. LA BRECHA FISCAL (I - II)		
<b>Coste para la empresa - líquido percibido por trabajador . . . . .</b>	<b>2.253.400</b>	<b>79,7</b>

Dificultades operativas, por problemas estadísticos o de heterogeneidad entre países, llevan a que en los análisis comparados internacionales de la carga fiscal que soportan las empresas sólo se incluyan las cuotas empresariales y el Impuesto sobre Sociedades. Tal carga fiscal de la empresa (cuadro núm. 3) representaba en 1992, según la OCDE, en España el 11,7% del PIB frente al 8,2% en la media de dicha Organización y el 9,1% de la Unión Europea. Es importante resaltar esta mayor fiscalidad relativa sobre la empresa española no ya por los efectos económicos de la misma, sino también porque contrasta con la opinión extendida de que en España las empresas no pagan apenas impuestos.

La disminución de esta carga fiscal ligada al uso del factor trabajo, que de hecho esta siendo planteada en los países donde también es comparativamente elevada, adquiere mayor importancia en nuestro país teniendo en cuenta la mayor tasa de paro y la necesidad de avanzar, vía costes de producción, en la competitividad que permita proseguir en la convergencia real, es decir, en el acercamiento en los niveles de renta per cápita a la media de la UE, hoy en el 75,6%.

Hay estudios solventes centrados en el impacto de las cotizaciones sociales sobre diversos agregados económicos y a ellos me remito. Considero importante resaltar aquí en particular los efectos sobre el empleo. Una reducción del coste de uso del factor trabajo vía cuotas, aunque parte de dicha reducción se traslade a mayor salario, provocará un aumento de la contratación laboral por la suma de dos efectos: una mayor competitividad, ceteris paribus, frente a los productos foráneos y, por consiguiente, mayores cuotas de mercado y actividad de las empresas y, en segundo lugar, un uso más intensivo de factor trabajo por unidad de producto.

CUADRO NUM. 3

INPOSICION EMPRESARIAL

(en % del PIB)

	1980			1990			1991			1992		
	Cotizac.			Cotizac.			Cotizac.			Cotizac.		
	Impuesto Sociedades (1)	Seguridad Social (2)	TOTAL (1+2)	Impuesto Sociedades (1)	Seguridad Social (2)	TOTAL (1+2)	Impuesto Sociedades (1)	Seguridad Social (2)	TOTAL (1+2)	Impuesto Sociedades (1)	Seguridad Social (2)	TOTAL (1+2)
Alemania .....	2,1	7,0	9,1	1,8	7,0	8,8	1,7	7,7	9,4	1,6	7,7	9,3
Bélgica .....	2,5	8,6	11,1	2,5	9,6	12,1	2,4	9,8	12,2	2,0	9,9	11,9
Dinamarca .....	1,5	0,3	1,8	1,6	0,3	1,9	1,6	0,3	1,9	1,6	0,3	1,9
España .....	1,2	9,1	10,3	3,0	8,8	11,8	2,7	8,8	11,5	2,3	9,4	11,7
Francia .....	2,1	11,9	14,0	2,3	11,9	14,2	2,0	11,9	13,9	1,5	12,0	13,5
Grecia .....	1,1	4,2	5,3	2,0	5,7	7,7	1,7	5,3	7,0	1,9	5,4	7,3
Holanda .....	2,9	8,0	10,9	3,4	3,3	7,7	3,4	3,5	6,9	3,1	3,4	6,5
Irlanda .....	1,5	3,2	4,7	1,8	3,2	5,0	2,1	3,3	5,4	2,5	3,3	5,8
Italia .....	2,4	8,6	11,0	3,9	9,2	13,1	3,8	9,2	13,0	4,9	9,2	14,1
Luxemburgo .....	7,6	7,4	15,0	7,9	6,6	14,5	7,5	6,9	14,4	6,3	6,7	13,0
Portugal .....	-	5,1	-	2,4	5,0	7,4	2,8	5,1	7,9	2,7	5,0	7,7
Reino Unido .....	2,9	3,4	6,3	4,0	3,6	7,6	3,2	3,7	6,9	2,7	3,7	6,4
Media UE .....	2,5	6,4	8,9	3,1	6,2	9,3	2,9	6,3	9,2	2,8	6,3	9,1
USA .....	3,0	4,6	7,6	2,2	4,9	7,1	2,2	4,9	7,1	1,7	4,9	6,6
Japón .....	5,5	3,8	9,3	6,8	4,8	11,6	6,2	4,8	11,0	5,0	5,0	10,0

Fuente: OCDE. Statistiques des Recettes Publiques, 1993 y Servicios Técnicos de CEDE.

Esto significa más ingresos públicos porque aumentan las bases imponibles de conjunto del sistema y también por la reducción o menor aumento de las prestaciones por desempleo, es decir, uno de los destinos de lo recaudado por cuotas.

## **II. Una reflexión sobre el sistema de protección social.**

El Gobierno suele responder a planteamientos de expertos u organizaciones sociales o partidos políticos que propugnan un aligeramiento de las cargas sociales de las empresas, centrándose en las dificultades de fuentes alternativas de recursos para financiar la protección social y en los efectos económicos adversos que contrarrestan los positivos de la reducción de cuotas. Una respuesta de estas características supone dejar fuera del análisis la naturaleza del gasto que financian las cuotas y las economías que podrían obtenerse en el mismo de aplicarse auténticas medidas de control de eficacia y de lucha contra el fraude.

Uno de los fenómenos económicos más sobresalientes registrados en España durante los últimos 15 años, pero especialmente desde finales de los años 80, ha sido el de la enorme expansión registrada por los gastos públicos en prestaciones sociales, muy por encima de las rentas que la economía ha sido capaz de generar. Así, como puede apreciarse en el cuadro núm. 4, el Producto Interior Bruto ha aumentado un 208,7% entre 1982 y 1993, mientras que el total de gasto público en prestaciones sociales ha crecido el 281,9%, habiéndose elevado su peso en aquél, por consiguiente, del 13,9% en 1982 al 17,2% en 1993. El Gobierno ha procedido a universalizar determinadas prestaciones como las sanitarias, los servicios sociales, los complementos de pensiones mínimas y las pensiones no contributivas. Nadie en su sano juicio pretenderá discutir la bondad de tales prestaciones y su oferta universalizada. Pero si no se quiere hacer demagogía electoral, todo Gobierno responsable tendrá que ver en primer lugar la viabilidad financiera con carácter general (cualquier país del mundo querría disponer de esas coberturas universalizadas) y, en segundo lugar, analizar y establecer las fuentes de financiación más convenientes.

Dejando aquí a un lado los posibles efectos negativos para el empleo y la competitividad de haberse excedido en repartir lo que no se ha logrado producir, hay que resaltar que va contra la naturaleza y el significado de las cuotas asignar a las mismas la responsabilidad de financiar en todo o en parte servicios públicos básicos y universalizados como los anteriormente referidos. Se puede argumentar que las cuotas ya no tienen hoy día el carácter de capitalización para tal o cual contingencia relacionada con el trabajo, sino que han adquirido el carácter de impuesto relacionado sólo muy parcialmente con un final específico y sobre todo con los objetivos generales del Estado y, en especial, los de carácter redistributivo. Aún en este supuesto, es más ineficiente para los fines de empleo hacer recaer mayores impuestos sobre el uso del factor trabajo. Dada la actual tasa de paro, parece lógico, por tanto, que se eliminen del ámbito de financiación vía cuotas aquellos gastos en prestaciones ya universalizados y que se financien con impuestos la prestación sanitaria, las pensiones no contributivas, los complementos mínimos de pensiones y otro conjunto de servicios sociales, de la misma manera que se hace con otros servicios como educación, justicia o seguridad. Cálculos realizados deslindando estas prestaciones universalizadas, especialmente desde los últimos años 80, permitirán la reducción de cuotas del orden de cinco puntos. De hecho, la presión de estos gastos, junto con el aumento del paro en la crisis económica reciente, ha motivado que las cuotas totales hayan pasado de suponer el 25,6% de la remuneración de asalariados en 1988 al 28,5% en 1993.



CUADRO NUM. 4

PROTAGONISMO DEL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA						
	1982		1993		Variación	
	M.M. PTAS	%/PIB	M.M. PTAS	%/PIB	Absoluta	En %
P.I.B. ....	19.722,6		60.881,1		41.158,5	208,89
GASTO PUBLICO TOTAL ....	7.379,6	37,42	29.948,7	49,19	22.569,1	305,83
CONSUMO PUBLICO ....	2.619,5	13,28	10.553,1	17,33	7.933,6	302,87
I. PRESTACIONES ECONOMICAS ....	2.445,2	12,40	9.530,0	15,65	7.084,8	289,74
1. Pensiones ....	1.600,8	8,12	6.257,4	10,28	4.656,6	290,89
a) Funcionarios ....	240,3	1,22	764,7	1,26	524,4	218,23
b) Guerra Civil ....	42,7	0,22	127,8	0,21	85,1	199,30
c) Pagados por Seg. Social ....	1.317,8	0,68	5.364,9	8,81	4.047,1	307,11
2. Desempleo, prestaciones: ....	465,0	2,36	2.172,7	3,57	1.707,7	367,25
a) Contributivas ....	465,0	2,36	1.518,0	2,49	1.053,0	226,45
b) No contributivas (incluido PER) ...	-	-	654,7	1,08	654,7	
3. Incapacidad e Invalidez ....	194,8	0,99	576,7	0,95	381,9	196,05
a) ILT ....	153,1	0,78	486,4	0,80	333,3	217,70
b) Invalidez Provisional ....	41,7	0,21	90,3	0,15	48,6	116,55
4. Otros (Ayuda ancianos, prestaciones FOGASA, etc.) ....	184,6	0,94	523,2	0,86	338,6	183,42
II. PRESTACIONES SOCIALES (en térm. S.S.) ..	9,7	0,05	96,8	0,16	87,1	897,94
III. PRESTACIONES SANITARIAS ....	278,1	1,41	811,3	1,33	533,2	191,73
TOTAL PRESTACIONES ....	2.733,0	13,86	10.438,1	17,15	7.705,1	281,93
INVERSION ....	4.171,0	21,15	12.205,8	20,05	8.034,8	192,83
- Pública ....	574,5	2,91	2.668,8	4,38	2.094,3	364,54
- Privada ....	3.596,5	18,24	9.537,0	15,67	5.940,5	165,17
IMPUESTOS Y COTIZACIONES ....	5.498,5	27,88	21.729,9	35,69	16.231,4	295,20
DEUDA PUBLICA ....	5.228,0	26,51	34.154,3	56,10	28.926,3	553,30
EMPLEO ....		11.294		11.838	544,0	4,82
- Público ....		1.526		2.115	589,0	38,60
- Privado ....		9.768		9.723	-45,0	-0,46

Fuente: Informe Anual del Banco de España. INE y Servicios Técnicos de CEOE. Julio 1994.

Una buena forma, también, de aligerar las cargas sociales de las empresas consiste en reducir los gastos que financien mediante la adopción de eficaces medidas de lucha contra el fraude. Un control eficaz de los gastos en materia de desempleo o en el PER daría importantes ahorros públicos al mismo tiempo que habría un incentivo mayor a la búsqueda activa de empleo. Pero merece especial consideración el capítulo de gasto en ILT e Invalidez Provisional: volviendo al Cuadro núm. 4 puede observarse que este capítulo de gasto público corriente ha pasado de 195 mil millones en 1982 a 577 mil millones en 1993. Resulta muy sorprendente la expansión de estos gastos en una sociedad que presume de haber mejorado en las condiciones higiénico sanitarias dentro y fuera del lugar de trabajo y que goza de una de las esperanzas de vida más elevadas del planeta. De hecho, en la concertación social que dio lugar al primer gran pacto social, el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI), se planteaba como un objetivo razonable y necesario el estabilizar esta cifra en torno a los 150 mil millones de pesetas.

Si entre los dos años mencionados la población ocupada en el sector privado es prácticamente la misma y han mejorado esas condiciones, ¿cómo se explica que los gastos de incapacidad laboral se hayan más que triplicado?

La respuesta del Gobierno en 1994 a esta expansión consistió en trasladar este coste a las empresas, sin reducción paralela de cuotas, entre los días 4º y 15º de baja del trabajador. Los ahorros de esta medida para las arcas públicas han sido reducidos porque no se había ido a la raíz del problema que consiste en actuaciones para elevar la eficacia de la inspección y, sobre todo, en trasladar a los servicios médicos de las empresas o a otros independientes (Mutuas) tal control, en esta línea, parece que se va a avanzar en la Ley de Acompañamiento de la de Presupuestos Generales para 1995.

Estas actuaciones serían las que permitirían una rebaja de cotizaciones sin compensación alguna por otros impuestos y las que, según estudios realizados, tendrían un efecto positivo importante sobre el empleo y por consiguiente sobre los ingresos públicos en los períodos siguientes.

### **III. La sustitución de cuotas por otros impuestos.**

El Gobierno ha decidido que la reducción de cuotas en un punto sea compensada con la subida también en un punto de los tipos del IVA. Esta decisión adoptada en el Consejo de Ministros del día 23 de Septiembre ha venido precedida de numerosos comentarios e hipótesis sobre fuentes alternativas o complementarias: ecotasa, energía, otras sometidas a impuestos especiales (tabaco, alcohol). No es objeto de esta nota entrar en el análisis detenido de cuál es la alternativa más correcta que obligaría a examinar los efectos económicos de las alteraciones en cada una de las figuras tributarias. Me limito aquí a concluir que no se debería contemplar bajo ningún aspecto fuentes alternativas de financiación sin previamente hacer análisis riguroso y cuantificado de los ahorros de gasto que pueden aportar, por un lado, los adecuados controles de eficacia en todas las partidas presupuestarias y especialmente las mencionadas en el epígrafe anterior y, por otra parte, la expansión de los ingresos públicos derivados del aumento de la actividad económica y del empleo que la rebaja de cuotas comporte. Tal cuantificación dejaría probablemente margen para una minoración de las cargas sociales del volumen de la planteada en esta nota. Por ello, en la realidad actual española sólo puede asumirse en mi opinión como ejercicio teórico un planteamiento de sustitución de cuotas por otros impuestos. En este supuesto, la opinión de expertos ha estado siempre a favor de que fuera un impuesto general sobre el consumo, que no es otro que el IVA. Cualquier impuesto especial, como la llamada "ecotasa" o las que gravan los combustibles, debiera ser desechado de plano desde el momento en que sería un contrasentido que, deseando aligerar los costes de producción mediante la reducción de cuotas, para ser competitivos y crear empleo, se eleven otros costes de producción que en algunos sectores (papelero, químico, metal) serían mortales para la capacidad de competencia.

La teoría nos dice que tiene dos grandes ventajas establecer la compensación de menores cuotas a través del IVA. Por un lado, se distribuye su carga entre prácticamente todos los productos, incluidos naturalmente los importados, y entre la totalidad de ciudadanos en cuanto consumidores de los mismos. La otra ventaja es que favorece la competitividad de las empresas propias frente al resto del mundo pues se reduce el coste de producción del factor trabajo y ven desgravado el IVA soportado en el interior sobre los productos que se exportan.

Uno de los grandes temores que suscita siempre una operación de estas características es el del recrudecimiento de la inflación. Este temor tendría algún fundamento en el contexto actual de inicio de recuperación económica, con un tipo de cambio realista y con muchas rentas indiciadas al objetivo de inflación con cláusula de revisión sobre la desviación que se produzca, como ha firmado el Gobierno para pensionistas los próximos tres años. Por eso, como dijimos anteriormente, la única vía correcta de financiar esa rebaja sería contener gastos controlando el fraude y ganando en eficacia, por lo que se optimizarían los efectos positivos sobre la actividad y el empleo sin tensiones sobre los precios. Con todo, el efecto inflacionista de la subida del IVA debería ser modesto en la medida en que la minoración de las cuotas actúa en la dirección contraria. Según estudios, la reducción en un punto de cuotas se compensaría con 0,6 puntos de IVA. Si el Gobierno aprovecha la ocasión para ni siquiera guardar esa proporción, sino compensar la bajada de cuotas en un punto con la subida del IVA en otro punto, y, además, se elevan algunos impuestos especiales con la permanente excusa de la armonización comunitaria, es lógico que surjan inquietudes por sus efectos sobre los precios. El drama de la fiscalidad en España está en la tensión a la que se ve sometida como consecuencia de no existir control suficiente del gasto a financiar con aquélla.

En resumen, con una tasa de paro que duplica la media europea y en un contexto de apertura creciente hacia la globalización de mercados, parece lógico la presencia en la opinión pública del tema de la reducción de cuotas a la Seguridad Social. Se piensa que una reducción de este coste -un auténtico impuesto al uso del factor trabajo- no sólo estimularía el crecimiento de la producción, sino que también éste sería más intensivo en mano de obra. En cierta medida el menor ingreso para la hacienda pública derivado de la reducción de cuotas (175 mil millones por cada punto) se verá incrementado por los mayores ingresos que proporciona el aumento de las bases imponibles del sistema al verse impulsado el crecimiento. El resto debería ser financiado, en primer lugar, mediante economías en el gasto y lucha contra el fraude. Sólo en último término y en la cuantía precisa, sería asumible un impuesto general como es el IVA que facilita la competitividad exterior.

## COMENTARIOS AL INFORME PARA LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

---

*Francisco Castellano Real*

### 1. Introducción.

El pasado mes de junio el Ministerio de Economía y Hacienda publicó un Libro Blanco conteniendo un Informe para la reforma del Impuesto sobre Sociedades. El documento elaborado, como se indica expresamente en su presentación, intenta recoger, con un afán globalizador, los principales aspectos objeto de consideración en la reforma del impuesto, las diversas alternativas existentes para una adecuada tributación, con especial atención a las normas aplicadas en otros países, en relación con esas materias, así como los problemas que cada alternativa plantea y las posibles soluciones a los mismos.

El referido Informe comprende 6 capítulos. El primero se refiere a los objetivos del Impuesto sobre Sociedades y los principios para su reforma; el segundo desarrolla las medidas derivadas de los objetivos y principios definidos; el tercero analiza la integración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades; el cuarto examina los aspectos internacionales de la reforma del Impuesto sobre Sociedades; el quinto contiene una relación de regímenes tributarios especiales; y el sexto, por último, recoge unas breves conclusiones. El documento se completa con un apéndice estadístico.

Los aspectos que acaban de mencionarse de la reforma del Impuesto sobre Sociedades han sido durante el pasado mes de julio profundamente debatidos en el curso de diversas reuniones celebradas entre funcionarios de la Administración Tributaria y representantes de instituciones y asociaciones profesionales y empresariales. A este respecto, merecen destacarse como temas más interesantes las medidas concretas de reforma del Impuesto sobre Sociedades y la propuesta de integración del mismo con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que corresponden a los capítulos segundo y tercero del Informe, respectivamente.

Ambos temas serán por tanto objeto de análisis en la exposición que sigue. A este respecto, conviene precisar que las posibles consideraciones críticas que se plantearán a las propuestas contenidas en el Libro Blanco se fundamentan en los criterios formulados en su momento por un grupo de catedráticos de Hacienda Pública bajo la dirección del Profesor Fuentes Quintana, en respuesta a una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Fiscales.<sup>(1)</sup>

---

<sup>(1)</sup> Fuentes Quintana, Lagares Calvo, Valle Sánchez y Castellano Real "Informe sobre la Reforma del impuesto sobre Sociedades". Ilustre Colegio de Economistas de Madrid, 1992.

## **2. Medidas concretas de reforma del Impuesto sobre Sociedades.**

La reforma del Impuesto sobre Sociedades que se pretende realizar por parte del Ministerio de Economía y Hacienda trata de ser una reforma fiscal moderada, ajena a toda transformación radical del Impuesto. Se corresponde en consecuencia con el prudente criterio que mantiene la Comisión de las Comunidades Europeas que recogiendo la opinión del comité Ruding considera que la reforma del Impuesto sobre Sociedades en el ámbito comunitario debería comprender únicamente medidas puntuales para solucionar problemas concretos que se originarían por la coexistencia de legislaciones fiscales diferentes dentro de un mercado único.

En este contexto, las principales modificaciones que se pretenden introducir en la normativa vigente del Impuesto sobre Sociedades son las que se exponen a continuación.

### **a) Delimitación del hecho imponible.**

Uno de los principales aspectos polémicos que pueden surgir como consecuencia del Informe comentado es, quizás, el del planteamiento que parece darse en el mismo al hecho imponible del impuesto, por cuanto después de afirmar como principio general, con el que estamos en total acuerdo, que el hecho imponible no puede ser otro que "la obtención de renta por las entidades jurídicas" y que, de acuerdo con ello, "la Ley 61/1978 estableció un concepto sintético de renta que se estima debe mantenerse pues ello es conforme tanto a los objetivos del Impuesto como al principio de neutralidad", en lo que sigue, se intenta delimitar el hecho imponible del Impuesto sobre Sociedades distinguiéndose diversas clases de renta: explotaciones económicas, rendimientos del capital mobiliario, rendimientos del capital inmobiliario e incrementos y disminuciones de patrimonio.

Esta posible parcelación del hecho imponible del Impuesto sobre Sociedades, de llegar a confirmarse, podría originar un tratamiento fiscal diferente según cual fuera la modalidad de rendimiento que una entidad obtuviese. Como, por otra parte, la calificación de un rendimiento depende fundamentalmente de la actividad que desarrolle la entidad que lo obtenga, de modo que, por ejemplo, los ingresos financieros percibidos por las entidades de crédito no pueden calificarse de rendimientos de capital mobiliario, sino de ingresos procedentes de una explotación económica, y esta circunstancia no parece estar recogida en el borrador comentado, los problemas que originaría la fragmentación pretendida del hecho imponible tendrían graves consecuencias, en general, pero mucho más graves para las citadas entidades, que obtienen la mayor parte de sus ingresos de explotación precisamente de los rendimientos procedentes de capitales mobiliarios.

Por ello, es de esperar que esta configuración inicial del hecho imponible del Impuesto se modifique y se vuelva al criterio tradicional, conforme al principio general expresamente recogido en el Informe, de que tal hecho imponible es la renta o beneficio de las sociedades que, como es bien sabido, es una magnitud económica y contable inescindible.

Dentro de esta parcelación del hecho imponible destaca la definición de los rendimientos del capital mobiliario, pues no sólo se confirman los conceptos ya introducidos en la Ley de Régimen Fiscal de Activos financieros del año 1985, sino que incluso se amplía el concepto de rendimientos implícitos. En efecto, se pretende incluir como rendimiento implícito de capital mobiliario a los obtenidos mediante el cobro o transmisión de derechos de crédito previamente

adquiridos y los que proceden de la percepción del precio de una compraventa realizada en virtud de un pacto de retrocesión cuyo ejercicio sea obligatorio, siempre que el importe a satisfacer esté establecido en función de una regla financiera. De este modo, las cesiones temporales de activos financieros con rendimiento explícito que actualmente generan incrementos de patrimonio pasarían a calificarse de rendimientos implícitos del capital mobiliario. Esta extensión del concepto de rendimientos implícitos acrecentaría los problemas actuales de los que adolece el actual régimen fiscal de los activos financieros.

Tales problemas surgieron con la Ley de activos financieros aprobada en 1985 que configuró un tratamiento discriminatorio de los rendimientos implícitos, al no permitir, a efectos tanto del Impuesto sobre Sociedades correspondiente a entidades no financieras como del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que se compensaran los rendimientos implícitos negativos con las otras rentas positivas que obtuviera al sujeto pasivo. Además, la elevada retención que soportan estos rendimientos implícitos constituye un agravio comparativo respecto a otra modalidad de renta, como son los incrementos de patrimonio, con los que presenta grandes analogías en el ámbito financiero, agravio que se acrecienta en el ámbito del Impuesto sobre la Renta, pues en este impuesto los incrementos de patrimonio están sometidos a una tributación muy favorable en comparación con la que soportan los rendimientos del capital mobiliario. Por ello, la ampliación del concepto de rendimiento implícito acrecienta los problemas reseñados.

Sería deseable, por tanto, que aprovechando la oportunidad que brinda la reforma del Impuesto sobre Sociedades se acometiera una profunda revisión del régimen fiscal de los activos financieros que debería tener como primordial objetivo el restablecimiento del principio de neutralidad fiscal tan conculcado en la normativa vigente.

#### **b) Exención de dividendos.**

La actual deducción por dividendos en la cuota del Impuesto sobre Sociedades se pretende sustituir por una exención de los mismos a partir de un determinado porcentaje de participación. En concreto, la fórmula que se pretende introducir consiste en no integrar en la base imponible el importe de los dividendos o participaciones en beneficios que proceden de beneficios de entidades residentes en territorio español siempre que la entidad perceptora posea en el capital social o en los fondos propios de la entidad que distribuye el beneficio una participación directa o indirecta de, al menos, el 25 por 100 y que la mencionada participación se haya mantenido de forma ininterrumpida durante los dos años anteriores al día en que sea exigible el beneficio que se distribuye.

Cuando no concurren ambos requisitos se integrará en la base imponible la mitad de los dividendos obtenidos, con lo que no se produciría, lógicamente, la exención total del impuesto, sino solamente una compensación parcial del mismo, aunque con un sistema distinto al vigente en la actualidad.

Es de reconocer que el sistema propuesto para evitar, total o parcialmente, la doble imposición de los dividendos es preferible al vigente en la actualidad, por cuanto, como se indica en el propio Informe, de una parte, permite aplicar tal mecanismo de técnica impositiva también a las sociedades en pérdidas, cuestión que hoy en día no es posible porque éstas no cuentan con cuota íntegra positiva de la que practicar la deducción por doble imposición de dividendos.

De otra, elimina la conflictividad que se ha manifestado con la regulación actual, en la que la base de cálculo de la deducción no es el importe del dividendo percibido sino la parte de la base imponible del impuesto que corresponde al mismo, con lo cual un primer problema consiste en determinar que gastos se deducen del dividendo íntegro para calcular cual es el rendimiento neto desgravable y, además, como consecuencia de ello se toma como base de la deducción una suma menor que el dividendo obtenido, por lo que no se evita nunca plenamente su doble imposición económica.

Por tanto, la fórmula de exención de los dividendos que se propone en el Libro Blanco resuelve los problemas que se derivan del procedimiento actual de deducción de la cuota. Sin embargo, para que desaparezca realmente la doble imposición sobre los dividendos sería necesario que la exención se aplicara en todos los casos de distribución de dividendos y no sólo, como se indica en el Informe, cuando la entidad perceptora posea el 25 por 100, al menos, del capital de la entidad que los reparte.

### **c) Definición de la base imponible.**

La base imponible, como es conocido, es la cuantificación del hecho imponible del tributo y, en tal sentido, el método para su determinación en el futuro Impuesto sobre Sociedades debería consistir en que los sujetos pasivos, partiendo del resultado contable obtenido por aplicación de los principios y reglas de contabilidad establecidos en las normas mercantiles, pudieran obtener la base imponible mediante unos ajustes extracontables claros, precisos y limitados.

Este criterio se acepta en parte en el Informe, pues no se prevé que el futuro Impuesto sobre Sociedades contenga una regulación exhaustiva de las diferentes partidas de ingresos computables y gastos deducibles, lo que conllevaría a una duplicidad de normas fiscales y contables con contenidos no siempre coincidentes. Es más, en el Informe se admite una aproximación entre la base imponible y el resultado contable, pero sin embargo no se logra una armonización satisfactoria entre ambas magnitudes.

Así, de una parte, en cuanto a su definición genérica la base imponible del futuro Impuesto sobre Sociedades estará constituida, según el Informe, por el importe de la renta obtenida por el sujeto pasivo en el período de imposición. A su vez, la renta se integra por la suma de los rendimientos y de los incrementos y disminuciones de patrimonio. Los rendimientos se determinan por diferencia entre los ingresos y los gastos necesarios para su obtención, y los incrementos y disminuciones de patrimonio por diferencia entre el importe recibido en la transmisión de los activos de que se trate y su valor de adquisición.

Puede observarse, por tanto, que en relación con los rendimientos del futuro Impuesto sobre Sociedades en el Informe se recoge la fórmula ya tradicional en nuestro sistema tributario de que únicamente serán deducibles los gastos que sean necesarios para la obtención de los ingresos. Esta fórmula, sin embargo, adolece de una gran imprecisión y ambigüedad al no quedar delimitado adecuadamente el concepto de necesidad de un gasto en el desarrollo de una actividad empresarial, siendo esta ausencia de delimitación motivo de frecuentes conflictos entre la Administración y los administrados que se están resolviendo, además, de forma contradictoria en la vía jurisdiccional. Por ello, sería necesario que en el nuevo Impuesto sobre Sociedades se definiera claramente y con amplitud cuando un gasto es considerado como necesario para la

obtención de los ingresos y, por tanto, es deducible para determinar la base imponible del impuesto.

Y de otra, en cuanto a los conceptos de gastos que específicamente se regularán en el futuro Impuesto, según lo indicado en el comentado Informe, continuarán existiendo divergencias entre los criterios fiscales y contables, por lo que habrá que seguir realizando numerosos ajustes del beneficio contable para poder determinar la base imponible. Estas discrepancias se manifiestan, entre otros casos, en la provisión de insolvencias, en el fondo de fluctuación de valores y en la valoración de las existencias. Deberían, en consecuencia, restringirse tales discrepancias entre los criterios fiscales y contables a las estrictamente imprescindibles, para que de este modo la base imponible coincida en buena medida con el beneficio contable.

#### **d) Normas de valoración. Operaciones vinculadas.**

El Informe presenta importantes novedades en relación con las reglas de valoración aplicables a las operaciones vinculadas.

De una parte se amplía los supuestos determinantes de la vinculación, pero de otra se admite el ajuste bilateral e incluso la posibilidad de establecer acuerdos previos en materia de transferencias cuyo objetivo es procurar al sujeto pasivo una seguridad acerca de la posición de la Administración Tributaria respecto de los precios que serán aplicables para valorar las operaciones entre partes vinculantes.

Este planteamiento, sin embargo, no parece el más adecuado. En efecto, el hecho de que se admita el ajuste bilateral y la posibilidad de establecer acuerdos previos restan fundamento a una regulación específica de las operaciones vinculadas que normalmente presenta una gran complejidad en su aplicación, ya que cuando las partes intervinientes en las operaciones vinculadas fueran residentes de España tal regulación produciría únicamente una redistribución del Impuesto entre ellas. Por ello, lo más razonable sería suprimir la regulación de las operaciones vinculadas cuando éstas se realicen entre residentes en España manteniéndose exclusivamente para las relaciones internacionales.

#### **e) Normas de imputación temporal de ingresos y gastos.**

En el futuro Impuesto sobre Sociedades, según se indica expresamente en el Informe, las normas de imputación temporal de ingresos y gastos deberán responder a los criterios de imputación general establecidos por las normas contables. Por tanto, el principio del devengo establecido en el artículo 38.d) del Código de Comercio y en el Plan General de Contabilidad, así como el principio de correlación de ingresos y gastos establecido asimismo en el Plan General de Contabilidad se consideran idóneos para regular adecuadamente la imputación temporal de ingresos y gastos a efectos fiscales.

Esta aceptación en el ámbito fiscal del criterio del devengo que se define en el Plan General de Contabilidad resulta sin embargo insuficiente. En efecto, existen reglas específicas de contabilización en el propio Plan General y especialmente en otras normas contables de obligado cumplimiento, como son, por ejemplo, las Circulares del Banco de España que contienen criterios concretos de imputación temporal que también deberían estar expresamente admitidos en la normativa del Impuesto sobre Sociedades. Por ello, en lugar de reproducir la definición del



principio del devengo que figura en el Plan General de Contabilidad debería establecerse una expresa convalidación fiscal de todas las periodificaciones que proceden de normas contables de obligado cumplimiento.

**f) Incrementos y disminuciones de patrimonio.**

Las propuestas que se contienen en el Informe sobre este tema se reducen a concretos retoques de la normativa vigente sin ninguna modificación sustancial. Por tanto, no se aborda el principal problema que presenta actualmente el tratamiento de los incrementos y disminuciones de patrimonio en el Impuesto sobre Sociedades que no es otro que su carácter claramente penalizador en relación con el aplicable en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ya que los coeficientes reductores de las plusvalías vigentes en este último impuesto no se aplican en aquél.

Tal diferencia no queda justificada por el hecho de que el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se aplique mediante tarifa progresiva mientras que el Impuesto sobre Sociedades se gire mediante un tipo fijo de gravamen, pues el régimen de los incrementos de patrimonio en el primero de dichos tributos no pretende anular el efecto de la progresividad de la tarifa, sino que tiene por objeto limitar la tributación de los referidos incrementos de patrimonio mediante coeficientes de reducción de la base en función del tiempo de tenencia de los correspondientes activos y hasta alcanzar una exención total. Por tanto, en este aspecto sería necesario que en el Impuesto sobre Sociedades se estableciera un sistema que permitiera atenuar el gravamen actual de los incrementos de patrimonio, situándolo en un nivel de tributación similar al existente en el Impuesto sobre la Renta.

**g) Base liquidable.**

Lo mismo que sucede en el actual Impuesto sobre la Renta, en el futuro Impuesto sobre Sociedades vuelve a revitalizarse, según el Informe, como elemento de la estructura del Impuesto la base liquidable, que se obtendrá al reducir la base imponible en determinados conceptos. Entre éstos, merece destacarse los siguientes:

*a') Obra Social de las Cajas de Ahorros.*

En el nuevo Impuesto sobre Sociedades la base imponible se reducirá en el importe de las cantidades que las Cajas de Ahorros destinen de sus resultados a la financiación de obras benéficas sociales, de conformidad con las normas por las que se rigen. Por tanto, el régimen fiscal actual de las obras sociales de las Cajas de Ahorros en el Impuesto sobre Sociedades se mantendrá en el impuesto reformado.

*b') Reinversión.*

En el futuro Impuesto sobre Sociedades se modificará el régimen fiscal de los incrementos de patrimonio en el caso de reinversión del importe obtenido en la enajenación de los bienes transmitidos. En efecto, el régimen actual de exención se sustituirá por un sistema de diferimiento del impuesto consistente en que la plusvalía originada por la transmisión no se grava en el momento de su obtención, pero posteriormente durante un plazo de 10 años se incrementa la

base imponible de cada uno de estos ejercicios en la décima parte de la plusvalía, tributando de este modo la plusvalía exonerada inicialmente de gravamen.

Este cambio de la actual exención de las plusvalías por reinversión por el diferimiento reseñado está en línea con la política de reducción de beneficios fiscales que inspirará, según el Informe, la configuración del futuro Impuesto sobre Sociedades.

*c') Compensación de bases liquidables negativas.*

Se amplía de 5 a 10 años el plazo para compensar con beneficios futuros la parte de la base imponible que corresponda a rendimientos negativos de explotaciones económicas.

Esta propuesta merece una valoración positiva. Sin embargo, en el Informe no se prevé que las bases imponibles negativas puedan compensarse con beneficios de ejercicios anteriores, cuando sería deseable que en el futuro Impuesto sobre Sociedades se contemplara tal posibilidad.

**h) Tipo de Gravamen.**

Se indica expresamente en el Informe que el tipo general de gravamen se mantendrá en el 35 por 100. Asimismo se mantendrán los tipos de gravamen reducidos, como sucede en la normativa actual, aplicables a determinadas entidades.

El mantenimiento del nivel actual del tipo general de gravamen parece una propuesta acertada ya que se adecúa al criterio de mantiene a este respecto la Comisión de las Comunidades Europeas.

**i) Bonificaciones.**

En el Informe se prevé que existirán diversas bonificaciones en la cuota:

- Bonificación del 50 por 100 sobre la parte de la cuota íntegra correspondiente a los rendimientos y a los incrementos de patrimonios obtenidos en Ceuta y Melilla.
- Bonificación del 99 por 100 de la parte de la cuota íntegra que corresponda a los rendimientos procedentes de la actividad exportadoras de producciones cinematográficas o audiovisuales españolas, de libros, fascículos y otros elementos similares.
- Bonificación del 99 por 100 de la parte de cuota íntegra que corresponda a los rendimientos procedentes de la realización de explotaciones económicas efectuadas para la prestación de servicios locales.

Sin embargo, la novedad más destacada en este apartado se encuentra en la actual bonificación del 95 por 100 de la cuota del Impuesto sobre Sociedades regulada en el artículo 25, c), 1, de la Ley 61/1978 ya que en el futuro Impuesto sobre sociedades, según el Informe, no será aplicable tal bonificación a los rendimientos de los empréstitos que emitan las empresas españolas cuando los fondos así obtenidos se detienen a financiera inversiones reales. Esta

supresión parcial de la referida bonificación se enmarca, como ya se indicó anteriormente, en la política de reducción de los incentivos fiscales del Impuesto sobre Sociedades.

**j) Deducción por inversiones.**

Según el Informe, en el futuro Impuesto sobre Sociedades se aplicarán con carácter de permanencia determinadas deducciones en la cuota para incentivar la realización de las actividades siguientes:

- Actividades de investigación y desarrollo.
- Actividades de exportación.
- Inversiones en bienes de interés cultural, producciones cinematográficas y edición de libros.
- Gastos de formación profesional.

Por tanto, de conformidad con la ya mencionada política de reducción de beneficios fiscales desaparece la actual deducción por inversiones en activos fijos nuevos si bien en el Informe se prevé la posibilidad de establecer ese incentivo fiscal con carácter coyuntural a través de las Leyes de Presupuestos.

**3. Sistema de integración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades**

El capítulo tercero del Informe analiza el método actualmente aplicable en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para evitar la doble imposición sobre los dividendos -deducción en la cuota del 10 por 100 del importe bruto percibido- llegando a la conclusión que debería ser objeto de una profunda revisión. A este respecto, en el Informe, recogiendo la sugerencia formulada por el grupo de cateráticos de Hacienda Pública ya aludido, se propone un nuevo método para eliminar o, al menos, paliar la doble imposición de los dividendos que consiste en lo siguiente:

- Los sujetos pasivos del IRPF se integrarán en la base imponible de este impuesto el resultado de multiplicar el dividendo bruto percibido por un coeficiente que no debe ser inferior a 1,3.
- Los sujetos pasivos del IRPF deducirán de la cuota la diferencia entre la cantidad resultante de aplicar el citado coeficiente al dividendo percibido y dicho dividendo. Es decir, si el coeficiente elegido fuese 1,3 deducirán el resultado de multiplicar el dividendo por 0,3.

El nuevo sistema de integración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades que se propone en el Informe merece una valoración positiva, si bien sería preciso que el coeficiente por el que se multiplicara el dividendo bruto no fuera inferior a

1,4. La aplicación de este último coeficiente equivaldría a suponer que el tipo efectivo del Impuesto sobre Sociedades en la sociedad pagadora fuese de un 28,57 por 100, lo cual no parece que sea una estimación muy alejada de los tipos efectivos que realmente lleguen a soportarse. Así parece haberlo entendido el Gobierno, pues en el proyecto de Ley de Presupuestos para 1995 se incluye esta medida con el coeficiente 1,4.

#### **4. Conclusiones**

La reforma del Impuesto sobre Sociedades que se contiene en el Informe constituye un intento serio y riguroso de afrontar con prudencia y racionalidad los problemas que presenta este tributo en su aplicación a nuestra realidad actual. En este sentido las observaciones críticas que se han realizado pretenden únicamente mejorar, en nuestra opinión, las propuestas que se formulan en el referido Informe. A este respecto, debemos insistir en los tres aspectos siguientes:

En primer lugar, no cabe parcelar por clases de renta, como sucede en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el hecho imponible del Impuesto sobre Sociedades, ya que la renta o beneficio de las sociedades es una magnitud económica y contable inescindible.

En segundo término, es necesario que la base imponible del Impuesto se armonice con el beneficio contable lo que significa que únicamente deberán existir escasas diferencias entre ambas magnitudes. Dado el elevado nivel normativo que existe actualmente en el ámbito contable y mercantil, el moderno Impuesto sobre Sociedades debe renunciar a recalcular sistemáticamente el beneficio de las sociedades. Por ello, sólo en pocos y justificados casos el beneficio fiscal debería ser diferente al contable.

Finalmente, es preciso atenuar el régimen fiscal de los incrementos de patrimonio en el Impuesto sobre Sociedades para equipararlo a la favorable tributación de tales incrementos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Asimismo, el régimen fiscal de los activos financieros demanda una profunda revisión para que se elimine la discriminación fiscal que soportan los rendimientos del capital mobiliario en relación con tributación más suave que se aplica a los incrementos de patrimonio.

## UN ANALISIS DE LA REFORMA LABORAL

---

*Carlos Sebastián*

*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

**E**l alto nivel alcanzado por la tasa de paro en España es la consecuencia de dos factores independientes: uno salto en la evolución de la población activa que se produce desde principios de los años ochenta y la escasa capacidad de generar empleo que ha mostrado la economía española. El primer factor está, a su vez, causado por dos hechos: la burbuja demográfica de los 60 y el aumento en la tasa de participación femenina desde finales de los 70. Sin embargo, el peso de este factor en la determinación del alto nivel de la tasa de paro es inferior al que ha tenido el segundo de los factores mencionados.

La explicación de la raquítica evolución del empleo en España hay que buscarla, junto a algunos problemas estructurales del sistema productivo español, en el alto nivel y fuerte crecimiento del **coste de uso del trabajo**. El coste de uso del trabajo tiene tres componentes: los costes salariales, los costes laborales no salariales y los costes laborales implícitos.

Los costes salariales, que habían crecido de forma desmesurada durante la transición política, hasta el punto de que podemos decir que la economía española sufrió más un "shock" salarial que un "shock" de los precios del petróleo, han crecido durante la década de los 80 más de lo aconsejable en función del crecimiento de la productividad y de la evolución de los costes de nuestros competidores. Los costes laborales no salariales, por su parte, formados fundamentalmente por las cotizaciones a la Seguridad Social, son muy altos relativamente a los de otros países y han tenido, además, un comportamiento alcista en los últimos veinte años. Por último, los costes laborales implícitos, que representan la valoración económica de las limitaciones impuestas a las empresas que les impide utilizar de forma óptima el factor trabajo, son mayores que en la mayoría de los países industriales y han disminuido de forma insuficiente y en una dirección subóptima. Estos costes afectan negativamente a la productividad, contribuyen al crecimiento excesivo de los costes salariales y son una de las causas de la muy escasa sensibilidad del salario real a la evolución del mercado de trabajo. Estos costes implícitos, por lo tanto, no sólo presionan al alza el coste de uso del trabajo por sus negativas repercusiones sobre la productividad, sino, también, contribuyen a elevar los costes salariales. En un contexto de incertidumbre sobre los resultados empresariales, la presencia de altos costes laborales implícitos desaniman fuertemente la inversión empresarial, afectando, también por esta vía, el crecimiento del empleo.

El alto nivel de los distintos componentes del coste de uso del trabajo y su excesivo crecimiento son, en buena medida, consecuencia de un conjunto de regulaciones presentes en el mercado de trabajo español. Regulaciones en los siguientes aspectos: 1. Contratación laboral. 2. Financiación del sistema de pensiones. 3. Negociación colectiva y determinación salarial. 4. Organización del trabajo. 5. Protección al desempleo. 6. Adecuación de la oferta de trabajo a la demanda.

La reforma laboral recientemente aprobada ha dado algunos tímidos pasos en la buena dirección en lo concerniente a las regulaciones de los aspectos 1, 4 y 6, manifestando, así mismo, buenos propósitos, aunque escasa claridad, en lo referente a las regulaciones del tipo 3.

En las regulaciones sobre la contratación laboral dos son los aspectos relevantes: la forma del contrato y las condiciones de extinción del mismo. En ambos aspectos se han producido algunas modificaciones.

En la primera, la más positiva ha sido la liberalización de la contratación a tiempo parcial, ampliando la noción de lo que se entiende por tiempo parcial. La flexibilización del número de horas que un empleado presta sus servicios a una empresa tiene efectos positivos sobre la organización de la producción, aumenta la demanda de empleo y estimula la oferta de trabajo. Ello podría contribuir, además, a reducir la presión sobre los salarios. Por otra parte, la reforma contempla la paulatina supresión de los contratos temporales, al suprimir los contratos de fomento del empleo. Resulta bastante evidente que la generalización de la contratación temporal que se inicia a finales de 1984, pese a suponer, entonces, un elemento de flexibilización en la contratación, no constituye una forma óptima de contratación laboral, pues tiene efectos perniciosos sobre la productividad y contribuye a la escasa sensibilidad de los salarios a la situación del mercado de trabajo. La convivencia de los contratos temporales con contratos indefinidos no estimula la formación del trabajador, ni incentiva un mayor esfuerzo por parte del empleado (que sabe que la probabilidad de ser despedido es mayor que la del trabajador fijo, con independencia del esfuerzo relativo) y reduce sensiblemente la presión de los empleados temporales (reales o potenciales) sobre los empleados fijos a la hora de demandar subidas salariales. El complemento necesario de esta supresión (paulatina) de los contratos temporales hubiera sido una reducción significativa de los costes de despido de los trabajadores fijos, lo que, desafortunadamente, no se ha producido. Por último, se han reformado las figuras de los contratos en formación creando los contratos trabajo en prácticas y los contratos de aprendizaje. Lo más positivo ha sido la reducción de los topes mínimos de retribución de los que, cumpliendo los requisitos previstos, sean contratados con estas figuras. Existen dudas sobre el éxito de estas formas de contratación, pero difícilmente pueden ser consideradas como distorsionadoras.

En lo que se refiere a las condiciones de extinción de los contratos, la reforma laboral ha avanzado poco. Se configuran tres tipos de despidos: individuales por motivos disciplinarios, individuales o plurales por causas justificadas y colectivos por causas justificadas. En los primeros apenas hay modificaciones, manteniéndose las figuras de despido procedente y despido improcedente. En este último caso se mantiene el pago de los salarios de tramitación y la indemnización de 45 días por año trabajado, con un máximo de 42 meses, si la empresa decide no readmitir al trabajador. La realidad de las cosas es que la declaración de despido procedente ha sido un "rara avis", por lo que las empresas evitan en lo posible el despido individual o pactan indemnizaciones mayores que las legales cuando deciden realizarlo. El mantenimiento, por la reciente reforma, de este sistema de despido individual, que incentiva el incumplimiento de los trabajadores indefinidos, resulta decepcionante.

En los despidos por causa justificada se han ampliado los motivos, introduciendo causas económicas, lo que debe ser considerado como un avance relevante, en la medida en que, si su aplicación se corresponde con la intención del legislador, va a permitir una gestión mucho más flexible de los recursos laborales a lo largo del ciclo y en las empresas en reestructuración. Se definen los criterios, en función del número de trabajadores afectados, para determinar si el

despido es colectivo o no. En el despido colectivo se mantiene la necesidad de autorización administrativa, aunque se reducen en alguna medida los plazos, cambiando, además, el sentido de principio del silencio administrativo (haciéndolo positivo en lugar de negativo). La autorización administrativa, que ha sido eliminada en países como en Francia, no se justifica, por lo que tiene de burocratización y por la incertidumbre que crea a una empresa que está sufriendo ciertos desajustes (los que la han llevado a plantearse el despido colectivo) y que, lógicamente, ha visto debilitada su posición frente a las entidades de crédito y a los proveedores. Una empresa de 100 trabajadores que ha visto reducido su demanda en un 15 o 20%, por motivos cíclicos o por pérdida de competitividad, se verá implicada en el proceso administrativo en cuanto que quiera despedir a 10 trabajadores, con las correspondientes consecuencias sobre sus resultados y sobre su posición frente a sus financiadores. Queda por último comprobar como se solucionarían los despidos no colectivos por causa justificada en los que los afectados acudan a posteriori a la vía judicial. Si se reprodujera lo que observamos en los despidos individuales disciplinarios, pudiera resultar que la vía administrativa es un mal menor. La indemnización en los despidos por causa justificada (no disciplinaria) se mantiene en 20 días por años trabajado con un máximo de 12 meses. Lo cual resulta alto, pero no excesivo. El problema, de nuevo, es que como la probabilidad de obtener la autorización administrativa aumenta considerablemente si se obtiene el acuerdo de los representantes de los trabajadores, en las consultas que preceptivamente hay que realizar mientras que la Administración estudia el expediente, se tiende a pactar indemnizaciones mayores.

En resumen, en lo concerniente a la contratación laboral la reforma ha dado pasos en la dirección correcta, pero aún se queda lejos de un modelo más eficiente en el que junto a la contratación a tiempo parcial, la forma común de contratos fueran los de tiempo indefinido, pero con una reducción de los costes de despido; reducción que debe tomar en consideración que los costes reales son significativamente superiores a los costes legales. Conviene recordar que los altos costes de despido no han evitado las fuertes caídas del empleo (incluso han contribuido a incrementarlas a medio plazo) y, sin embargo, han supuesto un freno al aumento de la productividad, han presionado al alza los salarios y han desincentivado la inversión productiva.

En las regulaciones sobre la organización del trabajo, la reforma flexibiliza algunos aspectos, como la movilidad funcional, la determinación del tiempo de trabajo, la retribución de las horas extraordinarias, la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, etc. Pero lo que hace más profusamente en este punto es remitir a la negociación colectiva la regulación de muchos aspectos de la organización del trabajo que venían estando reguladas normativamente. Esto supone una flexibilización en la gestión de los recursos humanos de las empresas y puede contribuir a que la negociación colectiva supere su enorme pobreza de contenidos. Es especialmente significativo en este sentido la propuesta de suprimir las arcaicas Reglamentaciones Nacionales del Trabajo (cambiaron de nombre al acabar el antiguo régimen, pero no de contenido) sustituyendo algunos de sus contenidos por acuerdos en los convenios. Esta vez, en contra de lo que ocurrió con la reforma de principios de los 80, se fija una fecha en la que tales reglamentos dejarán de existir, con independencia de que se haya alcanzado un acuerdo o no. Esto evitará que se repita la experiencia de que sólo 15 Reglamentos han sido derogados en más de 13 años de los 144 existentes. El juicio global de este aspecto de la reforma es claramente positivo.

En lo que se refiere a las regulaciones que afectan al funcionamiento del mercado de trabajo, a la educación de la oferta de trabajo a la demanda, la reforma da algunos pasos. Básicamente, la supresión del monopolio del INEM, admitiendo agencias privadas de colocación, y, por otra

parte, la regulación de las empresas de trabajo temporal. Ambas medidas son correctas, aunque hay dudas acerca del funcionamiento de las últimas. Sin embargo, uno de los elementos básicos para la adecuación de la oferta a la demanda, como es la formación profesional, que tan insatisfactoria resulta en nuestro país, sigue siendo una asignatura pendiente. Y otro segundo elemento de gran importancia, como es la movilidad geográfica de la población activa, sigue siendo bajísima, aunque su incremento necesita, como condición necesaria, reformas en los mercados inmobiliarios e hipotecarios, además de tiempo, una vez realizadas las mencionadas reformas, para que cambien los hábitos de los españoles en lo que se refiere a su movilidad geográfica.

La negociación colectiva en España es muy pobre por distintos motivos. Sus contenidos van poco más allá de la determinación salarial y de la jornada. La determinación salarial contiene muy escasos elementos retributivos de carácter variable, ligados a la productividad del empleado y a los resultados de la empresa. Un gran número de convenios, por otra parte, se realiza con el grado más ineficiente de concentración (a nivel de rama o sector o a nivel de provincia o comunidad autónoma). Todo ello, y una deficiente cultura empresarial al respecto, determina un muy escaso interés de los empresarios por la negociación colectiva.

Esta deficiente situación es abordada por la reforma laboral con cierta falta de confianza sobre el camino a seguir. Hay elementos positivos, como es la admisión de la cláusula de descuelgue salarial en los convenios de ámbito superior a la empresa y como es la mencionada remisión a la negociación colectiva de muchos aspectos regulados anteriormente (entre ellos, los contenidos de los Reglamentos del Trabajo). Resulta incierto como va a evolucionar la negociación colectiva. Va a depender mucho de los propios agentes sociales, que tendrán que actuar en un contexto más desregulado de lo que venía siendo habitual. La convivencia de acuerdos marco a nivel nacional con convenios a nivel de empresa (en algunos casos, también, acuerdos marco a un nivel intermedio) sería, probablemente, la articulación más apropiada de la negociación colectiva. No parece que la reforma se haya planteado introducir los mecanismos para incentivar que esta estructura articulada acaba siendo una realidad. Ni siquiera resulta claro que sea este el modelo de negociación colectiva defendido.

Por último, aunque posterior a la reforma laboral, se está planteando ahora en la discusión del proyecto de Presupuestos para 1995, otro aspecto importante de las regulaciones que afectan al coste de uso del trabajo: las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social. La sustitución de cotizaciones empresariales por imposición indirecta resulta defendible. La elección de la figura impositiva cuyos tipos se elevarían para compensar los menos ingresos de la Seguridad Social (que se financiaría, en una proporción mayor de la que ya viene haciéndolo, con cargo al Capítulo 4 del Presupuesto del Estado) no es irrelevante, pero resulta menos importante que la decisión de reducir las cotizaciones empresariales. Puestos a desear soluciones óptimas, sería preferible que la sustitución fuera por un menor gasto público. La elección entre el IVA o los impuestos sobre los combustibles (habría que considerar también la energía eléctrica) no es fácil, pues ambos tienen sus ventajas y sus convenientes. La intensidad de estos últimos depende de como se traslade a los precios finales el aumento del IVA (y como afecte a la determinación salarial este aumento de precios) y de como afecte a los costes de producción el aumento del coste energético. El utilizar un aumento de IVA para sustituir a las cotizaciones empresariales beneficiaría especialmente a las empresas exportadoras.



En cualquier caso las cifras utilizadas hasta la fecha ponen de manifiesto, por su enorme modestia, cierta incredulidad sobre la bondad de la decisión de sustituir las cotizaciones empresariales por otra figura impositiva. Un punto de reducción parece a todas luces insuficiente dado el alto nivel de las contribuciones empresariales.

Para finalizar, la reforma laboral supone un avance en la dirección correcta, pero es muy tímida en lo que se refiere a los costes de despido, mantiene intacto el sistema de cobertura del desempleo, que sólo fue reformado por la crisis financiera del sistema en el año 93, carece de un objetivo claro en la reforma de la negociación colectiva y en la determinación salarial, y no aborda algunas cuestiones relevantes, especialmente las relativas a la formación profesional. La continuación de la reforma se va a producir, presumiblemente, en la Ley de Presupuestos de 1995 con la modesta reducción de las contribuciones empresariales, y, de nuevo, se plantea con gran timidez y escasa convicción.

## EL PLAN DE CONVERGENCIA Y LA LIBERALIZACION DE LAS TELECOMUNICACIONES: ¿DESPUES DE QUE VERANO?

---

*Eugenio Galdón*

**E**s difícil encontrar un sector de política económica donde el número de planes, anuncios, promesas o proyectos incumplidos o demorados sea tan abrumador como en el ámbito de las telecomunicaciones. Aunque alguna ventaja había de tener tanta distancia entre lo proclamado y lo efectivamente realizado: por no cumplirse, no se han cumplido tampoco las *amenazas* contenidas en las intenciones reguladoras de las autoridades de telecomunicaciones. Así, desde hace cuatro veranos el anteproyecto de ley de la televisión por cable se va a *presentar inmediatamente después del verano*. ¿Después de qué verano? Mientras tanto, y no es poco, los anuncios de ruina proferidos por los responsables de telecomunicaciones hacia todas las empresas privadas que desean iniciar la actividad -o que la han iniciado al amparo de la protección del Tribunal Constitucional- no han tenido ocasión de cumplirse.

La reciente revisión por el gobierno del Plan de Convergencia brinda una nueva oportunidad para contemplar, con la perspectiva de los más de dos años transcurridos desde su redacción inicial, el casi nulo progreso obtenido en materia de telecomunicaciones.

En la Introducción de la "Actualización del Programa de convergencia" se proclama como parte esencial de una "nueva batería de medidas" (pág. 9) "la *culminación* del proceso de regulación y liberalización de las telecomunicaciones, incorporando más competencia y nuevos servicios que *están cambiando ya* la realidad social y económica en todo el mundo, en un sector que se constituye en clave adelantada del siglo XXI" (la cursiva es del autor), y todo ello se postula "con el objetivo de mejorar la competitividad de nuestras empresas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos".

En el capítulo de las reformas estructurales de las telecomunicaciones, el nuevo documento recuerda el compromiso de liberalización contenido en la versión anterior del programa de convergencia y procura fundar el cumplimiento de dicho compromiso a lo largo de estos últimos dos años en la reforma parcial de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, aprobada por ley de 3 de diciembre de 1992, en la reciente aprobación del reglamento de la telefonía móvil GSM y en las "más de cien" autorizaciones de servicios de valor añadido. Con posterioridad a la redacción del documento se ha convocado -finalmente- el concurso para el segundo operador de GSM.

Lo cierto es que, en materia de telecomunicaciones, el saldo de los dos años transcurridos desde la aprobación del Plan de Convergencia es decepcionante. Vayamos por partes.

Lo primero y principal es que sigue sin crearse el imprescindible consenso social, empresarial y político sobre la necesidad de la reforma y la liberalización de las telecomunicaciones en España. No hay -no existe o no se conoce- una estrategia global o un modelo sobre lo que se quiere de

este sector a medio y largo plazo; las posiciones en el gobierno están divididas y hay que decir que esa división es una fortuna para el sector, puesto que las líneas defendidas por la administración de telecomunicaciones, de prosperar, perpetuarían la situación de bloqueo o de difícil viabilidad del desarrollo de las telecomunicaciones en España; y se han perdido dos preciosos años que en esta materia han sido de *divergencia* y no de convergencia. Pero hay que añadir a continuación que nada de ello debe sorprender a nadie, puesto que la propia Administración de telecomunicaciones afirmaba hace sólo pocos meses que "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*"<sup>(1)</sup>. El principal problema con que se enfrenta el proceso de convergencia de nuestro infradesarrollado e ineficiente sector de telecomunicaciones hacia las realidades más abiertas, competitivas y eficaces de nuestro entorno es, simplemente, que los responsables políticos de las telecomunicaciones no creen en lo que tienen que hacer, o no consideran conveniente hacer lo que lo que aparentemente se les ha encargado que hagan.

La pretendida liberalización de los servicios de valor añadido -las famosas *más de cien* autorizaciones- son una gota perdida en el inmenso océano de las telecomunicaciones controladas por el sector público y en este momento representan *amenazadora cifra* del 0,5% de la facturación de los monopolios de telecomunicaciones de nuestro país. La competencia parcial en conmutación de datos se ha introducido con más de un año de retraso y sigue sin autorizarse la reventa de la capacidad excedente, aunque ahora se promete para enero de 1995. Se ha aprobado el reglamento de telefonía móvil -que es un vademécum de cautelas para proteger al operador actual- y se acaba de convocar el concurso, incumpliendo otra vez los plazos prometidos antes del verano. Los consumidores españoles no dispondrán de telefonía móvil GSM en competencia -un servicio del que se disfruta en la mayoría de los países de la Unión Europea- hasta finales del 95 en una hipótesis optimista, y mientras tanto seguirán pagando un servicio insuficiente y caro sin entender muy bien a quién beneficia esta situación. Por último, se ha vuelto a prometer -por cuarto verano consecutivo- la ley de televisión por cable para *inmediatamente después del verano*. Ya estamos en otoño ... Por cierto, el documento que estamos comentando califica las redes de cable existentes de *alegales* cuando el Tribunal Constitucional a establecido en dos sentencias de amparo, dictadas en la primera mitad de este año, la legalidad de dichas redes.

La revisión del Plan de Convergencia, sin embargo, si aporta una novedad destacable: el gobierno renuncia a continuar siendo una excepción -junto con Portugal, Irlanda y Grecia, la Unión Europea nos había dado de plazo hasta el 2003- y se propone liberalizar totalmente la telefonía local en enero de 1998, eso sí, estableciendo condiciones previas que en algún caso son de difícil cumplimiento.

La actualización del programa de convergencia, sin embargo, ha sido una oportunidad perdida para abordar con profundidad las líneas de reforma del sector. Esta tiene que pasar, como en otros países, por introducir nuevos operadores de redes y propiciar la competencia en las infraestructuras de telecomunicaciones; por liberalizar universalmente los servicios, estableciendo

<sup>(1)</sup> Aspectos fundamentales de la liberalización de las telecomunicaciones, MOPTMA Secretaría general de Telecomunicaciones, Madrid, 1994, pág. 36. Las cursivas son del autor.

un período transitorio de excepciones justificadas y limitadas en el tiempo; por elaborar un plan estratégico para Telefónica que contemple su plena privatización y el desmantelamiento de sus posiciones de monopolio; por crear la figura de un regulador independiente que sea el encargado de controlar la aplicación del proceso liberalizador; y por llevar a cabo una reforma a fondo del sector audiovisual, limitando la participación de las administraciones públicas -estatal, autonómicas y locales- en la televisión y en la radio e introduciendo la plena competencia en la televisión de pago. Todo ello es compatible con la mejora de los niveles de servicio público y de los objetivos sociales de las telecomunicaciones.

Nada de esto será posible mientras la administración de las telecomunicaciones siga reflejando desconfianza hacia el sector privado, se niegue a dialogar con quienes piensan de manera distinta, pretenda preservar de forma numantina las posiciones y las ventajas de la principal operadora, no haga nada para impedir el monopolio "de facto" en la televisión de pago, o se siga utilizando este debate como arma arrojada en la discusión política nacional. El primer requisito para liberalizar las telecomunicaciones es encargarle la tarea a un liberalizador. La primera exigencia para converger en materia de telecomunicaciones con los demás países de la Unión Europea, o con los países más avanzados de occidente es que quien haya de dirigir el proceso quiera efectivamente converger. Como se dice en el argot castizo, no se le debe encargar la dirección del parque de bomberos a un pirómano.



# **ECONOMIA INTERNACIONAL**

---



## CONFIRMACION DEL CAMBIO DE CICLO: LOS NUEVOS PROBLEMAS EN EL CAMINO HACIA UNA EXPANSION GLOBAL

---

*Juan Pérez-Campanero*

**T**ras el paréntesis del verano, la percepción sobre la evolución de la coyuntura económica internacional ha experimentado un nuevo cambio. La economía mundial atraviesa una fase de expansión global, y los problemas con que se enfrenta son muy diferentes a los que nos preocupaban durante la pasada recesión. En esta nota se repasan muy brevemente los temas más candentes de los desarrollos económicos recientes en la escena internacional.

### 1. Estados Unidos: ¿hacia un escenario de "soft landing"?

En el caso de la economía estadounidense, la recuperación ha venido desarrollándose a un ritmo boyante, con el PIB creciendo en tasas en torno al 4%, por encima del crecimiento potencial. En anticipación de los posibles efectos inflacionistas de un recalentamiento de la economía, la Reserva Federal ha venido elevando los tipos de interés desde febrero de este año, en una estrategia designada habitualmente con el término militar de "pre-emptive strike".

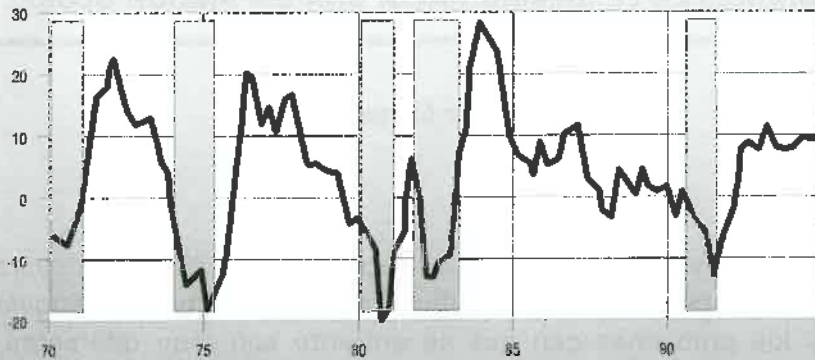
La cuestión relevante en este momento sobre la economía americana es la de si hemos entrado en una fase de desaceleración del crecimiento en la segunda mitad del año (y, en consecuencia, no son necesarias por el momento subidas adicionales de los tipos de interés en aquel país), o si, por el contrario, el ritmo de crecimiento continuará inalterado (y, por consiguiente, deberían introducirse nuevas subidas en los tipos de interés en el futuro inmediato). En estos momentos, las opiniones están relativamente divididas al respecto, aunque la opinión mayoritaria de los mercados es la de que el crecimiento y las presiones inflacionistas en esta segunda mitad de 1994 no tendrán el mismo vigor que en los trimestres anteriores, aunque se permanece a la espera de una confirmación de tal percepción. Por ello, cada nuevo dato económico publicado es escrutado con detalle, para desentrañar la información que puede contener al respecto. Un buen ejemplo es el significativo impacto de mercado que tuvo la publicación de las cifras de producción industrial y utilización capacidad instalada el 16 de septiembre pasado. Según estos datos, el grado de utilización de la capacidad instalada alcanzó el 84,7%, sólo un 0,1% por debajo de su máximo en la expansión anterior (alcanzado en enero de 1989), un valor por encima del esperado por los analistas, y que reabrió los temores sobre la inflación y sobre una reacción de la Reserva Federal, con un impacto negativo sobre los mercados de deuda y la bolsa.

¿Qué podemos decir al respecto? Un análisis detallado permite albergar algunas dudas sobre la hipotética desaceleración en curso. En efecto, la composición del crecimiento ha mejorado, porque la recuperación en el resto del mundo impulsa la demanda para las exportaciones americanas, y porque el efecto contractivo de las subidas de impuestos ha quedado atrás. Por otro lado, aunque la subida de los tipos de interés ha supuesto la desaparición del tono expansivo de la política monetaria, la depreciación del dólar y la relajación de las condiciones de préstamo



GRAFICO NUM. 1

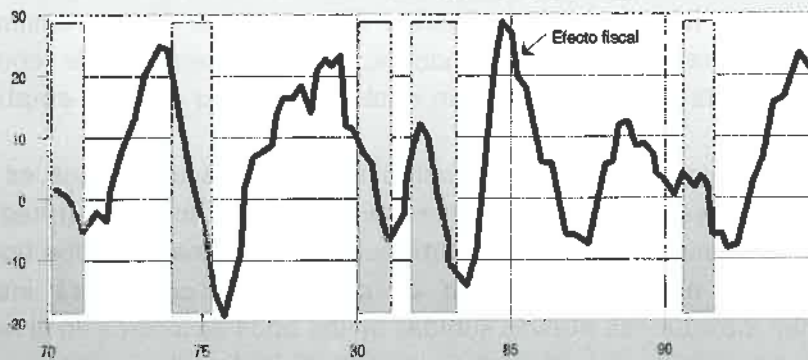
SUMA DE BIENES DE CONSUMO DURADEROS Y VIVIENDA (USA)  
% de variación interanual



Nota: Las zonas sombreadas indican recesiones.  
Fuente: J.P. Morgan Economic Research

GRAFICO NUM. 2

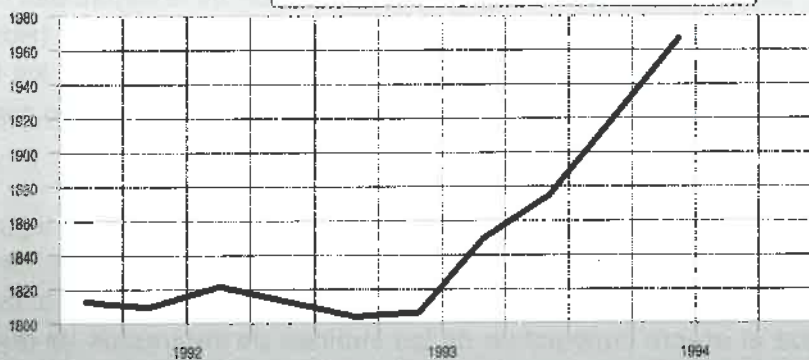
INVERSION PRIVADA (USA)  
% de variación interanual



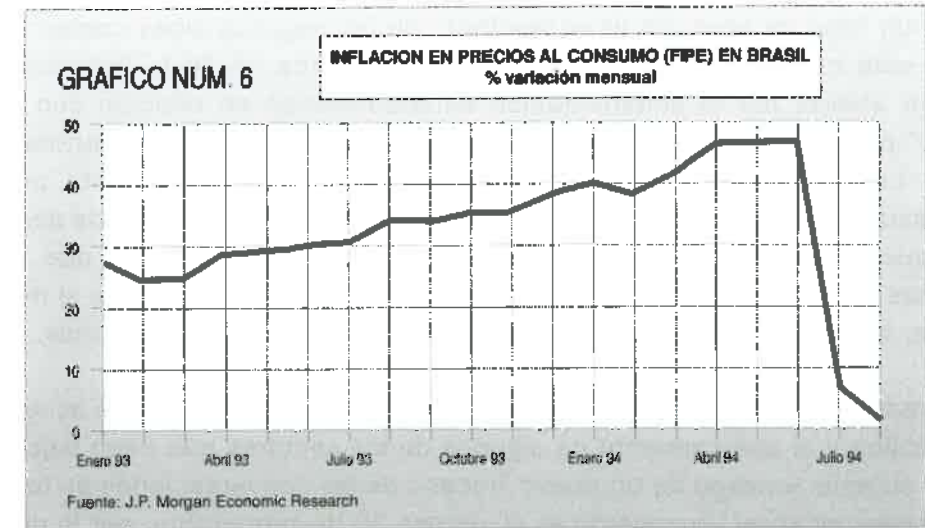
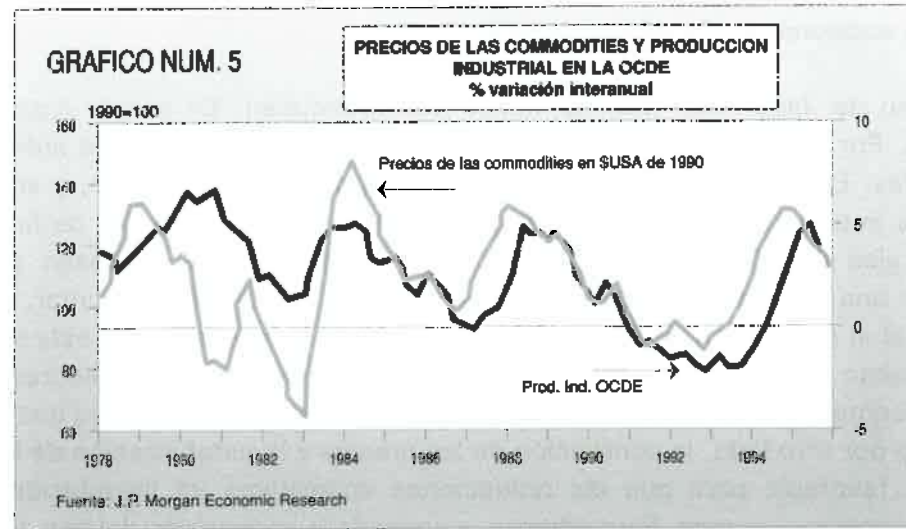
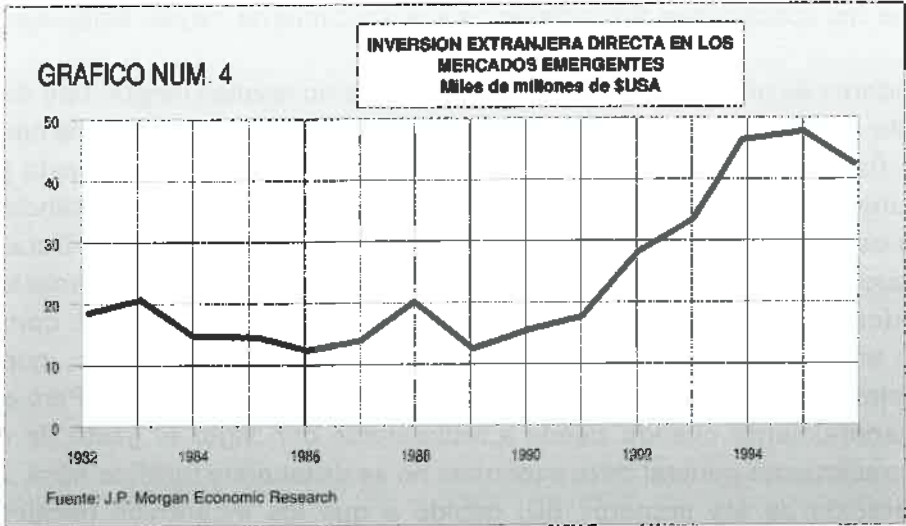
Nota: Las zonas sombreadas indican recesiones.  
Fuente: J.P. Morgan Economic Research

GRAFICO NUM. 3

EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS EN  
TERMINOS REALES, OCDE-EUROPA  
Miles de millones de \$USA, precios constantes de 1985,  
desestacionalizadas y anualizadas



Fuente: J.P. Morgan Economic Research



compensan ese cambio, de tal forma que en su conjunto no se puede concluir de forma terminante que las condiciones financieras para el crecimiento hayan empeorado.

Los indicadores de producción y empleo disponibles no revelan ningún tipo de desaceleración por el momento. En cuanto a los indicadores de gasto, sí se ha producido una cierta ralentización de las ventas finales (que excluyen la evolución de los inventarios), pero esto puede muy bien responder a una evolución cíclica normal. En efecto, podemos estar presenciando la rotación habitual en la composición de la demanda a lo largo del ciclo económico. Durante las primeras fases de la recuperación en la economía estadounidense, han sido generalmente los componentes del gasto ligados a la demanda del consumidor como el gasto en bienes de consumo duraderos y el gasto en vivienda, los que experimentan un crecimiento más rápido, que luego tiende a atenuarse durante una fase más madura de la expansión (gráfico núm. 1). Pero en esta fase más madura, es generalmente cuando tiende a recuperarse con vigor el gasto de inversión, de tal forma que el crecimiento general de la economía no se desacelera (gráfico núm. 2). La excepción fue la recuperación de los primeros 80, debido a que los incentivos fiscales a la inversión incentivaron su crecimiento en un estadio relativamente temprano. Pero en la presente recuperación hay que pensar que se reproducirá la secuencia habitual.

## **2. Japón: la economía se fortalece paulatinamente.**

En el caso de Japón son dos los temas que preocupan. En primer lugar, el ritmo de la recuperación. Por el momento, la economía japonesa es la más débil de entre las economías industrializadas. El PIB volvió a caer en el segundo trimestre de este año, y se situó a un nivel apenas 0,2% superior al del mismo trimestre del año anterior, a pesar de la introducción de medidas fiscales expansivas. Pero todo parece indicar que se empiezan a manifestar los elementos de una recuperación. La demanda interna ha empezado a repuntar, impulsada por el estímulo fiscal al consumo y la detención de la caída de la inversión. En este sentido, la última encuesta Tankan del Banco de Japón confirma la mejoría de los indicadores de sentimiento empresarial (como stocks de bienes terminados, utilización de la capacidad instalada, utilización de empleo); y por otro lado, la contención de los precios y la estabilización de las rentas crearía un ambiente favorable para que las reducciones impositivas ya introducidas impulsaran el aumento del consumo privado. Pero además, a pesar de la apreciación del yen, las exportaciones se están comportando notablemente bien.

El segundo foco de atención es el resultado de las negociaciones comerciales con Estados Unidos. En este momento hay dos contenciosos abiertos, el de la licitación pública, y el la investigación abierta por la administración estadounidense en relación con el procedimiento "Super 301" para ciertas industrias (cristal, automóviles, repuestos de automóviles y servicios de seguros). La negociación sobre licitación es la preocupación más urgente, puesto que si no se alcanza un acuerdo, Estados Unidos publicaría inmediatamente una lista de acciones de castigo, sanciones que serían efectivas tras un período de 30 días; mientras que el fracaso de las negociaciones en el frente Super 301 no conduciría a sanciones durante al menos seis meses. No obstante, la posición de Japón es negociar conjuntamente ambos temas.

El resultado más probable es un compromiso parcial, que implique un acuerdo en el tema de licitación pública y el aparcamiento de algunos de los sectores que caen bajo el procedimiento Super 301, aunque el riesgo de un nuevo fracaso de las conversaciones es todavía elevado. La fecha límite para alcanzar un acuerdo es el viernes 30 de septiembre, por lo que en el momento

en que se publiquen estas líneas ya tendremos una solución al problema. Evidentemente, si la negociación se resuelve en un agrio desacuerdo podrían recrudecerse las tensiones sobre el dólar.

### **3. Europa: La reaparición de la divergencia entre núcleo y periferia.**

La nota más característica de la evolución cíclica de las economías europeas es su súbita recuperación durante 1994. La rapidez del cambio de tendencia, especialmente en Alemania, ha sorprendido a la mayoría de los observadores. Por ejemplo, entre las ediciones de Mayo y Octubre de este año, el Fondo Monetario Internacional ha revisado sus previsiones de crecimiento para Alemania en 1994 del 0,9% al 2,3%, acompañada por una revisión al alza de la previsión del crecimiento para 1995 del 2,2% al 2,8%.

La recuperación está soportada en un rango amplio de elementos. Las ventas finales (demanda interna excluidos inventarios) tocaron suelo en el segundo trimestre de 1993, y han venido aumentando desde entonces al todavía muy modesto ritmo del 1,3% en tasa anualizada. Las exportaciones han experimentado una aceleración notable, y vienen creciendo desde el segundo trimestre de 1993 a una tasa anualizada del 9% (gráfico núm. 3). Finalmente, la desacumulación de inventarios supuso un claro freno a la actividad en la segunda mitad del año pasado, pero finalmente parecen haberse alcanzado niveles de stocks tales que la producción responde rápidamente a aumentos en la demanda. El ejemplo más rotundo es el de la industria automovilística, donde la producción ha aumentado un 19% ante un aumento de las ventas de apenas un 5%. Este rasgo es importante, porque generalmente los súbitos rebotes en la actividad vienen ligados a un cambio de orientación en el comportamiento de los inventarios.

Pero quizá el desarrollo que más ha centrado la atención en las últimas semanas es la reaparición del tema de la divergencia intraeuropea. A nivel político, fue relanzado por la publicación de un documento político de la CDU alemana y unos comentarios del primer ministro francés, que parecían sancionar como un hecho inevitable la llamada "Europa de dos velocidades" e incluso -en el primer caso- enumeraban a los países que integraban cada grupo.

Trascendiendo los aspectos políticos o estratégicos del asunto y centrándonos en los puramente económicos, la evolución económica reciente vuelve a poner de manifiesto las tensiones en el proceso de integración monetaria diseñada en Maastricht, y a desvelar un crecientemente divergente comportamiento económico entre núcleo y periferia.

Dejando a un lado al Reino Unido, que es probablemente un caso aparte, y en buena medida se encuentra en muchos aspectos todavía dividido entre su orientación atlántica y su orientación europea, la nota probablemente más característica del futuro inmediato en Europa es el diferente comportamiento económico de los países que mantuvieron sus monedas ligadas al marco alemán (Benelux, Francia, Dinamarca), y el de aquellos que devaluaron. En los países que devaluaron (los países escandinavos, ibéricos e Italia), probablemente se producirá una combinación de mayor crecimiento y mayor inflación que en los países del núcleo.

En lo que respecta al crecimiento, el rebrote inicial de recuperación económica sólo se podrá mantener y acelerar en el núcleo si la demanda interna se recupera en medida suficiente para tomar el relevo, sobre lo que no hay ninguna evidencia suficientemente sólida al respecto: la demanda interna está creciendo, sí, pero a un ritmo moderado. En cambio, los países periféricos

que devaluaron podrán seguir beneficiándose del dinámico comportamiento de las exportaciones impulsado por las ganancias de competitividad conseguidas.

En cuanto a los precios, el impacto inflacionista de las devaluaciones ha estado de momento contenido por el impacto de la recesión. Pero a medida que la actividad se recupera a un ritmo cada vez más vivo y, en particular, los componentes de la demanda interna empiezan a mostrar mayor vitalidad, existe el riesgo cierto de que esas presiones contenidas acaben por salir a la superficie. De hecho, los indicadores de precios industriales ya han venido mostrando un impacto en precios de la devaluaciones en países como Suecia o España. Este factor está claramente ausente en los países que mantuvieron su moneda ligada al marco, y por ello no parece haber ningún obstáculo serio para que la tasa de inflación en los países del núcleo se sitúe o se mantenga en niveles alrededor del 2%.

Además, el perfil temporal también juega un papel crucial. El grado de convergencia entre los países del núcleo es hoy inusualmente alto. Con toda probabilidad y excepto en el caso de Dinamarca, el próximo año todos estos países tendrán tasas de crecimiento real del PIB en un rango del 2,5 al 3%, y tasas de inflación en un rango del 2 al 2,5%. Pero este grado de sincronía no va a mantenerse por siempre. La diferente orientación de la política fiscal (el programa de consolidación fiscal en Alemania está mucho más avanzado que en otros países, que mantienen políticas neutrales o expansivas) muy probablemente conducirá eventualmente a la reaparición de las divergencias cíclicas. Por ello, no es de extrañar que aparezcan presiones en los países del núcleo para aprovechar la oportunidad que ofrece el momento y tratar de avanzar en la integración mutua.

#### **4. Mercados emergentes: ¿suficiente financiación para aún más crecimiento?**

En el caso de los países emergentes, y frente a los temores de quienes auguraban una drástica desaceleración del crecimiento a partir de este año debido a la subida de los tipos de interés mundiales, se está comprobando que la pauta de sólido crecimiento se consolida. Las nuevas previsiones del Fondo Monetario Internacional implican un crecimiento del 5,6% este año y el próximo, a pesar de los problemas en algunos países como Venezuela y Turquía, y a la desaceleración del crecimiento en México.

Varios factores compensan el impacto negativo de los mayores tipos de interés y explican estas favorables perspectivas. Entre ellos están el mayor crecimiento en los países industrializados, que permite sostener un crecimiento de las exportaciones; la continuación durante 1994 de los flujos de inversión exterior procedentes de la OCDE (gráfico núm. 4), aunque quizás puedan desacelerarse ligeramente en 1995; y presión alcista sobre los precios de las mercancías, a medida que la actividad industrial se recuperaba, primero en Estados Unidos, y después en el resto de los países industriales (gráfico núm. 5). Finalmente, el éxito de las políticas reformistas aplicadas en muchos de estos países, que han permitido mejorar sustancialmente la eficacia de la asignación de recursos.

Conviene quizá destacar que las elevadas tasas de crecimiento nos parecen únicamente inusuales porque tenemos reciente en la memoria la experiencia negativa de los años 80 en América Latina. Pero, de hecho, el crecimiento prolongado a tasas elevadas es la norma más que la excepción en los países emergentes, aunque ciertamente con grandes diferencias entre Asia y América Latina, como ilustra el cuadro núm. 1. En los países emergentes de Asia la tasa

tendencial de crecimiento en los últimos 25 años se ha situado cerca del 7% anual acumulativo (con un crecimiento anual de la productividad en torno al 5%), mientras que para América Latina apenas alcanzaba el 4%.

CUADRO NUM. 1

TASAS DE CRECIMIENTO MEDIAS DEL PIB EN TERMINOS REALES			
	OCDE	América Latina	Países emergentes de Asia
1964-73 .....	4,7	6,3	6,5
1974-80 .....	2,5	5,4	5,6
1981-90 .....	2,8	1,2	7,5
1991-95 .....	1,9	3,7	7,4

Fuente. J.P. Morgan Economic Research

La continuación del crecimiento lleva aparejado un aumento de las importaciones, al tiempo que la financiación exterior se reducirá ligeramente. Al aumentar los déficit por cuenta corriente y reducir ligeramente el flujo de financiación, la competencia por la financiación existente aumentará. En algunos casos específicos (por ejemplo, México, Filipinas), el cuello de botella de una posición de balanza de pagos insostenible difícil de financiar si las condiciones son relativamente poco favorables podría llegar a presentarse, como se ha presentado en el pasado reciente en otros países emergentes como Turquía y Venezuela, conduciendo a dolorosos procesos de ajuste.

Por otro lado, la implantación de programas de ajuste y reforma ha conducido a una notable reducción de la inflación en las áreas tradicionalmente inflacionistas. El ejemplo más reciente de un dramático éxito de las políticas de estabilización (y ejemplo rotundo de sus decisivas implicaciones políticas, al haber cambiado por completo el cariz de la campaña electoral presidencial, con un cambio en la intención de voto de más de 25 puntos a favor de Cardoso y en contra de "Lula" en pocas semanas) es el que ofrece Brasil. La implantación del "plano real" ha conducido a una drástica reducción de la tasa de inflación (gráfico núm. 6) en un país que ya estaba al borde del colapso económico y social que representa un proceso de hiperinflación.



# **SISTEMA FINANCIERO**

---





---

## UNA REVISION DE LOS TIPOS DE INTERES EN ESPAÑA

---

*Analistas Financieros Internacionales, S.A.*

Una serie de elementos nuevos, tanto en la vertiente exterior, como en la vertiente interna, parecen haber provocado ya el cambio de tendencia definitivo de los tipos de interés en España. En este artículo, trataremos de evaluar la situación actual de la economía española, la política fiscal para 1995, el margen de actuación del Bundesbank y del Banco de España, la situación del endeudamiento público y de la curva de rentabilidades de la deuda pública.

En los últimos días han sido publicados dos de los indicadores más relevantes en la determinación de las políticas monetarias de la Reserva Federal y del Bundesbank: el grado de utilización de la capacidad productiva en EE.UU. y el crecimiento de M3 en Alemania. El fuerte aumento registrado por el primero, hasta el 84,7%, sitúa este indicador en niveles que no se habían alcanzado desde abril de 1989, año en que la economía estadounidense crecía a un ritmo del 2,5%, con un nivel de tipos a corto plazo del 8,00% y, sobre todo, una inflación del 4,6%. Después de este dato, resulta mucho menos evidente que la economía estadounidense haya empezado a registrar la esperada ralentización en su ritmo de crecimiento, consecuencia del aumento del rigor de la política monetaria iniciado el pasado mes de febrero. La estrecha asociación de este indicador con la aparición de tensiones inflacionistas parece aumentar así la probabilidad de que la Reserva Federal persevere en los próximos meses en la línea de subidas progresivas en sus tipos de interés oficiales.

Por su parte, el crecimiento de la M3 alemana en agosto fue nulo en términos mensuales, lo que ha hecho posible un apreciable descenso de la tasa acumulada desde el 9,8% al 8,2%. Si bien es cierto que estas tasas se encuentran todavía muy alejadas de los objetivos monetarios para 1994 (3-7%), el dato en sí, y la posibilidad de que se haya producido un cambio de tendencia que permita una moderación de este agregado en los próximos meses han sido interpretados como muy favorables. Sin embargo, su incidencia en el mercado de deuda alemán y, por extensión, en el resto de los europeos, ha sido mínima. La proximidad de las elecciones generales alemanas el día 16 de octubre -sobre las que gravita la posibilidad de un cambio de mayoría parlamentaria-, que está imponiendo una "prima de incertidumbre" sobre la TIR del bund a 10 años alemán, además de haber debilitado al marco alemán frente al resto de las divisas europeas, y el convencimiento por parte del mercado de que cualquier descenso pendiente de los tipos oficiales del Bundesbank será ya marginal y final parecen haber empañado la trascendencia del indicador.

El elevado riesgo de caída en precio que presenta el mercado de deuda estadounidense en un contexto de imposible desvinculación práctica de los mercados europeos continuará determinando la evolución de estos a muy corto plazo. En el plano nacional, la inminente publicación del cambio en la normativa contable sobre provisionamiento de pérdidas en las carteras de las entidades financieras ha contribuido ya a contener potenciales ventas en el mercado de deuda. Sin embargo, el estrechamiento de diferenciales de rentabilidad frente a Alemania sucedido en los

últimos días podría encontrar la otra parte de su explicación en la debilidad relativa del marco alemán (que consideramos temporal) por lo que una reducción significativa del diferencial por debajo de los 350 p.b. en una perspectiva de medio plazo no parece consolidable. El crecimiento del PIB en el segundo trimestre (1,6% interanual) ha vuelto a superar nuestras estimaciones (1,2%). Las principales desviaciones proceden del comportamiento más favorable de la demanda externa, que aporta 2 p.p. de crecimiento al PIB, y, por primera vez, también del consumo privado, que aunque cae todavía moderadamente en términos interanuales, registra un crecimiento trimestral anualizado de prácticamente el 2%, muy superior al que anticipábamos. Queda abierta por tanto, la posibilidad de una nueva revisión al alza del crecimiento esperado para el conjunto del año.

El anuncio de elevación del IVA y de los impuestos indirectos incluido en los presupuestos para 1995 a principios del año próximo con importantes efectos sobre la inflación interanual, la dudosa continuidad de la moderación salarial en época de reactivación y el crecimiento de ALP parecen constituir un escenario poco propicio a nuevos recortes del tipo oficial del Banco de España.

### **Coyuntura económica**

En el segundo trimestre de 1994, el Producto Interior Bruto generado por la economía española registró un crecimiento real de un 1,6% interanual frente al 0,7% en el primer trimestre (revisado desde el 0,8% previo), superando de esta forma nuestras previsiones que contemplaban una expansión de un 1,2% interanual. En términos intertrimestrales, el PIB aumentó un 0,6% (un 2,3% anualizado), crecimiento sólo ligeramente inferior al del trimestre anterior, de un 0,7% (2,7% anualizado), poniendo de manifiesto que la recuperación de la economía española siguió desarrollándose en este período a un ritmo notable.

Esta positiva evolución siguió descansando básicamente en la demanda externa, que contribuyó en 2,0 p.p. al crecimiento interanual del PIB (1,8 p.p. era nuestra estimación) en comparación con los 2,8 p.p. previos, si bien la demanda nacional acusó una importante mejoría, moderando su ritmo de caída interanual hasta un -0,4% (esperábamos un -0,5%) desde el -2,0% anterior. De hecho, ésta anotó, por segundo trimestre consecutivo, un incremento intertrimestral positivo, de un 0,5% anualizado, basado en los favorables resultados de la inversión en bienes de equipo y del consumo privado, que registraron sendos crecimientos en comparación con el trimestre previo, de un 3,4% y un 1,8% en términos anualizados. Con ello, se venían, por un lado, confirmados los indicios de recuperación manifestados por la inversión en el primer trimestre y, por otro, se dejaba atrás el clima de intensa atonía en el que se desarrollaba el consumo privado. Como contrapunto, la inversión en construcción presentó un ascenso, de un 0,9% anualizado, mucho más débil que en el trimestre previo. Por el lado de la oferta, el rasgo más relevante es el fuerte dinamismo manifestado por la actividad industrial, con una aceleración de su Valor Añadido Bruto hasta un 2,1% interanual desde el 1,1% del primer trimestre.

Los indicadores de demanda y actividad conocidos en los últimos días inciden también en el mismo clima de recuperación económica que se detectó en los datos de Contabilidad Nacional del segundo trimestre. Así, en primer lugar, el índice de producción industrial de junio aumentó un 8,4% en comparación con el mismo período del año anterior, reflejando la consolidación en el segundo trimestre del proceso de recuperación de la actividad industrial, al situar el crecimiento acumulado en este período en un 7,1% interanual frente al 4,7% del primer trimestre. En la

misma línea de las Cuentas Nacionales, el principal exponente de este favorable comportamiento corría a cargo de los bienes de inversión, que elevaron hasta un 7,6% el incremento del segundo trimestre desde el 0,6% previo. La producción de bienes de consumo, aun mostrando un cierto dinamismo, mantuvo prácticamente estabilizado su ritmo de crecimiento interanual, en torno a un 6,5%, en ambos períodos.

En segundo lugar, el índice de ventas en grandes superficies de agosto, aun conteniendo posiblemente un importante sesgo negativo derivado de la no apertura de los comercios en días festivos a partir de julio, presentó una evolución que podría calificarse de favorable, al amortiguarse su ritmo de descenso interanual hasta un -2,8% desde el -7,0% de julio y el -5,1% de junio. Tanto los bienes de consumo alimenticio como los de consumo no alimenticio participaron de esta mejora, si bien se empieza a detectar en los primeros un cierto agotamiento en su proceso de aceleración. Asimismo, las matriculaciones de automóviles para el uso privado, tras acelerarse fuertemente en el segundo trimestre en respuesta posiblemente al plan RENOVE instrumentado por el Gobierno, hasta un 12,8% desde el 4,7% anterior, mantuvieron una evolución algo más moderada en el período julio-agosto, incrementándose un 8,1% interanual. Estos indicadores nos conducen a pensar en una continuación durante el tercer trimestre del buen comportamiento manifestado por el consumo privado, si bien podría no proseguir a un ritmo tan intenso.

Por otra parte, el deterioro experimentado por la balanza por cuenta corriente en julio, con un déficit de 98,8 miles de millones de pesetas frente a los 13,4 m.m. del mismo mes de 1993. Este dato introduce, en nuestra opinión, un cierto riesgo para la consecución de una balanza por cuenta corriente equilibrada en el conjunto de 1994. Ello se debe al intenso empeoramiento acusado por el déficit de la balanza de rentas, que casi se duplicó en comparación con el de julio del año anterior, y a la evolución que esperamos manifieste en lo que resta de año. De hecho, no cabe esperar un resultado de la balanza de rentas tan positivo como el del período agosto-diciembre de 1993, con un superávit de 35,5 m.m. de pesetas, dado que mientras los no residentes siguen percibiendo el pago del cupón, tanto por sus tenencias de deuda pública como por el proceso de lavado de cupón, la banca residente ha dejado de percibir los ingresos correspondientes a la financiación de simultáneas, que ha descendido en más de dos billones desde febrero. Por su parte, el superávit por otros servicios moderó su ritmo de ascenso acumulado, debido tanto a una moderación de los ingresos por turismo como a una aumento del déficit de otros servicios. Por último, el déficit comercial anotó una ligera mejoría, tras la continuada ampliación de los tres meses previos. Pensamos que tanto la balanza comercial como la de servicios siguen evolucionando en línea con lo que esperamos para el conjunto del año, respondiendo el deterioro de nuestras perspectivas a la previsible ampliación del déficit de la balanza de rentas.

En cuanto a la evolución de las tensiones inflacionistas, el IPC de agosto no supuso un deterioro de nuestras expectativas para el resto del año, debido a que ya tomábamos en consideración en nuestras previsiones un fuerte impacto alcista de la revisión de las tarifas telefónicas sobre el crecimiento interanual del IPC, si bien éste superó ligeramente (en unas seis centésimas) al que habíamos estimado. El buen comportamiento (al margen de los alimentos sin elaborar) de los precios del resto de bienes y servicios respaldaba la senda descendente que esperamos continúen manifestando en lo que resta de año, hasta situar el ritmo de crecimiento interanual del IPC en un 4,2% en diciembre de 1994. De hecho, ya en el mes de septiembre podría observarse una moderación de la inflación general hasta un 4,5% (desde el 4,8% de

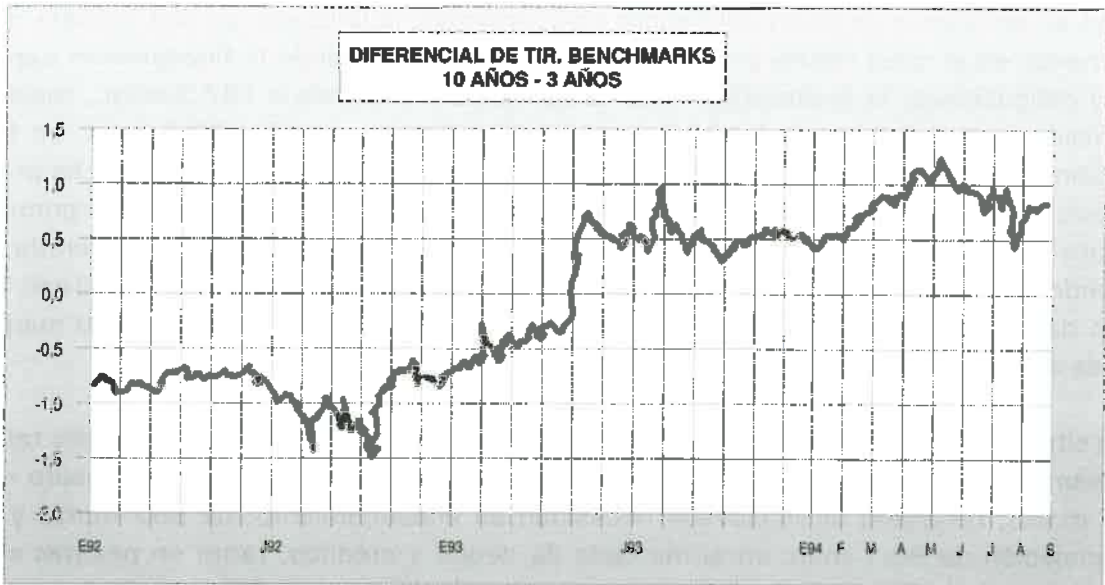
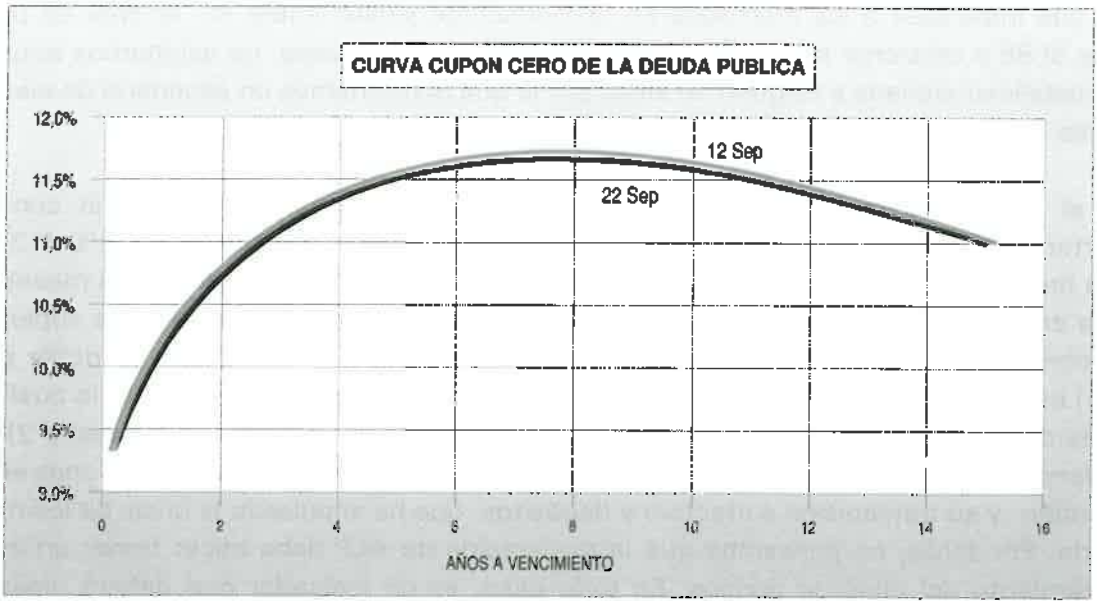
agosto) y de la subyacente hasta un 4,4% (4,5% anterior). En cambio, nuestras previsiones para 1995, que contemplan un crecimiento interanual del IPC en diciembre de un 3,6%, podrían verse revisadas al alza si finalmente se aprueba un aumento del IVA, cuyo impacto alcista superaría con creces los 0,2 p.p. que tendría el aumento de un 10% de los impuestos especiales sobre carburantes que inicialmente se contemplaba. La aprobación de un incremento de un punto en todos los tipos impositivos del IVA (del 15% al 16% el tipo normal, del 6% al 7% el reducido y del 3% al 4% el superreducido) incrementaría, según nuestras estimaciones la tasa de crecimiento interanual del IPC en 0,9 puntos porcentuales.

### **Seguimiento del Banco de España**

El proceso de descensos de tipos oficiales en nuestro país puede considerarse ya agotado. Después de que el tipo decenal bajase desde el 13% en mayo de 1993 hasta el 7,35% actual, el margen para situarlo en niveles más bajos es muy reducido. En primer lugar, la economía se recupera con claridad y cierto vigor (los datos de PIB del segundo trimestre publicados hoy son una muestra de ello) y la necesidad de una política monetaria expansiva se hace cada vez menor. En segundo lugar, el escenario internacional es poco propicio a nuevos descensos: en los países centrales europeos están prácticamente finalizados, salvo pequeños ajustes: pensamos que el Bundesbank podría aún recortar el repo en unos 35 p.b. Por otra parte, la situación actual de los mercados financieros y del proceso de construcción europea aumenta la vulnerabilidad de los mercados periféricos, como el español. Por último, los datos de crecimiento monetario y el previsible impacto sobre precios de una probable subida del IVA -que compense la reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social- no son el entorno más propicio para una relajación monetaria adicional. Este es el conjunto de factores que nos hacen inclinarnos por un mantenimiento del tipo decenal en los próximos meses como escenario más probable.

Ante este escenario, sin embargo, cabe preguntarse si es posible un último retoque a la baja de tipos oficiales de la mano similar de un movimiento similar del Bundesbank. Sin descartar esa posibilidad, nosotros consideramos más probable -y por ello lo incluimos en nuestros escenarios de tipos a medio plazo- una actitud más prudente del BE, intentando no perder en ningún caso el control de una economía que se aleja de la recesión más rápido de lo que se esperaba y que puede ser más sensible en los mercados financieros ante una pérdida de confianza en su estabilidad: el diferencial de rentabilidad a largo plazo con Alemania es un indicador de dicha confianza.

El mercado actualmente no sólo no descuenta descensos adicionales de tipos sino elevaciones significativas en los próximos meses. Del análisis de los tipos implícitos en la curva del depósito se desprende un tipo decenal esperado en torno al 8,5% para el primer trimestre de 1995 y al 9% en septiembre del mismo año. En nuestra opinión, este escenario es exageradamente alcista dadas las condiciones actuales. Si bien es cierto que el BE tendrá que elevar sus tipos de referencia e intervención en algún momento a lo largo del próximo ejercicio, no pensamos que ello vaya a ocurrir antes de comprobar la necesidad de elevar el coste de la financiación de la economía en su conjunto. Creemos, por tanto, que el BE esperará a contar con señales en ese sentido antes de iniciar con decisión un proceso alcista. Obviamente, el momento es imposible de predecir, pero teniendo en cuenta nuestras previsiones de crecimiento e inflación para el próximo año estimamos que podría estar en torno al segundo semestre del mismo, siendo probable que finalizase 1995 con el tipo decenal por encima del 8%.



Los riesgos que podrían comprometer el escenario que consideramos más probable son, a nuestro juicio, dos. El primero, y menos candente en la actualidad, sería un eventual episodio de crisis política similar al ocurrido antes del verano que produjese una desconfianza importante en los activos en pesetas: depreciación de la misma y aumento de diferenciales a largo plazo que podrían forzar a una elevación temprana de los tipos oficiales. El segundo, más cercano aunque hasta el momento sin fundamentos claros, sería un Presupuesto para 1995 poco riguroso o creíble que impulsase a los mercados en una dirección similar sobre los activos en pesetas y obligase al BE a tensionar los tipos a corto plazo. En cualquier caso, no asignamos actualmente una probabilidad elevada a ninguno de ellos, por lo que mantenemos un escenario de elevaciones pausadas de los tipos oficiales durante 1995.

En el ámbito de la evolución de las magnitudes monetarias, es necesario comentar el comportamiento de las mismas en agosto. ALP, en concreto, creció un 12,2% (13,1% era nuestra previsión). Con ello, la tasa acumulada (anualizada) en los ocho primeros meses del año se sitúa en el 5,7%. Por primera vez, por tanto, dicha tasa se sitúa en la parte superior de la banda objetivo del BE. Sin embargo, ello no debería resultar extraño desde un doble punto de vista: 1) estamos asistiendo a un dinamismo de la economía mayor del esperado, lo cual requiere de tasas de expansión de la liquidez algo mayores de las inicialmente previstas y 2) se está produciendo un efecto financiero de gran importancia: las retiradas de participaciones en fondos de inversión -y su transmisión a efectivo y depósitos- que ha impulsado la crisis de los mercados de deuda. Por tanto, no pensamos que la aceleración de ALP deba hacer temer un inminente empeoramiento del nivel de precios. En todo caso, es un indicador que deberá vigilarse con atención, especialmente a medida que los efectos financieros sean menores, en los próximos meses.

### **Endeudamiento público**

Con las dos últimas subastas de letras del Tesoro resueltas en septiembre, el balance conjunto de emisiones de letras del Tesoro en septiembre (a falta aún de una subasta de letras a seis meses en el mes) resulta positivo en 109,1 m.m. Añadiendo la financiación captada en bonos y obligaciones, la financiación neta de septiembre asciende a 137,2 m.m., resultado de una emisión bruta efectiva de 1.151,3 m.m. (1.122,9 m.m. en LT y 28,5 m.m. en Bonos y Obligaciones) y unos vencimientos de 1.014,3 m.m. Asimismo, en septiembre se ha producido una nueva utilización (de 1.000 millones de ecus, unos 158 m.m. de pesetas) de la primera línea de crédito concertada en ecus. Con ello, el balance de este mes registraría una moderada mejora, reduciendo la necesidad de emisión bruta para lo que resta de año. Este moderado balance positivo de septiembre ha requerido de una elevación sustancial de la rentabilidad marginal en todas las subastas celebradas.

Las cifras oficiales publicadas por la IGAE relativas al mes de agosto han revelado, tal y como estimábamos, una elevada utilización en dicho mes del margen financiero del Tesoro en el BE (955,3 m.m.), resultado de la elevada necesidad de endeudamiento (de 863 m.m.) y de una desfinanciación de 92,1 m.m. en el mercado de deuda y créditos, tanto en pesetas como en moneda extranjera. Con ello, el volumen consumido de margen en el BE hasta final de agosto se elevaría a 1.872,9 m.m., que determinaría, considerando el valor de este margen a final de 1993 en 3,2 billones, la disponibilidad aún de un margen hasta final del año de 1,33 billones, que implicaría haber consumido ya parte de la autofinanciación que acumuló el Tesoro en 1993, así como parte (unos 600 m.m.) de los créditos consolidados a dicha fecha.

La proyección de la situación financiera del Tesoro para lo que resta del año debería de tener en cuenta, de acuerdo con nuestras estimaciones, por una parte, la afrontación de una necesidad de endeudamiento de 1,47 billones entre septiembre y diciembre (resultado de nuestra estimación de 4,18 billones para el conjunto del año y una ejecución hasta agosto de 2,7 billones), y por otra, unas amortizaciones de deuda de 3,47 billones, de las que en septiembre ya se han producido 1,01 billones. Estas consideraciones requerirían -bajo el supuesto más ortodoxo de no utilización adicional del margen del Tesoro en el B.E. y de mantenimiento intactas de las líneas de financiación en divisas (en conjunto de 1,95 billones)- realizar una emisión bruta a partir de septiembre de 4,94 billones, y una emisión neta de 1,47 billones. Considerando la emisión bruta realizada ya en este mes de 1,15 billones, y la emisión neta de 137,2 m.m. (tras los vencimientos ya producidos de 1.014,3 m.m.) la necesidad de emisión bruta se elevaría a 3,78 billones y la necesidad de emisión neta a 1,33 billones de pesetas.

Estos objetivos parecen difíciles de conseguir, teniendo en cuenta que hasta final de agosto la emisión neta en pesetas ha ascendido únicamente a 336 m.m. (incluido el crédito obtenido en pesetas) y ha sido la financiación neta obtenida en divisas (de 531,6 m.m.) la que ha permitido elevar la emisión neta total a 867 m.m. en los primeros ocho meses del año. Por ello, consideramos más probable que el Tesoro se plantee únicamente cubrir los vencimientos de deuda que se le presentan -2,45 billones descontados los ya producidos en septiembre- y financiar su necesidad de endeudamiento (que estimamos de 1,47 billones) con las líneas alternativas de margen en el BE y líneas de financiación en divisas.

Por otro lado, el registro de caja del Estado en agosto que, como esperábamos ha arrojado un déficit muy elevado -de 912 m.m.-, situando el déficit acumulado a esta fecha en 2290,4 m.m.. Ello ha determinado una reducción de la corrección acumulada de este desequilibrio hasta un 4,5%, desde la mejora en términos interanuales del 22,7% que presentaba hasta julio. No obstante, la ejecución se encuentra bastante ajustada dentro del Presupuesto para el conjunto del año -un 69,46% sobre la previsión de déficit del Gobierno, y un 66,52% en relación a nuestra estimación-. El determinante de la ruptura en la corrección de este desequilibrio ha sido la aceleración del ritmo de crecimiento de los gastos no financieros -hasta un 6,5% acumulado a final de agosto desde la expansión del 3,3% que presentaban hasta julio-, debido a la importante carga de intereses de la deuda que se ha concentrado este mes, dado que los ingresos no financieros han mantenido, e incluso acelerado, su tasa de crecimiento (en un 9,85%). No obstante, al margen del comportamiento de la carga financiera, el resto de partidas más importantes de los gastos no financieros, como la de transferencias corrientes, ha continuado moderando su tasa de expansión y estimamos que así continúe en los próximos meses.

En este sentido, este año no esperamos desviaciones importantes en la liquidación de los Presupuestos del Estado ni de las AA.PP en relación a la del Gobierno: frente a las previsiones oficiales de que éste se sitúe en un 5,2% y 6,7% respectivamente para el Estado y AA.PP., nosotros estimamos dichos déficit respectivos en un 5,4% y 6,9% del PIB. Respecto a los Presupuestos para 1995, las medidas hasta ahora conocidas en materia de gastos e ingresos permiten valorarlos a priori como "neutrales", en el sentido de que el objetivo de reducción del déficit planteado no exige esfuerzos estructurales adicionales a los realizados en 1993 y 1994. Ante la descongelación de los salarios públicos que se produce este año, partida importante hasta ahora estabilizada y el efecto expansivo que sobre las transferencias corrientes del Estado tendrán el incremento sustancial de los pagos de Sanidad transferidos a las CC.AA., así como los destinados a la S. Social para el pago de las pensiones (más elevados después de la regularización



que tendrá lugar para recoger su pérdida de poder adquisitivo en 1994), no compensados dichos efectos, de acuerdo con nuestras estimaciones, por la contracción que registrarán los destinados al desempleo, estimamos necesaria alguna medida de reducción del gasto adicional, a fin de que pueda ser alcanzado el objetivo del déficit del Estado presentado en el Programa de Convergencia de un 4,6% del PIB.

El acuerdo alcanzado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera determina un nuevo sistema de presupuestación del gasto sanitario en base al coste real, a fin de evitar las desviaciones que hasta ahora se venían produciendo. Aunque ello suponga un mayor coste en el Presupuesto de 1995, no sólo por la consideración del gasto del año corriente, sino también por la regularización de los gastos de años anteriores que tendrá lugar hasta 1997, valoramos positivamente el acuerdo que se ha adoptado respecto a la eliminación del carácter ampliable de estos gastos a partir de 1995, lo que supone en un principio menor posibilidad en la desviación del gasto. Ello evitará desviaciones, como la que por ejemplo se ha anunciado se va a producir este año, y para la que ha sido necesario aprobar un crédito extraordinario de 95 m.m.

Un elemento relevante a tener en cuenta, en el actual contexto en el que cobra relevancia la discusión sobre la Unión Monetaria a varias velocidades, es la valoración de estos Presupuestos en relación al matiz que está caracterizando a otros Proyectos de Presupuestos aprobados en Europa. En este sentido, el Presupuesto francés recientemente aprobado parece revestir un carácter bastante más riguroso, presentando un crecimiento de los gastos de 1,9% y renunciando en materia de ingresos a las promesas que el gobierno galo había formulado a comienzos de año relativas a la reducción de presión fiscal. No obstante, son llamativas las valoraciones que se han efectuado respecto a la escasa credibilidad que merecen estas intenciones de rigor en el gasto, máxime en un año de elecciones presidenciales.

### **Curva de rentabilidades**

En los últimos meses se ha producido un cambio en las coordenadas del análisis de las economías europeas y, por consiguiente, en las perspectivas sobre los tipos de interés tanto a corto como a largo plazo. En un corto espacio de tiempo, el mercado ha pasado de un escenario de amplio retardo del ciclo económico en Europa frente a EEUU y un dólar fuerte, en el cuál era posible una desvinculación de la evolución de las rentabilidades en EE.UU. frente a Europa, al escenario prácticamente opuesto: efecto "arrastre" del mercado estadounidense sobre el europeo al mismo tiempo que un dólar débil que impide la desvinculación, tanto en términos de ciclo económico como de tipos de interés. En este contexto, al haberse "acortado distancias" entre el ciclo económico estadounidense y el europeo, han terminado por aparecer también en Europa temores inflacionistas. Los mercados europeos han empezado a cotizar de forma prácticamente inmediata el fin del proceso de descenso de tipos oficiales e incluso la proximidad de fuertes elevaciones de éstos. Todo ello obviando que en todo ciclo económico existe un retardo apreciable entre el inicio del crecimiento económico y la aparición de tensiones en los precios.

La clave de este giro de los mercados estuvo inicialmente en el "efecto psicológico" de fin de la crisis que supuso la primera elevación de tipos oficiales en EE.UU. en febrero, pero sobre todo, en el "boom" de las exportaciones en Europa que por sorpresa ha multiplicado las previsiones de crecimiento económico en este área. En los países periféricos este efecto se ha visto además magnificado por las devaluaciones/depreciaciones de sus respectivas divisas en 1992 y 1993. Todo ello, junto con la acumulación de algunos factores tanto técnicos como

fundamentales ha hecho que, en ausencia de expectativas de un "double-dip" al estilo estadounidense, los mercados de deuda europeos, entre ellos el español, se encuentren, en nuestra opinión, inmersos en plena tendencia alcista en sus rentabilidades. En nuestra opinión, una parte sustancial del cambio de tono se verá reafirmada en la coyuntura y tenderá a consolidarse.

Por esta razón, hemos modificado nuestras previsiones de tipos de interés en España significativamente al alza. Sin excluir la posibilidad de un "rally" correctivo del mercado español de deuda a medio y largo plazo antes de final de año, muy estrechamente ligado a factores técnicos de los mercados europeos (las fuertes caídas de los tres últimos meses) creemos que la tendencia de medio plazo de las rentabilidades en Europa es claramente alcista -dentro de límites moderados-. Esperaríamos pues que las rentabilidades a 10 años repuntasen hacia niveles del 11,75% en el horizonte de un año (septiembre 95) desde los niveles del 11,15% actuales. Pero, por otro lado, factores como la previsible reactivación del consumo privado y la formación bruta de capital en 1995 que propiciarán tasas de crecimiento del PIB del 3%, la contribución a priori "neutral" de la política fiscal -sin esfuerzos estructurales-, el probable final de la moderación salarial y los escasos avances adicionales que podrán conseguirse en la lucha contra la inflación el año próximo parecen motivos suficientes para que el diferencial de rentabilidad frente al bund no se reduzca significativamente.

En esta situación globalmente negativa para el mercado de deuda, cabe destacar un elemento positivo específico del mercado español: la modificación de la Circular 4/1991 del BE, de inminente publicación. Los cambios incluidos en ella merecen una valoración netamente favorable para nosotros. En primer lugar, porque al crear la figura de la cartera de inversión a término, la nueva Circular será sensible a la gestión de activos y pasivos de las entidades financieras. En segundo lugar, porque permite compensar plusvalías con minusvalías no sólo por referencias sino por emisores. En tercer lugar, porque elimina la "penalización" contable del bono a tres años al aplicar un porcentaje proporcional con la vida residual del valor a la provisión por minusvalía latente para determinar las dotaciones contra la cuenta de resultados.

Pensamos que la aplicación de la nueva circular contable contribuirá a consolidar la normalización experimentada por la pendiente de la curva entre las rentabilidades del bono a 10 y del bono a 3 años en el entorno de los 80-90 p.b. y también al estrechamiento de la pendiente actualmente más distorsionada de la curva (entre los plazos de 3 y 1 año). La cartera de inversión a término, en la medida en que exige la disposición de financiación asociada al activo, podría adaptarse más a las referencias más cortas. Algunas de éstas -dentro de la zona 3-4 años, el B-11,45%-Ago98 o el B-10,25%-Nov98- podrían beneficiarse además de sus altos cupones una vez que, anulado el riesgo de precio, existe únicamente la posibilidad de adoptar estrategias de reinversión de aquellos.

La modificación de la circular tendrá también en nuestra opinión repercusiones en la financiación del Tesoro. Al eliminar la exigencia de provisionamiento trimestral de las carteras de inversión ordinaria de las entidades, la nueva normativa facilita una mayor contribución interna a la financiación pública en las subastas de deuda a medio y largo plazo en etapas de elevación de los tipos de interés. En este sentido, los próximos primarios de deuda serán un test sobre el posible cambio de actitud de las entidades financieras de cara a la subasta. La continuidad de la tendencia alcista de los tipos del depósito no permite descartar la posibilidad de un nuevo ajuste

al alza de la rentabilidad de las letras a 6 meses. No vemos, por consiguiente, todavía, el final del proceso de elevación de estas rentabilidades.

ESTIMACIONES PIB TRIMESTRAL (INE)						
	I T 94		II T 94		II T 94 (trim. anual)	
	Est.ant.	Revis.	Est.INE	Est.AFI	Est.INE	Est.AFI
Consumo Privado Nacional . . . . .	-1,9	-1,9	-0,3	-0,6	1,8	0,7
Consumo Público . . . . .	1,6	1,6	1,0	1,3	-1,5	-0,4
Formación Bruta de Capital Fijo . . . . .	-5,8	-5,3	-2,1	-2,1	1,7	3,7
- Bienes de Equipo . . . . .	-10,1	-8,8	-3,7	-5,1	3,4	3,2
- Construcción . . . . .	-3,3	-3,3	-1,3	-0,5	0,9	3,9
Variación Existencias <sup>(1)</sup> . . . . .	0,0	0,0	0,1	0,1	-0,7	-0,1
Demanda Nacional . . . . .	-2,1	-2,0	-0,4	-0,5	0,5	1,0
Exportaciones de bienes y servicios . . .	19,1	18,1	17,4	-	10,1	-
Importaciones de bienes y servicios . . .	4,9	4,6	7,5	-	2,8	-
Demanda Exterior <sup>(1)</sup> . . . . .	3,0	2,8	2,0	1,8	1,8	-0,3
<b>PRODUCTO INTERIOR BRUTO . . . . .</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,2</b>	<b>2,3</b>	<b>0,8</b>

(1) Aportación al crecimiento del PIB.

TIR, DIFERENCIALES Y PENDIENTES DE LA CURVA DE RENTABILIDADES AL 22 DE SEPTIEMBRE												
	Alemania				Dif. frente a Alemania				Pendientes en la curva			
	Alemania	Francia	Italia	España	Francia	Italia	España		Alemania	Francia	Italia	España
3 m	4,78	5,54	8,31	7,75	0,76	3,53	2,97	1a-3m	0,72	0,84	1,87	1,25
1 a	5,50	6,38	10,18	9,00	0,88	4,68	3,50	3a-1a	1,54	1,02	1,27	1,62
3 a	7,04	7,40	11,45	10,62	0,37	4,41	3,58	5a-3a	0,13	0,38	0,33	0,55
5 a	7,17	7,78	11,78	11,16	0,62	4,61	4,00	10a-5a	0,52	0,46	-0,12	0,17
10 a	7,68	8,24	11,66	11,34	0,56	3,97	3,65	10a-3a	0,65	0,84	0,21	0,72
Tipos de cambio: DM/\$; Ffr/DM; ITL/DM; Pta/DM:									1,547	3,419	1,011	82,83

ANALISIS DE EXPECTATIVAS IMPLICITAS EN LAS CURVAS CUPON DE LOS I.R.SWAP									
Tipos al 22 de Septiembre de 1994									
Plazo	Tipos cupón cero estimado (base 365)			Pro-memoria		Horizonte	Tipo implícito a un año (base 360)		
	Peseta	Marca	Diferen.	Tc forward implícito <sup>(1)</sup>			Peseta	Marca	Diferen.
Un año . . .	9,22	5,70	351	85.563		Contado	9,09	5,63	346
Dos años .	10,60	6,53	407	89.217		Dentro de un año	11,84	7,26	458
Tres años .	11,02	7,01	401	92.393		Dentro de dos años	11,71	7,87	384
Cuatro años	11,38	7,34	404	95.873		Dentro de tres años	12,28	8,20	408
Cinco años	11,49	7,54	395	98.992		Dentro de cuatro años	11,79	8,27	352
Seis años .	11,59	7,70	389	102.253		Dentro de cinco años	11,92	8,35	357
Siete años .	11,71	7,88	383	105.444		Dentro de seis años	12,23	8,83	340
Ocho años .	11,72	7,97	375	108.498		Dentro de siete años	11,64	8,49	314
Nueve años	11,73	8,06	367	111.468		Dentro de ocho años	11,70	8,73	298
Diez años .	11,75	8,12	363	114.795		Dentro de nueve años	11,75	8,51	324

Nota: Tipo de cambio actual 82,85 pesetas/marco alemán.

## LOS FACTORES FINANCIEROS Y LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA

---

*Juan Antonio Maroto Acín*

La reciente publicación de "The World Competitiveness Report, 1994", el tradicional informe anual del World Economic Forum, ha despertado un interés social que resulta desmedido para lo que suele ser común en informes técnicos y especializados. Ya sea por lo extendido del concepto de competitividad como factor de éxito y como criterio de clasificación de economías nacionales y de empresas, ya por la diversidad de sus acepciones, que lo hacen un término difuso y equívoco incluso entre los especialistas, o ya por la percepción de que la competitividad es el reto a afrontar en una economía de mercado; el caso es que los medios de información general han dado cumplida cuenta de su contenido, y que cualquier posición doctrinal o política ha creído encontrar en él argumentos para justificar la mejora o el empeoramiento de la competitividad de la economía española.

Partiendo de ese interés y de la premisa de que, cualquiera que sea la acepción o indicador empleados, la competitividad comparada de la economía y las empresas españolas es una de nuestras principales tareas pendientes para este otoño y para todo el curso que se nos avecina, los objetivos de estos comentarios son los de resaltar los principales factores de los que depende la competitividad, analizar con cierto detalle la incidencia que tienen en este concepto los factores específicamente financieros, y recordar la íntima conexión que existe entre esos factores financieros y la economía productiva o sistema real de la economía.

Parece obvio, aunque no siempre sea generalmente aceptado, que la competitividad presuponga la existencia de competencia. Y en este sentido, el proceso de liberalización y desregulación que se ha ido produciendo en el sistema financiero español desde comienzos de los años ochenta ha facilitado la paulatina inserción de las entidades financieras españolas en las pautas competitivas que rigen los mercados financieros internacionales, con fenómenos tan relevantes y característicos como la universalización de las líneas de negocio, la globalización de los mercados de operación y la desregulación de la normativa que contempla su creación, funciones y marco de actuación.

El Espacio Financiero Integrado europeo se ha constituido así en un escenario estratégico de futuro para las entidades financieras españolas, pero también en un marco operativo presente, ante el que deben legitimar su actuación en términos de eficiencia comparada, ya sea en el crecimiento de sus cuotas de mercado o ya en la minimización de sus costes de transacción y transformación.

Ante el reto de una competencia en continuo crecimiento, los bancos y cajas de ahorros españoles se han ido adaptando de forma paulatina y satisfactoria durante los últimos años y, sobre todo, desde la fecha de nuestro ingreso en la entonces CE (hoy UE); de tal modo que se han ido desdibujando las lindes legales y operativas que separaban la funcionalidad y el negocio

de los diferentes tipos de entidades financieras y se han ido consolidando nuevos indicadores de evaluación de sus resultados, basados en la competitividad. De forma que ya es de general aceptación que la posición competitiva de una entidad financiera dependa de su capacidad para implantar y desarrollar estrategias de negocio diferenciales, así como de la consecución de los objetivos propuestos en ellas con un mayor grado de eficiencia que los demás concurrentes a los mercados de operación; todo lo cual le permite incrementar su cuota de mercado.

Frente a este panorama relativamente optimista que ofrece nuestro sistema financiero, se puede pergeñar otro mucho menos halagüeño para nuestro sistema real, como resultado de que la crisis que atenaza a las empresas españolas desde comienzos de los noventa ha acentuado las carencias tradicionales de nuestra estructura empresarial que, en general se ha basado en empresas de pequeña y mediana dimensión, ajenas a la plena competencia e internacionalización de los mercados, y con una estructura financiera deficiente fundada en los recursos propios y en la financiación bancaria a corto plazo.

Nuestras empresas no financieras han adolecido tradicionalmente de una cultura empresarial ajena al riesgo y a la innovación, y proclive a explotar las ineficiencias administrativas de mercados de reducida dimensión y escaso grado de competencia; pero también se han visto penalizadas por la insuficiencia de los mercados financieros para valorar adecuadamente el riesgo de los proyectos de inversión y por la exigencia de garantías reforzadas que pudieran cubrir sus elevadas primas de riesgo. Ello ha hecho inevitables consecuencias tales como la caída de la rentabilidad de las empresas y el empeoramiento de su posición de solvencia y liquidez; la paralización del proceso de saneamiento y reconstitución de su estructura financiera; la atenuación de los procesos de inversión; y la reducción del empleo, como vía de ajuste a la caída de la demanda y a la rigidez a la baja de los costes salariales.

A ese respecto, sin embargo, y a la luz de la competitividad de la economía española en su conjunto, conviene recordar que las funciones básicas del sistema financiero radican en la canalización eficiente del ahorro entre las unidades económicas con superávit y las unidades económicas con déficit, así como en la gestión igualmente eficiente del mecanismo de los pagos de la economía; lo que reclama de sus instituciones, mercados y activos financieros una eficiencia de ámbito macroeconómico en los planos asignativo y operativo.

La eficiencia global del sistema económico demanda asimismo de las empresas y los intermediarios financieros una actuación eficiente de alcance microeconómico, en la que la obtención de los objetivos con el menor empleo posible de recursos se convierta en el requisito de la propia supervivencia empresarial, habida cuenta de la cada vez más difícil traslación de costes en un entorno competitivo, por la vía de los precios, hacia los clientes y proveedores, en el caso de las empresas no financieras, o hacia los ahorradores y los prestatarios, en las entidades financieras.

Hay que tener presente que la competitividad es fácil de apreciar por sus resultados, en términos de supervivencia y crecimiento empresarial, pero que no es tan fácil de definir de forma rigurosa y precisa, ni de delimitar los factores de los que depende en cada caso. Desde el punto de vista macroeconómico se centra sobre todo en las ventajas comparativas en el plano internacional de las macromagnitudes económicas y en la posición de mercado de cada empresa o entidad financiera; pero desde la perspectiva microeconómica constituye un fenómeno más complejo que se asienta en la creación de valor por cada agente empresarial. En primer lugar para

sus accionistas o titulares, pero también para los clientes y los trabajadores de la entidad; esto es, para el mercado en su conjunto, explotando ventajas competitivas y manteniéndolas de cara al futuro mediante la creación de oportunidades rentables de negocio.

Los factores de competitividad de las empresas y entidades financieras dependen así, "grosso modo", de la competitividad de la economía nacional en su conjunto, y se ven afectados por el déficit público, el tipo de cambio, la tasa de inflación, el sistema fiscal o el sistema de relaciones laborales y los niveles de costes sociales y laborales. Pero estos factores no determinan "per se" la posición competitiva de cada entidad; constituyen tan sólo un marco de actuación en el que la búsqueda y uso de la información, la implantación de mecanismos de coordinación y la minimización de los costes de transacción justifican las diferencias intragrupos que se dan de hecho entre las diversas entidades que componen los sectores industriales y financieros de la economía.

Por otro lado, la competitividad de las empresas y entidades financieras es fruto de su posición de mercado actual, que depende no sólo de la estructura sectorial, sino también de la bondad de las estrategias de negocio, de productos y de mercados, implantadas previamente por cada entidad. Esta posición depende en gran parte de decisiones empresariales de índole organizativa y estratégica, en la medida en que hayan podido generar un "fondo de comercio" basado en la imagen de marca de cada empresa, en su cartera de clientes, sus redes comerciales, su capacidad directiva o su cultura empresarial, y que manifiesten una capacidad de crear valor para el mercado. Factores "intangibles" de competitividad que ni emergen con facilidad ni, una vez producidos, tienen garantizada su permanencia en el futuro, ante la variabilidad de las condiciones en las que se desenvuelve el entorno económico, progresivamente globalizado e internacionalizado.

Finalmente, aunque en un lugar de preeminencia, la competitividad depende de factores eminentemente empresariales, que se relacionan con la administración eficiente de los capitales humano, productivo y financiero por parte de cada entidad. Y en este ámbito, que es en el que más directa y rápidamente se traducen las actuaciones de las empresas en cambios de su posición competitiva, es en el que resulta mayor la exigencia de una nueva mentalidad y de un más amplio enfoque estratégico: En la vertiente de los recursos humanos, mediante la combinación de conocimientos y habilidades de las personas con la racionalización de los procesos decisionales y la utilización de sistemas de información, así como en su adecuación con las capacidades directivas y de organización. En la vertiente del capital productivo o económico, por la vía de una eficiente combinación de activos y tecnologías, que racionalicen la dimensión global de las empresas de forma acorde con sus estrategias de negocio y la dimensión e implantación de sus redes operativas. Y en la vertiente del capital financiero, a través de una adecuada correlación de riesgos entre masas patrimoniales de pasivo y activo de igual funcionalidad, que salvaguarde la solvencia global de la empresa, y de una correcta administración del presupuesto de capital que garantice la cobertura del coste del capital financiero con la rentabilidad del capital económico.

La síntesis de este enfoque estratégico, mediante el cual las empresas no financieras y las entidades financieras pueden abordar con éxito el reto de la competitividad radica, en consecuencia, en la eficiente administración de sus capitales, humano, productivo y financiero, desde la óptica de creación de valor para sus titulares y clientes: detectando y explotando su potencial de resultados futuros y manteniendo y aumentando sus ventajas competitivas. Para

abordarlo, el énfasis debe ponerse en el esfuerzo de toda la organización y en el cambio de mentalidades, que deben regirse siempre por la valoración emanada del mercado financiero y por la eficiente canalización del ahorro, en volúmenes, plazos y costes hacia las colocaciones productivas; así como por la disponibilidad y utilización de las técnicas e instrumentos financieros adecuados.

En ese sentido es en el que debe insertarse, en nuestra opinión, el análisis de la competitividad comparada de la economía española que trasluce el informe del World Economic Forum: no para resaltar subidas o bajadas de puestos en el "Ranking", ni para encontrar el indicador que, aislado, mejor se adapte a los argumentos a defender; sino para minimizar el "gap" de eficiencia que aún separa a nuestro sistema financiero de nuestro sistema real, y a ambos, en conjunto, de las pautas de competitividad global que rigen en los países de la Unión Europea.

Como apoyo de esa tesis, y sin entrar ahora en la metodología que se aplica en el mencionado informe, y que ofrece serias limitaciones en cuanto a la homogeneidad, cobertura y fiabilidad de los diversos indicadores que forman cada uno de los ocho factores (fortaleza de la economía doméstica, internacionalización, Gobierno, finanzas, Infraestructura, administración empresarial, ciencia y tecnología, y población) que sintetizan la competitividad global de una economía nacional, vamos a centrarnos en los principales indicadores que explican la competitividad de la administración empresarial y las finanzas de un país. Teniendo bien presente que se combinan en ellos los datos cuantitativos, extraídos de estadísticas y censos nacionales, con los datos cualitativos, obtenidos mediante encuestas opináticas a los agentes empresariales; y cuyos alcance y representatividad son, por tanto, bien dispares.

El cuadro núm. 1 muestra algunos indicadores cuantitativos y cualitativos de la administración empresarial o "Management", referidos tan sólo a los principales países de la UE y a Estados Unidos y Japón, como países de referencia que suelen ostentar los primeros lugares del "Ranking" mundial de competitividad. De su lectura puede entresacarse una primera conclusión: los puestos que ocupa España atendiendo a datos cuantificables son más elevados, en general, que los que muestran las opiniones de los agentes, cuya percepción de sus propias cualidades directivas en términos agregados es radicalmente pesimista, o airada si se quiere, ante la incertidumbre que afecta a su marco decisional y ante la generalizada idea de que los problemas del "Management" siempre son responsabilidad del entorno macroeconómico, de las estructuras de mercado o de los competidores, pero raramente de los propios empresarios.

Pero también caben otras conclusiones, que confirman las causas del déficit de gestión y dirección de nuestras empresas no financieras. Estas ocupan un lugar intermedio en las diversas clasificaciones que toman en cuenta el valor añadido, la productividad y el coste del factor trabajo, o la dimensión de las mayores empresas; pero se hundan en los últimos puestos cuando los propios agentes valoran la óptica del mercado, el espíritu emprendedor y los planteamientos estratégicos. El pesimismo es la nota dominante cuando, a la vista de los indicadores apuntados, se caracterizan unas empresas que viven ajenas a la calidad y a la orientación hacia el cliente, que eluden su responsabilidad social y las relaciones de comunicación y delegación con sus mismos empleados, y que, incluso, carecen de las cualidades de iniciativa, asunción de riesgos, planificación y enfoque estratégico que constituyen la naturaleza distintiva de la empresa y del empresario en una economía de mercado.

CUADRO NUM. 1

THE WORLD COMPETITIVENESS REPORT, 1994, FINANZAS		ESPAÑA		ALEMANIA		FRANCIA		ITALIA		R. UNIDO		USA		JAPON	
ADMINISTRACION DE EMPRESAS		Indicador	Rk	Indicador	Rk	Indicador	Rk	Indicador	Rk	Indicador	Rk	Indicador	Rk	Indicador	Rk
Criterios basados en indicadores cuantitativos:															
PIB por persona empleada															
(en \$ USA) (1992)	46.512	13	38.929	16	60.132	2	57.385	6	42.063	15	51.349	9	57.429	4	
Valor añadido por trabajador en la industria															
(en \$ USA) (1990)	44.342	12	49.734	6	53.370	2	51.061	4	26.098	18	40.601	14	56.432	1	
Productividad del trabajo (valor añadido por empleado por hora)															
(en \$ USA) (1992)	23.66	15	29.8	6	33.09	4	27.62	10	22.02	18	27.53	11	35.09	2	
Coste laboral unitario en la industria, 1993															
Moneda nacional, 1991 = 100	89	9	113	26	105	23	82	5	80	2	95	11	138	29	
Remuneración de los directivos															
(Salario bruto anual en \$USA)	142.087	14	223.087	18	126.747	9	145.727	15	97.777	6	138.356	13	231.866	19	
Tamaño de las empresas industriales															
(Nº de empresas entre las 500 de Fortune por ventas)	4	15	32	4	30	5	7	12	41	3	161	1	128	2	
Tamaño de las empresas de servicios															
(Nº de empresas entre las 500 más grandes)	16	7	45	3	33	5	15	8	42	4	135	1	128	2	
Criterios basados en opiniones cualitativas:															
Espíritu empresarial e innovación															
(valores altos indican buen sentido por parte de los directivos)	5	40	5,71	32	5,96	29	6,15	17	5,9	30	6,98	4	5,63	34	
Asunción de riesgos e iniciativa individual															
(valores altos indican que son apoyados y recompensados)	4,47	38	5,33	24	4,5	37	5,52	22	6	16	7,74	2	4,34	39	
Tecnologías de la información															
(valores altos indican que se explotan estratégicamente por las empresas)	4,13	37	5,96	16	5,35	23	4,29	33	6,07	13	7,09	4	5,78	21	
Implementación de estrategias															
(valores altos indican que normalmente se alcanzan los objetivos)	4,53	34	6,34	9	5,65	18	4,55	33	5,25	26	6,08	13	6,44	7	
Voluntad de delegar															
(cifras bajas indican que es generalmente escasa)	4,11	38	5,6	20	4,5	30	4,29	35	5,77	17	6,64	4	5,78	15	
Planificación a largo plazo															
(cifras altas indican orientación al largo plazo)	4,6	34	5,7	17	5,0	30	4,6	33	5,2	24	4,1	36	7,3	1	
Relaciones de comunicación con los empleados															
(cifras bajas indican que son generalmente escasas)	5,03	39	6,98	14	5,77	30	5,48	35	7,08	12	6,91	16	8,38	1	
Relación precio-calidad de los productos															
(valores altos indican que son superiores a los competidores extranjeros)	4,08	35	6,33	10	5,77	17	5,48	21	5,21	24	5,92	15	7,03	1	
Gestión de calidad total															
(valores altos indican que se aplica adecuadamente)	5,04	25	7,18	3	6	17	5,26	23	6,27	15	6,64	9	8,66	1	
Orientación hacia el cliente															
(valores altos indican el interés en satisfacer al cliente)	4,26	29	6,24	12	5,31	19	4,87	25	5,18	22	6,45	9	7,94	1	
Responsabilidad social															
(valores altos indican que se atiende adecuadamente)	4,87	32	5,93	10	5,54	20	4,65	33	4,95	31	5,47	21	6,2	8	

Fuente: World Economic Forum: The world competitiveness report 1994.



Pero junto a los datos de la ineficiencia relativa del "Management", y por tanto falta de competitividad comparada de nuestras empresas, hay también razones suficientemente fundadas para pensar que en el enfoque estratégico de algunas entidades financieras españolas durante los últimos años ha primado la "ingeniería financiera" sobre la "ingeniería organizativa", haciendo de las técnicas sofisticadas y de los productos financieros derivados el paradigma de la innovación y la competitividad, lo que ha conducido en ciertos casos a una eficiencia del sistema financiero más orientada hacia sí mismo que hacia la optimización de su funcionalidad intermediadora para el sistema real de la economía.

A ese respecto, los cuadros núm. 2 y 3 recogen, respectivamente, los indicadores cuantitativos y cualitativos de competitividad financiera de la economía española, en relación con los mismos países europeos, Estados Unidos y Japón, que se habían considerado previamente. Lo que nos permite constatar, de nuevo, la disparidad entre unos datos cuantificados que ofrecen una posición medio-baja en el "Ranking" mundial, y unas opiniones cualitativas que se ubican claramente en la cola de la clasificación. También en este caso el pesimismo tiñe las opiniones de los agentes; que aquí se deriva de lo inermes que se sienten las empresas para conseguir financiación en condiciones adecuadas de cuantías, plazos y costes.

No obstante, los datos cuantitativos confirman la elevada competitividad relativa de nuestras entidades financieras, que ocupan lugares relevantes en la clasificación del World Economic Forum por tamaño, depósitos y solvencia. Pero esa competitividad desciende de forma palpable cuando se evalúa la capacidad de los mercados de capitales para financiar al sistema real; pues ni en estos mercados cotiza un número relevante de empresas, ni su capitalización es significativa, ni la valoración que dimana de ellos representa expectativas de futuro o, al menos, capacidad de producción actual de los activos empresariales. Estos mercados, además, se muestran incapaces de atraer nuevas emisiones de acciones y de allegar fondos en los mercados internacionales, salvo en los casos en que las operaciones comerciales estén respaldadas por instrumentos de crédito.

Desde los datos cualitativos, a su vez, se pueden confirmar esas apreciaciones, atendiendo a las opiniones de las empresas. Para éstas, la banca tiene un peso relevante en la industria, pero ello no facilita la obtención de créditos y genera una gran desconfianza hacia el papel potenciado de los intermediarios financieros. Los mercados financieros ofrecen asimismo una gran sofisticación, pero no valoran adecuadamente a las empresas, tienen un elevado grado de especulación y de manejo de información privilegiada, y no proporcionan instrumentos adecuados para la financiación de proyectos de inversión empresarial en el caso de empresas emergentes o en crecimiento, por la vía del capital-riesgo. Como consecuencia palpable de esa dependencia excesiva de los intermediarios financieros, las empresas sienten que se eleva su coste del capital, lo que no sólo disuade de nuevos proyectos de inversión, sino que se perjudica la capacidad de amortización de los activos instalados y con ella su misma viabilidad futura.

De todo este panorama se deduce que hay un reto pendiente de afrontar durante los próximos años por el sistema financiero español: el de la adecuación de mercados, activos e intermediarios financieros a las condiciones que demanda el sistema real. Hay que dar, tal vez, un paso más en el proceso de mayores competitividad y eficiencia que lo han caracterizado durante los últimos años, mediante un cambio estratégico y organizativo, que racionalice y controle sus costes de transformación, sobre todo en lo relativo a propiciar la financiación de nuestras empresas en condiciones no prohibitivas para la superación del ciclo bajista de la economía, caracterizado por tasas de rentabilidad económica reducida, y para fomentar el crecimiento y la creación de empleo mediante la financiación de las mayores inversiones que vienen exigidas hoy por la mayor dotación de activos fijos por unidad de trabajo que caracteriza las economías industrializadas.

La propia eficiencia empresarial de las entidades financieras sigue reclamando actuaciones estratégicas de ámbito interno que permitan adecuar la estructura y niveles de sus costes, márgenes de resultados y rentabilidad con los que ya imperan en las entidades europeas que constituyen desde hace tiempo sus competidores naturales. Pero junto a ellas parecen obligadas otras variables de decisión relevantes en las condiciones actuales de eficiencia relativa de los sistemas financiero y real de la economía española: las del destino final de dicha mayor eficiencia y las de la opinión de los agentes empresariales como receptores de la financiación intermediada por el sistema.

Ello no supone menoscabar que muchas de nuestras empresas no financieras adolecen de falta de planificación a largo plazo, de estrategias, de utilización de sistemas de información para la dirección y de relación de comunicación con los empleados, y que muchos de nuestros empresarios viven ajenos a la apuesta por la calidad, a la orientación hacia la satisfacción de los clientes, a la innovación y a la misma asunción de riesgos y a la iniciativa individual que definen la actividad del emprendedor en una economía de mercado.

Pero no es menos cierto que nuestro sistema financiero ofrece aún un peso reducido en cuanto al papel del mercado de valores en la financiación empresarial o en la representatividad de la capitalización bursátil como valor de mercado de las empresas. Estas, sobre todo en el caso de las pequeñas y medianas, que padecen un elevado coste del capital, acorde con el riesgo financiero derivado de su mayor endeudamiento, apenas concurren a la captación de fondos en los mercados financieros internacionales, y difícilmente acceden a modalidades financieras "ad hoc" como el capital riesgo.

El objetivo final, en pro de la competitividad de la economía española en su conjunto, ha de ser el de ajustar los diferentes grados de desarrollo alcanzado por nuestro sistema financiero y sistema real. El primero, ya sea en productos disponibles o en dimensión y solvencia de las entidades financieras muestra, como hemos tenido ocasión de comprobar con el informe del World Economic Forum, una adecuada posición competitiva internacional que, sin embargo, no ha redundado en igual medida en la que alcanzan nuestras empresas no financieras. El efecto perverso de esa diferencia radica en que la competitividad del sistema financiero puede haberse generado más, en ciertos casos al menos, por la traslación de posibles ineficiencias internas hacia el sistema real a través de los precios que por la implantación de estrategias de racionalización y control de costes en el ámbito de las entidades financieras.

En esos términos, la competitividad y sofisticación del sistema financiero no sólo no ha encontrado un reflejo adecuado en la competitividad de las empresas y sectores productivos, sino que la ha podido perjudicar, por la vía de la generación de rendimientos elevados (acordes con primas de riesgo acrecentadas por la volatilidad de los productos financieros derivados) que han disuadido la orientación del ahorro hacia inversiones productivas; acentuando el efecto distorsionador de un déficit público imparable que literalmente ha expulsado la demanda de ahorro de las empresas.

El problema reclama soluciones urgentes, porque puede afectar, y de hecho ha afectado ya, en última instancia, a la misma competitividad de las entidades financieras: su base de negocio es el sistema real, pero la inversión crediticia en éste se perjudica por su reducida rentabilidad económica y el elevado endeudamiento acumulado por las empresas, y por tanto su elevado riesgo financiero; al tiempo que la traslación de menores tipos retributivos al pasivo o mayores tipos de interés al activo se ve condicionada por la mayor competencia entre las entidades financieras, la evolución de los tipos de interés y la emergencia de nuevas formas de desintermediación financiera.

CUADRO NUM. 2

THE WORLD COMPETITIVENESS REPORT 1994, FINANZAS	ESPAÑA		ALEMANIA		FRANCIA		ITALIA		R. UNIDO		USA		JAPON	
	Indicador	Rk	Indicador	Rk	Indicador	Rk	Indicador	Rk	Indicador	Rk	Indicador	Rk	Indicador	Rk
Criterios basados en indicadores cuantitativos:														
Tipo de interés real a corto plazo (media enero-diciembre mercado monetario) . . . . .	7,11	29	3,27	16	6,3	27	5,45	24	2,03	11	0,31	6	2,14	13
Calificación del crédito (escala de 0 a 100) (1993) . . . . .	75,2	15	89,8	3	88,2	6	73,5	17	85,4	7	89,2	4	91,7	2
Títulos internacionales emitidos (% del PIB) (1993) . . . . .	1,25	26	2,14	16	3,02	12	1,74	21	3,16	11	0,37	35	1,21	27
Fondos obtenidos en mercados internacionales (% del PIB) (1993) . . . . .	2,11	28	2,49	23	3,76	17	2,03	30	3,98	16	1,53	33	1,45	34
Factoring en operaciones internacionales (millones \$USA). . . . .	190	12	2.000	2	1.200	6	1.300	4	900	7	1.500	3	643	8
Factoring en operaciones internacionales (% de exportaciones). . . . .	0,28	18	0,55	10	0,55	9	0,77	4	0,49	12	0,32	15	0,18	22
Capitalización bursátil (\$ USA per cápita) . . . . .	2.939	25	5.493	18	7.904	13	2.378	26	20.569	5	17.516	5	23.207	4
Rendimiento de los mercados de valores internacionales (variación porcentual). . . . .	25,7	31	33,6	19	19	35	26,6	29	23	33	7	37	24,6	32
Volumen de contratación en mercados de valores (Millones de \$ USA) . . . . .	47,2	18	303	5	174,3	7	65,8	16	423,5	3	3.507,2	1	954,3	2
Volumen de contratación en mercados de valores (Per cápita) . . . . .	1.090	19	4.672	8	2.375	17	688	24	6.477	7	10.972	5	6.935	6
Nº de sociedades cotizadas (interior) (número de sociedades) . . . . .	376	14	426	12	472	10	210	22	1.646	5	7.607	1	2.155	3
Nº de sociedades cotizadas (interior) (Porcentaje de variación anual 1985-1993) . . . . .	1,49	21	-1,27	28	-0,44	26	4,56	13	-3,09	32	-0,66	27	2,07	18
Acciones emitidas (% del PIB) (1993) . . . . .	0,86	20	0,63	24	3,39	7	1,07	18	2,61	10	1,94	14	0,18	30
Price earnings ratio (1993) . . . . .	20,1	25	29,1	12	27,5	13	-	35	20,7	22	22,1	18	67,8	3
Riesgo financiero (Abril 1994) . . . . .	41	26	47	8	44	16	40	30	44	16	48	3	50	1
Ratio de capital/activo de los bancos (1992) . . . . .	6,08	8	3,19	38	3,96	33	5,45	17	4,6	27	5,99	11	3,79	34
Tamaño de los bancos (nº de bancos entre los 500 mayores del mundo por activos) . . . . .	22	5	48	3	16	6	34	4	15	7	68	2	107	1
Depósitos bancarios (\$ USA per cápita) . . . . .	12.398	11	14.382	8	13.447	10	9.130	14	7.451	18	5.562	20	46.481	1

Fuente: World Economic Forum: The world competitiveness report 1994.

CUADRO NUM. 3

THE WORLD COMPETITIVENESS REPORT 1994, FINANZAS	ESPAÑA		ALEMANIA		FRANCIA		ITALIA		R. UNIDO		USA		JAPON	
	Indicador	Rk	Indicador	Rk	Indicador	Rk	Indicador	Rk	Indicador	Rk	Indicador	Rk	Indicador	Rk
Criterios basados en opiniones cualitativas:														
Coste del capital														
(valores bajos significan disuadir desarrollo empresarial) . . . . .	2,87	31	6,77	11	4,2	23	3,32	28	6,13	17	7,89	4	7,28	9
Sofisticación de los mercados financieros														
(valores bajos significan disuadir desarrollo empresarial) . . . . .	5,55	26	7,21	15	7,02	17	4,1	36	8,69	2	8,58	3	7,03	16
Facilidad de obtener créditos														
(valores altos indican facilidad de obtener créditos) . . . . .	4,5	31	6,68	12	5,06	25	3,52	37	6,03	16	6,83	8	6,13	15
Accesibilidad a los mercados de capitales (para extranjeros)														
(valores altos indican igualdad de acceso) . . . . .	7,57	23	8,56	6	7,32	24	6,32	36	8,63	5	8,19	12	6,89	31
Accesibilidad a mercados exteriores														
(valores altos indican no restricciones) . . . . .	7,55	19	8,84	5	7,2	24	6,77	28	8,69	6	8,42	11	8,16	14
Capital Riesgo														
(valores bajos significan poco apoyo al desarrollo empresarial) . . . . .	3,97	28	5,78	11	6,08	6	3,29	36	7,38	4	8,04	2	4,41	26
Mercado de valores														
(cifras bajas significan no reflejar el valor de las empresas) . . . . .	3,52	33	5,85	14	5,96	11	2,74	38	6,5	6	6,82	3	4,28	28
Información privilegiada														
(valores bajos significan que es común en el mercado) . . . . .	4,28	31	6,69	10	5,71	20	4,19	33	6,95	5	6,59	14	6,5	15
Amortización de activos fijos														
(cifras bajas disuaden el crecimiento) . . . . .	4,82	39	6,42	21	6,27	24	5,2	36	6,54	17	6,67	11	6,1	28
Influencia de la banca en la industria														
(valores bajos significan influencia negativa en la industria) . . . . .	5,13	30	6,85	10	5,53	26	3,48	40	5,8	21	7,46	5	6,06	17
Autonomía de las instituciones financieras														
(valores bajos indican que es insuficiente para atraer capital) . . . . .	5,87	28	7,74	7	6,9	17	4,66	39	7,64	9	7,48	11	6,16	24
Regulación de las instituciones financieras														
(valores bajos, es insuficiente para la estabilidad financiera) . . . . .	6,42	27	8,31	3	7,6	13	5,39	35	7,48	16	7,06	23	7,09	20
Política del Banco Central														
(valores bajos, impacto negativo en el desarrollo económico) . . . . .	6,5	28	8,46	4	6,43	30	6,55	27	6,75	23	7,96	9	6,25	32
Especulación														
(valores altos indican que el Banco Central establece controles)	5,95	32	7,89	8	7,72	12	5,71	35	4,69	40	7,12	20	5,94	33
Confianza en los intermediarios financieros														
(valores altos indican que el Banco Central establece controles)	4,82	31	6,02	16	5,49	22	3,77	36	5,31	24	6,15	15	6	17
Los banqueros disfrutan de la confianza del público														
(valores altos indican que el Banco Central establece controles)	4,68	31	6,09	20	5,48	28	4,03	34	4,9	30	6,23	16	6,22	17

Fuente: World Economic Forum: The world competitiveness report 1994.



# **RESUMEN DE PRENSA**

---



## COMENTARIO DE ACTUALIDAD

---

*Ramón Boixareu*

**E**l mundo de la información económica ha estado presidido, las últimas semanas, por unos pocos temas dominantes, entre los que destacan el proceso de recuperación y la reanudación, paralelamente a ésta, de los contactos que deberfan conducir a la unión monetaria y a la moneda única. Se trata de temas complejos que no siempre permiten una interpretación y una valoración unánimes.

- En Europa, desde luego, la recuperación es una realidad y, entre los grandes países, destaca lo que ha sucedido y sucede en Alemania, donde el curso de la reactivación se ha ido acelerando a medida que se sucedían los meses. Llegado Agosto, *The Wall Street Journal* escribía: "Olvídense de la recuperación débil y laboriosa que muchos habían pronosticado para Europa. Por el contrario, todo parece indicar que la expansión puede ser sólida". Punto de vista que ratificaba *Le Monde* cuando decía: "La progresión muy favorable de la economía alemana debe estimular el crecimiento europeo". Los comentaristas subrayaban de un modo especial que todo ello se había conseguido a través de una mejora muy considerable de la productividad en medio de una gran moderación salarial. *Financial Times* ponía de manifiesto cuán conveniente era que tal moderación tuviera continuidad, por lo menos hasta que aumente el nivel de empleo, y recordaba al respecto que fueron en parte subidas del salario horario de más del 6 por ciento en 1991 y 1992 las que habían conducido a la recesión alemana.

Más recientemente, el 20 de Septiembre, se pudo contar con el último informe semanal del Bundesbank, el cual señalaba que con la sólida expansión, Alemania se estaba convirtiendo "en un poderoso motor del crecimiento de Europa". La expansión pangermana, según el informe, alcanzó casi el 3% en la primera mitad del año en curso. El banco, por otra parte, mostraba un apreciable optimismo en cuanto a la evolución futura de la inflación, si bien ésta se mantiene tercamente alrededor del 3%, por ahora. Al observar que los costes salariales unitarios descienden después de las reducciones de personal y de los razonables convenios alcanzados, el informe decía: "La tendencia expansionista del ciclo económico no se debe interpretar en el sentido de que no queda margen para una ulterior reducción de la inflación". Otro aspecto subrayado por el Bundesbank, en fin, era la reducción de los déficit presupuestarios alemanes, que se habían disparado con motivo de la reunificación. El déficit probable del sector público en 1994, según el informe, se situará alrededor de los 120 m.m. de DM, frente a 133 m.m. en 1993. El sector público alemán incluye los gobiernos federal y de los lander, así como el Fondo para la Unidad de Alemania y otras instituciones tales como el Treuhandsanstalt.

También la evolución de la coyuntura en Francia, aunque menos espectacular que la de Alemania, ha sido positiva en los meses más recientes. El país ha ocupado un lugar destacado de la prensa, los últimos días, con ocasión de la presentación, el día 21, del presupuesto para 1995. Al igual que otros países, Francia se halla ante la difícil alternativa de reducir el déficit fiscal y de asegurar la expansión con vistas a reducir en alguna medida el paro, el cual, independientemente de su trascendencia intrínseca, ha de constituir, como subrayaba Thomas



Kamm en *The Wall Street Journal*, el principal caballo de batalla de la inminente campaña presidencial.

"La característica dominante del nuevo presupuesto es el rigor", decía *Le Monde*. El déficit público debería ser reducido de los 301,3 m.m. de francos de este año a 274 m.m. en 1995, lo que supondría el 3,5% del producto nacional. "Los ingresos fiscales y no fiscales aumentarán bastante más que el gasto público (4,7% frente a 1,9%), como resultado de un crecimiento esperado del 3,1% (2% en 1994)". Con todo, se prevé que el presupuesto del ministerio de Trabajo, Empleo y Formación Profesional se incremente en un 8,2%, el mayor aumento entre todo los ministerios. Por otra parte, los gastos relacionados con el empleo ascienden a 114,5 m.m. de francos. "El gran número equilibrista de Balladur": así titulaba David Buchan en *Financial Times* un amplio artículo en el que comentaba cómo el primer ministro francés va a intentar combinar la disciplina fiscal y la continuidad de la expansión. Ojalá que acierte y que evite Balladur cualquier exceso propio de la campaña electoral. Esto es lo que debía temer Raymond Barre cuando según informaba *Le Monde* en el número de Septiembre de su circular mensual "Faits et arguments" ponía en guardia frente a posibles "accesos de sensiblería social".

Sea como fuere, resulta de interés subrayar -como lo hacía Patrick de Saint Aignan, presidente de Morgan Stanley, en el mismo *Le Monde*-, que la decisión de Francia, adoptada desde mucho tiempo atrás, de mantener un franco fuerte y de seguir estando así en la vanguardia del proceso de integración europeo no le han impedido salir de la recesión. Esa terquedad y ese orgullo, que en algún momento parecieron suicidas, le han de permitir a Francia figurar con todo merecimiento en ese hipotético "núcleo central" europeo al que necesariamente habremos de referirnos.

También Gran Bretaña, según las informaciones más recientes, sigue un curso firme y positivo por lo que a la recuperación económica se refiere, ésta impulsada, esto sí, como en el caso anterior, más por la exportación que por el consumo, el cual permanece prácticamente inalterado, lo que impide que los frutos de la renovada expansión sean por ahora escasamente apreciados por la población. Por lo demás, tales informaciones positivas sobre la marcha de la economía británica habrán sido muy bien recibidas por la autoridades del país, cuya decisión de elevar los tipos de interés, hace escasamente un par de semanas, había parecido bastante inexplicable. La acelerada expansión la habrá justificado.

Entre todos los grandes clientes de España, es Italia, probablemente, el que más inquietud suscita. Los problemas derivados, sobre todo, de las dificultades que se encuentran para reducir déficit y deuda, así como de la inestabilidad política que vive el país, hacen que éste no acabe de consolidarse como una de las piezas básicas de la integración europea. Ante esa situación, lo mínimo que cabe esperar y desear es que Italia supere sus dificultades con la habilidad no exenta de aleatoriedad utilizada en otras ocasiones angustiosas.

Fuera de Europa, el país que merece una atención particular es Estados Unidos, por el extraño fenómeno que se está produciendo allí con la concurrencia simultánea de una expansión vigorosa, no inflacionista, y de una incertidumbre y una intranquilidad manifestadas por unos mercados financieros recelosos ante el futuro.

La última subida de los tipos de interés por parte de la Reserva Federal tuvo lugar, como se recordará, a mediados de Agosto. La medida fue recibida con general satisfacción, tanto en

Norteamérica como en Europa, y pareció, dada la cuantía del aumento (medio punto) que tal subida iba a hacer innecesarios otros aumentos durante un espacio de tiempo apreciable. ¿Cómo se explica, en esas circunstancias, que ya antes de finalizar Septiembre se hable de posibles e inmediatos nuevos incrementos de los tipos? Algunos han fijado para mediados de Noviembre la fecha probable de un próximo aumento, según comentaba, entre otros, *Herald Tribune* de 19 de Septiembre. La razón de ello sería la gran utilización de la capacidad, que ha alcanzado el 84,7 por ciento. "Incluso puede ocurrir que la subida de los tipos se produzca en Octubre, según sea el próximo informe sobre la situación del empleo".

Ese estado de cosas provoca inevitablemente sacudidas en los mercados de bonos y de acciones, "que traen a la memoria el colapso del 1987", como decía explícitamente el mismo *Herald Tribune* el día 22. ¿Por qué? Porque, primero, los tipos de interés no paran de subir, como lo hicieron entonces; segundo, porque el déficit comercial aumenta de forma acelerada, como ocurrió en 1987, a causa del deseo incontenible de los norteamericanos de importar; porque, tercero, el precio del oro sube, lo que sugiere que los inversores cautos buscan un buen refugio; porque, cuarto, se acusa cada día más a los agentes de manipular el mercado en busca de beneficios rápidos; etc.

En medio de esa atmósfera todo sirve para explicar el temor de inflación. Sin ir más lejos, otro *Herald Tribune*, éste de 24/25 de Septiembre, justificaba el miedo afirmando que se debía a las alteraciones de los precios de las primeras materias, encabezadas por el oro, cuya cotización superó los 400 dólares hace pocos días. "Esta circunstancia ha hecho pensar que la Reserva Federal puede subir los tipos la próxima semana, con objeto de contener la inflación".

En esa misma línea se situaba David Wessel en *The Wall Street Journal* de 23/24. "Con el vigor que está mostrando la economía, lo único que se trata de saber es cuándo va a subir los tipos la Reserva Federal. ¿A mediados de Noviembre? ¿A mediados de Octubre? El objetivo del banco central es ralentizar el crecimiento de forma que se sitúe alrededor del 2,5 por ciento en 1995".

Lo que, en cualquier caso, parece claro es que la economía mundial, salvo accidentes, tiene asegurada una etapa de notable expansión. Fred. P. Bleakley se refería a esta cuestión en *The Wall Street Journal* de 19 de Septiembre. "De los 48 economistas que participaron en la reciente encuesta de Blue Chip Economic Indicators, entidad con sede en Sedona, Arizona, que elabora una circular informativa, ninguno contemplaba una recesión para 1995, sólo cinco creían que podía producirse una en 1996 y 16 esperaban una para 1997. Otros 21 economistas manifestaban que era demasiado pronto para hacer pronósticos".

- Un fenómeno positivo de las últimas semanas ha sido la reiteración con que prácticamente toda la prensa se ha referido a las perspectivas favorables del proceso de integración europea. El hecho resulta un tanto sorprendente si se tiene en cuenta el sentimiento más bien negativo, o francamente pesimista, que la misma prensa, en general, reflejó al respecto -a veces con su silencio- durante la etapa inmediatamente anterior, pre-recesionista y recesionista. Al final se habrá demostrado que ningún problema planteado por la integración, por grave que sea, puede resistir a una buena recuperación.

Con todo, también debe observarse que el sentimiento positivo a favor de la integración puede ir acompañado de sustos como el que ha supuesto el documento elaborado por los

cristianodemócratas alemanes según el cual, entre otras cosas, Italia, Gran Bretaña y España no podrían formar parte del "núcleo central" de una "comunidad flexible" de "geometría variable". El hecho, sobre todo, de que entre los países excluidos apareciera Italia, país originalmente firmante del Tratado de Roma, dio lugar a declaraciones altisonantes que motivaron palabras de apaciguamiento por parte de unos y otros. *Le Monde* de 3 de Septiembre apuntaba que los cristianodemócratas alemanes no habían hecho más que recoger la opinión expresada por Edouard Balladur en una entrevista aparecida en *Le Figaro* de 30 de Agosto, lo cual no le impidió al mismo *Le Monde* publicar en su número de 4/5 de este mismo mes un editorial titulado "Rudesse germanique", en el que se mostraba severo con el tono utilizado en el documento del partido de Kohl.

El tema, desde luego, se presta a manifestaciones y tomas de posición más o menos populistas, y a fe que lo aprovecharon algunos políticos.

Sea como fuere, se trata de un tema importante, que convendrá seguir atentamente. Por otra parte, el planteamiento de la referida cuestión, independientemente de la forma un tanto brutal en que se ha hecho, representa una prueba evidente de que el proceso integrador se ha reanudado. Como decía *Financial Times* en un editorial de 5 de Septiembre, "al iniciar ahora un debate sobre esos problemas, los líderes franceses y alemanes han asumido un riesgo calculado. Sus fórmulas ofenderán sin duda a la opinión pública, y no sólo en los actuales países 'periféricos' sino también en los países nórdicos. Pero lo cierto es que todos los Estados miembros, presentes y futuros, tienen que dar respuesta a cuestiones extremadamente complejas si realmente desean que la Unión funcione. Es vital que tales cuestiones sean puestas sobre la mesa y sean discutidas públicamente a lo largo de los próximos dos años. Sólo así se podrán reconciliar las dos grandes tareas que la Unión tiene ante sí: su profundización y su ampliación".

Un análisis profundo de la cuestión llevará probablemente a conclusiones parecidas a las que recogía un reciente análisis que el Instituto Monetario Europeo sometió a los ministros de Hacienda de la UE, análisis que David Gardner comentaba en *Financial Times* de 12 de Septiembre. "Aunque el propósito del documento era subrayar la necesidad de reducir los déficit y la inflación y promover la estabilidad de los tipos de cambio y las reformas estructurales, difícilmente se podrá evitar que sea utilizado en el presente e inevitable debate sobre la posible identificación, dentro de la UE, de un 'núcleo duro' de integracionistas capaces y comprometidos rodeado de círculos concéntricos de países de segunda e incluso de tercera división".

Según Alexander Lamfalussy, presidente del IME, "los países que formarían el núcleo central -Alemania, Francia y los del Benelux- se encuentran todos en el nivel uno (en el que los tipos a largo plazo se han elevado en menos del 2 por ciento), junto con Estados Unidos y Japón. En el nivel dos, en el que los tipos a largo han subido entre el 2 y el 3 por ciento, se encuentran el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Formando la retaguardia, con subidas de más del 3 por ciento, aparecen Italia, España y Portugal. Las tres 'correlaciones' que sirvieron para establecer ese orden fueron las tasas de inflación entre 1984 y 1993, los mayores déficit públicos de 1994 y las apreciaciones del mercado en cuanto a estabilidad cambiaria".

Algunos de los artículos que aparecen en las páginas que siguen se refieren de algún modo a los temas tratados. "¿En qué momento deben modificarse los tipos de interés para hacer frente a la inflación?"; "Tipos de interés: una subida a tiempo puede evitar ciento"; "Cuándo debe

preocupar la inflación"; "Los bancos centrales y el paro" y "El verano acaba con malas noticias para Europa" tratan de la evolución de la coyuntura o de la manera de enderezarla.

Por otra parte, "Buenos vientos (relativamente) para la Unión Monetaria"; "El 'núcleo central' para Europa es una buena idea"; "El documento de los cristianodemócratas alemanes"; "Las diferencias entre Gran Bretaña y sus consocios europeos se acentúan tras el documento del CDU" y "El ejemplo de Irlanda" analizan problemas conectados con la situación de la UE o la marcha del proceso de integración.

Dos de los artículos plantean cuestiones interesantes alrededor de uno de los mayores problemas de estos tiempos: el paro. Son los que llevan por título "¿Trabajos de interés general para los parados? Una cuestión moral y de principio" y "¿Subvenciones al empleo?".

Los restantes trabajos se refieren a temas diversos, según los mismos títulos indican: "Recordando a Hayek: el colectivismo todavía conduce a la servidumbre"; "Victorias japonesas en la guerra comercial con Estados Unidos"; "La promoción de los estudios de economía en Rusia".

\* \* \*

Como es habitual, se incluye lo más relevante de lo aparecido en la prensa de lengua alemana sobre los temas que se consideran de mayor interés en la actualidad, esta vez agrupados en los epígrafes: "Polvareda en torno a la Europa de las dos velocidades" y "Últimas noticias sobre la recuperación alemana".



**LA INFORMACION ECONOMICA  
EN LA  
PRENSA INTERNACIONAL**

**INDICE**

	<b>Pág.</b>
¿En qué momento deben modificarse los tipos de interés para hacer frente a la inflación? . . . . .	163
Tipos de interés: una subida a tiempo puede evitar ciento . . . . .	165
Cuándo debe preocupar la inflación . . . . .	166
Los bancos centrales y el paro . . . . .	168
El verano acaba con malas noticias en Europa. . . . .	170
Buenos vientos (relativamente) para la Unión Monetaria. . . . .	172
El "núcleo central" para Europa es una buena idea. . . . .	174
El documento de los cristiano-demócratas alemanes sobre la Unión Europea. . . . .	176
Las diferencias entre Gran Bretaña y sus consocios comunitarios se acentúan tras el documento del CDU. . . . .	179
El ejemplo de Irlanda. . . . .	181
¿Trabajos de interés general para los parados? Una cuestión moral y de principio. . . . .	183
¿Subvenciones al empleo? . . . . .	185
Recordando a Hayek: el colectivismo todavía conduce a la servidumbre. . . . .	187
Victorias japonesas en la guerra comercial con Estados Unidos. . . . .	189
La promoción de los estudios de economía en Rusia. . . . .	191
Polvareda en torno a la Europa de las dos velocidades . . . . .	193
Últimas noticias sobre la recuperación alemana. . . . .	201



**¿En qué momento deben modificarse los tipos de interés para hacer frente a la inflación?**

---

***"The Economist".***

Primero en Estados Unidos y ahora en Gran Bretaña las autoridades han procedido a elevar los tipos de interés a pesar de que la inflación sigue siendo baja. ¿Desean acaso que la tasa de ésta sea cero? Dicen que no. El objetivo declarado es evitar que la inflación suba. Las alteraciones de la política monetaria no producen resultados completos más que después de cierto tiempo. Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal, ha dicho que eso ocurre después de 18 meses, en Norteamérica. El Banco de Inglaterra parece creer que tal espacio de tiempo es de 2 años en Gran Bretaña. Todo ello significa que la política del tipo de interés debe basarse en previsiones de la inflación calculadas con dos años de anticipación.

El caso es que según David Shaw, director de estrategia inversora de la firma Legal and General Investment Management, dicho espacio de tiempo puede ser incluso superior, en el Reino Unido. Sus trabajos de investigación muestran que han de pasar, como promedio, dos años y medio para que la inflación responda a una modificación de los tipos. En ocasiones puede ser menor, pero a veces llega a los tres años.

Unos espacios de tiempo tan largos y tan variables entre las alteraciones de la política monetaria y la apreciación de los resultados de las mismas ponen de relieve el poco sentido que tiene cualquier intento de ajustar la economía ante cada modificación o cambio de las estadísticas económicas. También explican por qué la política monetaria ha funcionado mal en el pasado, cuando las autoridades no empezaban a subir los tipos de interés hasta que la inflación había iniciado un incremento evidente. Para evitar que la inflación aumente, las autoridades necesitan de algún indicador que avise con cierto adelanto cuáles van a ser los movimientos de los precios.

David Shaw ha analizado alguno de los indicadores utilizados ya por el Banco de Inglaterra y por el Tesoro:

- **Oferta monetaria.** Los monetaristas solían creer que el crecimiento de la oferta monetaria constituía el único barómetro fiable de la inflación. A lo largo de la pesada década, sin embargo, las diferentes medidas de la oferta monetaria han dado señalado repetidamente confusas. Tanto es ello así que la mayoría de los bancos centrales han perdido en buena parte la fe en los datos monetarios. El análisis de Shaw confirma, por ejemplo, que, a principios de los años 80, el crecimiento de MO (principalmente billetes y moneda fraccionaria) fue muy rápido, pero que esto no constituyó más que una falsa alarma sobre el futuro de la inflación.

- **Datos sobre la evolución de las empresas.** Cada mes, la Confederación de la Industria Británica realiza una encuesta entre las firmas agrupadas preguntándoles si esperan un aumento de sus precios en los meses siguientes. Este es un indicador de escaso valor. Se anticipa a la inflación sólo en un año, como promedio -demasiado corto a efectos de la política monetaria a seguir- y, por otra parte, la experiencia enseña que ha dejado de señalar cambios coyunturales importantes.



- **Mercados financieros.** Los mercados de activos ("asset markets") proporcionan desde luego una guía de las expectativas inflacionistas. Gran Bretaña es uno de los pocos países en los que el gobierno emite bonos indicados ("index-linked"). Si el rendimiento de éstos se sustrae del rendimiento de los bonos del Estado convencionales, la operación proporciona una medida útil de las expectativas inflacionistas de los inversores. Ocurre, sin embargo, que éstos se equivocan con frecuencia. Más que un indicador anticipado -dice Shaw- la inflación esperada aparece, normalmente, al mismo tiempo que la inflación real. Esto es todo lo que se puede decir de la supuesta visión del mercado. En 1992, cuando la libra abandonó el mecanismo de cambios europeo, las expectativas inflacionistas de los inversores subieron del 4 a casi el 5,5 por ciento. Sólo cuando la inflación siguió bajando se redujeron tales expectativas.

David Walton y Martin Brookes, de la oficina londinense de Goldman Sachs, el banco de inversión norteamericano, han examinado la relación entre la inflación en Gran Bretaña y más de 30 posibles indicadores del futuro. Su conclusión es que no hay ningún indicador individual perfecto. La validez premonitora varía según los ciclos. Todos han provocado falsas alarmas. Y, de vez en cuando, todos han dejado de detectar cambios decisivos. La solución de Goldman Sachs es combinar 11 indicadores en un índice conjunto. Como promedio, este índice ha acusado cambios importantes 20 meses antes de que se produjeran variaciones substanciales en la evolución de la inflación, pero tal promedio contiene mediciones muy diferentes, que van de los 5 a los 44 meses.

El indicador que mejor prevé la inflación, a juicio de Shaw, es la ratio precio/ganancias de las compañías no financieras incluidas en el índice de cotizaciones bursátiles FT-SE. Las acciones tienden a reflejar la posición de la política monetaria: un exceso de liquidez afecta rápidamente al precio de las acciones. Los datos disponibles señalan que la evolución de dicha ratio ha precedido a la de la inflación en tres años, como promedio (lo suficiente, pues, como para que la política monetaria pueda tenerla en cuenta), con una relación relativamente estrecha entre los máximos y los mínimos significativos. En 1979-80, sin embargo, tal ratio sólo advirtió de la inflación con dos años de anticipación. Y a principios de los 80 produjo una falsa alarma.

El indicador de Goldman Sachs y la ratio precio/ganancias de David Shaw han estado subiendo durante unos tres años. El mensaje es que se ha de producir una activación de la inflación en Gran Bretaña, razón por la cual se había de proceder hace ya algún tiempo a una subida de los tipos de interés. Un análisis similar para Estados Unidos sugiere que la Reserva Federal puede haber empezado con retraso la elevación de los tipos.

Los indicadores que avisan anticipadamente los cambios que se han de producir no constituyen una ciencia precisa, dado los largos y variables espacios de tiempo con que han de operar. Ahora bien, por lo que a la lucha contra la inflación se refiere, todavía es mejor estar groseramente acertados que exactamente equivocados, que es lo que, casi con seguridad, estarían las autoridades monetarias que esperaran disponer de pruebas irrefutables de la existencia de la inflación para proceder a la adopción de las medidas que han de combatirla.

**Tipos de interés: una subida a tiempo puede evitar ciento.<sup>(1)</sup>**

---

*("Financial Times", editorial de 20/21 de Agosto)*

Esta semana se ha hecho más evidente aún que el curso de los tipos de interés a corto plazo está cambiando de signo. Esta es una muy buena noticia, principalmente porque significa que la recuperación es un hecho cierto. Por otra parte, dado que existe también una fuerte tendencia antiinflacionista, se ha de esperar que el aumento de los tipos no sea particularmente agudo. Este podría ser, en definitiva, el principio de una etapa de expansión global sostenida sin precedentes.

La iniciativa, como es habitual, corresponde a Estados Unidos. La decisión que acaba de adoptar la Reserva Federal de elevar los tipos a corto en medio punto porcentual debe interpretarse como una acción preventiva. Se esperaba tal aumento, pero no su magnitud. Alan Greenspan y sus colegas han debido pensar que si el mercado de bonos no había reaccionado según lo deseado ante los más pequeños aumentos de los tipos llevados a cabo con anterioridad, sí iba a hacerlo ante una dosis más enérgica. Con los tipos actuales debería poderse estar tranquilo durante bastante tiempo.

En el Reino Unido, la cuestión, ahora, dada la reactivación en curso, es cuándo subirán los tipos a corto. Esto debería ocurrir en el curso de este año, a pesar de las excelentes noticias que se reciben sobre la inflación.

Si los tipos han de bajar en alguna parte, esa parte es Europa continental. Sin embargo, la fuerza creciente de la reactivación en esta área -demostrada en el informe de Julio de la Comisión Europea sobre la marcha de la economía- hace que las posibilidades de una reducción significativa de los tipos sean cada vez menores. El tipo de descuento alemán ha sido del 4,5 por ciento desde Mayo, y si bien esto lo sitúa aún por encima del 4 por ciento norteamericano, la verdad es que el Bundesbank, siempre cauto, carece de razones apremiantes que lo empujen a bajarlo aún más.

Entre el grupo de los Siete Grandes países industriales, ha sido Alemania, sorprendentemente, la que ha visto subir más (alrededor del 10 por ciento) su masa monetaria en los últimos 12 meses. Lo ocurrido en los otros seis varía desde la contracción monetaria que se ha producido en Francia hasta la subida del 6,6 por ciento de Italia. La relación entre crecimiento monetario e inflación no es lo suficientemente estrecha como para que se pueda deducir algo definitivo, pero no hay duda que un crecimiento tan moderado del dinero y del crédito excluye casi por completo cualquier perspectiva de aceleración de la inflación.

En los años 80, mucha gente apostó a favor de una nueva etapa inflacionista, y por esto invirtió en propiedades residenciales y comerciales. Afortunadamente se equivocó. Como resultado de esta explicable equivocación -explicable por lo que había ocurrido en los años 70- son muchos los que se hallan sumergidos aún en un mar de deudas. Son las víctimas de unas erróneas expectativas inflacionistas, de la misma forma que los que prestaron dinero en los años 70 fueron víctimas de su confianza en el dinero.

---

<sup>(1)</sup> ("A rise in time may save nine")

La resultante recuperación "sin dinero" ("moneyless") es muy positiva. Significa no sólo que la inflación debería seguir contenida, sino que los recursos se destinarán probablemente al aumento de la producción y no a ser invertidos en activos especulativos.

Una importante pregunta económica es qué otra cosa puede detener la recuperación. La subida de los precios de las materias primas parece ya cosa pasada, y ha significado más una corrección que una tendencia. Por otra parte -y siempre que el crecimiento monetario siga siendo lento y las autoridades actúen preventivamente- la corrección del mercado de bonos de este año podría dar marcha atrás. En las tres mayores economías los tipos de interés para los bonos a largo plazo se han estabilizado ya de hecho a lo largo de los tres últimos meses.

Si algo puede ir mal, y es probable que lo haga, es la política fiscal. Algunos países industriales sufren ya como consecuencia de la enorme deuda pública. Una economía mundial que disfruta de una elevada tasa de crecimiento -en especial a lo largo y ancho del mundo en vías de desarrollo- tendrá altos tipos de interés reales. Además, cuando la inflación es menor de lo que los nerviosos inversores temen, los tipos reales tienden a subir todavía más.

Ningún país industrial puede estabilizar su ratio deuda pública/PIB si no obtiene un superávit substancial en su presupuesto primario, es decir, un superávit sin los pagos por interés. Esto resulta políticamente impopular y sólo puede conseguirse mediante una combinación de unos elevados impuestos y de un control estricto del gasto. Esta es una razón adicional para pensar que la presente recuperación apenas tendrá repercusiones electorales positivas.

Pero por difícil que todo ello vaya a resultar, ahí está el premio, por el que vale la pena luchar. La economía mundial tiene probablemente ante sí la mejor oportunidad de que ha dispuesto desde los años 60 para alcanzar un crecimiento largo y sostenido. Se trata, además, de una auténtica expansión global, en el sentido de que ofrece esperanza a una proporción tan grande de la población mundial como nunca se había visto.

#### **Cuándo debe preocupar la inflación.**

---

*(Peter Passell, en "The New York Times" - "Herald Tribune")*

"Reúne latas de sardinas y cartuchos para la escopeta de caza, madre, y gasta esos billetes verdes mientras puedas". La histeria inflacionista no ha hecho aparecer todavía a angustiados ciudadanos dispuestos a asegurar su supervivencia en fases de calamidad, y las últimas informaciones sobre las alteraciones de los precios parecen indicar que no hay motivos de inquietud.

Sin embargo, como dice Van Doorn Ooms, economista jefe del Committee for Economic Development, "existe un nerviosismo generalizado que no hace más que excitarse más y más ante cualquier ambigüedad sobre la evolución de la inflación".

---

Lo que parece raro -a juicio de muchos economistas- es que a pesar de que la economía operará casi al límite de un crecimiento no inflacionista, las alteraciones de los precios apenas se han apreciado más que en algunas primeras materias y en unos pocos productos industriales. La hora de la verdad llegará -si es que llega- en el momento en que empiecen a moverse los salarios. "Me sorprende que ese momento se retrase tanto", dice Robert J. Gordon, de Northwestern University.

El susto del mes se produjo con el anuncio de que los precios a la producción, o al por mayor, se incrementarían en un sorprendente 0,6 por ciento en Agosto. Eso ocurría después de un aumento del 0,5 por ciento en Julio, todo lo cual significaba que la tasa anual podía situarse en las proximidades del 7 por ciento.

Un análisis más sereno revela que tales incrementos se debieron a la subida de los precios de las primeras materias, que se habían mantenido inalterados, o que bajaron, a lo largo de la última década. "Es lo clásico", observa David Hale, economista de Kemper Financial Group. "Primero son los precios de materias básicas, después los de los bienes intermedios y finalmente los de los productos acabados".

Esto no es sólo clásico, sino deseable, dice Richard Cooper, de la Universidad de Harvard. Productores de todo tipo de bienes, desde lingotes de aluminio a papel, deben obtener buenos beneficios en la fase alta del ciclo, que les compense de los márgenes anémicos o de las pérdidas de la fase baja del mismo.

Vistas las cosas así, si la demanda no continúa aumentando más deprisa que la capacidad, los precios a la producción se estabilizarán.

Por consiguiente, ¿por qué se muestra todo el mundo tan receloso? Recuerden los principiantes que los que operan con bonos están obsesionados con los índices de precios, porque la inflación presiona a la baja los precios de las obligaciones.

Si bien los incrementos cíclicos de los precios apenas preocupan a los economistas, la perspectiva de una espiral inflacionista -que se autoalimenta y que es independiente de las escaseces reales- sí es preocupante.

Según la llamada hipótesis de la tasa natural, la competencia evita normalmente que los trabajadores exijan incrementos salariales que excedan a las mejoras de la productividad. Ahora bien, si los mercados se aceleran en exceso, los productores pasan a los compradores las elevaciones de los costes. Desgraciadamente, este proceso no se autoalimenta. Una vez que el paro se sitúa por debajo de la tasa natural, el tigre de la inflación está listo para ir tras de su cola a una velocidad cada vez mayor.

Alan S. Blinder, el nuevo vicepresidente del consejo de la Reserva Federal, dijo a principios de este mes que nadie sabe realmente cuál es la tasa natural del empleo. De ahí que el banco central se haya de mover entre el riesgo de establecer las expectativas de inflación y el de aceptar un paro innecesariamente elevado.

Esta insistencia en lo que muchos economistas consideran obvio no le granjeó a Blinder el aplauso de aquellos que están acostumbrados a que los gobernadores del banco central se

refieran a la inflación como si ésta fuera un pecado mortal. Pero lo cierto es que decidir entre aquellas dos alternativas constituye la principal tarea de la Reserva Federal, una tarea cuya dificultad se irá incrementando en el curso de los próximos meses.

Como señala David Hale, antes citado, los mercados mundiales de primeras materias se irán enrareciendo, probablemente, a causa de la recuperación económica europea y de la gran expansión del este asiático. Y lo que es más importante, se puede pensar que el mundo asalariado norteamericano empezará pronto a accionar sus músculos atrofiados.

Casi todos los ciclos económicos, según parece, terminan con situaciones de escasez y con el crujir de los frenos monetarios. Si se ha de juzgar por la experiencia y por la historia -ha dicho Charles Schultze, economista de la Brookings Institution- "eso es lo que ocurrirá, una vez más".

Esto, con todo, no significa en absoluto que la inflación constituya en este momento un peligro evidente.

### Los bancos centrales y el paro.

---

*("The Economist")*

Cada mes de Agosto, el Banco de la Reserva Federal de Kansas City convoca una conferencia en Jackson Hole, Wyoming. Este año, alrededor de un centenar de gobernadores, economistas y altos funcionarios de todo el mundo se concentraron en la estación de recreo de las Montañas Rocosas una semana después de que un excursionista fuera atacado por un oso. Pero tanto o más horribles fueron algunas de las exposiciones que se hicieron en la sala de reuniones.

El paro, tema de la conferencia de este año, no es, según la más reciente y generalizada opinión, tema propio de los bancos centrales, algo de lo que éstos deban sentirse responsables. Por el contrario, la política monetaria debe concentrarse exclusivamente en la contención de la inflación. Así no es de extrañar que en el seno de la conferencia se produjera una enorme sorpresa cuando Alan Blinder, el recién estrenado vicepresidente del banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos, dijera que los bancos centrales podrían utilizar los tipos de interés para reducir el desempleo, por lo menos durante unos pocos años.

Hans Tietmeyer, presidente del Bundesbank alemán, y Donald Brash, gobernador del Banco de la Reserva de Nueva Zelanda, los dos más acérrimos enemigos de la inflación, apenas se inmutaron. "Vendan dólares", dijo un ex-ministro de Hacienda europeo resumiendo el Pensamiento de muchos economistas. Blinder había contradicho directamente a Alan Greenspan, el presidente del banco central de Estados Unidos, quien el día anterior había advertido que cualquier intento de utilizar la política monetaria para reducir el paro pondría en peligro la estabilidad a largo plazo. (La Federal Reserve Bank Act de 1978 exige que el banco central dirija su política tanto a la contención de la inflación como a la consecución del pleno empleo, pero

---

Greenspan ha dicho que él está a favor de unas nuevas normas que hagan de la estabilización de los precios el único objetivo del banco de la Reserva Federal).

No es que los gobernadores partidarios de concentrar la acción contra la inflación, y no contra el desempleo, sean insensibles. Intentos llevados a cabo en el pasado de utilizar la política monetaria para la creación de empleo han tenido algunos efectos positivos. Lo que ocurre es que, a largo plazo, los países que lo han hecho han terminado con una mayor inflación y con un mayor paro. La curva de Phillips -la vieja idea de que los gobiernos podrían reducir el desempleo tolerando un poco más de inflación- está muerta, o casi muerta. Lo mejor que la política monetaria puede hacer para reducir el paro es conseguir la estabilidad de los precios (el banco central de Nueva Zelanda tiene como objetivo una tasa de inflación del 0-2 por ciento), con lo que se alcanza el mejor clima para la inversión y para la creación de puestos de trabajo.

Desde luego, en la conferencia se manifestó un acuerdo generalizado entre los economistas en el sentido de que la mayor parte del aumento de la desocupación, en los países ricos, a lo largo de las pasadas décadas, no refleja una demanda insuficiente sino una subida de la "tasa natural" de desempleo, esto es, de la tasa de paro compatible con una inflación estable. El desempleo puede situarse por debajo de su tasa natural sólo al coste de una aceleración de la inflación. Incluso Blinder aceptó que la política monetaria no podía mantener un paro reducido a largo plazo.

La mayoría de las estimaciones indican que la tasa natural de paro se sitúa en Estados Unidos alrededor del 6%, sólo un poco por encima de la cifra de los años 60. Dado que la actual tasa de paro es del 6,1%, la situación sugiere que la Reserva Federal estuvo acertada al aumentar los tipos de interés, la pasada primavera. Incluso es posible que lo hiciera un poco demasiado tarde.

La tasa de paro de la Unión Europea, por el contrario, se acerca al 12%. Unos pocos keynesianos empedernidos pueden afirmar que este estado de cosas permite un estímulo de la demanda destinado a crear empleo. Pero la mayoría de las estimaciones señalan que la tasa natural de paro de Europa ha aumentado en cada uno de los sucesivos ciclos.

Un estudio presentado en la conferencia por Charles Bean, de la London School of Economics, pareció sugerir que la tasa natural de Europa se ha elevado del 2,5% en los años 60 a cerca del 10% ahora. Si esto es así, el desempleo seguirá siendo elevado incluso después de la recuperación... o la inflación se reactivará.

La causa de la subida de la tasa natural de Europa no es ningún misterio. Las atenciones sociales generosas debilitan los incentivos para conseguir un empleo. Los elevados costes de los despidos desalientan a las empresas a la hora de contratar trabajadores. Los sindicatos poderosos y los salarios mínimos hacen difícil los ajustes salariales. En Europa, una vez que un trabajador pierde su empleo, dichos mecanismos le mantienen en paro. Una subida temporal del desempleo debida a una recesión puede transformarse así en paro estructural.

El remedio no consiste en recortes de los tipos de interés sino en conseguir que los mercados laborales sean más flexibles, lo que puede lograrse haciendo menos generoso el sistema asistencial, disminuyendo las restricciones al despido y estimulando la formación profesional. Tales remedios tardarán tiempo en surtir efectos. Mientras tanto, si el paro se halla por encima de la tasa natural, ¿hay espacio para un estímulo de la demanda? Blinder cree que unas nuevas

reducciones de los tipos de interés en Europa podrían disminuir las tasas de paro en 2 ó 3 puntos porcentuales. Sin embargo, dada la dificultad de ajustar con precisión la economía, tal acción podría resultar muy arriesgada.

Si los bancos centrales utilizaran los tipos de interés para reducir el desempleo pondrían en marcha expectativas inflacionistas, aumentarían las reivindicaciones salariales y presionarían al alza los rendimientos de los bonos, todo lo cual supondría unos resultados contraproducentes. Es por esto por lo que los bancos centrales harían bien en contemplar sólo la inflación.

La predisposición de Blinder a arriesgar un poco no constituye una sorpresa. Hace tiempo que ha expresado esos puntos de vista. Lo que resulta preocupante es que Bill Clinton le eligiera para ocupar el primer puesto de la Reserva Federal que le ha correspondido proveer. Blinder, además, es uno de los candidatos a suceder a Greenspan al término de la presidencia de éste, en 1996. No ha habido confrontación alguna entre estos dos personajes. Los dos están de acuerdo en que, con un paro próximo a su tasa natural, no hay necesidad alguna de proceder a recortes de los tipos de interés. Sin embargo, si el paro empezara a subir, es posible que Blinder propugnara una próxima disminución de los tipos. Si, cuando esto, eventualmente, llegue, otros nombramientos de Clinton se han unido a Blinder en el consejo de la Reserva Federal, podría muy bien ocurrir que los rendimientos de los bonos y el dólar resultaran lastimados.

---

#### **El verano acaba con malas noticias en Europa.**

---

*(Brandon Mitchener, en "Herald Tribune")*

Para un político no hay mejor manera de alienarse el electorado que recibirle, a la vuelta de las vacaciones, con declaraciones diciendo que hay que elevar los impuestos y reducir atenciones sociales.

Pero ésta es la desagradable realidad con que se enfrentan las autoridades de toda Europa al inicio del curso político de este año, con una agenda dominada por la busca de la manera de controlar unos déficit públicos insostenibles y de reducir una deuda desorbitada, todo ello sin renunciar a la reelección.

Lo que está en juego es la credibilidad política, económica y financiera de los diferentes gobiernos -de Roma, de Copenhague o de donde sea- situados ante la alternativa de perder los votos de los electores imponiéndoles nuevos tributos y cargas o de desprestigiarse ante los mercados financieros.

Italia, que ya esperaba un déficit de 45 billones de liras (28 m. m. de dólares) el año próximo, debe añadir a dicha cifra otros 3 billones de liras con los que pagar intereses adicionales de la

---

deuda después de la reciente decisión de su banco central de aumentar el tipo de descuento en medio punto, hasta alcanzar el 7,5 por ciento.

Los precios de los bonos de Bélgica se recuperan después de la caída que se produjo cuando un importante centro de análisis puso en duda la capacidad del gobierno para reducir el déficit público. Bélgica es el primer deudor dentro de la Unión Europea, con una deuda que el año pasado alcanzó el 129 por ciento de su producto interior bruto.

La principal compañía de seguros de Suecia, Skandia AB, hizo que la corona se tambaleara en Julio al anunciar que boicotearía los bonos del Estado mientras el gobierno sueco no redujera el déficit fiscal. Dicha compañía ratificó su actitud hace pocos días, diciendo que las últimas propuestas de las autoridades no eran suficientes para corregir la situación existente.

Incluso Alemania -que durante años tuvo uno de los menores niveles de deuda pública como porcentaje de la actividad económica-, va a ver probablemente cómo su deuda se eleva por encima del 60 por ciento del PIB el año próximo, después de que el gobierno se haga cargo del pasivo de los ferrocarriles y del Trenhandanstalt, la entidad encargada de la puesta en venta de las empresas de propiedad estatal en la zona oriental del país.

Algunos sostienen aún que el caso alemán es diferente. "Una importante diferencia entre Alemania y otros países es que nuestra deuda subió principalmente a causa de la reunificación, cuyo coste baja lentamente", dice Bodo Von Rüden, un analista de bonos de Trinkans Capital Management, de Düsseldorf. "En otros países, el déficit es en buena parte cíclico y estructural".

Sea como fuere, el problema es muy general. Entre todos los países industriales del mundo, sólo Japón e Irlanda se las han arreglado para reducir la ratio deuda/PIB en los últimos cuatro años.

Entre los mayores países -los que integran el grupo de los Siete Grandes-, una combinación de factores cíclicos, estructurales y demográficos hizo que el nivel de la deuda aumentara hasta alcanzar una media del 38 por ciento del PIB en 1993, frente al 32 por ciento en 1989.

Y cuando la tendencia no ha sido contrarrestada por drásticos recortes del gasto, el resultado ha sido una mezcla de mayor inflación y de contracción monetaria, la cual a su vez ha exacerbado los problemas de las autoridades al ralentizar la actividad económica y encarecer el servicio de la deuda.

Por otra parte, como subrayaba el Banco Internacional de Pagos en su informe anual aparecido en Junio, la incapacidad para reducir los ratios deuda/PIB "ha puesto en entredicho la credibilidad de las autoridades fiscales en la presente crisis, no dejando a los gobiernos otra alternativa que contraer la política fiscal para evitar efectos indeseados en los mercados financieros".

"Los mercados de bonos se hallan muy preocupados", dice Paul Horne, economista internacional de Smith Barney, Harris Upham & Co. "Los déficit actuales, el envejecimiento de la población europea y el deterioro de las pensiones no auguran más que desastres para los tipos de interés a largo plazo. Si todo ello no es objeto de corrección, los intereses no pueden dejar de crecer indefinidamente".



Incluso países tales como Francia y Alemania, que ha hecho unos grandes esfuerzos por controlar la acumulación de deuda nueva, encuentran muchas dificultades para reducir la deuda existente. Las ratios deuda/PIB de Alemania y de Francia eran, el año pasado, del 27,5 y del 35,6 por ciento, respectivamente.

"A lo largo y ancho de Europa, la productividad del sector público debe ser sustancialmente mejorada", ha dicho un alto funcionario francés. "Debemos poner orden necesariamente en la administración central, en las administraciones locales y en la administración de la seguridad social".

En Italia, sólo los intereses de la deuda costaron el equivalente del 11 por ciento del PIB en 1993, casi cuatro veces la media de los países desarrollados, que fue del 2,9 por ciento. Esa carga hace que el presupuesto nacional sea altamente vulnerable ante las alteraciones de los tipos de interés.

Después de que el Banco de Italia subiera los tipos, hace poco -lo que muchos, en el propio país, interpretaron como un voto de no-confianza contra la política fiscal del gobierno- el primer ministro Silvio Berlusconi advirtió que las pensiones de las generaciones futuras deberfan ser reducidas.

Los expertos dicen que los gobiernos europeos deben disminuir el gasto público -y no sólo las atenciones sociales, sino de una manera lineal- si se quieren respetar los criterios de convergencia recogidos en el Tratado de Maastricht. El tratado, como se recordará, exige, como condición para el acceso a la Unión Monetaria, que el déficit de un país no supere el 3 por ciento del PIB en 1996 (la media era del 6 por ciento a finales de 1993) y que la deuda sea inferior al 60 por ciento del mismo.

---

#### **Buenos vientos (relativamente) para la Unión Monetaria.**

---

*(Erik Ipsen, en "Herald Tribune")*

Hace ahora un año del colapso del mecanismo de cambio europeo, que tuvo lugar tras un nuevo enfrentamiento entre los especuladores y los bancos centrales. Desaparecieron con tal motivo las viejas bandas de fluctuaciones de los cambios y quedó sin vigor la norma que obligaba a los bancos centrales a defenderlas. Seguidamente entraron en funcionamiento unas nuevas bandas lo suficientemente anchas como para preguntarse para qué iban a servir.

Viendo las cosas con perspectiva, los economistas se muestran sorprendidos al constatar cuán poco influyeron en el curso de la política monetaria aquellos supuestamente dramáticos acontecimientos. Un año después de que las autoridades europeas se inclinaran ante los

---

mercados y renunciaran a cualquier acción formal para mantener sus monedas alineadas, el alineamiento se mantiene, aunque sea de manera informal.

Hung Tran, director del servicio de estudios del Deutsche Bank en Frankfurt, se refiere a ello diciendo que se trata de una "banda estrecha mental" ("mental narrow band") que guía las acciones de los gobernadores continentales.

Un año atrás hubiera sido impensable la simple idea de que tal estado de cosas podía durar. Los expertos creyeron que, liberados de la obligación de mantener sus monedas dentro de una determinada distancia del todopoderoso DM en los mercados monetarios internacionales, los bancos centrales, de París a Copenhague, bajarían rápidamente los tipos de interés.

Alemania hacía frente a un conjunto de problemas excepcionales consecuencia de la reunificación. Sus consorcios continentales necesitaban desesperadamente la reactivación de sus economías. La manera de conseguirlo era seguir el ejemplo británico de un año antes: la llamada opción consistente en abandonar la carga y echar a correr ("cut-and-run option").

Ante la sorpresa de todo el mundo, tales abandonos no se produjeron, por lo menos donde parecía que iban a producirse. En último término fue el Bundesbank el que dio el primer paso. "Todos seguían estando detrás de Alemania, pero ésta procedió a la reducción de los tipos con mayor rapidez de la que nadie pudo soñar", dice Esther Barondy, destacada economista de Credit Lyonnais Capital Markets, en París.

La consecuencia de todo ello es que el concepto de unión monetaria sigue perfectamente vivo. "Los bancos centrales europeos han mostrado su predisposición a aceptar una política monetaria única: la del Bundesbank", afirma Adrian Cunningham, economista internacional de la Union Bank of Switzerland en Londres. "Como resultado de ello, la causa de la unión monetaria se ve muy promocionada".

El hecho simple es que el continente ha salido de la recesión con unas políticas económicas y -lo que es aún más importante- con unas economías más estrictamente alineadas que nunca.

Sin embargo, incluso los más ardientes partidarios de la unión monetaria admiten aún que no es probable que se llegue a una moneda única en lo que queda de siglo. Según Hung Tran, son los grandes déficit y la elevada deuda de varios países europeos lo que constituye el talón de Aquiles de la unión. Las cifras son sobrecogedoras, incluso para países económicamente ejemplares como puede ser Alemania. El déficit del sector público alemán este año puede llegar a situarse por encima del 6 por ciento del producto interior bruto, frente a un máximo de un 3 por ciento estipulado en el Tratado de Maastricht como condición para la unión monetaria. El déficit de Francia se espera que sea sólo algo inferior al 6 por ciento del PIB, mientras que los de Italia y Holanda pueden alcanzar casi el 10 por ciento.

Para poner orden en sus cuentas, los gobiernos europeos prevén años de contracción fiscal.

Otros preguntan aún lo que se preguntaban ya hace un año: ¿puede Europa permitirse el gran proyecto soñado? Keld Holm, veterano economista internacional de Lehman Brothers en Londres, hace observar que la tasa de paro en Europa es en la actualidad del 11 por ciento y que apenas muestra señales de disminución. También llama la atención sobre el hecho de que la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos prevé que en año 2000 el paro en Europa va a ser todavía del 10,5 por ciento.

Pero también Keld Holm manifiesta su sorpresa por la circunstancia de que el sistema de cambios europeo siga vivo después de haber muerto. Con todo, y al revés que sus colegas del continente, Keld Holm insiste en que eso es una desgracia. "Todo parece color de rosa, pero unas políticas monetarias basadas en el deseo de una baja inflación han dejado de tener sentido". Los costes en forma de desempleo, simplemente, son demasiado elevados.

**El "núcleo central" para Europa es una buena idea.**

---

*(Reginald Dale, en "Herald Tribune")*

Debería ser obvio: si Europa ha de progresar aún más hacia la unidad económica y política no puede permitir que sean los más retrasados los que marquen el paso. Los países preparados y capaces de ir más deprisa deberían situarse en cabeza, dejando que los otros los alcanzaran más tarde.

Sin embargo, esta proposición de tanto sentido común, sugerida hace poco en París por el primer ministro Edouard Balladur y en Bonn por el partido Cristiano Demócrata de Helmut Kohl, ha provocado un enorme revuelo en el seno de la Unión Europea, habiéndose producido gritos angustiados en Gran Bretaña, Italia y España, países que se sienten amenazados de quedar excluidos del círculo central europeo. Ante tales protestas, Bonn parece haber empezado a ceder. No debería hacerlo.

El análisis franco-alemán se sitúa sin duda en el buen camino. La Unión de 12 países se expandirá probablemente a 16 el año próximo y a 20 o más al final de siglo, con lo que se incrementará grandemente la diversidad de los intereses de los países miembros así como sus pretensiones y sus resultados económicos.

Ahora bien, tan heterogéneo convoy no irá muy lejos si continúa navegando a la velocidad del navío más lento. Incluso es posible que haga marcha atrás.

Los convoys, en cualquier caso, son una exigencia de los tiempos de guerra. Ahora que la guerra fría ha terminado, la necesidad que tienen los países de la UE de navegar agrupados por razones de seguridad es mucho menor, como así lo han expresado muchos países miembros.

Por lo demás, la idea de un núcleo central no es siquiera nueva. Como dijo Balladur, la propuesta Europa de varias velocidades existe ya realmente. Gran Bretaña y Dinamarca obtuvieron el derecho de aceptar o no, según quisieran, provisiones clave del Tratado de Maastricht, incluyendo la unión económica. El tratado mismo hace posible que unos países adopten la moneda única antes que otros.

El primer ministro británico, John Major, a pesar de sus protestas contra la Europa de dos niveles, acepta que los miembros de la Unión deben estar en condiciones de avanzar sobre vías distintas y a velocidades diferentes. Tanto es ello así que se podría decir que fue el Reino Unido el país que inventó el concepto de una Europa de dos niveles cuando renunció a formar parte de la Comunidad original de seis países, en los años 50, creando la menos ambiciosa Asociación Europea de Libre Comercio.

¿Cómo se explica, pues, la algarabía presente? Se explica porque parece como si los dos grandes poderes continentales intentaran disponer del futuro de la unión antes de la revisión convenida para 1996. Los parlamentarios germanos citaron sólo cinco países para formar parte del "núcleo central": Francia, Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Balladur, por su parte, dijo que el "núcleo" estaría constituido esencialmente por Francia y Alemania. Esto produce mal efecto y parece como si los dos países quisieran adoptar una posición dominante, e incluso que estuvieran conspirando, y esto sólo dos meses después de que Francia y Alemania produjeran sangre al intentar imponer su candidato a la presidencia de la Comisión. Los últimos acontecimientos muestran que las relaciones públicas de París y de Bonn no funcionan todo lo bien que debieran.

No obstante, los otros países atacan molinos de viento cuando pretenden que lo que Francia y Alemania desean es excluirles, lo cual es inexacto. Tanto Balladur como los parlamentarios alemanes han asegurado que el núcleo central estaría abierto a todos los países miembros que desearan y estuvieran en condiciones de incorporarse a él.

La lista alemana refleja, simplemente, la realidad económica y monetaria actual. Si España e Italia quieren figurar en la misma, deben esforzarse en poner orden en sus economías.

En el caso de John Major, el concepto de núcleo le crea problemas políticos especiales. Atenta contra su pretensión de que Gran Bretaña puede rechazar la unión política y económica y al mismo tiempo permanecer "en el corazón de Europa". Tal supuesto también supone un desmentido para la suposición de Major de haber podido utilizar el veto para resistir el progreso hacia la Unión Monetaria.

Todo ello puede resultar positivo. Los trabajos y las tribulaciones del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea deberían haber demostrado la locura de no haberles hablado claro a los electores -en Gran Bretaña o en cualquier otro país- a propósito de la dirección que adoptaba la integración europea.

Por eso es bueno que Francia y Alemania, siquiera de manera un tanto torpe, hayan planteado el problema ahora.

## **El documento de los cristiano-demócratas alemanes sobre la Unión Europea.**

---

*El documento que se transcribe a continuación, de Lionel Barber, apareció publicado en "Financial Times" de 8 de Septiembre.*

**"Todos los animales son iguales, pero algunos son más iguales que otros"** (George Orwell, "Animal Farm", 1945).

Desde sus mismos orígenes, la Unión Europea ha rechazado la noción de ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda. Cualquier alusión a círculos centrales o grupos especiales ha sido vista siempre con recelo, y esto a pesar de las diferencias obvias que existen entre los países miembros por lo que se refiere a riqueza, dimensión y población.

Ahora resulta que Alemania, el mayor y más poderoso de los miembros del club, se ha salido de filas. Hace unos días, el partido Cristiano Demócrata en el poder y sus aliados del CSU se manifestaron a favor de un núcleo central de cinco países destinado a acelerar la integración. El correspondiente documento, haciéndose eco de actitudes similares manifestadas en el seno del gobierno francés, puso fin a una delicada tregua sobre el ritmo y el alcance de la integración que se ha mantenido desde que, en Noviembre último, se procedió a la ratificación del Tratado de Maastricht.

No se sabe si por accidente o de manera intencionada, los alemanes han puesto en marcha un debate sobre un problema que ha de resultar esencial en la conferencia intergubernamental que se ha de celebrar en 1996 para revisar el Tratado de Maastricht: cómo puede la Unión conservar su estructura integrada a pesar de la sucesiva incorporación de nuevos miembros, en especial de los antiguos países comunistas de la Europa central y oriental.

La mayoría de los países miembros actuales preferiría no tener que mirar lo que contiene esa caja de Pandora. La organización de una Unión Europea de 20 ó 25 miembros exigirá una transformación de las instituciones y de la manera de actuar de la Comunidad susceptible de alterar el equilibrio que ha asegurado la estabilidad política europea por espacio de más de una generación.

En una Unión mayor, el pequeño Luxemburgo (450.000 habitantes) podría no poder disponer del desproporcionado poder de voto y de decisión con que ahora cuenta. Los países del "Club Med" -Grecia, España y Portugal- corren el peligro de ver reducida la ayuda regional que reciben, si de ésta han de participar también los europeos del este. "Todos esos cambios despiertan temores entre los países menores y más pobres, que corren el riesgo de quedar marginados", dice un alto funcionario de la Comisión.

Por lo que al gobierno del Reino Unido se refiere, el contenido del documento de los cristiano-demócratas alemanes amenaza con reanudar la guerra civil en el seno del Partido Conservador, en que John Major se encuentra cogido entre los eurófilos -preocupados por la posibilidad de que su país quede rezagado en el proceso integrador- y los euroescépticos opuestos radicalmente a cualquier nueva cesión de soberanía nacional.

El revuelo producido por el documento de la coalición CDU/CSU habría sido mucho menor si los autores del mismo hubieran eludido cualquier cita a países concretos, en este caso a los países susceptibles de formar parte del núcleo central. La asunción de que no todos los países podrían incorporarse de inmediato a una unión más integrada no es nada nueva. En realidad, el mismo Tratado de Maastricht prevé explícitamente la posibilidad de una unión de "varias velocidades". Sin embargo, al excluir a Italia (uno de los países fundadores de la Comunidad Europea en 1957), así como a España y Gran Bretaña, el documento alemán pareció anticipar qué países reunirían las condiciones para la UEM y cuales no, con lo que provocó un conflicto innecesario.

La explicación de Helmut Kohl de que el documento de los partidos CDU/CSU no reflejaba la política oficial del gobierno sólo sirvió para suscitar comentarios sobre el sentido y la oportunidad de aquél. Algunos observadores vieron el documento como un globo de reconocimiento destinado a constatar qué reacciones produciría, más adelante, el anuncio de una posición oficial alemana concebida más o menos en términos similares a los del informe. Otros lo consideraron como una advertencia a británicos y daneses, que desde hace tiempo intentan enfriar el entusiasmo de otros a favor de una aceleración de la integración.

Los dos puntos de vista pueden no tener en cuenta otras apreciaciones más prosaicas, como, pueden ser ciertos cálculos relacionados con las elecciones generales alemanas del próximo mes. Por ejemplo, para evitar, eventualmente, que los seguidores más conservadores de la coalición gubernamental no desvíen sus votos hacia partidos minoritarios de tinte nacionalista.

Con todo, también está claro que Kohl y sus asesores más próximos están convencidos de que la situación es propicia para un debate abierto sobre el futuro de la integración europea y sobre el papel que Alemania ha de representar en él. Kohl sigue dispuesto a evitar una repetición de la experiencia de Maastricht, en la que la élite gobernante europea perdió el contacto con el público.

El mensaje implícito del documento es que debe procederse a un intercambio franco de puntos de vista con Francia, el aliado más importante de Alemania. Dicho rápidamente, el documento alude a diferencias en materia de política económica, incluyendo la legislación sobre la competencia, los objetivos de la política agraria común, la política industrial y el comercio. El documento señala que si Alemania presenta planes para una mayor integración política, Francia debe corresponder "con decisiones igualmente claras e inequívocas". "Francia debe aceptar una política exterior europea común y no continuar con una política exterior francesa", dice un alto cargo alemán en Bruselas.

En un sorprendente pasaje, los autores sostienen que es indiscutible que Francia mantiene el compromiso a favor de una integración mayor, pero manifiestan su inquietud a propósito de la fidelidad francesa al concepto de estado-nación. "La noción de soberanía irrevocable del estado-nación sigue siendo válida en Francia, a pesar de que, desde hace tiempo, la soberanía no es más que un concepto vacío".

El dilema con que se enfrentan Alemania y Francia es cómo mantener la alianza entre los dos países en un proceso que va a presenciar, simultáneamente, la ampliación de la UE con la incorporación de los países del este de Europa. Como reconoce implícitamente el documento de

CDU/CSU, la ampliación beneficiará claramente a Alemania, en lo económico y en lo geográfico, y puede diluir el papel privilegiado de Francia en la dirección política de la Unión.

Francia aceptó a regañadientes la presente ampliación de la Unión con la entrada de Austria, Finlandia, Suecia y Noruega, y ello porque suponía el ensanchamiento de la esfera de influencia de Alemania y un desplazamiento hacia el norte del centro de gravedad comunitario.

Un alto funcionario de la Comisión pronostica que Francia se recuperará de esa ampliación, pero advierte que la unión se decantará todavía más hacia el este. "Con la primera ola llegarán Polonia, la República Checa, Hungría y Eslovaquia, pero la segunda llegará poco después. Con ésta vendrán Eslovenia, los Estados bálticos y, si termina la guerra en Yugoslavia, Croacia".

Hace pocos días, Edouard Balladur, primer ministro francés, tal vez con la vista puesta en las elecciones presidenciales francesas de la próxima primavera, estableció la posición de su país a propósito de los futuros esquemas de la integración europea. A su juicio, Europa podría organizarse sobre la base de tres círculos concéntricos. Francia y Alemania presidirían el círculo central. Otros miembros de la UE que desearan avanzar más lentamente podrían integrar el segundo círculo, mientras que los países del este de Europa formarían el círculo exterior, dado el estado más atrasado de sus economías. En cualquier caso, Balladur eludió decir qué países constituirían el núcleo central y cómo su versión de la "geometría variable" funcionaría en la práctica.

En realidad, "geometría variable" es un término muy complejo, y sólo hace poco que las mejores cabezas tecnocráticas y jurídicas de Europa han empezado a pensar qué es lo que puede significar. El plan germano de un núcleo central, los comentarios de Balladur y el discurso de hace unos días de Major ofrecieron diferentes esquemas de la integración posible. La dificultad es que geometría variable puede significar cosas distintas. En general pueden citarse tres opciones:

- **Una Europa de varias velocidades.** La mayoría de los expertos sostiene que no hay nada malo en el hecho de que los países avancen más deprisa o más despacio, según los casos, hacia unos mismos objetivos comunes. Gran Bretaña participó en la creación del Sistema Monetario Europeo pero sólo años más tarde se incorporó al mecanismo de cambios. Países menos desarrollados como Grecia y Portugal están autorizados a no cumplimentar, o a aplazar, el cumplimiento de cierta legislación comunitaria sobre banca y seguros.

- **Europa "a la carte".** La opinión individual es que una libertad total para aceptar o rechazar obligaciones fundamentales tales como la política agraria común o la política de la competencia socavaría la Unión y la haría inoperante. Una Europa de tal naturaleza entraría en conflicto con el Tratado de Roma, inutilizaría el mercado único europeo y destruiría el marco institucional básico formado por la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia y el Consejo de Ministros.

- **Geometría variable propiamente dicha.** Esta opción se sitúa en un punto medio entre las dos anteriores. Reconocería que algunos Estados miembros tienen intereses distintos, pero la flexibilidad tendría límites. La geometría variable estaría sometida al acuerdo de todos los Estados de la Unión.

En la práctica, la geometría variable existe ya. Gran Bretaña no participa en el capítulo social del Tratado de Maastricht. Dinamarca dispone de una protección especial frente a los extranjeros

que desean comprar una segunda vivienda. Irlanda no es miembro de la Unión Europea Occidental, el embrión de brazo armado de la UE. Francia es miembro de la OTAN, pero no lo es del mando integrado de la alianza.

El reto es cómo aplicar una geometría variable a una Unión ampliada y cómo adaptarla de forma que se pueda hacer frente a los problemas económicos y presupuestarios que se han de derivar de la entrada de los europeos orientales. "El intrínquilis resulta de lo que se desea políticamente, por un lado, y lo que es matemáticamente sostenible, por otro", dice Hans Van den Broek, comisario para asuntos políticos exteriores.

Los atractivos de una geometría variable son inmensos. Estados con capacidad y voluntad suficientes podrían avanzar al ritmo que desearan, al tiempo que otros dispondrían de la libertad de mantenerse detrás o de recuperar el terreno más tarde. También permitiría ofrecer a los europeos del este unos períodos de transición generosos para poder preparar mejor su acceso a la condición de miembros de pleno derecho. Pero los riesgos son grandes si la geometría variable se utiliza de una forma demasiado laxa.

Lo que está claro, en cualquier caso, es que los últimos días han presenciado el inicio de un debate constitucional sobre el futuro de Europa. Nadie podrá detenerlo.

---

#### **Las diferencias entre Gran Bretaña y sus consocios comunitarios se acentúan tras el documento del CDU.**

---

*El artículo que aparece a continuación fue publicado en "Financial Times" de 14 de Septiembre. Su autor es Ian Davidson.*

Algunos ministros de asuntos exteriores europeos han denunciado el controvertido informe del Partido Cristiano-Demócrata alemán (CDU) según el cual debería haber un "núcleo duro" minoritario en el centro de la Unión Europea. Las manifestaciones desaprobatorias de aquéllos pueden haber dejado tranquilos a los gobiernos británico, italiano y español, que han expresado su alarma ante la perspectiva de que Alemania pueda intentar relegarles al carril lento de Europa. Ahora bien, las denuncias públicas no pueden eliminar la realidad que aparece detrás del documento, toda vez que éste ha sido configurado por la geopolítica del nuevo mapa de Europa.

Desgraciadamente, geopolítica es el abismo que desde hace mucho tiempo ha separado a los británicos de la mayoría de sus consocios del continente, abismo que ahora parece ahondarse todavía más. Los seis países fundadores de la Comunidad Económica Europea la contemplaron esencialmente desde un principio como una empresa geopolítica de la que la normativa económica no era más que la expresión práctica. Para los alemanes, este imperativo ha sido todavía más fuerte que para los otros cinco. Ocurre, sin embargo, que incluso después de 20 años de su incorporación al grupo, los británicos todavía no han entendido esto. Instintivamente, piensan que

---



el "mercado común" es sólo un arreglo comercial y creen que debería ser cada día más una área de libre comercio. Para los británicos, si hay un problema geopolítico, la solución es la OTAN y Norteamérica.

Los autores del documento, inevitablemente, contemplan la geopolítica de Europa en términos germanocéntricos e invocan la UE como garantía frente a la inestabilidad histórica continental de origen alemán. A su juicio, el marco institucional y jurídico proporcionado por el Tratado de Roma resultó esencial, después de las Segunda Guerra Mundial, para la estabilización de Alemania en el contexto euro-occidental, y creen que sigue siendo necesario hoy.

Los británicos pretenden hacer creer que confían en la función pacificadora de la UE, pero hacen oídos sordos al 90 por ciento de lo que los alemanes dicen. Los británicos, en una palabra, no entienden el problema alemán porque no es un problema británico. Como resultado de ello, británicos y alemanes sacaron conclusiones opuestas de la caída del Muro de Berlín.

El gobierno británico intenta ahora dejar de lado la referencia geopolítica original de la UE diciendo que esta finalidad ya ha sido satisfecha, por lo que ha dejado de tener validez. Esto es lo que dijo John Major en su conferencia de Leyden, la semana pasada. "La Comunidad Europea nació para poner término a las divisiones del occidente europeo, cosa que ya se ha conseguido. Con la OTAN, la Comunidad nos dio paz y prosperidad, haciendo impensable la guerra. La determinación de los padres fundadores ha dado sus frutos, incluso más allá de lo que mucha gente pensó al principio. La visión de aquéllos ha resultado acertada. Pero ya no cuenta. Ha dejado de ser útil".

La conclusión obvia es que el modelo UE ya no se necesita. Ahora bien, si esto es así, ¿qué es lo que procede ahora? ¿Debe desguazarse el Tratado de Roma, con todo el aparato institucional que se ha creado a su alrededor? ¿O cree Major, simplemente, que no necesitamos ya más integración política de ese tipo, puesto que la paz es ya un hecho? Si la vieja visión ha dejado de ser válida, ¿en qué consiste la visión nueva? Major no lo dice. Lo único que asegura y repite es que debemos ser flexibles, muy flexibles.

Los autores del documento adoptan la actitud opuesta. Sostienen que la apertura de Europa puede resucitar todos los peligros históricos en la Europa central y oriental, con una Alemania situada en medio de posibles corrientes desestabilizadoras procedentes del este y del oeste. Si esto es así, Europa necesita una unión políticamente más integrada aún de lo que ha sido el caso hasta ahora.

"La única solución que evitará la vuelta al inestable sistema de la preguerra, con una Alemania cogida entre el este y oeste, es la integración de sus vecinos centrales y orientales en el sistema europeo (occidental) de la postguerra, y el establecimiento de una colaboración amplia entre dicho sistema y Rusia... De ahí que Alemania tenga un interés fundamental tanto en la ampliación de la unión hacia el este como en el fortalecimiento de la misma y en su profundización. En realidad, la profundización es una condición previa a la ampliación...", dice el documento.

La cuestión básica, según el análisis del CDU, es saber "si la UE está en condiciones de convertirse, y quiere convertirse, en el pilar central del orden continental, del que serían elementos asimismo importantes una Rusia democratizada y nuevamente estable y la alianza con Estados Unidos. Esto sólo será posible, dice el documento, si se fortalece la integración política

de la unión; y un componente de este fortalecimiento ha de ser un núcleo central cohesionado constituido por los países que estén en mejores condiciones y se muestren más dispuestos a la integración.

El mérito del documento del CDU es que establece una estrategia sólida con la que llevar a cabo la ampliación de la UE hacia el este, en la que el punto de partida geoestratégico es contemplado en el contexto de la idea integradora. Por supuesto, no es la única estrategia posible, pero es clara y coherente, y constituirá como mínimo un punto de partida estimulante en el debate sobre el futuro de Europa, que ahora empieza.

El discurso de Major fue pensado, evidentemente, como un contragolpe británico. Desgraciadamente, su principal característica fue su evasividad. Según Major, deberíamos reconstruir la "cohesión y la confianza" en la UE, pero no indica cómo. Dice que la ampliación hacia el este "debe comprender también acuerdos sobre seguridad", pero tampoco precisa en qué han de consistir éstos. Lo único que parece tener claro es que "hemos de ser flexibles".

De hecho, el discurso de Major es poco más que simple retórica, por lo que resulta imposible deducir de él cualquier tipo de estrategia operativa. Y si el gobierno no dispone de una estrategia es, sobre todo, porque no puede o no quiere pensar en términos geopolíticos.

#### El ejemplo de Irlanda.

---

*(Tom Buerkle, en "Herald Tribune")*

En una fase en la que los gobiernos europeos intentan controlar sus déficit con la vista puesta en la moneda única, todo el mundo pretende seguir el ejemplo de Irlanda. Pero no les resultará fácil.

En los últimos siete años, el gobierno de Dublín se ha transformado completamente. Era uno de los más dispendiosos de Europa y se ha convertido en un modelo de probidad fiscal.

Con unos controles estrictos de las retribuciones y de los gastos, la deuda nacional del 116 por ciento del producto interior bruto que amenazaba provocar la bancarrota del país ha quedado reducida al 90 por ciento, en un proceso de acelerado descenso que todavía continúa. Paralelamente, Irlanda ha llegado a conseguir los mejores resultados económicos de la Unión Europea, con un crecimiento medio anual del 5 por ciento y una tasa de inflación que no supera el 3 por cien.

Tales resultados merecieron el lunes la aprobación y el reconocimiento de los ministros de Hacienda comunitarios, los cuales declararon que Irlanda y Luxemburgo eran, entre los doce, los

únicos países que reunían las condiciones que exigía el Tratado de Maastricht para el acceso a la moneda única.

Los otros diez ministros se recriminaron mutuamente por incurrir en enormes déficit y autorizaron a la Comisión ejecutiva de la UE para que presentara las recomendaciones que creyera oportunas sobre la manera de poner orden en las cuentas de cada país. En términos de Maastricht, eso supone reducir los déficit al 3 por ciento, o menos, y situar la deuda por debajo del 60 por ciento del PIB, o en camino de conseguirlo.

Lo realizado por Irlanda "ha constituido un éxito importante en el contexto de la Unión Europea", comentaba Graham Bishop, economista de Salomon Brothers en Londres. Pero se trata de una experiencia que los otros grandes deudores de la Unión, y en especial Italia, Bélgica y Grecia, encontrarán de difícil imitación, a juicio de los analistas y de las autoridades.

El giro positivo de Irlanda se ha visto facilitado por la entrada en el país de importantes recursos comunitarios. Dublín, en efecto, recibe grandes sumas en concepto de fondos para el desarrollo, al tratarse de uno de los países comunitarios más pobres. Su sector agrario, por otra parte, recibe una parte substancial de las subvenciones agrarias que distribuye la Unión. Así, Bruselas transfirió 2,3 m.m. de punts (1,5 m.m. de dólares) a Irlanda en 1993, suma que equivale al 7 por ciento del PIB irlandés.

Sea como fuere, todo el esfuerzo realizado y todos los éxitos alcanzados no garantizan que Irlanda vaya a adoptar la moneda única, y esto debido a la circunstancia de que el punt permanece íntimamente sujeto de la libra, moneda que Gran Bretaña está dispuesta a mantener fuera de la unión monetaria. Irlanda se vio obligada a devaluar el punt en un 10 por ciento en Febrero de 1993, varios meses después de que la libra abandonara el mecanismo de cambios europeo. Los tipos de interés a largo plazo de Irlanda corren ahora paralelos a los elevados tipos británicos, sin poder acomodarse a los más bajos tipos alemanes.

"Los mercados financieros todavía contemplan los tipos de interés irlandeses como formando parte del área de la libra", ha dicho el citado Bishop.

El ministro de Hacienda de Irlanda, Bertie Ahern, reconoció la citada limitación, lo que no impidió que manifestara su satisfacción por los elogios que mereció la hazaña presupuestaria realizada.

El gobierno irlandés está decidido a permanecer dentro de los límites establecidos por el Tratado de Maastricht, incluso teniendo en cuenta que sus estrechas conexiones con Gran Bretaña han de dificultar grandemente la adopción de la moneda única, cuya creación aparece ahora como una posibilidad para 1999.

"Lo importante para nosotros es situarnos en una posición que nos permita disponer de una opción" (de acceder a la Unión Monetaria), dijo el ministro de Hacienda de Irlanda.

Hace siete años, una opción de tal naturaleza habría parecido un sueño fantástico. El presupuesto irlandés estuvo fuera de control durante toda la primera mitad de los años 80, con déficit anuales del 12 ó del 15 por ciento del PIB. Al crecer la deuda, sólo los pagos por intereses

excedían del 10 por ciento del producto interior, lo que hacía tanto más difícil el control del presupuesto.

---

**¿Trabajos de Interés general para los parados? Una cuestión moral y de principio.**

---

*Con este título publicaba "Le Monde" de 16 de Septiembre el siguiente comentario de Alain Lebaube.*

Director General de ANPE (\*) desde hace un año, Michel Bon, tal vez no contempló todas las consecuencias de sus manifestaciones cuando, en una entrevista publicada en "Echos" de 15 de Septiembre, dijo que "es inevitable que llevemos a cabo una reflexión más amplia sobre las contrapartidas que deben pedirse a los parados indemnizados". Y eso tanto más cuanto que Bon, que fue presidente y director general de Carrefour, no sitúa la formación entre las contrapartidas que han de exigirse al parado, como éste es el caso en Suecia. Bon, en cambio, se pregunta si "la colectividad no tiene el derecho, como ocurre en Alemania, de proponerle al parado llevar a cabo una tarea de interés general a cambio de lo que recibe como subsidio".

Desde luego, la tentación de hacer trabajar (¿de ocupar?) a toda costa al parado está en el ambiente de nuestro tiempo. La idea se encuentra ya en parte en los intentos destinados a dar un nuevo contenido al aspecto inserción del RMI (\*\*\*) y, más explícitamente aún, en la proposición reciente de Balladur de facilitar la contratación de RMistas por las empresas.

Con todo, cabe preguntarse sobre la pertinencia de una sugestión que, planteada sin las debidas matizaciones, parece querer generalizar dicha obligación haciéndola extensiva a todos los parados. Incluso en el ejemplo alemán citado, el recurso al trabajo de interés general no es sistemático, y no se aplica más que después de un largo período de desempleo, corriendo además a cargo de la ayuda social de los Lander. En Francia, los contratos empleo-solidaridad (CES), orientados ahora mayoritariamente hacia un público de parados adultos que llevan mucho tiempo sin empleo, responden aproximadamente a aquella definición. Ahora bien, las 65.000 plazas disponibles presupuestariamente, o las 800.000 concedidas por suerte, plantean ya suficientes problemas -entre los que figura la cohabitación con los agentes estatutarios ("agents statutaires")- a las colectividades locales que los emplean. Ir más allá equivaldría a resucitar los "talleres nacionales", de siniestra memoria.

Al aspecto moral se le une una cuestión de principio. En el régimen de seguro contra el paro, el subsidio se basa en una cotización de los asalariados y de las empresas, mientras que la duración de la prestación es función de los derechos así obtenidos. Se trata sin duda de un seguro que mutualiza el riesgo de pérdida de empleo y que, por lo demás, es gestionado paritariamente por los sindicatos y la patronal. En teoría, no es más que al término de ese período de dependencia cuando, eventualmente, la colectividad sustituye al régimen del seguro en nombre de la solidaridad nacional para proporcionar una ayuda, proponer CES o conceder el RMI. ¿Se

puede ir más allá? ¿Cabe actuar de forma diferente? De la forma que Michel Bon plantea la ecuación, el debate corre el riesgo de conducir a la confusión y, por consiguiente, de ser nefasto (1) (2).

## NOTAS:

(1) Según informaba "Le monde" de 17 de Septiembre, "los sindicatos reaccionaron enérgicamente ante las declaraciones del director general de AN-PE". Según el periódico, la idea de Michel Bon según la cual los parados deberían realizar trabajos de interés general como contrapartida por los subsidios recibidos había sido acogida positivamente por el partido del gobierno y muy desfavorablemente, en general, por los sindicatos, y de manera matizada por CFTC (\*\*). Mientras tanto, Michel Giraud, ministro de Trabajo, había mostrado sus reservas, calificando la posición de Bon como de estrictamente personal y señalando que cualquier medida de lucha a favor del empleo había de pasar por la concertación previa.

"Los parados no son ni enfermos ni rufianes ("hooligans"), dijo, irritada, Force Ouvrière en un comunicado en el que estima que la propuesta de Michel Bon pone en entredicho la solidaridad de la que se deriva el derecho al subsidio. El secretario general de CFE-CGC (\*\*\*) estima que la idea de Bon "refleja un desconocimiento lamentable de la organización actual del subsidio del paro, el cual es la contrapartida equitativa de la cotización pagada por los mismos parados cuando disponían de un empleo". Un argumento idéntico es el utilizado por la CGT (\*\*\*\*), la cual denuncia "una nueva operación de culpabilización de los trabajadores desprovistos de empleo".

Según la CFTC, "se trata de una cuestión muy delicada que merece la pena estudiar, si bien no debería hablarse de trabajos de interés general en términos de contrapartida". En cualquier caso, la CFTC aceptaría, en principio, que se le propusiera (no que se le impusiera) a un parado con dificultades de reinserción la posibilidad de realizar una labor de interés general.

Jean-Louis Debré, en fin, portavoz del RPR, dijo haber recibido con interés la idea de Michel Bon y recordó que "tal reflexión había sido iniciada por Jacques Chirac cuando sugirió públicamente transformar los subsidios, ahora un gasto pasivo, en un gasto activo".

(2) Otra propuesta de interés sobre la posible mejora de la situación creada por el desempleo en Francia es la que formuló Valéry Giscard d'Estaing en tres artículos aparecidos en "Le Figaro" de los días 19, 20 y 21 de Septiembre. Se trata de un "plan para la vuelta al pleno empleo" fundamentado principalmente en la reducción de las cargas sociales que pesan sobre los bajos salarios. La disminución de las cotizaciones sociales de las empresas -evaluadas por Giscard en 80 m.m. de francos- sería financiada, "en más del 50%, por las economías que la medida supondría", debiéndose acudir, para el resto, a "recursos temporales" procedentes del impuesto sobre el valor añadido. El IVA, según Giscard, "tiene la ventaja relativa de afectar a la utilización de la renta y no a la percepción de ésta, y sobre todo, asocia los productos importados a la recaudación de los recursos".

"Le Monde" del día 22 dedicaba un apreciable espacio a la propuesta de Giscard, ante la que el periódico adoptaba una actitud más bien escéptica. La reducción de las cargas sociales, decía "Le Monde", ¿bastará para poner en marcha un proceso de creación de empleo si el consumo permanece estacionario?

Sobre todo, "Le Monde" publicaba en el mismo número un comentario del citado Alain Lebaube en el que éste se mostraba muy crítico con la posición del ex-presidente de la República, en especial porque, a su juicio, el recurso al aumento del IVA supondría una disminución del consumo en un momento en que de lo que se trata es de que éste aumente.

- (\*) Agence Nationale Pour l'Emploi
- (\*\*) Revenu Minimum d'Insertion
- (\*\*\*) Confédération Française des Travailleurs Chrétiens
- (\*\*\*\*) Confédération Française des Employés-Confédération Générale des Cadres
- (\*\*\*\*\*) Confédération Générale du Travail

## ¿Subvenciones al empleo?

---

### *("The Economist")*

La idea de que los gobiernos deberían subvencionar los salarios de los trabajadores sin empleo ha sido presentada con frecuencia como una manera casi indolora de reducir el paro. La teoría es atractiva. En vez de recibir atenciones asistenciales, los trabajadores desocupados dispondrían de un cupón o vale equivalente a la promesa de que el Estado pagaría una parte de su salario si encontraran un empleo. Esto reduciría el coste de la mano de obra y, por consiguiente, estimularía a las empresas a contratar gente. Por otra parte, todo ello no le costaría nada al Estado: el coste de las subvenciones sería financiado por el ahorro de las prestaciones.

Ocurre, sin embargo, que la vida no es tan simple. Dos décadas de pruebas en varios países han conducido a resultados decepcionantes, toda vez que el aumento neto del empleo así conseguido ha sido casi insignificante. Los programas de subvención de los salarios han acusado defectos por lo menos en tres aspectos:

a) **El peso muerto de los costes:** Algunos trabajadores habrían encontrado empleo incluso sin la subvención. La subvención innecesaria de trabajadores da lugar a unos costes calificados como un peso muerto ("deadweight costs"). Estudios realizados al respecto señalan que las dos terceras partes de los participantes en programas de ese tipo en Australia e Irlanda habrían conseguido un empleo sin necesidad de subsidio alguno.

b) **Substitución de trabajadores:** En el peor de los casos, la subvención del salario podría resultar tan tentadora que las empresas despidieran a sus trabajadores para contratar a otros nuevos, éstos subvencionados. Pero incluso en el mejor de los supuestos, los cupones o vales podrían beneficiar a algunos participantes en perjuicio de otros parados que no reúnen las condiciones que les permitan recibir la ayuda. Las tres cuartas partes de los trabajadores beneficiados por un programa holandés ocuparon vacantes a expensas de otros trabajadores parados.

c) **Duración de la ayuda:** Las subvenciones no pueden y no deben durar indefinidamente. Por consiguiente, existe el riesgo de que las empresas despidan trabajadores en cuanto la subvención acabe (como así fue en unas pruebas realizadas en Norteamérica).

Una serie de estudios realizados por la OCDE revelan que a) y b) representan frecuentemente el 80-90 por ciento de la participación en programas de subvención de salarios. A pesar de ello, la idea está encontrando nuevos adeptos. El gobierno británico puso en marcha algunos programas piloto el año pasado; y en Mayo fue Australia la que anunció un nuevo y ambicioso plan de subvenciones salariales.

Dennis Snower, economista del Birkbeck College, de Londres, sostiene que el éxito de estos planes depende de una mejor selección de los beneficiarios. En especial, las subvenciones, o los cupones, según Snower, deben concederse a los que llevan largo tiempo sin empleo. Además, de acuerdo con el mismo esquema, el valor de los cupones aumentaría con el tiempo que una persona hubiera estado en paro, pero disminuiría a medida que la misma persona siguiera ocupada.

La lógica de todo ello es que cuanto más tiempo lleva una persona sin trabajar, menor es su capacidad para el trabajo, lo que hace difícil que pueda encontrar un empleo. El incremento de la subvención según el tiempo de paro debería por lo tanto minimizar el peso muerto de los costes.

Snower también propone vales más generosos para las firmas que financian programas de formación. Esto mitigaría los problemas creados por b) y c), dado que las empresas se sentirían menos propensas a despedir trabajadores con buena formación. Sin embargo, eso podría crear sus propios incentivos negativos. Si un trabajador que acaba de quedar en paro sabe que podrá recibir una subvención al cabo de seis meses, puede que retrase hasta entonces la busca de un empleo (o puede que espere todavía más para así recibir una subvención mayor).

Para limitar la substitución, o b), Snower exigiría también que cualquier trabajador que abandonara una empresa fuera substituido por un empleado con paga entera. Sólo después de haber procedido así podría una empresa acudir a los parados con derecho a subvención. Las firmas que violaran las correspondientes normas al respecto deberían restituir la subvención y pagar una multa. Esto no sólo podría resultarles caro a las empresas sino que limitaría la flexibilidad de las firmas participantes. Por otra parte, eso desanimaría a las empresas más pequeñas, que son las que más ávidamente se han acogido a los programas de salarios subvencionados.

En experimentos controlados, los economistas han constatado que trabajadores norteamericanos que han recibido cupones se han sentido acomplejados, hasta el punto de ocultar los vales a las empresas que podían contratarlos. Gary Burtless, economista de la Brookings Institution, de Washington, sugiere que si se dejara de lado a la empresa y se concediera a los trabajadores un crédito fiscal ("tax credit") recuperable, como el Earned Income Tax Credit existente en Estados Unidos, se estimularía a los trabajadores para que buscaran con más celo empleos de salarios bajos.

Dennis Snower ha calculado lo que puede proporcionar su programa de subvención del empleo. El mayor provecho se obtiene en países en los que las ayudas al paro son elevadas en relación con el salario medio, lo que significa que entre tales países se encuentran casi todos los de la Europa continental. Suponiendo que el 50% de las subvenciones se perdieran en a) y b), el análisis de Snowec muestra que el paro de Gran Bretaña podría ser reducido en un 22%; el de Estados Unidos, en 35%; y el de España, hasta un 50%.

Muchos economistas, con todo, piensan que los costes de a) y b) serían mucho mayores.

Snower se muestra severo con los programas piloto puestos en marcha por el gobierno británico el año pasado. Tales programas no contienen provisión efectiva alguna contra la sustitución de trabajadores y no relacionan las subvenciones con la formación. Esto explica tal vez que los resultados que se han obtenido de aquellos programas hayan producido desilusión.

Sin embargo, el programa de subvención al empleo anunciado recientemente es Australia parece más próximo al ideal de Snower. Cualquier persona que haya permanecido en situación de desempleo durante más de un año tiene acceso al programa. La subvención aumenta con la duración del paro, y desciende a lo largo del tiempo de empleo. Las subvenciones durarán sólo seis meses, pero las empresas percibirán una prima extra si conservan los trabajadores un año. El programa también incluye un incentivo para que los trabajadores acepten el empleo. Si se niegan perderán los subsidios durante cierto tiempo.

Algunos críticos argumentan que el hecho de ayudar a los que más tiempo llevan sin empleo puede no hacer otra cosa que sembrar confusión entre los parados, favoreciendo a algunos y perjudicando a otros, como pueden ser los que lleven poco tiempo desocupados. Con todo, incluso si esto fuera así, podría merecer la pena hacerlo. El mantenimiento de los que llevan mucho tiempo parados en contacto con el mercado de trabajo reduce la presión sobre los salarios, con lo que se promociona el empleo general.

El hecho de agitar y remover a los parados de esa forma puede hacer que el mercado de trabajo funcione con mayor eficacia, aparte de que proporciona ventajas sociales adicionales, como puede ser la reducción de la delincuencia. El contribuyente debe pagar por cada empleo creado. El gobierno de Australia presupuesta 6,5 m.m. de dólares australianos para su programa. Se trata, a su juicio, de dinero bien gastado. Ahora bien, la carga de la prueba de la utilidad de tales programas sigue correspondiendo a los que instauran subvenciones al empleo.

**Recordando a Hayek: el colectivismo todavía conduce a la servidumbre.**

---

*("The New York Times" - "Herald Tribune")*

Cincuenta años después de que Friedrich von Hayek previera, en "The Road to Selfdom", el fracaso del colectivismo, la Universidad de Chicago ha publicado una nueva edición de ese texto clásico. Milton Friedman, que escribió, en 1971, la introducción a una edición alemana del libro, ha actualizado su ensayo de entonces. He ahí una síntesis del mismo.

Hace casi un cuarto de siglo escribí la introducción a una nueva edición alemana de "The Road to Selfdom". Tal introducción sigue siendo válida ahora, en que se cumple el 50 aniversario de la publicación de la obra. Copio aquí lo que dije entonces, añadiendo algún nuevo comentario.

---



A lo largo de los años he ido preguntando regularmente a los partidarios de las tesis individualistas cómo se gestó en cada uno de ellos el abandono de la ortodoxia colectivista de nuestro tiempo. Durante mucho tiempo, la respuesta más frecuente hacía referencia a "The Road".

La notable y vigorosa obra de Hayek constituyó una revelación, especialmente para los hombres y mujeres jóvenes que habían estado en las fuerzas armadas durante la guerra. Su experiencia reciente había reforzado su reconocimiento del valor y del significado de la libertad personal. Por otra parte, esos mismos hombres y mujeres habían podido observar cómo funcionaba de hecho una organización colectivista.

En la actualidad se habla poco de "planificación central", de "producción para el uso" ("production for use"), de la necesidad de una "dirección consciente" de los recursos sociales. Hoy se habla más de crisis urbana, que sólo puede encontrar solución, según se dice, en amplios programas públicos; o de crisis ambientales, producidas, según se asegura, por empresarios rapaces que deben ser obligados a hacer frente a sus responsabilidades sociales -lo que exige también complejos programas públicos- en vez de dejarles simplemente que gestionen sus empresas de forma que obtengan de ellas el máximo beneficio; o de crisis del consumidor, pervertido éste por el mismo empresario rapaz que sólo busca su propio beneficio, lo que hace que sean necesarios también programas que protejan al consumidor, incluso frente a sí mismo; o de crisis de la protección social -"pobreza en medio de la abundancia"- a pesar de que lo que ahora se describe como "pobreza" habría sido considerado como "abundancia" en la época en que tal eslogan fue utilizado por primera vez.

Ahora, como entonces, el fomento del colectivismo va acompañado de la defensa de los valores individuales. Se produce así una discordancia que la experiencia intervencionista no ha hecho más que intensificar. Se generaliza la protesta contra el "establishment". Hay unanimidad frente al conformismo. Se reclama libertad para que cada uno pueda hacer a su manera lo que uno quiere, para llevar el estilo de vida que cada uno prefiera, para la democracia participativa.

Ahora bien, como Hayek demostró tan persuasivamente, tales valores exigen una sociedad individualista. Sólo pueden conseguirse en un orden liberal en el que la actividad del Estado se limite primordialmente al establecimiento del marco en el que los individuos sean libres para ir tras sus propios objetivos. El mercado libre es el único mecanismo que se ha descubierto para alcanzar la democracia participativa.

Desgraciadamente, la relación entre fines y medios sigue siendo muy confusa. Muchos de los que defienden los objetivos más individualistas aceptan medios colectivistas sin darse cuenta de la contradicción en que incurrían.

Es fácil pensar que los males sociales tienen su origen en las actividades de hombres malos, y que si los hombres buenos (como nosotros, naturalmente) ocuparan el poder todo iría bien. Esta posición es ingenua. Comprender por qué hombres "buenos" en posiciones de gobierno producirán el mal -mientras que el hombre ordinario sin mando, pero capaz de cooperar voluntariamente con sus vecinos, producirá el bien- exige análisis y reflexión, y requiere subordinar lo emotivo a lo racional...

El énfasis se ha trasladado ahora de la producción dirigida por el Estado a la regulación indirecta de empresas supuestamente privadas, y más aún a los programas de transferencias gubernamentales que suponen la percepción de impuestos de unos y el otorgamiento de subvenciones a otros, todo en nombre de la equidad y de la erradicación de la pobreza. Pero todo esto, en la práctica, no conduce más que a una mezcla errática y contradictoria de subvenciones a sectores o grupos privilegiados.

Como resultado de ello, la proporción de la renta nacional gastada por los gobiernos no ha dejado de aumentar.

Con todo, la experiencia de los últimos 25 años ha confirmado claramente la validez de la idea central de Hayek: que la coordinación de las actividades humanas a través de una dirección central y a través de la cooperación voluntaria constituyen caminos que llevan a direcciones muy diferentes: la primera, a la servidumbre; la segunda, a la libertad.

En 1994 existe un acuerdo generalizado de que el socialismo es un fracaso y el capitalismo un éxito. La caída del Muro de Berlín, el colapso del comunismo más allá del Telón de Acero y la evolución cambiante de China han reducido el número de defensores de un colectivismo de tipo marxista a unos pequeños grupos concentrados en las universidades occidentales. Sin embargo, esta aparente conversión de la comunidad intelectual a lo que podría llamarse el punto de vista de Hayek es engañosa.

En efecto, si bien se habla constantemente de mercados libres y de propiedad privada (ahora es más respetable que hace unas pocas décadas defender un completo *laissez-faire*), la mayor parte de la comunidad intelectual, casi automáticamente, se inclina a favor de la expansión del intervencionismo estatal ("government power") siempre que se presente como una manera de proteger a los individuos contra las perversas grandes compañías, de proteger el medio ambiente o de promover la "igualdad". La discusión de un programa nacional de protección de la salud en Norteamérica constituye un claro ejemplo de ello.

Los intelectuales pueden haber aprendido la letra, pero todavía no conocen la música.

### **Victorias japonesas en la guerra comercial con Estados Unidos.**

---

*(Reginald Dale, en "Herald Tribune")*

Por fin se reciben buenas noticias de la guerra comercial que libran Estados Unidos y Japón: Japón gana. El presidente Clinton y sus asesores, en efecto, están abandonando posiciones en su destructiva política orientada a juzgarlo todo según los resultados ("results-oriented" policy), -eufemismo utilizado por los clintonianos para referirse al comercio dirigido, política que ha dado

---

lugar al peor enfrentamiento que se ha producido en el campo de las relaciones americano-japonesas en los últimos tiempos.

Al acercarse la nueva fecha prevista para la reanudación de las negociaciones, fijada por Washington para el final de este mes, las dos partes han acordado privadamente que ya es hora de desactivar su confrontación, tan perjudicial.

Después de más de un año en el que la táctica desafiante apenas le ha supuesto a Washington otra cosa que disgustos, el Tesoro norteamericano teme que un nuevo contratiempo podría provocar una caída del dólar y la aparición de una corriente vendedora en los mercados de acciones y de bonos de Estados Unidos.

Por su parte, también Japón está preocupado, en este caso por la nueva subida del yen. La industria japonesa se adapta bien a los últimos movimientos alcistas de la moneda, pero Tokio presiente que ni la industria ni la modesta recuperación económica del país soportarían una nueva apreciación del yen.

Pero es la sigilosa retirada norteamericana la que hace posible la tregua, en virtud de la cual Washington debilita cada día más sus exigencias sobre los objetivos específicos de una mayores importaciones japonesas.

La batalla no ha terminado aún. Los negociadores norteamericanos todavía pretenden obtener algún tipo de referencia que permita medir los progresos que se vayan realizando en la apertura del mercado japonés. Mientras tanto Tokio continúa resistiéndose.

Existe otra complicación. Por razones políticas, el abandono de posiciones por parte de Estados Unidos no debe ser demasiado evidente. Clinton, que debe hacer ya frente a las críticas que condenan sus titubeos y su falta de decisión, estima que no puede permitirse otro cambio súbito de su política en vísperas de las elecciones de Noviembre.

Y lo que es aún más importante, la administración USA cree, por lo que parece, que debe seguir mostrándose severa con Japón si ha de convencer al Congreso para que apruebe los resultados de la Ronda Uruguay, el próximo mes. Clinton desea convertir la ratificación de las conclusiones de las negociaciones comerciales multilaterales en un triunfo político importante, de la misma forma que lo hizo con la firma del Acuerdo de Libre Comercio para América del Norte, el año pasado.

Por consiguiente, Washington, con el consentimiento de los japoneses, puede aún considerar Japón como un objetivo prioritario sobre el que Estados Unidos pueda ejercer presión al amparo de la llamada provisión Super 301 de su ley comercial -aunque sólo sea para demostrar que no ha perdido del todo su virilidad-, ocurra lo que ocurra a últimos de este mes.

Sin embargo, cabe esperar que puedan conseguirse algunas concesiones -sobre la apertura del mercado de seguros y, tal vez, en materia de compras gubernamentales y de importaciones de accesorios de automóvil- de forma que sea posible evitar otro choque frontal.

No es sólo el temor de una crisis cambiaria lo que preocupa. Las autoridades norteamericanas empezaron a constatar la primavera pasada el error en que habían incurrido con sus maneras de

actuar, después de que las relaciones de Clinton con los líderes japoneses alcanzaran un nuevo mínimo y de que Japón dijera claramente "no" a las exigencias comerciales de Washington.

A causa de lo exagerado de tales peticiones, Japón, en un insólito cambio de posiciones, ha movilizó a su favor la opinión de Europa, del Canadá y del Sudeste asiático, aislando a Washington. Con ello ha quedado todavía más claro que la política de Clinton se ha basado en asunciones erróneas.

Muchos economistas señalan que los excedentes comerciales japoneses alcanzaron un techo este verano, y que el fuerte yen y la recuperación económica deberían reducirlos todavía más. Por otra parte, en un estudio elaborado para el Fondo Monetario Internacional, Stephen Golub no encuentra razones económicas que justifiquen la opinión según la cual la balanza comercial de Japón deba ser controlada ("managed"). Es más, como ha indicado Gary Saxonhouse, de la Universidad de Michigan, se ha producido un gran incremento de la importación japonesa de productos de alta tecnología.

Mientras tanto, la industria norteamericana ha recuperado su competitividad, en especial la industria del automóvil, la cual ocupa un lugar destacado en la balanza comercial. Además, la política de los partidos japoneses es cada día más competitiva, lo que permite esperar que vaya siendo progresivamente mayor la influencia que en ellos ejerzan los consumidores y los reformadores.

En estas circunstancias, los estrategas comerciales de Clinton deberían ofrecer, no sólo una tregua, sino una rendición incondicional.

### **La promoción de los estudios de economía en Rusia.**

---

*(John Lloyd, en "Financial Times" de 6 de Sept.)*

El gobierno ruso conmovió ayer al mundo universitario post-soviético al anunciar la creación de varios establecimientos destinados a la enseñanza de la economía de mercado.

Y, lo que supuso una novedad todavía mayor, el gobierno dio cuenta de que los nuevos centros de investigación económica no congregarán a "varios centenares de personas", como ocurría en los viejos tiempos soviéticos, sino que serán modestos, constituidos por unos pocos expertos que estarán rodeados de un círculo de economistas asociados, "el estilo de Occidente".

Tal anuncio parece señalar el fin de un prolongado período en el que la enseñanza de la economía ha permanecido en un estado latente como consecuencia de la neutralización que se produjo como consecuencia de la persistencia oficial de la corriente de pensamiento económico dirigista, de base marxista-leninista, por una parte, y las nuevas corrientes aperturistas, por otra.

---

Al anunciar dicha decisión, Alexander Shokhin, viceprimer ministro y antiguo académico, dijo que, "desgraciadamente, ni siquiera la crisis financiera que ha afectado al mundo de la enseñanza en Rusia ha conseguido destruir las viejas concepciones académicas, lo que explica que los institutos de que disponemos sean monstruos con varios centenares de investigadores que consiguen fondos a base de tanto por investigador. Queremos que la Academia de Ciencias acabe con el viejo sistema".

Sin embargo, como dice el mismo Shokhin, la Academia no ha sabido hasta ahora ofrecer una respuesta adecuada, lo que ha obligado al ministerio de Economía, en colaboración con el Comité para la Educación Superior, a reorganizar la enseñanza de la economía alrededor de dos instituciones importantes: la Escuela Superior de Economía -creada hace dos años- y la Academia de Economía Contemporánea, independiente de aquélla, aunque muy afín.

La Escuela lleva ya algún tiempo dedicada a la formación de profesores de economía, y su intención es ampliar su campo de acción. La Academia -que piensa autofinanciarse- está concebida para impartir cursos pagados -de micro y macroeconomía y de contabilidad- para empresarios y para ejecutivos de mundo financiero.

Según Shokhin, Rusia debe poder ofrecer el mismo nivel de enseñanza de la economía que los otros grandes países, y ve en las nuevas instituciones -con sus correspondientes filiales regionales- los instrumentos que han de desplazar a los centros tradicionales y acabar con la arraigada aversión a las fuerzas del mercado. Vladimir Kirelov, ministro de Educación Superior, señala por su parte que "es importante que la gente sepa lo que ocurre en la economía rusa".

El padrino académico de la Escuela es el distinguido profesor Yevgeny Yasin, un nombre que ha ido ligado a la reforma económica desde que Mikhail Gorbachev intentó -y no consiguió- introducir una nueva vida en el comunismo decadente de los últimos años 80, pero que nunca se identificó del todo con ninguno de los grupos o programas cuyos sucesivos fracasos han ido sembrando de "cadáveres" intelectuales el camino de la reforma. Como ha hecho observar Shokhin -el único superviviente del primer gobierno ruso de 1991- él y el profesor Yasin habían hecho posible la constitución de un grupo de economistas reformadores en el seno del gobierno. "Pero como muchos de los que lo constituyeron han dejado de ocupar cargos importantes, el grupo se ha disuelto".

Es probable que Yasin ocupe el puesto de presidente de la nueva Academia, aunque la iniciativa del proyecto haya correspondido a Yaroslav Kuzminov, director de la Escuela Superior de Economía, quien durante dos años ha promovido con gran energía la reforma de la enseñanza de esa disciplina, que acaba de ser aprobada.

Según Yasin, "mucho de lo que se está escribiendo aquí sobre la reforma, así como sus efectos, por periodistas y publicistas, es puramente emocional. Pocos son los que tienen una noción correcta de cómo funciona una economía moderna. Lo que hemos descubierto en los años más recientes es que un economista puede estar muy bien formado en materia de economía marxista-leninista y no saber prácticamente nada de economía".

El mismo Yasin ha señalado que existe una gran necesidad de especialistas para los departamentos ministeriales que tienen alguna relación con la economía. "El plan que académicos

y profesores hemos puesto en marcha no es para nosotros ni para nuestra generación. Es para los estudiantes de hoy y de mañana".

El programa va a recibir una ayuda de la Unión Europea valorado en 5 millones de ecus, y estará conectado con la Universidad Erasmus de Amsterdam, la Universidad de París 1 y las universidades de Oxford y Cambridge.

Una parte de la ayuda de la UE se ha destinado a la adquisición de ejemplares del libro de texto "Economics", de David Begg, Rudi Dornbusch y Stanley Fisher. Tal obra ha sido calificada por Michael Emerson, embajador norteamericano en Moscú y distinguido economista, como "la mejor de su clase".

Rudi Dornbusch ha sido durante algún tiempo asesor de los gobiernos ruso y ucraniano. Stanley Fisher, por su parte, ocupa en la actualidad el puesto de primer director adjunto del Fondo Monetario Internacional. Una de sus principales tareas será la supervisión de la labor del Fondo en Rusia. Sin duda se sentirá satisfecho por la circunstancia de que los nuevos economistas rusos vayan a utilizar pronto su propio lenguaje.

---

## POLVAREDA EN TORNO A LA EUROPA DE LAS DOS VELOCIDADES

---

El planteamiento dado a conocer a principios de Septiembre sobre el llamado núcleo europeo o Europa de las dos velocidades, elaborado por el grupo parlamentario de la CDU/CSU en el Bundestag alemán, ha dado lugar a fuertes reacciones en Alemania y fuera de Alemania y ha recibido la debida atención de la prensa en lengua alemana. Recogemos, primero, una síntesis de las referencias a dichas reacciones, en segundo lugar, un editorial del "*Süddeutsche Zeitung*" de Munich, después otro editorial del "*Frankfurter Allgemeine Zeitung*" y finalmente los pasajes más destacados del discutido documento reproducidos por este diario.

### 1. EL IMPACTO DEL DOCUMENTO EN DIVERSAS INSTANCIAS.

Los políticos alemanes y los gobiernos europeos han rechazado claramente las tesis del grupo parlamentario de la CDU/CSU relativas a la política europea. En el Ministerio español de Asuntos Exteriores se ha calificado de "políticamente inoportuna" la propuesta de un núcleo europeo formado por Francia, Alemania y los países del Benelux. Parece que el Presidente González piensa desplazarse todavía este mes de Septiembre a Bonn para hablar con Kohl de los planteamientos alemanes y franceses. El Jefe del Gobierno italiano ha obtenido ya del Canciller la garantía de que Alemania en modo alguno hará retroceder a Italia a la "segunda clase" de Europa. El Ministro francés de Exteriores Juppé se ha manifestado en favor de que Italia y España formen parte del "núcleo fuerte" en la Unión Europea ampliada. En la construcción europea -ha dicho- el Mediterráneo constituye una "dimensión importante".

La SPD quiere que Kohl se distancie de las ideas del grupo parlamentario e incluso "que inste al mismo a retirar un documento que ha dado lugar a tantos malentendidos, alarmas y preguntas llenas de temor desde el extranjero". No le basta que el Canciller no se identifique con la línea de su fracción. "Tiene que decir ante el Bundestag que ese no es el criterio del Gobierno". Para la Vicepresidenta del partido y especialista en política europea Wieczorek-Zeul la presidencia alemana en la Unión Europea ha caído en una apariencia dudosa. Es claro que los políticos de la Unión querían influir negativamente sobre los inminentes referendums a celebrar en Finlandia, Suecia y Noruega para sancionar la incorporación a la Unión Europea. Es obvio que no desean la incorporación de los escandinavos de tradición estatal social.

El presidente del grupo parlamentario Schauble ha declarado que asume la responsabilidad del documento y que éste no compromete ni a Kohl ni al Gobierno. En realidad -ha dicho- "hemos dado un impulso al desarrollo europeo. Ahora se vuelve a discutir".

En el Auswärtiges Amt se ha sabido que en la reciente conferencia de Berlín de los representantes de los miembros de la Unión Europea, de los estados que van a adherirse y de los países del Africa Meridional se han pedido explicaciones al Ministro alemán Kinkel por parte de los ministros de Bélgica, Luxemburgo y Finlandia sobre el papel y, en particular sobre si refleja de modo indirecto el punto de vista del Gobierno. Kinkel ha manifestado que los planteamientos del grupo parlamentario no tienen carácter oficial en lo que al Gobierno respecta.

El Presidente del Gobierno español parece viajará, como se ha dicho a Bonn para hablar con el Canciller alemán sobre las propuestas alemanas y francesas relativas al núcleo europeo y a la geometría variable en la unificación europea. Se cree que desde Bonn se ha informado a Madrid de que el conflictivo documento no coincide con la postura del Gobierno Federal.

## 2. EDITORIAL DEL "SÜDDEUTSCHE ZEITUNG".

**El núcleo europeo, con segundas intenciones.**

---

*Winfried Münster.*

En la dudas se instaurará el núcleo europeo propugnado por Wolfgang Schäuble. Los diputados de la Unión en el Parlamento Federal han recibido, es cierto, por sus "Reflexiones sobre la Política Europea" críticas de todos los rincones de la Unión Europea, incluso de Francia, siendo las más acerbas las de su socio de coalición, la FDP. Sin embargo, un análisis más minucioso pone de manifiesto que los gobiernos en funciones, tanto en París, como en Bonn, están de acuerdo y decididos.

Los políticos responsables de Francia, hasta llegar al Jefe del Estado François Mitterrand, han puesto en las últimas semanas a debate, en esta cuestión, exactamente lo mismo que los reprendidos parlamentarios de la Coalición: buscan socios que estén dispuestos a aliarse para una defensa común y en una unión monetaria. Los franceses y los alemanes contemplan la "Europa de las diferentes velocidades" -una Europa cuyos estados miembros van desprendiéndose, dentro de la Comunidad de su soberanía nacional a un ritmo y en una medida diferentes- unánimemente como un problema que se asemeja a la cuadratura del círculo, a saber ¿cómo pueden seguir

---

consolidándose la cohesión interna y el poder de decisión de la Unión Europea si al mismo tiempo ésta tiene que ampliarse?

Lo que ha hecho distanciarse a los franceses del documento de Schäuble ha sido simplemente su falta de tacto al mencionar, ya por adelantado, para su núcleo europeo, a cinco estados miembros y, en cambio, excluir, de momento, a todos los demás. Esto es precisamente lo que ha exasperado a los otros. Una Europa de "geometría variable", de "círculos concéntricos" (alrededor de un núcleo compacto) o como pueda todavía denominarse, una Europa así, en cambio, no les asusta, porque desde hace ya más de veinte años es una realidad.

El viejo sueño de la Unión Monetaria es el que ha dado el impulso. En 1972, después de quebrarse el sistema universal de tipos de cambio fijos, nace la "serpiente monetaria" europea, una unión cambiaría en la que al final sólo quedaron los países de la CE con monedas fuertes. Seis años más tarde la Comunidad, prácticamente en bloque, se muda al apartamento de lujo del "Sistema Monetario Europeo" (SME). Pero, de nuevo, a algunos miembros les resulta demasiado caro seguir en él, porque es condición indispensable una sólida política financiera y monetaria.

En el Tratado de Maastricht los doce socios de la Comunidad no sólo dan finalmente su bendición oficial a la Europa monetaria, sino que también aceptan una condenable Europa "a la carte" en la que cada país de la Unión Europea es libre de elegir en qué campos de la política europea desea colaborar en Bruselas: Gran Bretaña se ha excluido de la "Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores" y Dinamarca ha querido que se le confirmara, mediante un protocolo, que en ningún caso participaría ni permitiría que se la atara a una futura política de defensa.

De todas formas, Maastricht ha consagrado un derecho extraordinariamente importante que franceses y alemanes quieren negar a aquéllos que no pueden o no quieren pertenecer a su núcleo europeo: el núcleo se decide por todos, incluso por aquéllos que permanecen fuera, o no se forma. El Primer Ministro Major, por ejemplo, no tiene nada que objetar contra una Europa en la que hubiera varias clases, ni siquiera se opone a que su país quedara clasificado en la segunda clase. Sin embargo, reclama el derecho de veto contra la primera división.

En cambio, franceses y alemanes no estarían dispuestos a que en el momento decisivo Londres decidiera sobre el núcleo europeo. Y es que para ello es demasiado fuerte el interés de ambos. Alemania necesitará todavía de mucho apoyo cuando proliferen las demandas de sus vecinos del Este de Europa. Ciertamente que una parte de la carga se podrá descargar sobre la Unión Europea o incluso sobre los Estados Unidos. Pero la ayuda que verdaderamente cuenta sólo puede venir de Francia. Es la que llegará antes y seguramente sólo cuando ambos países vecinos hayan formado con credibilidad una comunidad de destino. El precio que Alemania deberá pagar por ello es la Unión Monetaria.

El problema con el que los alemanes se ven confrontados en el Este es el que Francia tiene en el Norte de África. Más allá ve en el núcleo europeo la primera etapa hacia la condición de potencia mundial europea cuya central de mando estaría previsiblemente en París. Además, los franceses buscan capital para satisfacer su ambición en los mercados de la alta tecnología. Por último, sería ingenuo no suponer que ambos, franceses y alemanes, tienen, además, segundas intenciones. Sus propias preocupaciones son mientras tanto tan importantes que ya no quieren



comprometerse por los pobres socios de la Unión Europea. El núcleo europeo ofrece la posibilidad de escabullirse un poco.

Pero entonces surge la amenaza del conflicto con el resto de la Unión Europea y cabe preguntarse si con un núcleo europeo no se introduciría en la Comunidad el germen de la discordia, es decir, si no surgirían "de facto" nuevas fronteras. El Canciller ha dicho que, sin embargo, su pauta es eliminar fronteras. Posiblemente todavía no ha terminado de meditar a fondo su Europa.

### 3. EDITORIAL DEL "FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG".

#### La convergencia del Sur.

---

*Wolfram Weimer*

Españoles y portugueses se niegan naturalmente a ser europeos de segunda. De ahí las protestas contra el plan Schäuble. Las nuevas nociones difundidas por los alemanes sobre el núcleo europeo han resucitado viejos temores en el Sur. Igual que, a propósito de la ampliación de la Unión Europea con los países escandinavos y Austria, también ahora cunde la sospecha de que un club de ricos europeos del Norte quieran con la Unión Monetaria aislarse del resto. Ahora bien, han desaparecido la protesta airada contra el paternalismo de los estados nórdicos, la aprensión por la pedantería francesa, ese fastidio por el dictado del Banco Federal Alemán. En el camino hacia un Maastricht, Segundo Capítulo, prolifera el pragmatismo.

Hay varios motivos para ello. Por un lado, los ibéricos no creen que un número suficiente de estados pudiera cumplir en plazo previsible los criterios de convergencia de Maastricht. Y mucho menos de aquí a 1997. ¿Por qué preocuparse, pues, hoy por la Unión Monetaria? Por otra parte, las sustanciosas dádivas, por importe de miles de millones, procedentes de los cuernos de la abundancia de los fondos estructurales de Bruselas calman algún que otro complejo de inferioridad. En los próximos cinco años España recibirá u día tras otro unos 30 millones de DM en ayudas. Así se puede resistir también en el tren europeo de segunda velocidad, mientras ello no suponga una clasificación permanente.

El momento decisivo para el pragmatismo del Sur es naturalmente puro conocimiento de sí mismo. Justo en el momento en que se dan a conocer los planteamientos de Bonn sobre la Europa flexible de diferentes velocidades, España y Portugal se despiden de forma oficiosa del círculo de países que hasta 1997 quieren cumplir todos los criterios para la Unión Monetaria. Lo que casi simultánea y oficialmente se aprueba estos días en Madrid y Lisboa bajo el término clave de "plan de convergencia" se aproxima a una sensación. Sigilosa y silenciosamente renuncian los ibéricos a sus ambiciones, hasta hace poco proclamadas a todos los vientos, de estar a toda costa presentes en la primera ocupación de la casa monetaria común. Pueden decir lo que quieran, pero el plan de convergencia no tiene otra lectura.

En realidad, los españoles y los portugueses han aceptado ya, por lo menos en lo que se refiere a la Unión Monetaria, la Europa de distintas velocidades o de geometría variable ahora en discusión. La bruma diplomática se disipa, pues, por si misma por los imperativos del plan de

Maastricht al hacer éste exactamente perceptible para todos los países miembros de la Unión Europea la Comunidad de dos clases, digan lo que digan los países económicamente más débiles en declaraciones oficiales sobre la idea de las distintas velocidades, de la teoría del núcleo o de la noción de una geometría variable.

Naturalmente que el descubrimiento de la segunda velocidad tiene también para el Sur sus atractivos. Crea márgenes de maniobra para la actuación en el campo de la política económica de acuerdo con los propios conceptos. Así España, en lugar de comprimir lo más rápidamente posible el endeudamiento del Estado por debajo de la cota de Maastricht del 60% del Producto Social Bruto, prefiere ahora conceder a sus empresas exoneraciones fiscales vencidas hace tiempo. El Gobierno español considera más importantes para los años próximos el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo que la experiencia comunitaria del cumplimiento de los criterios presupuestarios. De esta forma la subsidiariedad adquiere de pronto prioridad con la tan vituperada Europa de las dos velocidades. Con una tasa de desempleo de aproximadamente el 20%, esto tiene sentido. Porque el Ministro de Economía Pedro Solbes vende en su propio país el plan de convergencia con la consigna de que se van a crear con ello un millón de puestos de trabajo.

La reflexión acerca de la propia velocidad no significa naturalmente que España y Portugal quieran desplazarse hacia la vía muerta europea. Europa sigue siendo el gran objetivo. Claro que ya sin el ímpetu febril de los años ochenta, sino con una conciencia más fría, meditada y moderada. España había creído todavía hace dos años, con el primer plan de convergencia, que antes de 1997 se podrían superar sin dificultades los obstáculos para clasificarse. Ahora el Gobierno de González tiene que reconocer que fue demasiado optimista. Durante la recesión ha sido sobre todo el endeudamiento del Estado el que ha aumentado claramente, en concreto, desde el 53% al 64% del Producto Social Bruto. Pero también la tasa de inflación está, con casi el 5%, todavía por encima de la media de la Unión Europea. La experiencia del primer plan de convergencia permite a los políticos de Madrid enfrentarse de forma más precisa con la verdad y concluir que el país todavía no está maduro para la Unión Monetaria.

Después de décadas de aislamiento, del paso a la democracia y finalmente de la eufórica entrada en Europa se generaliza ahora en España el desencanto. El sazonado conocimiento de sí mismo es al tiempo un primer paso hacia la recuperación. La lucha contra la inflación no es ya una virtud optativa secundaria, sino un objetivo tomado en serio. La política monetaria de los bancos de emisión de España y Portugal se fundamenta en criterios de política de estabilidad. Casi a diario publican los medios de comunicación listas con el "ranking" reflejando los éxitos en materia de estabilidad en la Unión Europea. Hay deseos de dejar de figurar de una vez por todas en los puestos últimos de la relación.

Las reacciones que ha habido en España y Portugal al ejercicio mental de los alemanes sobre Europa pueden contener una enseñanza, la de que, contra la idea de una geometría variable, pueden plantearse objeciones por parte de aquellos países a los que en estos ejercicios se envía a la segunda división. Si se trata de formas concretas de integración -por ejemplo, de la Unión Monetaria- entonces se someterá a consideración en las capitales si verdaderamente sería tan malo sustraerse por algún tiempo a esta o a aquella obligación, por ejemplo, en la política presupuestaria.

#### 4. EL DOCUMENTO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE LA CDU/CSU.

Los que siguen son los párrafos fundamentales de este texto, que abarca diecisiete páginas, tal y como lo reproduce el *"Frankfurter Allgemeine Zeitung"*.

\* \* \*

"El desarrollo institucional ulterior de la UE a través de la conferencia gubernamental de 1996 debe basarse en los siguientes principios:

El objetivo ha de ser el fortalecimiento de la capacidad de movimientos de la UE y su estructuración democrática y federal.

A tal efecto, es necesario responder a la cuestión constitucional básica -¿quién hace qué?- en un documento de apariencia constitucional que en un lenguaje claro delimite las competencias de la UE, de los estados nacionales y de las regiones y defina los fundamentos ideales de la Unión.

Este documento deberá orientarse por el modelo de una organización federal del estado y por el principio de subsidiariedad (...).

Tienen que reformarse todas las instituciones existentes, el Consejo, la Comisión, la Presidencia y el Parlamento Europeo (...). Las reformas se deberán basar en nociones de nueva ponderación de las instituciones, según las cuales el Parlamento Europeo se vaya desarrollando paulatinamente para convertirse en un legislador en pie de igualdad con el Consejo, según las cuales el Consejo asuma -junto a otros cometidos, sobre todo en el ámbito intergubernamental- funciones de una segunda cámara y la Comisión, rasgos de gobierno europeo.

Junto al aumento de eficacia, la democratización debe recibir reconocimiento como principio rector de todas las reformas (...) Aplicada al Consejo, la democratización significa el mejor equilibrio entre el principio de equivalencia fundamental de todos los países miembros, por un lado, y el de la proporcionalidad entre la ponderación de los votos y la cifra de población, por otro.

El desarrollo institucional ulterior debe combinar coherencia y consistencia con elasticidad y flexibilidad.

Las instituciones de la Unión deben desarrollarse de forma que sean lo suficientemente flexibles para compensar las tensiones naturales en una Comunidad que abarca desde el Cabo Norte hasta Gibraltar, lo suficientemente diferenciadas para tener en cuenta la distinta capacidad (y voluntad) de integración y, por otro lado, lo suficientemente sólidas para fortalecer la capacidad de actuación de la Unión frente a desafíos excepcionalmente importantes.

A estos efectos debería sancionarse e institucionalizarse lo más posible por el Tratado de la Unión o por el nuevo documento de apariencia constitucional el método de la 'geometría variable' o de las 'varias velocidades', ya que en otro caso el método quedaría limitado a la cooperación

intergubernamental y podría promover tendencias de una 'Europe a la carte'. En este contexto se debe tener en cuenta también la cuestión de si el principio de unanimidad del artº N del Tratado de Maastricht se sustituye, para modificaciones del Tratado, por un quorum todavía a determinar de forma más precisa. Lo decisivo es que los países, que en su cooperación y en la integración quieran y estén en disposición de avanzar más que otros, no puedan ser bloqueados por los derechos de veto de otros miembros.

La elaboración de un método flexible de integración, -tal y como está ya previsto para la Unión Monetaria en el Tratado de Maastricht y con el Acuerdo de Schengen se practica ya fuera del Tratado- parece tanto más necesaria cuanto que, a propósito de las negociaciones de adhesión de los países de la EFTA, las dificultades de un desarrollo institucional ulterior en el sentido descrito son extraordinariamente grandes desde luego con todos los actuales miembros de la Unión y probablemente no serán menores con los futuros miembros (...)

Por ello, junto al aumento de la eficacia del procedimiento de decisión y de la democratización de la formación de la voluntad de la Unión, debe seguir consolidándose el núcleo consistente de los países orientados hacia la integración y con voluntad de cooperación. A él pertenecen en estos momentos cinco a seis países. El núcleo no puede ser cerrado, debe, en cambio, estar abierto para cada miembro que quiera y esté en disposición de responder a sus exigencias.

El núcleo fuerte tiene como misión oponer a las fuerzas centrífugas de una Unión, que va aumentando de tamaño, un centro sólido para así evitar el distanciamiento progresivo entre un grupo sudoccidental propenso al proteccionismo, en cierto modo dirigido por Francia, y otro grupo nororiental más bien inclinado al comercio internacional libre, capitaneado en alguna medida por Alemania.

A este fin, los países del núcleo fuerte no sólo deben participar naturalmente en todos los ámbitos de la política sino, más allá de esto, actuar conjuntamente, con una orientación claramente más comunitaria que otros y presentar iniciativas colectivas para contribuir al desarrollo ulterior de la Unión. Por esta razón, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos deberían estar más presentes en la cooperación franco-alemana, cuanto más que teniendo en cuenta que los Países Bajos han revisado su antigua actitud de escepticismo con respecto a la imprescindible función de motores que tienen estos dos países. La cooperación del núcleo de países debería extenderse sobre todo a los nuevos campos de la política que con el Tratado de Maastricht se han añadido al de Roma.

También en el ámbito monetario existe ya el sólido asentamiento del núcleo fuerte de los Cinco. Son los que antes responden (juntamente con Dinamarca e Irlanda) a los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht. La importancia de esto deriva de que la Unión Monetaria constituye el núcleo consistente de la Unión Política (y no, como se entiende a menudo en Alemania, un elemento adicional de integración que figura junto a la Unión Política). La Unión Monetaria dentro del marco previsto, probablemente existirá -en correspondencia con la alternativa contenida en el Tratado de Maastricht- de momento sólo en un círculo reducido y, en un círculo reducido, sólo se dará cuando el núcleo fuerte de los Cinco prepare esta Unión sistemáticamente y con decisión. (...)

El grupo del núcleo europeo tiene por principio que acreditar ante todos los miembros de la UE -sobre todo ante el miembro fundador Italia, pero también ante España y naturalmente ante

Gran Bretaña- su disposición absoluta a incluirlos en él tan pronto hayan resuelto determinados problemas y en la medida en que su disposición sirva para comprometerse en el sentido descrito. La formación de un núcleo europeo no es un fin en sí mismo sino un medio para hacer compatibles entre sí objetivos en realidad contrapuestos, como son la profundización y la ampliación. (...)

El núcleo del núcleo fuerte lo constituyen Alemania y Francia. Han sido desde el comienzo del proceso europeo de unificación su motor. Su relación especial se encuentra sometida a prueba porque las antes citadas diferenciaciones de intereses y de planteamientos y, con ello, las causas de una tendencia al desarrollo divergente se hacen también patentes justamente en su relación mutua. En Francia existen temores de que la ampliación por el Norte (y con más razón la ampliación con Austria) y más tarde la ampliación por el Este conduzcan a un conglomerado inconsistente en el que Alemania podría experimentar un crecimiento de poder decisivo y asumir así la posición central. Por eso tiene tanta importancia para Francia la cuestión de la -previa- ampliación.

Después de la reunificación de Alemania y -lo que es más importante en este contexto- después de haberse recuperado el Este como espacio de actuación para la política exterior alemana y siendo el campo de maniobra para Alemania el mismo que para sus socios occidentales, se plantea la vieja cuestión de la incorporación del poder de Alemania a la estructura europea con arreglo a la importancia que le corresponde.

Precisamente para las relaciones germano-francesas es necesario calificar claramente esta problemática a fin de evitar malentendidos y recelos.

La respuesta debe consistir, de momento, en la advertencia, también importante para Alemania, de que para los vecinos del Este (igual que asimismo ya para los países de la EFTA) la voluntad de adhesión a la UE descansa, en medida no despreciable, en el deseo de evitar una dependencia demasiado grande con respecto a Alemania. Pero esto sólo se puede conseguir en una Comunidad que sea más que una zona de librecambio.

Naturalmente que es decisivo que Alemania demuestre con su política que sigue invariablemente, y precisamente ahora, fiel al objetivo de una Europa fuerte, operativa e integrada. (...) Esta prueba debe contenerse en propuestas que deben impulsar el desarrollo posterior institucional y político de la Unión antes de que se llegue a una nueva ampliación -pero estas propuestas también deben tener lugar con vistas a la futura ampliación. (...)

Las propuestas para la formación de un núcleo europeo y para la intensificación de la cooperación franco-alemana no suponen que se abandone la esperanza de que Gran Bretaña asuma su papel en el 'corazón de Europa' y, con ello, en su núcleo. Están más bien dictadas por el convencimiento de que el decidido desarrollo ulterior de Europa es el mejor camino para influir positivamente en el proceso de clarificación de la relación entre Gran Bretaña y Europa y en su voluntad para participar en futuros pasos hacia la integración.

La incorporación de Polonia, de las Repúblicas Checa y Eslovaca, de Hungría (y Eslovenia) a la UE debe tener lugar -con respecto a las medidas aquí propuestas, es decir dependiendo de su realización, pero también como su objetivo- en torno al año 2000.

Ya la perspectiva cierta de ser miembro de una UE y, con más razón, sin embargo, la adhesión, son con mucho más adecuadas para promover el desarrollo económico de estos países de lo que podría serlo cualquier ayuda desde fuera (...)

## ULTIMAS NOTICIAS SOBRE LA RECUPERACION ALEMANA

---

En las secciones económicas de la prensa en lengua alemana -en particular, como es obvio, en la de Alemania- han venido sucediéndose en las últimas semanas del verano informaciones y comentarios dedicados a los datos recientes relativos a la coyuntura económica en este país y a su, al parecer, indiscutible recuperación. Para evitar abrumar al lector con un farrago de textos, le ofrecemos sólo, convenientemente extractados, los últimos informes contenidos en las fuentes de más relieve.

### La exportación, motor de la recuperación.

En los ciclos coyunturales de las pasadas décadas han sido las inversiones en equipos y la exportación las que, después de una recesión, han impulsado en Alemania la marcha ascendente de la economía. En esta ocasión sucede lo mismo.

La mejoría de las exportaciones se ha puesto ya de manifiesto a finales de año. Concretamente en el otoño de 1993 se registra una tendencia ascendente. El alza en las entradas de pedidos data incluso de comienzos de dicho año. Se cifra, en el primer semestre de 1994, en un 13%. Una consecuencia de esto es el incremento de los suministros ya que la exportación de los cinco primeros meses del año en curso ha sido, en términos reales, un 10% más elevada que en el mismo período del año anterior. En este lapso de tiempo se duplica el excedente de la balanza comercial, que pasa a ser de 29.000 millones de DM.

De acuerdo con la encuesta realizada entre las cámaras alemanas en el extranjero por el Consejo de Cámaras de Industria y Comercio alemán, en 1994 las empresas alemanas tienen buenas posibilidades de mejorar su posición competitiva en los mercados mundiales. Por otra parte, el "test" sobre la coyuntura del Instituto IFO señala que se ha reforzado la reanimación de la economía mundial desde comienzos del año. Después de la expansión que se mantiene desde hace tiempo en los Estados Unidos, se registra ahora, también en la Europa Occidental, una clara mejoría de la coyuntura. Se califica de dinámico el desarrollo que está teniendo lugar en Latinoamérica y en el Pacífico asiático. Las expectativas también son buenas en Japón.

En cuanto a Estados Unidos, parece que, por primera vez desde hace veinte años, la recuperación no tiene como base el consumo, sino las inversiones. Para la Unión Europea la Oficina Estadística Eurostat ha detectado signos alentadores en lo que se refiere a la evolución de la producción industrial.

En conclusión, son buenas las posibilidades de que la exportación vuelva a crecer con fuerza en Alemania en el presente año. Las estimaciones giran en torno a un incremento real entre el 5%

y el 8%. Después de una reestructuración que ha ido acompañada por el éxito, se espera que incluso haya más oportunidades también para las empresas del Este de Alemania.

### **El mensaje del ministro federal alemán de economía.**

Poco antes de terminar Agosto, el Ministro alemán de Economía Rexrodt se ha manifestado sobre la situación de la coyuntura más o menos en los siguientes términos.

Este año la economía progresará, en el conjunto de Alemania, en torno a un 2%, hasta un 2,5%. Esto es un punto porcentual más de lo que se había pronosticado en el Informe Económico Anual en Enero y significa que la economía se encuentra claramente en expansión. Igualmente podría mejorar la previsión para el año próximo, que se había situado en el 2,5%, y ello siempre que siga evolucionando positivamente el entorno económico global en Europa y en los países de más allá del Atlántico. También es favorable la tendencia de la inflación. En el Oeste del país ha caído ya por debajo del 3% y en el Este no está muy lejos de esa tasa.

Los efectos sobre el desempleo van siendo patentes. En 1994 habrá en todo el territorio 3,7 millones de parados. Esto es mucho, pero menos que el pronóstico de 4,5 millones de la primavera. El año que viene habrá un descenso generalizado. Para seguir impulsando la expansión la política económica debe concentrarse en el mercado de trabajo. Tampoco hay que olvidar las medidas de carácter fiscal.

Las favorables expectativas se confirmarán aun a pesar de las incertidumbres que derivarán de la subida de los tipos de interés del mercado de capitales en todo el mundo y de la debilidad del tipo de cambio del dólar. Y ello por las favorables expectativas que reinan en el ámbito empresarial, por la mejoría del entorno económico y de las condiciones marco -debe citarse aquí la feliz conclusión de la Ronda del GATT- y por la racionalidad que prevalece en las negociaciones para la conclusión de convenios salariales.

Hay que destacar que la expansión alcanza también a los estados federados del Este. Allí la construcción ha registrado en Abril y Mayo un 30% más de pedidos que un año antes y la industria transformadora, un 14,5%. Si a principios del año se esperaba un crecimiento del PIB del 6% al 8%, ahora hay que contar con un incremento del 10%.

Para la prensa, en sus comentarios, las manifestaciones del Ministro son justificadamente optimistas. Sin embargo -se señala- no hay tampoco motivo para una euforia desbordada, dado que últimamente sólo han mejorado marginalmente los supuestos para un crecimiento vigoroso con efectos positivos sobre el empleo. La coyuntura interior está todavía alimentada, sobre todo, por la demanda exterior en algunos sectores y la demanda interior, tanto en el campo de los bienes de inversión, como en el de los de consumo, deja mucho que desear aún. No es probable que cambien demasiado las cosas en este punto, por lo que el grado de utilización de capacidades productivas tardará aún en acercarse a aquel nivel en el que los empresarios empiezan a pensar en nuevos puestos de trabajo. Esto lo sabe Rexrodt y es por ello que, por precaución, limita su optimismo, en materia de empleo, al año 1995.

### **El informe de la OCDE sobre la economía alemana.**

Destacamos los extremos principales del informe correspondiente al año en curso presentado por la OCDE sobre Alemania.

La economía sigue avanzando en sentido ascendente. Aunque es justo reconocer los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal en favor de la estabilidad, quedan muchas tareas pendientes en el campo de la desregulación y de la flexibilización.

El PIB crecerá este año seguramente un 1,8% y en 1995, un 2,6%. La tasa de inflación seguirá descendiendo y a mediados del año próximo será previsiblemente de menos del 2%. Los impulsos que recibe la coyuntura provienen, en particular, de las exportaciones y de la demanda industrial, pero menos del consumo interior.

El crecimiento que se está registrando no tendrá efectos inmediatos sobre el persistentemente elevado desempleo. La tasa de paro para toda Alemania se mantendrá este año y el siguiente en torno al 10%. En la parte occidental de Alemania debe estar alrededor del 8,4% y en los estados federados del Este, cerca del 16,8%. El año que viene se incrementará ligeramente hasta llegar al 16,9%. El punto de inflexión se alcanzará a comienzos de 1995 con 3,8 millones de parados.

El elevado desempleo es una amenaza para el desarrollo de la demanda de consumo. La tasa de ahorro para toda Alemania seguirá retrocediendo desde un 11,3% este año hasta un 11,1% en 1995. A principios de los noventa esta tasa era, para la Alemania Occidental, del 14%.

Podrían constituir un peligro para la exportación, aunque ello tampoco es muy probable, los tipos de interés en crecimiento a nivel internacional. Más bien sucede que en Alemania, debido al esperado retroceso de la inflación y a la debilidad del consumo, hay un cierto margen para reducirlos más todavía.

### **Informe mensual sobre la Coyuntura del "*Frankfurter Allgemeine Zeitung*".**

Ni los escépticos discuten ya en Alemania que haya expansión. La demanda de bienes de inversión y el consumo privado, la producción y el grado de utilización de las capacidades productivas evolucionan a un ritmo satisfactorio. El clima es, en general, optimista y el Ministro de Economía ha retocado al alza -al 2,5%- el pronóstico de crecimiento para 1994. En Enero se hablaba para toda Alemania del 1,5%. El año que viene, según el Ministro, las cosas todavía pueden ir mejor.

También en el Este de Alemania la marcha de la economía es más favorable de lo que se esperaba. El PIB aumentará en un 8% a 10%, según Rexrodt. Ya a finales de Julio el Presidente del Comité de Expertos había hablado de posibilidades de una larga expansión en el conjunto de Alemania, una expansión que podría prolongarse hasta el final de la década.

En cambio, el Instituto IFO de Munich es algo más cauto. La economía no crecerá este año más de un 2%. También es menos optimista que el Ministro el Instituto Alemán de Investigación Económica de Berlín. Su previsión para el Occidente de Alemania es de estancamiento a nivel alto; ahora bien la expansión en el Este persistirá. Ya en el informe de primavera de los seis



institutos de investigación económica el Instituto de Berlín había adoptado un punto de vista mucho más escéptico que los demás, si bien ha tenido que revisarlo después.

A pesar de todos los síntomas favorables, muchos no quieren creer que han quedado atrás los tiempos de la recesión. La Federación de Sindicatos habla de triunfalismo y de que el crecimiento se debe sólo a la demanda de exportación.

Lo cierto es que no todos los datos permiten concluir que hay expansión. La situación en el mercado laboral es desoladora y no mejorará tan rápidamente. La debilidad de la demanda y el grado, en descenso, de la utilización de capacidades ha obligado a las empresas a reajustes de plantilla que han llevado finalmente al zócalo de desempleo que ya no desaparece ni en el punto culminante de la coyuntura. De todas formas, el mercado laboral también se beneficiará de la recuperación, aunque con un retraso de unos tres trimestres. Según los institutos, la situación del mercado de trabajo empezará a mejorar en la segunda mitad del año.

En distinto grado han participado los sectores de la mejoría. El de la construcción de maquinaria informa de que en Junio ha conseguido un 26% más de pedidos. La industria del automóvil produce más, en comparación con el muy bajo nivel del año pasado, aunque en este sector no ha continuado la situación de pedidos de la primavera. En la industria química del Oeste del país las ventas se incrementan a un ritmo mayor. En cambio, en la industria eléctrica no se espera una reanimación importante hasta el año que viene. En la industria textil y de la confección han seguido cayendo la producción y el empleo y este año los resultados serán probablemente peores.

En junio la cartera de pedidos ha mejorado sustancialmente. En la industria transformadora del Oeste las entradas de pedidos aumentan un 2% en un mes globalmente, (un 3,5%, las del extranjero y un 1,5%, las del interior). Mediado este año, la industria alemana ha recibido, en total, un 8,7% más de pedidos que en Junio de 1993. También ha seguido subiendo la producción industrial alemana occidental. En el Este, el nivel de producción en Mayo es casi el 20% más elevado que doce meses antes. Según el "test" coyuntural del Instituto IFO, las empresas industriales dan cuenta de un grado de utilización de capacidades más alto y que a mediados de año era del 82%.

#### **Informe mensual sobre la coyuntura del "Suddeutsche Zeitung".**

El balance de medio año de evolución de la economía alemana puede exhibirse sin duda a todos los vientos. Ha superado las expectativas de casi todos los que han hecho pronósticos sobre la coyuntura y ante la previsible persistencia de la tendencia al alza en el otoño promete alcanzar un resultado anual que hará desaparecer las huellas de la recesión. En los primeros seis meses el PIB se ha incrementado, en términos reales, en un 2,8%. La contribución por debajo de la media del antiguo territorio federal ha sido del 2,2%, mientras que los nuevos estados federados han aportado el 8,9%, debiéndose tener en este caso en cuenta la base más baja. Por muy vistosas que sean estas cifras, la expansión deja todavía mucho que desear en su estructura.

Resultan claras las luces y las sombras de esta evolución a lo largo de la primera mitad del año si se examinan más detenidamente los distintos agregados. Como motores del crecimiento han destacado claramente la exportación y la construcción. La primera ha avanzado un 5,3%, en comparación con el mismo período del año anterior. Con ello, se confirma que la República

---

Federal se está beneficiando de la coyuntura en fase más avanzada de crecimiento de otros países de Europa y de Ultramar. La economía de la construcción ha podido progresar en términos reales, un 8,1%, lo que se ha debido ante todo a la construcción de viviendas. En cuanto a las demás magnitudes clave, el consumo privado ha aumentado en un 1,8%, el consumo público, en un 0,2%, lo que prácticamente supone estancamiento, y, en cambio, las inversiones en equipos han disminuido en el 2,6%.

Por lo que se refiere a la estructura de la evolución económica en este período, es evidente que, por el momento, se trata todavía de una expansión tambaleante. Ciertamente, mientras tanto, es suficiente que la economía de la construcción y la exportación sean los motores de la coyuntura, pero ello no basta para un crecimiento sostenido. Son sobre todo la actividad inversora interior, pero también el consumo privado los que tienen que avanzar. Sin embargo, no es en el futuro inmediato ocurra sin más en ambos sectores. En el caso de las inversiones en equipos, actúa de freno el que, aunque la carga de las empresas haga progresos -según el Instituto IFO era en Junio del 82,3% en promedio- se esté todavía por debajo del umbral más allá del cual las empresas deberían ampliar ya ineludiblemente sus capacidades. A su vez, el crecimiento del consumo privado registrado en el primer semestre ha sido financiado, prácticamente en su totalidad, a costa del ahorro. En este terreno tampoco es fácil que haya un crecimiento sustancial.

Lo que no encaja en el panorama de la coyuntura interior descrito es el aumento de los tipos de interés. En el mercado de capitales, los a largo plazo se han incrementado en más de dos puntos porcentuales desde el mínimo que habían registrado hacia finales de 1993. Si bien los intereses no juegan necesariamente un papel dominante en el cálculo de inversiones, no dejan, sin embargo, de ser una magnitud importante. Pero esto significa que es manifiestamente delicado que una economía se vea confrontada, nada más iniciarse sus esfuerzos en pro de la recuperación, con tipos de interés que, en realidad, se ajustarían más bien a la fase de alta coyuntura en la que se trata de combatir prematuramente los fenómenos de recalentamiento.

Todo esto lo sabe el Banco Federal, pero en la situación actual tiene las manos atadas. Los mercados de capitales europeos, y con ello también el mercado alemán, van a merced de Wall Street donde cada información mensual sobre parados o pedidos en la industria alimenta temores inflacionistas y provoca nuevas olas de tipos de interés. La esperanza puesta de manifiesto hace todavía poco de poderse desvincular de los acontecimientos en los Estados Unidos ha resultado ser ilusoria. Por ello, el Banco Federal, que de todas formas lo único sobre lo que puede influir de forma directa es el tipo de interés a corto plazo, ha de contemplar impotente cómo salta de cima en cima, dificultando enormemente la reanimación de la coyuntura interior.

Pero esto sería deseable, porque los efectos sobre el mercado laboral de la expansión que ha tenido lugar hasta el momento son bastante poco satisfactorios. Se dice, en definitiva, que la cifra de parados ha disminuido en Agosto con respecto a Julio en unas 70.000 personas, pasando a 3,63 millones (2,53, en el Oeste y 1,10, en el Este), pero que está todavía sustancialmente por encima del nivel del año pasado.



# TEMA DEL MES

---

LA NUEVA POLITICA ECONOMICA ESPAÑOLA Y EL INFORME DEL BANCO MUNDIAL

*Juan Velarde Fuertes*

*En estos días, se celebra en Madrid la Asamblea del Fondo Internacional y el Banco Mundial, y se conmemora el cincuenta aniversario de los Acuerdos de Bretton Woods.*

*Con esta ocasión, se ha editado un libro colectivo, coordinado por Manuel Varela Parache, para sumarse a esta conmemoración. Dentro de él, hay una parte que se refiere a la relación entre el cambio de orientación experimentado por la economía española entre 1959 y 1962 y las instituciones de Bretton Woods. En esta parte, se incluye un excelente trabajo del profesor Juan Velarde Fuertes en torno al Informe del Banco Mundial sobre la economía española, de 1962.*

*"Cuadernos de Información Económica" ha querido sumarse a las celebraciones publicando, en su sección "Tema del Mes", con la autorización de los editores del libro colectivo citado, este trabajo del profesor Velarde, en el que el autor, siguiendo sus notas de entonces, rememora parte del proceso de elaboración del Informe, nos da idea de la repercusión pública que tuvo y se reafirma en algunas críticas al mismo ya publicadas por él con ocasión de su presentación.*

## LA NUEVA POLITICA ECONOMICA ESPAÑOLA Y EL INFORME DEL BANCO MUNDIAL

---

*Juan Velarde Fuertes*

**P**ara toda una generación de economistas españoles, siempre será un honor "haber estado allí". Ese adverbio de lugar indica la España que, a partir de 1957, con la ruptura de 1959, el Plan de Estabilización, más la ratificación de 1962 con el Informe del Banco Mundial, dio un giro absoluto en su rumbo en la historia económica. El viraje proteccionista de 1875 tiene su contrapunto precisamente en este otro viraje aperturista. Ahora, treinta y dos años después, conviene volver a contemplar a ese viejo conocido de todos los economistas españoles que fue el Informe del Banco Mundial. Desde un punto de vista personal, creo que debo hacerlo en tres apartados. El primero, con la noticia del papel de la Comisión Consultiva que trabajó este Informe, y no sólo este Informe, a lo largo de 1962. Voy a procurar establecer, en relación con esto poco más que una serie de puntualizaciones cronológicas y ambientales. El segundo apartado será la revisión de mi trabajo *Política de desarrollo (Aspectos generales)* que, como comentario al Informe, publiqué en el volumen colectivo *El desarrollo económico de España. Juicio crítico del Informe del Banco Mundial*, dirigido por Enrique Fuentes Quintana (Revista de Occidente, Madrid, 1963) (1). El tercero, más ambicioso, lo titularé *Nueva lectura del Informe del Banco Mundial*. Pretendo con este apartado, al final ya del siglo XX, contemplar de qué modo nos enseña, y nos enseñó, de manera permanente, este Informe cuestiones de economía y cómo orientó nuestra política económica (2).

### La Consultiva y el Informe.

Dentro de nuestras *Memorias* sobre aquellos años, algunos tendremos que registrar, aparte de análisis sobre nuestra economía que, una y otra vez ratificaban, incluso ante nosotros mismos, que era, no ya importante, sino urgente e inexorable el tomar otra derrota, so pena de presenciar una catástrofe; de conferencias con masivas y apasionadas asistencias, donde predicábamos esta buena nueva; de editoriales, artículos y campañas de prensa, en *Arriba*, en *Información Comercial Española*; de cursos universitarios, unas reuniones semanales en la Presidencia del Gobierno.

El Comisario del Plan de Desarrollo Económico, Laureano López Rodó convocaría, a lo largo de 1962, a un grupo de estos beligerantes economistas para relatarles lo que tenía a bien de lo que sucedía en determinadas reuniones de la cumbre económica de la nación -incluida aquella parte del Consejo de Ministros a la que asistía, en virtud de su especial papel en nuestra Administración, de un modo paralelo a lo que, en las épocas de agobio y escasez de nuestra economía durante la II Guerra Mundial, sucedía con el Comisario de Abastecimientos y Transportes-, con objeto de escuchar la reacción de éstos, expuesta siempre de manera libérrima (3). Nos colocábamos alrededor de una mesa redonda de su despacho, cuya cabecera, sin embargo se distinguía porque se situaba en el lugar más cercano a un balcón y a los teléfonos. La habitación era más bien, en mi recuerdo, un tanto oscura, cargada cortinas, damascos,

alfombras, y, por tanto, levemente polvorienta. Todo esto era una muestra de austeridad, porque se empleaban muebles que habían servido en la Restauración, en la Regencia, en la Dictadura, en la II República, en la Guerra Civil. No había en aquellos gestos de esnobismo que, con alardes modernistas y costosos, intenta asombrar desde el poder, y que son siempre carísimos. No era un despacho de nuevo político rico, sino un inserto en la tradición burocrática española.

El 7 de febrero de 1962 había tomado posesión López Rodó como Comisario del Plan. Para que se comprenda el clima que respirábamos, añadiré que el 9 de febrero, dirigí, con Alfredo Cerrolaza, en el Colegio Mayor Menéndez y Pelayo, una sesión de un seminario sobre *La estructura de la empresa española y el Mercado Común*. Manuel Sánchez del Valle, su director, un colaborador muy directo de Torcuato Fernández Miranda, nos manifestó que procuraba orientar a este Mayor hacia el europeísmo. Me contó días después que, el 10 de febrero, al escuchar en el aparato de radio que en el comedor permitía a los colegiales -son postgraduados- estar al día la noticia del envío de la Carta de Castiella solicitando la apertura de conversaciones con la Comunidades, "estalló una ovación cerrada" (4). El 17 de febrero tengo anotado en mis *Libretillas*: "En *Información Comercial Española*, se publican, en su *Boletín Semanal*, mis declaraciones sobre *Mercado Común y Plan de Desarrollo*".

El 10 de marzo es nombrado Francisco Torras Huguet director del Instituto Nacional de Estadística, exactamente al cerrarse el II Congreso Sindical, que nos defraudó, al inscribirse esta reunión en la crisis de Giménez Torres. Había cesado éste como Secretario General de la Organización Sindical. Tengo anotado el 23 de febrero, como glosa de esta decisión: "Giménez Torres había planteado la desverticalización de los Sindicatos. Me lo explicó muy ilusionado en un almuerzo en Alabrasa. Parece que, al final, chocó con Solís. ¿Hubo otras influencias?"

Por aquellos días también tuvo lugar la estatificación del Banco de España. Anotaba yo el 17 de mayo de 1962, después de apuntar una serie de noticias sobre Leontief y su estancia en Madrid: "Como quien no quiere la cosa, el Banco de España está ya estatificado. Me asombra ver cómo esta obra de Navarro Rubio no ha provocado una oleada de polémicas. Había que estudiar despacio esto. Lo defendimos en el *Arriba* años y años, y al final ha salido. La ofensiva la iniciamos, con un par de artículos que, en *La Hora*, anónimos, publicamos Fuentes y yo. Olariaga, lo recuerdo, reaccionó ante aquellos artículos con una violencia tremenda. Creo que sospechaba... que yo no andaba lejos de ellos... En estas medidas debe haber estado muy próxima la mano de Sardá".

Finalmente el 13 de marzo encuentro la anotación de que viene con mi mujer y conmigo, en el tren de Barcelona, Fabián Estapé, "a la reunión que convoca Laureano (López Rodó) para mañana, para repasar el *Informe* de Sir Hugh Ellis-Rees, o sea, del Banco Mundial". Así comenzaron las reuniones de los miércoles con López Rodó, exactamente el 14 de marzo de 1962, con objeto de trabajar los borradores del citado Informe. Ese día anoto que a la primera reunión "asiste Tomás Galán, que habla con cierta prosopopeya, por la ventaja que tiene quien ha trabajado en el Banco Mundial. Están también Estapé, Alfredo Santos, Fuentes, Alcaide (Angel) y Paco Torras. La reunión, en el propio despacho de López Rodó. Tiene una amplia y espléndida mesa redonda, en torno a la que nos colocamos. Su secretaria, Margarita, nos facilita, incansable, fotocopias. Tarde se incorporó Juan Sardá. Al final, Laureano y Sardá se quedaron hablando en catalán". Más adelante asistirá también con regularidad José Angel Sánchez Asiain.

Miércoles tras miércoles continuaron las reuniones, con el centro del debate sobre este documento. El 16 de mayo, también de 1962, tengo anotado: "Mil bulos y rumores sobre la crisis. Se liga a la huelga del carbón. Solís se ha ido a Oviedo. López Rodó, preguntado por nosotros en la Consultiva, no soltó prenda. Ya tenemos el ejemplar completo del Informe del Banco Mundial. Discrepo de sus afirmaciones en muchas cosas. Otras eran ya sabidísimas, y estos sabios las redescubren como si fuesen cosa supernueva. Había que acudir a los Ellis-Rees y compañía para encontrarnos con cosas superadivinadas o superconocidas. Un italiano del equipo, Castagnola, al que me tocó atender, y que vivía como un rajá en el Hotel Wellington, descubría mediterráneo tras mediterráneo".

Al amparo de este trabajo se proponen más cosas. El 20 de junio de 1962 anoto: "En la Consultiva puntualizamos, a instancias de Estapé, cómo debe hacerse el desarrollo regional. Fabián -y a Laureano le parece bien- propone que una serie de puntos deprimidos sean objeto de fomento. Habla de Orense, Burgos, Zaragoza. Queda en redactar una nota. Se habla también de la edición del *Informe* del Banco Mundial, del que nos regalarán, dice Laureano, un ejemplar; el ascetismo en que vivimos convierte en extraordinario algo normalísimo".

Esa actitud crítica, acerba casi ante el trabajo de la Misión del Banco Mundial, la vuelvo a registrar el 9 de agosto. "He terminado de leerme, en multicopista, el *Informe* del Banco Mundial. Deben hacerse muchos reparos. Esa gente se enteró mal de las cosas, aunque alguna muy obvia la captó". Finalmente, la crónica de mis reacciones previas concluye en la anotación del 3 de octubre de 1962: "Consultiva. Bromean con mi viaje a Guinea (5). Laureano nos entrega ejemplares del Informe del Banco Mundial. A fuerza de leerlo, tiene poca novedad para nosotros". El 23 de noviembre de 1962 anoto: "Las reuniones que hemos tenido en Alcalá de Henares... han culminado en las medidas del Plan de desarrollo económico que comunica la radio que ha aprobado el Gobierno. La historia de enmiendas y raspaduras que concluye en este documento, probablemente no se escribirá, y es una pena". Pero esa ya es otra historia. No afecta al viraje aperturista, sino a lo que aconteció después. La Comisión Consultiva, por eso, se esfumaba.

El *Informe* del Banco Mundial apareció en español, en las librerías, en octubre de 1962. Coincidió con la publicación de *Sobre la esencia* de Xavier Zubiri. Ambos tomos se convirtieron, inmediatamente, y ante la sorpresa de más de uno, en unos superventas. La España que tenía algún interés por las cosas comprendió que el *Informe* suponía algo muy importante. Con acierto, señalaba Enrique Fuentes Quintana (6): "La noticia económica de 1962 en España la ha constituido el Informe de la Misión del Banco Mundial: ocho meses de larga espera, uno de febril traducción y tres de edición y venta ocupan un año. Estos hechos serían curiosidad de bibliófilo u ocupación de especialista erudito si el año 1962 no se hubiera cerrado con más de 20.000 copias vendidas y una demanda insatisfecha que, incluso, ha subastado gran número de los ejemplares que se le ofrecían. Que un informe de una Misión técnica y de materia económica alcance esta difusión ya es noticia de interés general. Constituye un hecho social digno de alguna reflexión que debe comenzar preguntándose el por qué de la ruptura violenta de este ensayo con el principio -desesperante y contundente- de toda empresa editorial en España decretada por la ley de la limitación del mercado de lectores..."

Huelgas, debate sobre Europa, reorganización del Banco de España, desarme arancelario, todo dentro de un clima de claro desarrollo económico, crean en 1962 una realidad económica y política de un sentido asombrosamente actual. En realidad, acababa de nacer la España que es hoy contemporánea. Estoy, en ese sentido, totalmente de acuerdo con Víctor Pérez-Díaz y Juan



Carlos Rodríguez cuando escriben (7): "El contexto político español se transformó de manera espectacular a mediados de los años setenta, cuando España se convirtió en una democracia liberal con todas sus consecuencias. Sin embargo, el clima político del país ya había estado cambiando durante los quince o veinte años anteriores a la transición democrática, y estos cambios habían tenido efectos significativos en las políticas socioeconómicas, la política laboral y las relaciones industriales... La transición política de mediados de los años setenta fue de la mayor importancia para áreas decisivas de la vida española, las instituciones políticas fueron transformadas por completo, y tuvo lugar un significativo cambio de personal político. Pero no deberíamos perder de vista las importantes continuidades tanto entre la política pre-democrática y la democrática como, después de la transición, entre los gobiernos de centro de 1977-1982 y los gobiernos socialistas posteriores". En medio de todo eso, el *Informe* del Banco Mundial constituyó un revulsivo notable.

### La revisión de un Informe sobre el Informe.

Al releer mi texto me sorprendió, en primer lugar, sin estar básicamente en desacuerdo con lo que entonces escribí, percibir un tono que contemplado en 1994 sonaba a demasiado desgarrado. Pronto recordé a qué se debía esta actitud de hipercriticismo. Procedía de una especie de tristeza o amargura que nacía de una fuente muy compleja, que, de algún modo, podría llamarse de sentimiento de trato injusto. Este, en primer lugar, era el que se dispensaba a los economistas españoles. Estos habían, desde hacía muchos años, aconsejado en relación con la orientación precisa para alcanzar el desarrollo económico. Habían estudiado mucho y bien. Sin sus aportaciones era imposible tener unos cimientos perfectos. De pronto, un texto como este documento agita los espíritus, se convierte en obligado punto de referencia, a pesar de que está muy lejos de ser una maravilla de la técnica económica. Por eso, al cabo de los años, es evidente que he de reafirmarme en lo que entonces escribía, ante la existencia del enfrentamiento entre los *enemigos* y los *amigos* del Informe. Por supuesto que, en gran medida, había que declararse *amigo del Informe*, pero, prácticamente siempre, porque recoge, en un gran porcentaje de su contenido, lo que han dicho sobre la cuestión los economistas españoles. Claro que en el texto del Banco Mundial, de vez en cuando, saltaba colosal el error, porque el buque perdía la brújula que normalmente le aconsejaba bien. Cuando esta brújula no decía nada, el *Informe* permanecía en silencio, aunque esos polos magnéticos en los que la aguja no señala nada, se originan a veces sobre problemas vitales de nuestra economía. Como una especie de compensación, que científicamente bien poco vale, en los casos en que el Norte se ve muy claro, el redactor se extiende de forma majestuosa sobre el asunto.

En resumidas cuentas, leído más de treinta años después, lo bueno del Informe se encontraba escrito, debatido y difundido por los economistas españoles, y por eso hay que estar conforme con este talante crítico al que me acabo de referir. Los estudios, que ya eran clásicos, de Flores de Lemus y Bernis; los libros de los profesores Torres y Olariaga; los análisis del Banco de España a partir de la incorporación al mismo de Sardá; las campañas de Arriba e Información Comercial Española, y no digamos los ensayos de Perpiñá Grau, habían expuesto ya lo mejor y más amplio del mensaje del Banco Mundial. Pero lo triste era tener la firme convicción de que si un equipo de economistas nacionales hubiera elaborado el *Informe*, gozando de las mismas facilidades que tuvieron los redactores de la Misión del Banco Mundial desde marzo de 1991 hasta el verano de 1992 -quienes además, habían ampliado sus trabajos con la colaboración del profesor Saraceno, del IRI y de funcionarios del SVIMEZ, la Asociación para el Desarrollo Industrial en el mediodía italiano-, hubieran redactado un documento mucho más perfecto que el entregado en 1962 por

el Banco Mundial, pero éste, inmediatamente, se hubiera convertido en un informe más, que acabaría siendo despachado sin la menor atención por nuestra opinión pública. No hubiera sido, parecía bastante evidente, un superventa.

La segunda injusticia la sentía en la interpretación de la historia económica española referida al período que va de 1939 a 1981. Es una cuestión a la que he dedicado mucho esfuerzo, y que ahora, sobre todo tras una serie de aportaciones mías bastante recientes (8), ante ella, me siento absolutamente tranquilo. Por supuesto que la crítica a las simplezas del Banco Mundial constituyó el primer peldaño de la considerable serie de trabajos que enunció en la nota 8. Sobre todo no tengo más remedio que indicar que, en síntesis, mi irritación procedía de que el Informe del Banco Mundial (9) parecía ignorar que España también había vivido una etapa de economía de guerra de 1939 a 1947 (10). Años después, es preciso recordar que el esfuerzo de reconstrucción que se desarrolló de 1939 a 1945 se dificultó porque no había ni oro ni divisas, era escasa la capacidad productiva derivada de las destrucciones bélicas, y la II Guerra Mundial había incrementado las escaseces, entre otras cosas, al trastornar el transporte marítimo, esencial para nuestro comercio exterior. Además, las diversas cancillerías presionaron sobre España a través de instrumentos económicos, que supusieron, en la realidad, aplicar medidas típicas de bloqueo -a veces en productos tan esenciales como los petrolíferos-, que dificultaban, o impedían, nuestro desarrollo económico, o bien obligaban a efectuarlo por sendas parentóricamente precisas, pero totalmente opuestas a las de un desarrollo sano.

Por esa situación, los dos bandos beligerantes en lucha, primero, durante la II Guerra Mundial y desde 1945, Francia y la Unión Soviética -y en un segundo plano, Gran Bretaña y Estados Unidos, con administraciones laborista y demócrata, respectivamente-, exigieron de España, como respuesta a sus actitudes, un esfuerzo defensivo unilateral considerable. El siguiente cuadro, que permite conocer el porcentaje del gasto de esa defensa sobre el conjunto de los gastos totales del Estado, basado en cifras originales de Francisco Comín, lo muestra, así como la vuelta a la normalidad en 1959 (11):

Años	Porcentajes	Años	Porcentajes	Años	Porcentajes
1935	16,0	1947	34,2	1954	31,7
1941	35,2	1948	31,9 <sup>(*)</sup>	1955	28,1
1942	36,2	1949	34,5	1956	27,4
1943	45,6	1950	32,3	1957	27,6 <sup>(*)</sup>
1944	39,1	1951	32,5	1958	22,4
1945	43,1	1952	35,1	1959	18,8
1946	36,2	1953	32,8	1960	18,8

(\*) Por un error evidente en la columna *GATO (10)* de la pág. 437, no es posible estimar exactamente este porcentaje; se sustituye por el cociente de los gastos de los tres ministerios militares de entonces sobre el conjunto de las obligaciones totales del Estado, reconocidas y liquidadas, con lo que se aminora el mal, aunque no se suprime por completo.

(\*\*) Se desarrolla la guerra de Ifni-Sáhara.

El dilema *cañones o mantequilla* fue muy claro en la España de entonces. Casi lo oportuno sería, dada la baja renta existente, hablar de que el dilema era, *cañones o pan de escasa calidad*.

Existió una amenaza clara de invasión alemana; otra de ocupación de Canarias por los ingleses, y por parte de éstos y de las fuerzas de la Francia libre, que seguían a de Gaulle, de Fernando Póo y Río Muni. Después, el Gobierno francés se tornó amenazador. Por eso, desde 1944 y hasta 1947 -esto es, hasta el estallido de la Guerra Fría- comenzó la entrada desde Francia de grupos terroristas, muy ligados en buena parte al Partido Comunista. La organización guerrillera así creada llegó a alcanzar cierto volumen.

Además de ignorar este capítulo de nuestra historia en la II Guerra Mundial, no tenía sentido redactar, como si el Gobierno español hubiese podido seguir otro camino, que "España no participó en el Plan Marshall, y mientras otros Gobiernos de Europa occidental buscaban soluciones unilaterales a sus problemas, el gobierno español prosiguió con sus propios planes" (12), cuando lo justo hubiera sido escribir que "el gobierno español no tuvo más remedio que proseguir con sus propios planes". Recordemos que, de modo muy explícito, se excluyó a España del Plan Marshall y que, aparte de esto, Francia, nuestro principal cliente, incluso cerró su frontera. En determinado momento, nuestro único respiro vino del Protocolo Franco-Perón. El trastorno económico que se derivó de todo esto era considerable y parecía ignorarlo el Informe del Banco Mundial. España, al ser marginada del Plan Marshall, perdió importantes bazas negociadoras; primero, para ser Estado fundador de la OECE; más adelante, para haber optado -como pudo hacer Portugal- por la CEE o la EFTA. Pero aun perdió algo todavía más importante, porque el aislamiento forzado creó pésimas asignaciones de unos recursos escasísimos. Estas desventajas tardaron en recuperarse.

Por supuesto que el éxito del Plan de Estabilización iba a producir, poco después, un intento de "los seis" de la CEE de aproximarse a España, que se rechazó por torpeza evidente, al triunfar en el Gobierno el criterio de Gual Villalbí. Aquí sí que optó nuestro Gobierno, y se equivocó de plano, pero eso casi no lo pudo saber la Misión del Banco Mundial que dirigía Hugh Ellis-Rees, por pura cronología. Pensemos que la Carta de Castiella será aludida sólo en una nota al pie de la página 84. En 1963 yo insistía en que la Guerra Fría y, en general, la situación política mundial, también eran elementos decisivos para explicar una economía española más abierta al exterior. De ahí que negase que nuestra política económica fuese sólo una consecuencia de los deseos de las autoridades españolas. Había surgido, y continuaría surgiendo, como un derivado de las condiciones políticas mundiales. El nacionalismo económico ya no podía intentar levantar la cabeza. Incluso el Pacto de Madrid de 1953, que rompió para siempre la política de neutralidad que estaba detrás de la Restauración y del viraje proteccionista de 1875, indicaba que, sin duda de ningún clase, era inexorable una apertura exterior (13). Yo entonces consideraba que incluso en el sustrato del Plan de Estabilización se encontraba este condicionamiento básico, y en función de él creía que iría variando la política económica española en el futuro. Creo no ser pedante si ahora, más de treinta años después, subrayo que, hasta ahora mismo, este enlace es bien evidente.

La tercera reserva se encontraba en lo que podría denominarse incoherencia corporativista del Informe del Banco Mundial. Recomendaba éste una planificación indicativa, mercado libre y un "intercambio de opiniones" (14) entre el sector privado y el Gobierno, para articular del modo adecuado el Plan. Precisamente esto provocaba que yo tuviese que criticar que el Informe para nada mencionaba cómo armonizar todo esto aparentemente, al menos, tan dispar: mercado libre, plan y consultas. Porque, ¿era posible efectuarlo a través de las Cámaras de Comercio, después de la polémica levantada por la propuesta Matarranz, con la que se enfrentó con mucha dureza José Solís desde la Organización Sindical? ¿A través de la Organización Sindical? ¿A través de

las Comisiones del Plan? (15) ¿A través de los tres organismos a un tiempo? Y los empresarios que mejor se organizaran o articularan -que no tenían por qué ser los más importantes para el progreso de la economía nacional- ¿no pueden lograr más éxito que los desorganizados en virtud de esta mejor actuación como grupo? Señalaba yo entonces que el peligro de caer en manos corporativizadas era tan real que en él se había zambullido el propio Informe. Por haberse presentado un Plan de Reorganización de la Industria Algodonera Española, la Misión del Banco Mundial hablaba de los problemas de este sector abastecedor de la industria textil con más profundidad que respecto a los de algunos otros sectores productivos que, sin embargo, tenían muchísima más importancia (16). Veía yo una posible salida con un sistema de Pesos y contrapesos sobre el que, decía textualmente (17), "probablemente las representaciones obreras podrían jugar un papel importante, aunque esto volvía a ligar el problema de la política económica con el político general".

La cuarta reserva mía no puede dejar de ser matizada ahora. Se relacionaba con el viejo asunto de la Reforma agraria. Creía yo entonces, con mucha convicción, que el latifundio español expulsaba, por sí mismo, mano de obra de su seno y, lo que aún era más grave, capital. De ahí que tuviese que preguntarme si, sin resolver los problemas inherentes a la enorme extensión del latifundio, España podía convertirse en la huerta y vergel de Europa. Me aferraba a lo que Flores de Lemus había escrito en 1914, en *The Times*, y Torres, de modo clarísimo, en 1956, en un apartado titulado *La distribución del regadío español*, que concluía con la frase de Plinio el Joven de "Latifundia Italiam perdidere", que el propio Torres calificaba de "lapidaria", agregando que con ella se había enjuiciado "una situación análoga en Italia" (18). Hablaba yo, por eso, del conservadurismo del Informe que, añadía, no habría dejado de ser esgrimido en alguna tertulia del famoso Círculo de Labradores de la capital de Andalucía, frente a una Pastoral del Cardenal de Sevilla, muy crítica para los latifundistas.

Ahora es preciso decir, en relación con esto, que yo estaba equivocado, porque no había percibido, deslumbrado por el manejo de numerosísimos textos de partidarios de la Reforma Agraria, que precisamente se estaba produciendo en aquel momento una hondísima transformación estructural en nuestra agricultura. Por una parte, el proceso industrializador estaba vaciando de brazos a nuestro campo. Esto había obligado a verificar un proceso de reestructuración de las explotaciones campesinas que suponía un cambio radical en la función de producción de la agricultura. Se pasaba a necesitar, para producir lo mismo, o incluso mucho más, menos trabajo y menos tierra, pero también una capitalización más intensiva, un mayor consumo energético y, por supuesto, un cambio radical en el empresariado agrícola. Pero, por otro lado, este cambio se explicaba, asimismo, porque se había alterado la función de consumo. Debido al progreso existente, los españoles deseaban otros bienes, esto es, abandonaban cereales y leguminosas, y solicitaban, sobre todo, proteínas y productos hortofrutícolas.

Si cambian en un sector la función de oferta y la de demanda, se ha alterado toda la estructura del mismo. Esto, que se conocerá más adelante con el nombre de *crisis de la agricultura* tradicional, estalla precisamente a finales de los años cincuenta. Al no disponer de información inmediata -el Censo Agrario de 1962, aun tardaría en ser accesible, y las estadísticas agrarias, muy mejoradas por Arturo Camilleri, no daban todavía cifras claramente significativas del profundísimo cambio que se incubaba- erré en el juicio. El Banco Mundial, sin embargo, al leer ahora el Informe, logró comprender mejor el problema. Incluso defendió el impulso de lo que era un nuevo planteamiento de la Reforma Agraria que llevaba a cabo el Gobierno, en línea con

formulaciones alejadas de las de la II República, pero herederas de la acción de Prieto a través de las Obras de Puesta en Regadío (OPER), en las que tanto papel tuvo Leopoldo Ridruejo.

La quinta puntualización debe efectuarse en torno a la política regional (19). Yo me mostraba, de manera muy rotunda, partidario de una tesis del Informe del Banco, que chocaba con lo que he llamado más de una vez "la marcha de las fuerzas vivas sobre Madrid". El Banco Mundial indicaba que "la pobreza y el subempleo rurales no son problemas aislados; son problemas de crecimiento económico a los que la mejor forma de atacar es lograr el ritmo más elevado posible de crecimiento". Por eso yo criticaba "la lamentable polémica que se ha planteado", porque "los programas de fomento regional deben ser programas de fomento nacional". Consideraba que entonces se encontraba, al contrario de la afirmación de quienes hacían continuas demostraciones sobre la concentración de la riqueza española en unas pocas zonas, nuestra renta nacional "sorprendentemente repartida de forma muy igualitaria". No me asustaba entonces, y no me asusta ahora, que esta concentración aumente, e incluso mucho, en aquellas zonas geográficas españolas más aptas para un crecimiento competitivo. El mercado debe ser el que lo decida, y no presiones localistas con bastante poco sentido.

La sexta puntualización se dirige a los monopolios. Aun ahora se observa cómo los *núcleos duros* de la inflación complican nuestra vida. Efectivamente, como sostenía el Banco Mundial, muchas de estas prácticas "estaban frecuentemente sostenidas por las leyes, controles o procedimientos existentes" (20). Pero también existían, y algunas aun se mantienen, multitud de prácticas de control monopolístico del mercado ajenas a esta situación. Por supuesto que la apertura al exterior ha mejorado muchísimo esto, que la incorporación a la UE todavía reduce más estas prácticas, y que la reorganización bancaria que ahora mismo tiene lugar, concluye por ampliar el mercado. Pero en 1962 ignorar esto del modo casi radical que se hacía por el Banco Mundial era una simplificación peligrosa. Me ratifico, como colofón, con lo que decía entonces (21): "La competencia con el exterior arreglaría en buena parte para el Informe (del Banco Mundial), el problema (de prácticas monopolísticas), y el mercado debe abrirse cada vez más en este sentido. Por supuesto, que esta apertura es no sólo conveniente, sino también ineludible. Pero actuando sólo de esta forma no lograremos resultados definitivos. Creo que a veces resulta conveniente volver a leer lo que en torno a la CAMPSA dice Calvo Sotelo en su obra *Mis servicios al Estado*. En ocasiones el mercado mundial tampoco es precisamente, un paraíso de la economía de mercado" (22).

Finalmente, la séptima observación se refería al aparato administrativo español. Dos cosas se hacían observar. Por una parte, que era preciso mejorar la eficacia de los funcionarios, y que para ello era necesario abordar el tema, siempre tabú, de cuerpos y remuneraciones. Años después, en medio de un considerable desbarajuste y con una Administración con muchos más funcionarios y notablemente más ineficaz, es preciso mantener la actualidad de reformar nuestra estructura administrativa. Por otro lado, yo defendía la necesidad de que la orientación de la política económica se llevase adelante en algún grado, en España, con técnicas econométricas, disintiendo del juicio contrario del Banco Mundial. Naturalmente coincidía con éste en la necesidad de mejorar nuestras estadísticas. Nuestro Instituto Nacional de Estadística es una realidad benemérita, pero sobre los sacrificios heroicos que, en muchos casos, ha tenido que efectuar, no se puede basar una política normal. Ahora habría que añadir que el esfuerzo estadístico facilita, en estos momentos, quizás un exceso de información, si se observa el empleo que ésta tiene, mientras faltan datos en relación con otras magnitudes. Para el investigador nunca es demasiado grande la información que existe, pero quizás hubiese que reconsiderar muy a fondo

todo el esfuerzo hecho hasta ahora. Dejemos las cosas así, porque si en algún terreno no quisiera ser injusto es precisamente en éste.

### **Nueva lectura del Informe del Banco Mundial.**

Ha pasado tiempo suficiente como para que una relectura del *Informe* suene a cosa nueva. Para empezar, es preciso contestar a la pregunta de qué es lo que se encontraba detrás de este documento. La respuesta que éste ofrece es importante. El viraje aperturista del Plan de Estabilización de 1959 suponía, como pieza básica de la nueva política económica que así se ponía en marcha, la que en 1959 el Gobierno español declaraba a la OECE y al FMI: "Ha llegado el momento de dar una nueva dirección a la política económica a fin de alinear la economía española con los países del mundo occidental y liberarla de intervenciones heredadas del pasado que no corresponden a las necesidades de la situación actual" (23).

A este viraje aperturista era preciso añadir que España acababa entonces de solicitar, con la *Carta de Castiella*, "la negociación de alguna forma de asociación" a la CEE, como ya se ha señalado. Eso motivaba que "se sintiera con mayor urgencia la terminación de su transición -o sea, de la de España- hacia una economía más libre y la realización de progresos en el desarrollo y modernización, sin lo cual España no estaría preparada para desempeñar su papel en el escenario europeo" (24). Algo más de treinta años después, es preciso insistir que no es posible de otro modo tener éxito en nuestra integración comunitaria. Agobia un poco que todo esto vuelve a ser de evidente actualidad.

Hemos de añadir a todo lo señalado que el *Informe*, al ser revisado hoy, goza de una cierta lozanía. Por supuesto que muchas de sus partes ya no interesan para nada, salvo para encontrar alguna explicación a alteraciones pretéritas de nuestra economía. Pero como lo que se acaba de indicar sobre las condiciones de nuestra integración en Europa, siguen existiendo recomendaciones que resisten con tozudez el paso del tiempo. Quizás habría que decir que los tozudos o empecinados en el error son muchos de nuestros políticos por ignorarlas. Merece, pues, la pena revisar algunas de estas condiciones para el progreso económico, tenazmente desoídas.

Precisamente el Banco Mundial interpreta que nuestra nación le solicitaba el envío de una Misión para que formulase recomendaciones con el fin de lograr un desarrollo que precisaba España, de cara a la integración comunitaria, que a su vez sería una reforma estructural que la aceleraría. Estas recomendaciones se ciñeron a tres grandes apartados: las que se relacionaban con una política dirigida a alcanzar un vivo ritmo de desarrollo; las que debían orientar las inversiones del sector público y, finalmente, las que pretendían mejorar la organización administrativa precisa para el desarrollo.

El Banco Mundial estaba de acuerdo con el Gobierno en que el conseguir un fuerte desarrollo tendría que hacerse basándolo en el comercio exterior; limitando la presencia del sector público a las inversiones típicamente públicas; fomentando la competencia; manteniendo la estabilidad financiera, y empleando el ahorro de manera más adecuada. Esto suponía un giro radical respecto al modelo expansivo basado, hasta entonces, en un mercado interior firmemente protegido; con un aumento notable en la presencia de las inversiones públicas, sobre todo en forma de empresas públicas y otros procedimientos de ampliación del sector público; con un mercado muy corporativizado, a lo que se añadían una pléyade de precios administrados e incluso, -como reminiscencias de un pasado que urgía liquidar-, algunas herencias del *estraperlo* o *mercado negro*

habitual en los modelos anteriores, que se unía, e incluso justificaba, multitud de situaciones monopolísticas en la industria y los servicios; con una Hacienda proclive al déficit y, finalmente, con una orientación del ahorro hacia la financiación fácil de actividades poco razonables del sector público, como era palpable en el caso de las inversiones de las Cajas de Ahorros.

Pero el Gobierno señalaba, además, su propósito de mantener el pleno empleo y de reducir las diferencias de rentas de las regiones más ricas y de las más pobres. El Banco Mundial, así como alaba el bloque de medidas de rectificación que se acaban de exponer más arriba, respecto a estas dos adiciones, aunque cargadas de atractivo popular, las critica con manifiesta dureza. El empleo y, eventualmente, una reducción en las disparidades de renta, deberían ser el fruto del crecimiento económico. Por eso a éste no debería sacrificarse nada, "salvo en los casos de situaciones muy extremas o en que el coste económico sea muy pequeño". Más adelante indicará: "Llamamos la atención sobre el peligro de hacer cuantiosas inversiones en un sector especial o en una determinada región, atendiendo exclusivamente a su pobreza. En primer lugar, esas inversiones a menudo sólo influyen en el bienestar de unos pocos. Por otra parte, en una economía que dispone de escasos recursos para inversiones, las inversiones que no se basan en el criterio de la productividad suponen necesariamente una merma de las que cuentan con esta base, lo cual redundará inevitablemente en una disminución del crecimiento de la producción y la renta de la economía en conjunto. Habiendo en la mayoría de los lugares muchas cosas que hacer sobre bases estrictamente económicas, que contribuirían más al crecimiento económico y afectarían materialmente al bienestar de muchas personas, toda política de inversiones que no tenga en cuenta la productividad tenderá a la larga a destruirse a sí misma" (25). Al contemplar actualmente lo sucedido en algunas inversiones, como las orientadas hacia Andalucía, AVE incluido, es evidente que haya que lamentar que este viejo *Informe* no se mantuviese, en muchos de sus capítulos, como una especie de libro de cabecera de los políticos españoles. Esto es, no deben mantenerse, para alcanzar esas metas, medidas que disminuyan la productividad. Es evidente que la Misión del Banco Mundial acertaba a poner el dedo en la llaga de dos mensajes económicos permanentes en la Era de Franco: mantener, contra viento y marea, reducidísima la tasa del paro (26), y procurar que disminuyesen las diferencias de renta por habitante entre las diversas provincias, para lo que se habían movilizado los llamados Consejos Económicos Sindicales Provinciales, e incluso la llamada Secretaría para la Ordenación Económica y Social de las Provincias, que dependía de la Presidencia del Gobierno (27).

Este desarrollo fue estimado por la Misión para el período 1960-1970. Conviene señalar el contraste con lo que efectivamente sucedió, como muestra el cuadro siguiente:

Tomado en su conjunto, la Misión del Banco Mundial, atinó de modo claro en las proyecciones demográficas. La población total se calculó un poco por bajo. Es natural. Era muy difícil, si no imposible, prever el *estallido de niños*, o *baby boom*, que, como consecuencia de una prosperidad sostenida y un optimismo social bien patente, surgiría en la década. Igualmente, subestima el esfuerzo industrializador, medido por el crecimiento de la población ocupada en la industria y los servicios, lo que es congruente con una creencia en que la agricultura no descendería en ocupación tan rápidamente como efectivamente sucedió. Igualmente, la Misión no esperaba que nuestro ritmo de desarrollo fuese tan fuerte en la década como acabó resultando en la realidad, y donde la equivocación resulta más fuerte es en el estudio sectorial del PIB al coste de los factores. La caída de la agricultura fue muchísimo más violenta de todo lo que se suponía. La llamada crisis de la agricultura tradicional provocó un descenso, sobre todo en magnitudes relativas de participación en el PIB total al coste de los factores, mucho más rápida que el que

---

registraba la historia económica contemporánea de cualquier otro país occidental. Naturalmente, era imposible que eso se lo imaginase la Misión. Finalmente, el progreso de la industria y los servicios resultó en la realidad bastante más marcado que lo que esperaba la Misión. Esta operaba subyugada por la creencia de que debía examinar con un énfasis especial lo que sucedía en la agricultura. Ténganse en cuenta estas frases del Informe: "En 1960, el 42% de la fuerza de trabajo se encontraba ocupada en la agricultura y producía un 27% del producto nacional. Estas cifras, que indican que la renta *per cápita* en la agricultura es aproximadamente un 65% de la media nacional, demuestran la pobreza relativa de la agricultura en la economía. Son típicas de un país en que la renta neta *per cápita* es ligeramente superior a 250 dólares" (28). En el fondo, se consideraba, no se sabe bien por qué, que esta ruralización iba a mantenerse durante mucho tiempo. No se hizo énfasis en que, precisamente entonces, se iba a esfumar.

Finalmente, dos cuestiones bien de actualidad. Ahora que aun nos lamemos las heridas de la desafortunada política expansiva iniciada en junio de 1985, consigue un relieve especial otra recomendación de la Misión del Banco Mundial (29): "Si el Gobierno prosigue una política expansionista, como resulta sumamente deseable para el crecimiento de la economía, y si existe la correspondiente confianza del sector privado en este crecimiento, la inversión privada se verá estimulada. En tal circunstancia, existe una clara posibilidad de que la demanda exceda de los recursos disponibles y de que se produzca una caída o inversión de la actual tendencia en la balanza de pagos, a pesar de los crecientes ingresos por turismo y de la inversión extranjera. Por consiguiente, al planear la futura expansión de la economía en su conjunto, será importante tener constantemente presentes las interrelaciones entre los movimientos monetarios y financieros y la situación de los pagos exteriores".

CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA 1960-1970

	A	B	C	$\frac{100 C}{B}$
	1960	Proyección del Banco Mundial para 1970	Cifras realmente conseguidas en 1970	O magnitud de la disparidad
Población (en millones) . . . . .	30,4	33,0	33,8	102,4
Producto bruto por habitante, en miles de pesetas 1960 . . . . .	17,0	27,0	30,7	113,7
Producto bruto al coste de los factores, en miles de millones de pesetas 1960:				
Agricultura . . . . .	136,0	180,0	117,7	65,4
Industria y Servicios . . . . .	368,0	720,0	924,3	128,4
PIB total . . . . .	504,0	900,0	1.042,0	115,8
Fuerza de trabajo (en millones):				
Agricultura . . . . .	4,8	4,0	3,8	95,0
Industria y Servicios . . . . .	6,8	8,6	8,7	101,2



La segunda, se refiere a las cuentas del sector público. En estos momentos, en que el Tribunal de Cuentas, con más soledad, en cuanto a sus impulsos para poner orden, de todo lo que fuera aconsejable, efectúa un vigoroso intento para actualizar y ordenar críticamente las mencionadas cuentas del Sector Público, debiera pensarse por la Administración que ese desasistimiento, es, en realidad, un movimiento reflejo que bordea el suicidio, porque en el Informe del Banco Mundial, con acierto, se había escrito: "La Misión cree que la falta de información adecuada sobre las cuentas del sector público priva al Gobierno de un instrumento esencial para la planificación económica. La falta de información adecuada lleva consigo la imposibilidad de un control adecuado. No podemos decir cuál es la causa y cuál el efecto, pero una no puede existir sin la otra" (30).

Para concluir, no puede olvidarse una defensa profética que efectuó la Misión en pro de la Autopista del Mediterráneo o "de la costa de Levante" (31). Señalaba la Misión, rompiendo la tradicional recomendación de un sistema radial de transportes y comunicaciones, que había sido criticado con fuerza por Perpiñá Grau (32): "La única pieza importante de nueva construcción que probablemente será necesaria en un futuro próximo es la autopista de la costa de Levante..., de trazado nuevo... a lo largo de la costa del Mediterráneo desde la frontera francesa hasta Murcia, con una longitud de kilómetros 730. Este ambicioso proyecto está en estudio en España, y recomendamos que los estudios y planes se prosigan. A primera vista hay razones poderosas a favor de la construcción de esta carretera. Atravesaría zonas de la máxima densidad de tráfico en España... y donde el tránsito aumenta con mayor rapidez. Pasa a través de importantes zonas industriales y agrícolas y sirve a algunas de las zonas de turismo más importante del país".

Cuando hoy estudiamos la entrada en España del Arco del Mediterráneo, que nos enlaza con los mejores mercados europeos, observamos hasta qué punto esta expansión ha sido posible gracias a un planteamiento nuevo de nuestra red de carreteras, cuya pieza inicial ha sido, precisamente, esa recomendación del Banco Mundial.

Al cerrar este libro, observamos que, más de treinta años después, algo resplandece con fuerza en él. Como señala Pigou, una vez más se comprueba que "entre estudiosos serios los puntos de acuerdo sobre problemas fundamentales son mucho más numerosos que los de controversia. Los economistas que toman diferente partido en asuntos prácticos generalmente están mucho más cerca unos de otros, en lo sustancial de su pensamiento, de lo que cualquiera de ellos está de partidarios no bien informados de su propio bando" (33). Se ha dicho esto en homenaje a los economistas extranjeros y españoles que, a comienzos de la década de los sesenta, pusieron firmes puntos de apoyo para que la economía española fuese más eficaz, más adecuada para servir a una comunidad orgullosa que había soportado demasiado tiempo la humillación del subdesarrollo.

## NOTAS

---

(1) En adelante se citará como *Juicio crítico*.

(2) Las notas sobre el popularmente llamado *Informe del Banco Mundial*, se toman del volumen *Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El desarrollo económico de*

---

*España*, Oficina de Coordinación y Programación Económica, Madrid, 1962, Documentación Económica nº 35. Se citará, en lo que sigue, como *Informe del Banco Mundial*.

(3) Es obvio que pretendíamos, también a través de estos diálogos muy francos, enterarnos de novedades políticas, que nos facilitaba López Rodó con cuentagotas. Por vía de ejemplo, encuentro en unas anotaciones en las *Libretillas*, en relación con la crisis del 10 de julio de 1962, ésta del 4 de julio, miércoles, día de reunión de la Consultiva: «(Laureano López Rodó) nos aseguró que ya estaba el Gobierno formado. Se negó a decir quién iba a Trabajo. Santos Blanco repuso muy seguro: "-Yo lo sé". Laureano le preguntó que quién: "-Pues Ruiz-Jarabo". "-Estás en la inopia", le replicó. Al salir Santos nos contó que eso demuestra que es Romeo, y que estamos de enhorabuena».

(4) Con rapidez la oposición se alineó unánimemente en Munich frente a este intento del Gobierno. Veo que anoto el 10 de junio de 1962 en las *Libretillas*: "Me piden (en la calle) la documentación. El viernes se suspendieron garantías del Fuero de los Españoles y hoy la prensa destaca una reunión en Munich, entre Gil Robles, Prados Arrarte, Satrústegui, Ridruejo, Fernández de Castro, por un lado, y elementos exiliados por otro. Existe cierto ambiente de expectación ante esto". El 13 de junio señalo que "Satrústegui, mi alumno de ICADE, me manifiesta que su tío no ha hecho en Munich el traidor. Es excombatiente. Quiere llevarme folletos demostrativos".

(5) Se referían al que yo iba a hacer a Guinea Ecuatorial como Presidente de la Comisión de su Plan de Desarrollo específico. El 4 de mayo de 1962, escribía yo en las *Libretillas*: «A las 12 de la mañana me telefona López Rodó: "-Te llamo desde El Pardo. He dado tu nombre como Presidente de la Comisión para el Desarrollo Económico de la Región Ecuatorial. ¿Aceptas?" Le pido un poco de tiempo. "-Te vuelvo a llamar dentro de una hora. Estoy en la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y necesito resolverlo ahora mismo". Hablo con Alicia, y un poco asustado, acepto cuando vuelve a llamar. ¿Cómo acabará la aventura?»

(6) En *Juicio crítico*, cit., pág. 9.

(7) En *Opciones inerciales. Políticas y prácticas de recursos humanos en España. (1959-1993)*, ASP Research Paper 2 (a)/1994, Analistas Socio-Políticos. Gabinete de Estudios, Madrid, 1994, págs. 2-3.

(8) Cfs. mi trabajo *Convergencias y divergencias de la economía española: comentario a una intervención del Profesor Comín*. en *Papeles de Economía Española*, 1993, nº 57; antes había publicado mis puntos de vista sobre esta cuestión en la larga colaboración *Informe sobre la evolución económica del país. La economía española que yo he visto cambiar*, en *La Voz de Asturias*, 10 enero 1993, año LXX, nº 23.509, págs. 44-45, que contribuye a centrar ciertas cuestiones, así como el artículo *La orientación económica del esfuerzo bélico*, en *Revista Española de Defensa*, enero 1993, año 6, nº 59, págs. 78-81; por supuesto me ocupó con amplitud de esta situación en *La economía española de 1936 a 1975*, en *Torre de los Luianes*, primer trimestre 1993, nº 23, págs. 39-49; asimismo, de modo escueto, pero donde se adivinan una serie de cuestiones que siempre deben tenerse en cuenta, en *La economía de la guerra civil*, en *ABC*, 18 julio 1993, nº 28.384, pág. 49 y en *Novedades sobre nuestra guerra civil*, en *Epoca*, 26 julio 1993, nº 439, págs. 76-77; finalmente, en el ensayo *La economía de la Era de Franco (1936-1975)*, en el volumen de la Fundación Nacional Francisco Franco, *El legado de Franco*, Azor - Colección de Estudios Contemporáneos, Madrid, 1993, págs. 721-735. Finalmente, a ello

he dedicado una lección en el curso de doctorado que desarrollé en 1994; cfs. *Programa del curso de doctorado "Modelos de política económica en la España contemporánea (1783-1993)*, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Madrid, 1994, pág. 2; en síntesis, en el artículo *Un siglo de economía española: 1892-1992: de la I a la II Restauración*, en *ICADE Revista*, 1992, nº 27, monográfico *Comillas: cien años de Universidad*, págs. 119-145. Ahora mismo me ocupo de nuevo de esto en una nota que preparo para *Razón Española* sobre el muy voluminoso, y tan ramplón como voluminoso, libro de Paul Preston, *Franco. "Caudillo de España"*, trad. de Teresa Camprodón y Diana Falcón, Ediciones Grijalbo, Barcelona 1994.

(9) Págs. 81-82.

(10) Yo situó el final de esta etapa en 1950 en este trabajo; cfs. *Juicio crítico*, cit., pág. 19; después de los estudios posteriores efectuados, creo que debo corregir esta frontera y situarla en 1947-1948; a partir de este último año, todo había cambiado. Es el momento en que comienza a desplegarse un modelo de política económica de sustitución de importaciones, que continuaba la historia que había tenido lugar desde 1875 a 1936.

(11) Cfs. Francisco Comín, *El sector público*, en el volumen *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX XX*, dirigido por Albert Carreras, Fundación Banco Exterior, Madrid, 1989, págs. 424 y 435-437.

(12) Cfs. *Informe del Banco Mundial*, cit., pág. 82.

(13) Sobre esta cuestión es difícil mejorar el punto de vista de Fernando Olivé, *La herencia de un Imperio roto. Dos siglos de política exterior española*, Editorial Mapfre, Madrid, 1992, págs. 316-320 y 325-328.

(14) *Informe del Banco Mundial*, cit., pág. 86.

(15) Esta situación era entonces muy polémica; entre otras cosas, tuvo consecuencias en la elaboración de las TIOE.

(16) Cfs. *Informe del Banco Mundial*, cit., pág. 486.

(17) *Juicio crítico*, cit., pág. 21. Detrás estaba, mucho más que un brindis a Montesquieu, una alusión a los "estabilizadores incorporados" (*built-in stabilizers*) y al *poder compensatorio* que Galbraith había expuesto tanto en *Capitalismo Americano: el concepto del poder compensatorio*, Ariel, Barcelona, 1956, como en *La Sociedad Opulenta*, Ariel, Barcelona, 1960, con sendas introducciones de Fabián Estapé. La parábola del abejorro con que se abría la primera de estas obras (págs. 43-49) estaba detrás de este intento de incorporar al sindicalismo obrero. Por supuesto que se comulgaba entre muchos de nosotros con los planes de Giménez Torres de los que se ha hablado más arriba.

(18) Cfs. Manuel de Torres, *Juicio de la actual política económica española*, Aguilar, Madrid, 1956, pág. 26-33; lo entrecomillado, en la pág. 33.

(19) Cfs. *Juicio crítico*, cit. págs. 22-23.

(20) *Informe del Banco Mundial*, cit., pág. 99.

(21) *Juicio crítico*, cit., pág. 24.

(22) Me refería yo a las conversaciones que, inmediatamente antes de la creación de la CAMPSA, tuvieron la Shell, la Standard Oil y Petróleos de Porto Pi, para actuar monopolísticamente en el mercado español de los hidrocarburos que entonces pasaba a expansionarse con viveza gracias a la mejora de las carreteras y al creciente desarrollo económico.

(23) Cfs. *Informe del Banco Mundial*, cit., pág. 83.

(24) *Informe del Banco Mundial*, cit., pág. 84.

(25) Cfs. *Informe del Banco Mundial*, cit., pág., 88 y 94-95.

(26) De esta cuestión me ocupé ampliamente en mi intervención en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el 25 de abril de 1994. En el *Informe del Banco Mundial*, cit., sobre esto debe verse lo que se dice crítica y acertadamente en las págs. 485-488.

(27) La rigió hasta su muerte Gabriel Arias Salgado. Redactó esta Secretaría, de modo casi incansable, un amplio conjunto de "Cuadernos de agravios" que, además, servían para bien poca cosa. No todo fue, sin embargo, negativo en su labor. No se entiende el impulso del turismo sin la labor de este organismo. Desde Canarias a la Costa del Sol muchas zonas turísticas resultaron beneficiadas por sus trabajos. Concretamente la Costa del Sol y su gestación, la documenté en mi trabajo *Economía y economistas de Andalucía. Una síntesis antológica. Selección y estudio introductorio*: Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1988.

(28) *Informe del Banco Mundial*, cit., págs. 90-91.

(29) *Informe del Banco Mundial*, cit., pág. 145.

(30) *Informe del Banco Mundial*, cit., pág. 155.

(31) *Informe del Banco Mundial*, cit., págs. 312-313.

(32) Cfs. Román Perpiñá Grau, *De Economía Hispana*, Labor, Barcelona, 1936, págs. 26-28: "Nuestro sistema radial de comunicación de una periferia rica a una meseta pobre cuyo punto de convergencia sólo tiene una población de poco más del 10% de la población de la periferia, pone de manifiesto que el desequilibrio de nuestro sistema de transportes se daría, aun suponiendo que la población del interior produjese la misma riqueza que la periferia: 90 de riqueza en la periferia y sólo 10 de contrabalanceo. El equilibrio es inestable. La dirección es única y no hay contradirección. El coste unitario por tonelada transportada sea por carretera o por ferrocarril ha de ser, por lo tanto, sumamente elevado porque en España son muy difíciles los retornos. Hay largos y largos kilómetros sin carga ni pasajeros para los transportes españoles. De ahí que el coste de la construcción pese fuertemente sobre las pocas unidades transportadas... He ahí claramente la razón por qué en el interior se ven kilómetros de carretera sin tránsito, sin actividad: *millones muertos, esparcidos por las tierras áridas de las mesetas españolas, que dieron unos días de trabajo a unos pobres ciudadanos que creían en la carretera como en el maná y que, después,*

*la han visto como la soñaron, blanca y larga, pero dejándoles mucho más tristes que cuando tenían esperanzas"* (Cursivas de Perpiá).

(33) Cfs. A. C. Pigou, *Teoría y realidad económica*, trad. de Samuel Vasconcelos, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición española, México D. F., 1944, pág. 29.

**GRAFICO DEL MES**

---



**EL GRAFICO DEL MES****EVOLUCION TRIMESTRAL DEL PIB**

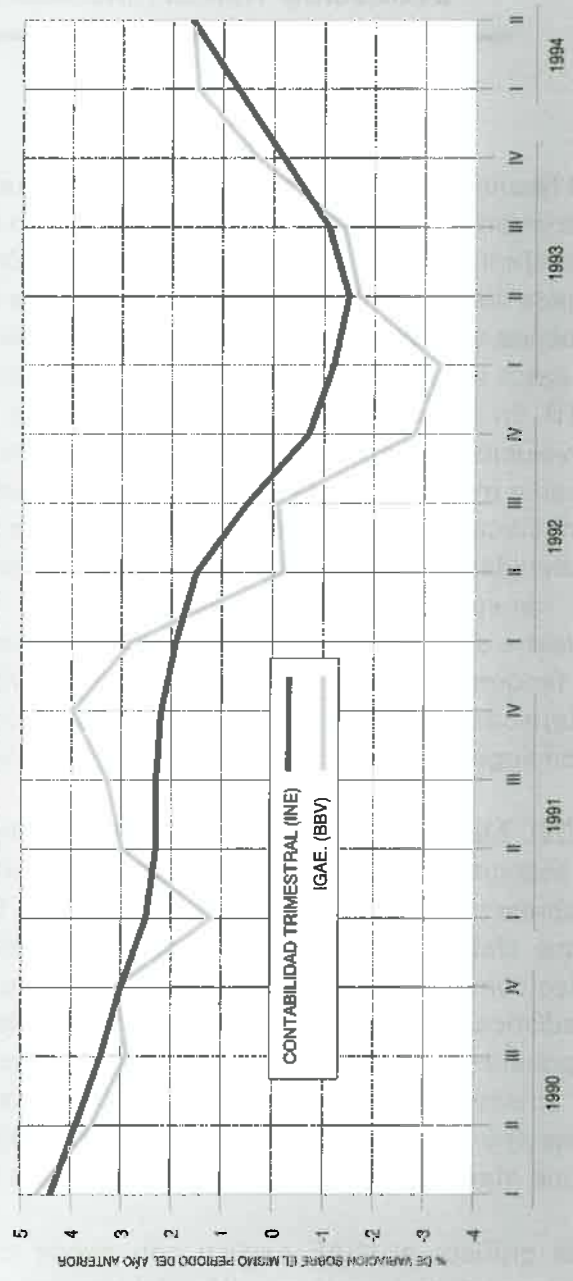
La Contabilidad Nacional Trimestral de España (CNTR) que elabora el Instituto Nacional de Estadística, es un instrumento fundamental para el seguimiento de la coyuntura económica, pero resulta insuficiente al referirse sólo a las variables de producción y demanda, y por su inevitable retraso temporal, alejada del momento económico que reclama una información coyuntural más actual. La CNTR se publica al finalizar el trimestre siguiente al de su referencia y se va corrigiendo en la medida que los datos aportados por la Contabilidad Nacional Anual difieren de los avances contenidos en la CNTR. En realidad la Contabilidad Nacional es el documento estadístico básico para interpretar la evolución económica de cada año, y establecer su comparación con los precedentes. En la propia metodología de la CNTR se establece sus características en cuanto a la corrección de la estacionalidad y del número efectivo de días trabajados, de tal forma, que las tasas de variación obtenidas permiten establecer el perfil de la coyuntura económica, tanto en comparación con el trimestre precedente, como con igual trimestre del año anterior. Sus resultados, como muestra el GRAFICO DEL MES, presentan siempre un suave perfil explicativo de la evolución de la tendencia, pero escasamente representativo de los cambios coyunturales, a veces mucho más bruscos e irregulares que los mostrados por la Contabilidad Trimestral, que, como señala su metodología, tiende a suavizar el perfil de la coyuntura económica.

En el GRAFICO DEL MES se ha representado la evolución del PIB, según la Contabilidad Trimestral, hasta el segundo trimestre de 1994. Junto al perfil mostrado por la Contabilidad Trimestral, se ha representado la evolución trimestral del Indicador General de Actividad Económica (IGAE), que elabora y publica el Servicio de Estudios del BBV. Dicho indicador se obtiene como un índice compuesto a partir de la evolución de un conjunto de datos económicos figurados en las estadísticas coyunturales fundamentales, tales como el Índice de Producción Industrial y sus componentes; el consumo de electricidad y de carburantes; las estadísticas de comercio exterior; el turismo; las ventas en grandes superficies comerciales; la evolución de los salarios reales; el consumo de cemento; la matriculación de automóviles y vehículos de carga; y otros indicadores que afectan a la evolución de la economía real no agraria.

Como muestra el gráfico, el IGAE explica con mayor contundencia la evolución de la coyuntura. Así queda reflejada la recuperación del crecimiento registrada entre el segundo trimestre de 1991 y primero de 1992, que probablemente indujo al error de previsión contenido en el Programa de Convergencia 1992-1996. También el mayor desplome de la coyuntura española en el cuarto trimestre de 1992, no recogido plenamente por la CNTR, caída que continuó en el primer trimestre de 1993 en el que se situó el punto más bajo de la crisis y la recuperación a partir del tercer trimestre de 1993, que según el IGAE es algo más intensa que la detectada por la CNTR.



**EVOLUCION TRIMESTRAL DEL PIB**  
 (Tasa de variación sobre igual período del año anterior)



El perfil mostrado por el IGAE, una vez recuperado el crecimiento del PIB en el primer trimestre de 1994 (1,5%), muestra una cierta desaceleración en el ritmo de crecimiento (1,6% en el segundo trimestre). A este comportamiento contribuye el hecho de que los nuevos datos se enfrentan a unas posiciones más elevadas del año anterior, limitando la dimensión de sus tasas de variación. También por el hecho de que la aportación al crecimiento del PIB, derivada de la expansión de las exportaciones, puede estar tocando techo, siendo más moderada y lenta su sustitución por la recuperación de las variables de la demanda interna (consumo e inversión). En cualquier caso, la extrapolación del perfil de la coyuntura económica española, es claramente optimista y confirma un crecimiento mayor del PIB. De cualquier manera, la confirmación de la expansión de la coyuntura económica española, aparte de depender de su equivalente en la Unión Europea, también en gran medida, será más permanente si el ajuste de los desequilibrios básicos, que han atenazado nuestro crecimiento (inflación, déficit público y coste laboral unitario), es asumido y buscado por nuestra sociedad. En otro caso podríamos encontrarnos ante un ciclo expansivo demasiado corto, por debajo del europeo, lo que hay que evitar. La recuperación de la tendencia hacia la convergencia real de la economía española, que estuvo presente entre 1985 y 1991, debe recobrase y para ello, es necesario que nuestra economía asuma la disciplina que impone el control de sus equilibrios básicos y como consecuencia de la correspondiente convergencia nominal.



**INSTANTANEA ECONOMICA**



**INSTANTANEA ECONOMICA  
PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA**  
Cuadernos de Información Económica Núm. 90; Septiembre 1994

---

**OPINIONES DE LAS EMPRESAS Y DE LOS CONSUMIDORES SOBRE  
LA EVOLUCION DEL CLIMA ECONOMICO**

**COMENTARIO.**

1. El seguimiento de la evolución de la coyuntura económica es una tarea que realizan todos los países desarrollados, con el fin de informar a las autoridades y a los agentes económicos, sobre su comportamiento a corto plazo, conocimiento indispensable para afrontar con acierto sus responsabilidades, como intérpretes de la actividad económica.

Los analistas de la coyuntura económica de cualquier país, utilizan dos grupos de informaciones, cuyo contraste y coherencia resultan fundamentales para tener una opinión acertada de los hechos. Por un lado, disponen de datos estadísticos sobre la evolución de las principales variables económicas reales como el empleo, la producción, la demanda, la inversión, el ahorro, el comercio exterior, la balanza de pagos y las cuentas públicas, y también del comportamiento de los equilibrios básicos como los precios, los salarios, el coste laboral unitario, la competitividad, los tipos de cambio, los tipos de interés y los movimientos monetarios.

Con independencia de los datos cuantificados que constituyen la base de información para enjuiciar la evolución de la coyuntura económica, en muchos países, y concretamente en todos los que forman la Unión Europea, se realizan encuestas mensuales de opinión entre las empresas y los consumidores, con el fin de detectar los rasgos fundamentales sobre la tendencia, en opinión de sus protagonistas, de las variables que configuran el denominado clima económico.

2. A partir de las opiniones manifestadas por los empresarios y los consumidores, se obtienen los indicadores de confianza en el sector industrial, y en la construcción. Unido dicho indicador al del sentimiento de los consumidores, y a la evolución del índice de cotización de las acciones, se obtiene el denominado indicador del clima económico, que viene a ser una especie de síntesis del conjunto de los indicadores de opinión de los empresarios y los consumidores.

3. Hasta el mes de julio de este año, ha mejorado sustancialmente el índice del clima económico general. En España este índice, elaborado por EUROSTAT (oficina estadística de la Unión Europea), había descendido en 1992 y 1993 el 3,2% frente a 1991. En julio de 1994 se había recuperado el 2,6%, con una tendencia progresivamente creciente a lo largo de los siete meses transcurridos.

Igual indicador para el conjunto de la Unión Europea había perdido el 3,7% en 1993 frente a 1991. Pero a lo largo de 1994 y hasta julio, había recuperado el 4,1%, mejorando la situación

relativa de 1991. Francia ha ganado el 4%, Alemania el 3,9%, e Italia el 3,2% (igual que España). El Reino Unido que en 1993 registró un índice del 99,2% (sobre 1985 = 100), anticipándose a la recuperación de los países europeos continentales, sólo ha mejorado el 0,8% en 1994.

El indicador del clima económico general confirma como todos los países comunitarios están recuperándose de la crisis sufrida en 1992 y 1993. La recuperación española según este indicador, es algo más lenta que la media europea, repitiendo nuevamente lo que había ocurrido en otras etapas recientes del ciclo económico.

4. El indicador de confianza industrial que se calcula en función de las opiniones empresariales sobre la cartera de pedidos, las expectativas de la producción, y el nivel de existencia de productos acabados (con signo contrario), ha mejorado sustancialmente a la altura del mes de julio. En España dicho indicador que registró una opinión neta negativa del 35% para el conjunto de 1993, lo ha reducido hasta el 8%. En mejor forma que Alemania, pero claramente por debajo del Reino Unido, Italia, Holanda y Francia. El nivel menos deprimido de la cartera de pedidos, especialmente por la mejora de los pedidos extranjeros, que ha pasado del -58% de opinión neta negativa en 1993 al -7% en julio de 1994, explica básicamente la mejora registrada. Las expectativas de la producción industrial han tomado signo positivo (7% en la opinión neta de los industriales españoles en julio), tanto en España como en el resto de los países de la UE. Solamente Luxemburgo mantiene unas expectativas negativas (-5%), mientras que Bélgica se mantiene en opinión neta neutral. Tanto Luxemburgo como Bélgica registraban una posición negativa más intensa en la media de 1993.

5. La recuperación de la confianza empresarial en el sector de la construcción, aunque manifiesta en los indicadores de opinión, sigue siendo escasa. Mejor en España que en el conjunto de la Unión Europea, que en julio ganaba 16 puntos frente al cuarto trimestre de 1993, mientras que en la UE la mejora era sólo de 11 puntos. La crisis de la construcción, según los empresarios, fue excepcionalmente elevada en 1993 en cuyo año (media anual), la confianza empresarial registró una opinión neta negativa del 44% en España y del 40% en el conjunto de la Unión Europea. La progresiva recuperación de la confianza a lo largo de 1994, constituye uno de los pilares en que se basa la recuperación económica general.

6. La mejora del sentimiento del consumidor, aparece evidente en las encuestas realizadas por EUROSTAT. El sentimiento del consumidor se obtiene como media aritmética de la opinión de los hogares en cuanto a la situación financiera y económica de los mismos y las expectativas de las compras importantes.

La mejora del sentimiento del consumidor es mucho más evidente en el conjunto de la Unión Europea que en España. La media de 1993 mostró un nivel muy bajo en los hogares españoles (-34%), nueve puntos por debajo de la media comunitaria. A la altura de julio en España se habían recuperado siete puntos frente a los nueve de la UE, por lo que la diferencia de opinión entre los hogares españoles y los comunitarios, se elevó a once puntos porcentuales. La más alta tasa de paro soportado por la población española y la moderación salarial, que ha supuesto para la mayor parte de los hogares españoles una reducción de su renta real, explica suficientemente el mayor pesimismo de las familias españolas.

7. El cuadro de los indicadores de opinión, tanto por lo que se refiere a España como a la Unión Europea, confirman el proceso de recuperación de sus economías. El perfil del ciclo económico español, repitiendo la historia, se adapta al europeo. Pero con algún retraso que en 1995, si se realizan los ajustes necesarios, como ocurrió en 1983-1984, terminará deparando un

crecimiento más intenso, que nos llevaría a una mayor convergencia real con Europa, superando la mítica cota actual del 80%. Pero la convergencia real no mejorará de forma sostenida si la convergencia nominal (inflación, déficit público y coste laboral unitario), no es reconducida a los términos del resto de Unión Europea.

CUADRO NUM. 1

INDICADORES DE CONFIANZA Y CLIMA ECONOMICO (Saldo de opiniones manifestadas por los encuestados)							
	1991	1992	1993	1994			
				I TRIM.	II TRIM.	Junio	Julio
<b>Indicador confianza industrial:</b>							
España	-22	-25	-35	-19	-10	-10	-8
Francia	-20	-21	-35	-21	-6	-2	-6
Alemania	0	-18	-34	-24	-16	-16	-14
Unión Europea	-14	-19	-26	-14	-7	-7	-6
<b>Expectativas producción industrial:</b>							
España	-1	-4	-10	2	5	6	7
Francia	-4	-4	-20	1	11	15	6
Alemania	3	-10	-20	-2	7	7	8
Unión Europea	0	-4	-9	6	10	11	11
<b>Cartera pedidos industriales:</b>							
España	-39	-43	-58	-38	-22	-24	-19
Francia	-35	-39	-57	-42	-17	-13	-14
Alemania	-4	-29	-57	-51	-40	-40	-36
Unión Europea	-28	-35	-46	-34	-21	-20	-18
<b>Indicador confianza construcción:</b>							
España	-8	-37	-44	-38	-24	-24	-19
Francia	-16	-43	-57	-46	-40	(...)	(...)
Alemania	-5	-15	-28	-30	-26	-26	-24
Unión Europea	-18	-28	-40	-37	-28	-29	-28
<b>Indicador confianza consumidores: (sentimiento del consumidor)</b>							
España	-6	-20	-34	-33	-30	-29	-27
Francia	-21	-22	-25	-22	-18	-18	-16
Alemania	-12	-20	-28	-27	-17	-17	-13
Unión Europea	-14	-18	-25	-23	-19	-19	-16
<b>Clima económico general: (Base 1985 = 100)</b>							
España	99,8	98,1	96,6	98,1	98,8	98,9	99,1
Francia	101,3	99,8	97,9	100,0	101,6	101,9	101,8
Alemania	101,5	98,9	96,3	97,6	99,5	99,7	100,1
Unión Europea	100,1	98,5	96,4	98,3	99,9	99,9	100,4

Fuente: Economie Européenne. Suplemento B núm. 7. Julio 1994.





# **LOS LIBROS DEL MES**

---

**EL INFORME SOBRE EL FRAUDE.- José Luis Raymond y Valentín Edo**

**UNA SINTESIS DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA EN LOS SIGLOS XIX y XX.-  
Pedro Tedde de Lorca**



***El Informe sobre el fraude. Unidad especial para el estudio y propuesta de medidas para la prevención y corrección del fraude, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1994, 369 págs.***

---

En línea con el aumento de las preocupaciones sociales por el fraude, el Consejo de Ministros en su reunión del 4 de agosto de 1993 tomó la iniciativa de crear una "Unidad especial para el estudio y propuesta de medidas para la prevención y corrección del fraude" (en adelante, Unidad). Esta se constituyó en octubre de 1993 y ocho meses después concluyó el Informe que aquí se comenta, cuya difusión pública se ha iniciado recientemente.

El Informe se halla dividido en cinco partes. Este se inicia con una introducción y un resumen y, en los sucesivos apartados, se desarrolla un análisis general del fraude, se analiza la coordinación de los sistemas de información en las Administraciones Públicas, se estudia el fraude en una serie de áreas concretas, y se hacen una serie de recomendaciones. El Informe va acompañado de un Anexo que contiene diecisiete Documentos agrupados en XII volúmenes que contienen los estudios previos sobre el fraude y la economía sumergida, los resultados de las encuestas realizadas para el Informe y algunos datos estadísticos, que han servido de base para los análisis efectuados en algunas áreas concretas.

En particular los documentos Anexo, en que se apoyan las conclusiones del Informe, son los siguientes: Estudios sobre el fraude fiscal en España. Repertorio bibliográfico, Estudios en España en el campo de la economía sumergida, Informe sobre la encuesta de opinión realizada, Informes sobre las reuniones celebradas por la Unidad con los grupos y sectores de opinión, Informe del grupo de estudio de la Economía Sumergida, seis informes relativos a la encuesta DELPHI sobre, respectivamente, el fraude fiscal, el fraude en los ingresos a la Seguridad Social, el fraude en ILT (ámbito sanitario y ámbito de la Seguridad Social), el fraude en desempleo y el fraude en prestación farmacéutica, Estadísticas de la evolución del gasto por ILT, Informe sobre reuniones mantenidas con Administradores Tributarios de CCAA y Diputaciones Forales, Composición y Distribución del personal de la Agencia Tributaria, Datos sobre la gestión de tributos cedidos a las CCAA y la Nota elaborada por el Centro de Gestión Catastral sobre utilización de la Referencia Catastral en Escrituras y Registros y sobre Coordinación informativa con Notarios y Registro de la Propiedad.

El Informe es inicialmente ambicioso ya que trata de hacer un estudio amplio sobre los métodos, los procedimientos, y los impresos y los medios informáticos que utilizan las Administraciones Públicas para prevenir y corregir la comisión de actos fraudulentos. En el Informe se considera como campo de estudio el de la infracción legal, es decir, no incluye la elusión legal de pagos, pero sí trata todos los casos de infracción, aunque sea involuntaria. Por otra parte, no sólo se circunscribe únicamente al Estado, sino que abarca también otras instituciones como la Seguridad Social y, además, trata tanto el lado de los gastos como el de los ingresos.

En particular, se estudia el fraude en el marco de la economía sumergida, en las áreas fiscal y aduanera, en la de ingresos y prestaciones de la Seguridad Social, en la del desempleo, en la de la prestación farmacéutica y en el sistema de subvenciones y ayudas públicas. Sin embargo, como indica el Informe no se trata el fraude en las compras de bienes o servicios, en el gasto en inversiones, ni en los pagos de sueldos y salarios. Tampoco incluye otros aspectos defraudadores como el relacionado con el consumo, la corrupción, la negligencia en el trabajo funcionario, ni valora la ineficacia o el despilfarro en el gasto público.

Aunque no es posible hacer una selección de los tipos de fraude más importantes, se pueden enumerar a modo de ejemplo algunos de los indicados en cada una de las áreas definidas. Así, en el área del fraude fiscal, el Informe destaca como más significativos el fraude inmobiliario, el generado con valores mobiliarios, el producido en la fase de recaudación ejecutiva, y el relacionado con los impuestos especiales y aduanas. En la Seguridad Social, en la vertiente de ingresos, se podrían destacar los fraudes relacionados con la falta de pago de las cuotas, o en pagos inferiores a los que están obligados, y, en la vertiente de gastos, destacan los cobros indebidos que se realizan a través de la prestación por incapacidad laboral transitoria. En el área de pagos por desempleo general y en el Régimen Especial Agrario para Andalucía y Extremadura, los más sobresalientes son la simulación de relación laboral o fijación de bases de cotización falsas para generar derecho a recibir la prestación o elevar su cuantía, y la ocultación de actividades incompatibles con el cobro del desempleo. En el área de farmacia se destaca la obtención ilícita de medicamentos y la utilización de recetas por quienes no tienen derecho a prestación. Y, en las concesiones de ayudas públicas y subvenciones, uno de los actos fraudulentos más común es destinarlas a otros fines o incumplir por ocultamiento los requisitos exigidos para recibirlas.

Ahora bien, aunque no existe una cuantificación propia de cada una de las diferentes áreas de fraude, lo que facilitaría la orientación de los esfuerzos para su reducción, se recogen los resultados de algunos informes específicos por áreas. En general, se puede decir que aparte de algunas aproximaciones hechas en el de la Seguridad Social, la única área donde se han hecho varios intentos de cuantificar el fraude es la fiscal.

El Informe recoge algunas cuantificaciones ya existentes de ciertas figuras tributarias realizadas por dos organismos: por la Comisión de expertos para la Evaluación del Fraude en el IRPF, creada por Orden Ministerial de Hacienda de 1 de abril de 1981, siendo reestructurada por Orden del 31 de marzo de 1982, y por el Instituto de Estudios Fiscales. En cuanto a las figuras tributarias contempladas fueron el Impuesto sobre la Renta de las Persona Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido y el Impuesto sobre Sociedades. Un resumen de estas cuantificaciones aparece detallado en el cuadro núm. 1.

Por lo que respecta al IRPF, la progresividad del impuesto dificulta la cuantificación del fraude en términos de cuota, por lo que la medida de fraude está constituida por el cociente entre la base global declarada frente a la base teórica estimada. En efecto, la Comisión de expertos procedió a comparar la base total declarada en el impuesto frente a la base que debería haberse declarado, atendiendo a la información macroeconómica procedente, fundamentalmente, de la

---

Contabilidad Nacional que elabora el Instituto Nacional de Estadística. Fue preciso establecer ciertas estimaciones de la masa de renta absorbida por estratos de renta situados por debajo del umbral de la obligación de declarar. En base a estas estimaciones es posible comparar dos masas homogéneas, la base efectivamente declarada y la teórica que debería haberse declarado suponiendo un grado de cumplimiento tributario del 100 por 100. No obstante, dado el problema del corrimiento de estratos, no es posible distribuir este fraude por estratos de renta ni, por tanto, evaluar el fraude en términos de cuota. En efecto, supongamos que parte de los contribuyentes situados en el estrato 2 se ubican en el estrato 1, parte de los contribuyentes situados en el estrato 3 se ubican en los estratos 1 y 2, y así sucesivamente. Aunque se conociese la base teórica de los estratos 1, 2 y 3, no sería posible determinar el fraude de estos estratos comparando bases teóricas y declaradas debido al problema de corrimiento ya comentado. Ello indujo a la Comisión a ofrecer una evaluación sólo en términos agregados, y este mismo planteamiento fue seguido por el Instituto de Estudios Fiscales en una serie de posteriores estudios.

El último año en que la Comisión evaluó el fraude fue 1987, llegando a la conclusión de que en rentas de trabajo la base declarada representaba un 72 por ciento de la base teórica estimada, mientras que este porcentaje se situaba en el 30 por ciento para las restantes rentas. Según el Instituto de Estudios Fiscales, el grado de cumplimiento tributario por lo que respecta a rentas del trabajo se ha ido incrementando, de suerte que en la actualidad la base declarada represente el 95 por ciento de la base teórica estimada. El informe que se comenta no detalla información para otras fuentes de renta.

Por lo que respecta al Impuesto sobre el Valor Añadido, las estimaciones que el informe comenta proceden del Instituto de Estudios Fiscales, y están referidas al cociente entre recaudación efectiva y recaudación teórica, puesto que al tratarse de un impuesto proporcional no existen problemas para pasar de cuota a base. El grado de cumplimiento tributario lo cifra en el 77 por ciento para el IVA total, mientras que el IVA sobre operaciones interiores soporta un grado de cumplimiento del 67 por ciento. Por otro lado, la cuota efectiva representa un 83 por ciento de la teórica para el IVA en la industria, y sólo un 56 por ciento para el IVA en el sector de la construcción.

Finalmente, también el Instituto de Estudios Fiscales evalúa en un 74 por ciento la recaudación efectiva frente a la teórica en el Impuesto sobre Sociedades.

Estas son las cuantificaciones sobre el fraude que el informe que se comenta ofrece. Empero, como ya se ha destacado previamente, el informe no contiene ninguna evaluación específica del fraude, ni tampoco entra en la discusión en profundidad de la fundamentación estadística de las existentes. Comenta algunos extremos tales como la siempre discutible fiabilidad de las fuentes externas utilizadas a efectos de determinar las bases teóricas, o los problemas que plantea la delimitación de los ámbitos territorial y subjetivo, así como la correspondencia entre bases fiscales y magnitudes de Contabilidad Nacional. A pesar de estas limitaciones que en ocasiones exigen introducir ciertas hipótesis opinables para salvar escollos, no existen claras alternativas para evaluar el fraude fiscal, salvo la posibilidad de recurrir al muestreo. En efecto, con carácter

---

experimental, para el ejercicio de 1979 se seleccionó una muestra aleatoria de contribuyentes correspondientes al IRPF, que fueron objeto de inspección fiscal. Suponiendo que la inspección fuese capaz de detectar adecuadamente el fraude, si la muestra es suficientemente representativa, ello es una forma de cuantificar el fraude, de ubicarlo por estratos de renta y de ofrecer soporte a estudios tendentes a evaluar las pautas de comportamiento de conductas fiscales delictivas. En concreto, cuál es la tipología del defraudador y qué factores económicos o características individuales determinan la probabilidad de fraude. En cualquier caso, el informe que se comenta no se pronuncia sobre estos extremos.

Por último, se ordenan una serie de recomendaciones para cada una de las áreas tratadas en el Informe. En primer lugar, se dan las de carácter general, pidiendo que "a partir de este Informe", se inicie un debate abierto, se elabore un plan de medidas, que se ejecuten, y se haga un seguimiento comunicando sus resultados. Y, además, se sugiere la conveniencia de fomentar el desarrollo de estudios sobre el fraude, y de establecer procedimientos de medición de la evolución del fraude. El Informe termina enumerando las recomendaciones ordenadas por áreas de estudio.

En conjunto las recomendaciones del Informe se centran fundamentalmente en los campos de la organización y procedimientos, en el normativo y sancionador y en el de la información y comunicación.

En particular relación con la organización y los procedimientos, se proponen algunas mejoras que faciliten la coordinación entre organismos e instituciones y otras que faciliten los procedimientos, trámites y contenido de los impresos que se rellenan. En concreto se recomienda crear mecanismos que aporten nueva información y amplíen la que se obtiene en la actualidad sobre hechos concretos como altas, bajas, distribución y expedición de recetas, creación de registros, censos, etc., se propone crear bases de datos y tarjetas de usuario, y también elaborar de listas de contribuyentes, beneficiarios, inmuebles, empresas, etc., con identificaciones comunes, para facilitar cruces informáticos.

En relación con las normas reguladoras se enumeran un largo catálogo de propuestas concretas con el fin de facilitar el control y la veracidad de ingresos y pagos, y de unificar la normativa dispersa y simplificarla.

Y, respecto a la información y la comunicación, las demandas se centran en potenciar el uso de un código unificado para todas las actividades relacionadas con las Administraciones Públicas, extender la creación de bases de datos, facilitar su cruce y coordinar el flujo de información entre diferentes profesionales, como por ejemplo notarios, registradores y catastro, y también entre instituciones de gasto y de ingreso de manera que los incumplimientos puedan conocerse por las diversas instituciones públicas.

Aunque, a veces los estudios sobre el fraude han sido realizados en condiciones modestas, en esta ocasión, el grupo de trabajo para el estudio del fraude ha contado con el respaldo del Consejo de Ministros, con medios técnicos humanos y materiales de apoyo, y con la posibilidad

---

de tener acceso prácticamente a toda la información existente en la Administración. Todo ello ha dado lugar a un detallado Informe en el que si bien no ofrece una cuantificación propia del fraude, si se analizan detalladamente muchos aspectos organizativos y reguladores.

En conjunto, una vez leído el Informe, se tiene la impresión de que se han identificado todas o casi todas las acciones fraudulentas que, dentro del campo estudiado, se pueden cometer. En este sentido puede decirse que el grupo de trabajo ha realizado una labor muy exhaustiva para el estudio del fraude y ha sentado las bases para iniciar un debate abierto que impulse la realización de nuevos estudios, que ayuden a reducir la existencia de esta importante desigualdad social, que obliga a unos a pagar lo que otros defraudan. La culminación de esta tarea sólo puede realizarse si se siguen apoyando en el futuro nuevas investigaciones con los mismos medios y niveles de acceso tanto a personas de la Administración como investigadores independientes y se sigue dando la transparencia necesaria.

*José L. Raymond*  
*Valentín Edo*



## UNA SINTESIS DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA EN LOS SIGLOS XIX Y XX

*El desarrollo de la economía de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX, Gabriel Tortella, Alianza, Madrid, 1994.*

---

La empresa de abarcar en algo más de 400 páginas la evolución histórica de la economía española durante los siglos XIX y XX es, sin duda muy difícil, y a la vez esa necesidad sentida de manera cada vez más urgente. En el *Manual de Historia Económica de España* de Vicens Vives, escrito en colaboración con Jordi Nadal y aparecido por primera vez en 1965, algunos años después del fallecimiento de su autor, la parte dedicada al siglo XIX representa el 18 por 100 del volumen y el siglo XX no es tratado en ningún caso. Es más, si el *Manual* de Vicens Vives sigue siendo lectura válida, en buena medida, para conocer la economía española en épocas remotas, en cambio, la información que ofrece acerca de la época contemporánea es muy insuficiente, sobre todo si se tiene en cuenta la copiosa producción editorial que, sobre dicha cuestión, ha aparecido en los últimos veinticinco años. La creación de revistas especializadas, la formación de una asociación de historiadores de la economía española, la multiplicación de departamentos dedicados al estudio y a la investigación de esta disciplina en la universidades, han contribuido al progreso en los conocimientos que sobre dicha materia tenemos. Pero, sin duda, es la etapa contemporánea de nuestra historia económica la que más se ha beneficiado del esfuerzo de los investigadores a partir de 1970.

Si tuviéramos que destacar, en ese nutrido panorama, algunos trabajos de síntesis de historia económica contemporánea de España -al margen de manuales orientados hacia los estudiantes- nos limitaríamos a unos pocos títulos. Los libros de Harrison y de Broder, Chastagneret y Témine son loables intentos de presentación, ante un público mayoritariamente extranjero, de la evolución de la economía española contemporánea. El volumen, aparecido en 1987, y compilado por Jordi Nadal, Albert Carreras y Carles Sudrià con el título de *La economía española del siglo XX*, recoge una serie de capítulos debidos a diversos autores sobre distintas variables y sectores de la economía reciente. De Nadal también, y aparecida en 1975, es *El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1913*, obra que supone, más que una síntesis expositiva general, una interpretación del devenir de la economía española en relación con el fenómeno de su industrialización. A un objetivo similar, pero con manifiestas discrepancias respecto a la obra del profesor Nadal, se dirige el libro de Leandro Prados de la Escosura *De imperio a nación*, publicado en 1988. Nicolás Sánchez Albornoz publicó en 1977 la segunda versión de *España hace un siglo: una economía dual*, colección de ensayos sobre distintos aspectos de la transformación (y del atraso) de la economía española en el siglo XIX. En 1985, el mismo autor compiló una serie de trabajos de diferentes autores, con el título común de *La modernización económica de España, 1830-1930*. José Luis García Delgado y Gabriel Tortella han realizado varios trabajos -inscritos en obras de historia general de España, como la de Menéndez Pidal (continuada por José María Jover) y la de Tuñón de Lara- en las que se ofrecen, a modo de síntesis, visiones panorámicas de la economía española en diversos subperíodos de la época contemporánea. Precisamente, el

trabajo de Tortella incluido en el volumen octavo de la *Historia de España* dirigido por Manuel Tuñón de Lara, y publicado en 1981, constituye un claro antecedente del libro que aquí comentamos.

Un mérito sobresaliente de *El desarrollo de la España contemporánea* es su doble carácter de síntesis expositiva, dirigida a un público que incluye estudiantes de historia o de economía (pero también a un público general, de expertos o profanos en estas materias) y, a la vez, de ensayo interpretativo de algunas cuestiones cruciales. Estas cuestiones fundamentales en nuestra historia económica contemporánea, son las siguientes: ¿Por qué la economía española tardó tanto en modernizarse, de modo parecido a otras naciones del Occidente europeo?, y cuando finalmente lo hizo ¿qué factores impulsaron la transformación? Gabriel Tortella selecciona determinadas variables que, a su juicio, sirven para encontrar respuesta satisfactoria a tales preguntas. Y, al mismo tiempo, lleva a cabo una visión pormenorizada de la economía española en los siglos XIX y XX, deteniéndose en los principales sectores (población y capital humano, agricultura, industria, transportes y comercio, dinero y banca, y sector público). No se omiten cuestiones de carácter institucional y cultural como la evolución política, los valores predominantes en la sociedad o las actitudes empresariales. Algunos capítulos del libro, como el primero, el noveno y el decimosexto se elevan por encima de los sectores y variables concretas para contemplar la evolución de la economía a largo plazo y establecer hipótesis y conclusiones de carácter general. Hay que decir, en este punto, que el presente libro de Gabriel Tortella, como el resto de sus obras, está muy bien escrito, con lenguaje certero, estilo ágil y entonación sugestiva, no exenta, a veces, de apasionamientos. Aunque puede considerarse a este autor el introductor en España de la moderna historia cuantitativa de raíz anglosajona, sus lectores comprobarán que el uso riguroso de conceptos económicos y la utilización frecuente de gráficos y cuadros en sus explicaciones no impiden la calidad y la claridad de su escritura.

Otro mérito muy destacable de *El desarrollo de la España contemporánea* es el haber traído el objeto de este libro hasta el momento presente. Sirva de ejemplo el tratamiento que el autor da a la agricultura española después de 1986, es decir, después del ingreso de España en la Comunidad Europea, en el capítulo undécimo del libro. Tortella considera, acertadamente, la llamada Política Agraria Comunitaria una prolongación o un relevo a "los venerables mecanismos de intervención pre-franquistas, franquistas y post-franquistas" (pág. 253). Y, (a renglón seguido), critica la estrategia basada en la compra de productos agrarios por parte de la Comunidad a precios diferentes de los que fija el mercado, con la consiguiente aparición de excedentes cuya salida obliga a la propia Comunidad a realizar nuevos gastos. Se trata éste de un tema -el reglamentismo y el intervencionismo de la Comunidad y su alejamiento de las reglas del mercado en materia agraria- de preocupante actualidad para los españoles.

Un tercer rasgo digno de resaltarse en este libro es el método seguido por el autor, de encuadrar el caso español dentro del conjunto europeo. Se entienden así mejor las cosas y se perciben mejor las tendencias a largo plazo. En España parece que el progresivo aislamiento político y económico que caracteriza las tres cuartas partes del siglo XX se contagió a la historiografía. Así, son frecuentes las interpretaciones históricas en que el objeto -la evolución de la realidad española- es contemplado sin referencias apenas con el exterior. Es más, no faltan algunos ilustres ejemplos de historiadores de la economía que han atribuido a la apertura de nuestras fronteras en el siglo XIX -tanto en capitales como en bienes y servicios- unas consecuencias funestas. No es este el caso de Gabriel Tortella, quien, en su último libro, atribuye a la influencia de las economías avanzadas de Europa, y a las relaciones crecientes de España con

ellas, gran parte de la responsabilidad en el crecimiento experimentado en nuestro país a partir de los años cincuenta del presente siglo. En realidad, afirma Tortella, el caso español, a mediados del siglo XX, carece de singularidad. La economía española creció -del mismo modo que la italiana, otro ejemplo de la Europa del Sur- a partir de 1960 dentro de una tendencia común que atañía a todo el mundo occidental. Y la situación de atraso de la que partía era también compartida por Italia y Portugal, a lo largo del siglo XIX y primera mitad del XX. Este enfoque comparativo, que otros especialistas en la materia también han seguido, como Leandro Prados de la Escosura y Albert Carreras, se revela fructífero a la hora de explicar los procesos de crecimiento o estancamiento relativo y asimismo a la hora de analizar sectores concretos, desde la agricultura a la siderurgia.

Subraya Gabriel Tortella la importancia de los factores políticos en la modernización económica. El aprovechamiento de las influencias externas de signo positivo no hubiera sido posible sin la activación de determinadas reformas institucionales (política comercial, política monetaria, política fiscal) que permitieron una más fluida y normalizada relación de la economía española con la internacional. Por el contrario, una defectuosa política influye negativamente sobre el cambio económico, hasta producir su frustración. Esto es lo que, según Gabriel Tortella ocurrió en el siglo XIX. Una política fiscal que costreñía el gasto público y una política comercial que entorpecía, por medio de aranceles protectores, la iniciativa empresarial y la renovación tecnológica fueron culpables, en gran medida, de la debilidad del crecimiento económico en el siglo XIX. Un ejemplo claro de las perversas consecuencias que tuvo una política presupuestaria errónea la tenemos en la evolución del capital humano, un factor de progreso al que Gabriel Tortella concede gran importancia, como lo demuestra su reciente libro *La maldición divina, ignorancia y atraso económico en perspectiva histórica* (1993), escrito en colaboración con Clara Eugenia Núñez, autora a su vez, del mejor estudio sobre esta cuestión en España, *La fuente de la riqueza* (1992). La insuficiencia de los ingresos públicos, tanto a nivel estatal como local, impidió que la formación de capital humano avanzara al mismo ritmo que en otros países. Además, Gabriel Tortella se refiere, a propósito de las actitudes empresariales, a la influencia que sobre la escasez de buenos empresarios hubo (y, según él, sigue habiendo) en España tuvo la creación, ya desde el siglo XVI, de una mentalidad social hostil a los valores materiales y a la libre comunicación de las ideas. Es interesante notar como, en este punto, Tortella retoma argumentos de carácter ideológico que ya fueron expuestos, hace años, por autores diversos, desde Elliott a Vilar o Domínguez Ortíz.

Junto a estas explicaciones metafísicas, Gabriel Tortella no omite las físicas. Como nos dice en el capítulo primero, "los obstáculos físicos a la modernización son muy fuertes, más quizá que en Italia o Portugal (...) En España, la geografía y la cultura se han reforzado mutuamente como obstáculos a la modernización desde el siglo XVII hasta el XX" (págs. 6-7). Suelos pobres y rocosos, cordilleras penosamente transitables, baja pluviosidad, excesiva altitud de la meseta central, serían algunos de tales obstáculos físicos.

La conjunción que efectúa el autor de estas circunstancias geográficas con los efectos de una política decimonónica frecuentemente errónea y con la carga heredada de siglos anteriores, de una cultura antimaterialista, ayuda, desde luego, a explicarnos la deficiente evolución de la economía española en el siglo XIX. De la misma manera, la aproximación de España al exterior, en el marco de una coyuntura propicia, acierta con tino a razonar el rápido crecimiento de los últimos cuarenta años.

Hay, tal vez, en esta interpretación tan ambiciosa algunas variables que hubieran debido ser más tenidas en cuenta. Una es la discontinuidad -concepto que el autor utiliza con frecuencia- en el proceso de renovación tecnológica que se produce en la Corona de Castilla a partir del siglo XVII, principalmente en las manufacturas. Esta discontinuidad, en gran medida por razones fiscales, en el contexto de la política de los Austrias, tuvo efectos perniciosos sobre la futura industrialización, a través de la pérdida de habilidades técnicas y de disposiciones personales. Resulta significativo el hecho de que todos los países -o regiones- que iniciaron temprano el cambio industrializador contaron con una base manufacturera preindustrial activa y eficaz, desde Bélgica a Suiza, y desde Piamonte a Cataluña.

Otro argumento que requiere, posiblemente, mayor atención es el de las consecuencias del proteccionismo estatal sobre la modernización económica a largo plazo. Acierta, sin duda, el autor al atribuir a dicha política comercial la pérdida de dinamismo en la industria, así como en la explicación política de su origen, el deseo de evitar un nuevo conflicto civil o un estallido revolucionario, tras cincuenta años de guerras y perturbaciones sociales. Pero queda por ver el efecto acumulativo, a largo plazo, del proteccionismo. Con este sistema, dicen sus defensores, la modernización se produce lentamente, pero al final se produce. El propio Tortella llama la atención -cuando desmiente la existencia de un pretendido "milagro español" durante el franquismo- sobre el hecho de que la economía española había venido creciendo ya durante el primer tercio del siglo XX, aunque a un ritmo moderado. Esto ocurrió en un marco institucional crecientemente protector e intervencionista. La agricultura experimentó, según el Grupo de Estudios de Historia Rural, un crecimiento de la productividad por trabajador del 61 por 100 entre 1891 y 1931, y del 45 por 100 en la productividad por superficie. ¿Nos quiere decir Gabriel Tortella que dicho progreso hubiera sido aún mayor en el supuesto contrafactual de un marco institucional diferente? Sin duda, es éste un tema del mayor interés para la historia económica contemporánea, de la que este excelente y excepcional libro se ocupa. Su gran conclusión es que ninguna sociedad está condenada a no salir del atraso, aunque reconoce que es difícil, en muchos casos, lograr ese fin imitando el comportamiento de otras naciones.

*Pedro Tedde de Lorca*

**PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA**

**Últimos números publicados:**

- N.º 58. Entidades financieras y competitividad  
 N.º 59. Economía y Hacienda de las comunidades autónomas

**PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO**

**Últimos 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**

**Últimos números publicados:**

- N.º 13. Cantabria

**ESTUDIOS DE LA FUNDACION**

**Último 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. Tfax. 3504400

**AÑO 1994**



- Papeles de Economía Española* (suscripción) ..... 7.000 Pts.
- Números sueltos ..... 2.200 Pts.
- Perspectivas del Sistema Financiero* (suscripción) ..... 6.900 Pts.
- Números sueltos ..... 2.300 Pts.
- Cuadernos de Información Económica*, un año ..... 12.000 Pts.
- Números sueltos ..... 1.600 Pts.
- Documentos de Trabajo* (números sueltos)..... 1.000 Pts.
- 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.*

ISSN 8411329386



9 778411 329386