

## ACTUALIZACION DEL PROGRAMA DE CONVERGENCIA

---

### I. INTRODUCCION Y RESUMEN.

**T**ranscurridos más de dos años desde la presentación del Programa de Convergencia, parece oportuno proceder a una actualización del mismo. Así lo han hecho igualmente otros países comunitarios, y no se trata sólo de adaptarlo al decurso temporal, sino de revisar las previsiones macroeconómicas y los objetivos cuantitativos de política económica, especialmente en materia fiscal, a partir de la constatación de los efectos de la negativa evolución por la que se ha atravesado en este período y de las perspectivas de superación que se van progresivamente consolidando.

En efecto, la economía española durante 1993 ha sufrido una de sus crisis más importantes, que también ha afectado a todo el mundo industrializado. Cuatro hechos han enmarcado la misma: El primero, que se ha presentado con una intensidad y una rapidez que ha hecho equivocarse a prácticamente todo el mundo. El segundo, que es la primera crisis que hemos sufrido con una economía abierta e integrada en la economía mundial. El tercero, de efectos sociales más negativos, inmediatos y perceptibles, el elevado número de paro que ha provocado, con más intensidad en nuestro país que en el resto. El cuarto, que la hemos vivido con unos niveles de renta per cápita y de riqueza superiores a los existentes en ninguna otra época de nuestra historia.

Hace tiempo que se viene señalando la existencia de factores diferenciales en la economía española que hacen que tenga una inflación y un desempleo superior a la media de los países de nuestro entorno.

Hay razones históricas y razones estructurales, muchas de ellas derivadas también de nuestras particulares vivencias políticas, que explican esta peculiaridad de nuestra economía.

La economía española ha vivido, de forma acelerada, procesos de transformación que otros países han experimentado en fases anteriores y normalmente en períodos más largos de tiempo. Así en los diez últimos años (84-93), hemos asistido a una rápida transformación sectorial de la economía en la que el sector primario ha perdido cerca de un millón de empleos; a un proceso de incorporación masiva de la mujer al trabajo (1.700.000 aproximadamente); a la incorporación a la actividad de las cohortes juveniles más pobladas de nuestra historia y a un cambio radical de los flujos migratorios que han cambiado nuestra secular tendencia a la emigración por una realidad de inmigración.

Pese a ello nuestro crecimiento en esa década fue capaz de traducirse en más de un millón de empleos y en las fases más altas del ciclo económico se creció a razón de 1.500 empleos diarios.

Así, pues, crecimos por encima de la media europea, y, a pesar del descenso estructural del empleo en el sector primario, la incorporación de la mujer y de las generaciones juveniles más pobladas a la ocupación, y al final de los procesos migratorios, el crecimiento se tradujo en incrementos importantes de la población ocupada.

A pesar de ello nuestra tasa de desempleo continuó siendo muy elevada y la de actividad inferior a la media europea. Junto a los elementos históricos que hemos citado, hay factores estructurales en el funcionamiento del sistema económico español que han venido dificultando la creación o, en su caso, el mantenimiento del empleo.

Se han analizado aquellos rasgos estructurales que pueden explicarlo, situándolos generalmente en dos: una peculiar estructura y funcionamiento del mercado de trabajo, y un sector servicios, desigualmente

competitivo en términos internacionales, pero muy alejado de la competencia -incluso interna- y acostumbrado a situaciones de monopolio o cuasi monopolio.

Conscientes de lo anterior y para resolverlo, el Gobierno ha planteado una reforma del mercado de trabajo que permitirá a nuestro país un comportamiento de empresarios y trabajadores similar al del resto de países comunitarios en los que la creación y el mantenimiento de empleo es la prioridad a la que se subordina cualquier otra consideración. Igualmente, se está desarrollando un profundo paquete de reformas estructurales en aquellos sectores que, por estar más alejados de la competencia, pueden mantener unos precios elevados perjudicando así al resto de la economía. Nuestro sistema económico necesita de estas reformas estructurales profundas para que el desarrollo se traduzca en empleo de manera más intensa e inmediata.

La creación de empleo en medida suficiente sigue siendo la prioridad que condiciona las propuestas de política económica del Gobierno. La simple acción del mercado se ha mostrado insuficiente para compaginar un adecuado volumen de empleo con el mantenimiento de las garantías de bienestar social. Son, por consiguiente, necesarias las políticas activas impulsadas por los poderes públicos para alcanzar este objetivo.

Fortalecer la recuperación ya iniciada, generar empleo y consolidar los derechos y prestaciones sociales alcanzados, son así los tres pilares en que se asienta la política económica del Gobierno y, por ello, orientan y dan sentido a la actualización del Programa de Convergencia que busca tanto la convergencia real con los países comunitarios más avanzados como la convergencia nominal que la hará posible.

En ese sentido se articulan propuestas tanto para fomentar el crecimiento económico creador de empleo, como para conseguir una estabilidad de las magnitudes macroeconómicas que le den continuidad.

En los próximos tres años, alrededor de un millón de españoles más tendrán un empleo. En torno a medio millón pasarán a cobrar la jubilación, unos cien mil jóvenes más que ahora entrarán en la Universidad y nuestra renta per cápita se aproximará casi tres puntos a la media comunitaria.

Para que esto sea posible, y se pueda encontrar empleo, cobrar una jubilación digna, estudiar o converger en renta per cápita, el Producto Interior Bruto de nuestro país deberá crecer a un promedio superior al 3,5%. Y esto exige que nuestra inflación se reduzca para no perder competitividad con el exterior, que el déficit público disminuya sustancialmente para poder pagarlo a tipos de interés más bajos que beneficien a toda la actividad económica, y que nuestro sistema económico continúe dotándose de mayor flexibilidad y competencia para aprovechar mejor las oportunidades en beneficio de todos, con mejores servicios y menores precios y, no sólo de quienes ocupan una posición dominante.

De eso trata la Actualización del Programa de Convergencia que aquí se presenta y las propuestas de política económica que en él se hacen.

La gravedad de la recesión pasada y los importantes desequilibrios que ha dejado, obliga a redoblar los esfuerzos para recolocar a la economía española en una situación de estabilidad nominal y a profundizar en el proceso de reforma estructural ya iniciado. Y ello no sólo porque el cumplimiento de los requisitos fijados en el Tratado de la Unión Europea sigue constituyendo una referencia clave para el diseño de la política económica en nuestro país, sino también porque la experiencia muestra que sólo desde la corrección de los grandes desequilibrios macroeconómicos y microeconómicos resulta posible entrar en una senda de crecimiento y de creación de empleo sostenido en el tiempo. Por ello, la estrategia de corrección del desequilibrio presupuestario y de reforma estructural que ya contemplaba el Programa de Convergencia sigue siendo válida y debe servir de guía para poder aprovechar plenamente los beneficios de la fase de recuperación en que desde mediados de 1993 ha entrado la economía española.

La política económica del Gobierno, que ha hecho frente a la crisis y está sustentando el proceso de recuperación, ha generado las condiciones favorables para que se reactive la inversión, la creación de empleo y con ello el consumo y la demanda. Y lo ha hecho actuando a través de tres direcciones:

1. En primer lugar, la política monetaria está manteniendo ya desde principios de 1993 una orientación menos restrictiva, que ha continuado en los primeros meses de este año, y que se ha traducido en una reducción sustancial de los tipos de interés, a pesar de los repuntes recientes motivados por la situación del sistema financiero internacional, y en un ajuste de la paridad de la peseta más acorde con nuestra situación.

2. En segundo lugar, la política fiscal ha logrado invertir la tendencia alcista del déficit público, de forma que, según se desprende de los datos de ejecución presupuestaria más recientes, se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas se sitúe al final de este año en torno al 6,7% del PIB, en línea con las previsiones que el Gobierno realizó en septiembre de 1993. Esa reducción, además, ha sido compatible con el mantenimiento de los niveles de protección social, la introducción de importantes medidas selectivas de impulso a la actividad productiva y con la consolidación del peso de la inversión pública en el PIB en los elevados niveles registrados en los años precedentes.

3. Las medidas de reforma introducidas en el mercado de trabajo, unidas a las dos líneas anteriores, están ya teniendo un impacto importante, en forma de un impulso del número total de colocaciones, en el número de contratos de aprendizaje y a tiempo parcial. De la evolución conocida en los últimos meses se desprende que el dinamismo del mercado de trabajo es mayor del previsto, por lo que se estima que, frente a unas previsiones iniciales más pesimistas, cerraremos este año la tendencia a la destrucción de empleo para, en 1995, iniciar la senda de crecimiento neto de la ocupación.

Los datos permiten también asegurar que, manteniendo la política económica actual, la próxima fase de crecimiento y expansión la iniciamos sobre unas bases más sanas y sólidas que en períodos anteriores. Las devaluaciones y los descensos en los tipos de interés han permitido mejorar la competitividad de nuestras empresas como demuestra la espectacular mejora de nuestra balanza comercial. La tasa de ahorro también se ha incrementado sustancialmente. Y con mejoras en la competitividad y en las tasas de ahorro se puede invertir, crecer y crear empleo de una manera estable y duradera.

Para consolidar la recuperación, la política económica se debe centrar en dos líneas de actuación: control y reducción del déficit público, pues sólo rebajando los actuales niveles de endeudamiento podremos seguir con descensos en los tipos de interés; y mejora de la competitividad que incluye avanzar con las reformas estructurales.

El escenario macroeconómico para el período 1995-1997, parte de una consolidación de la recuperación que se detecta a nivel europeo desde finales de 1993 y que deberá traducirse, a nivel interno, en un aumento progresivo de nuestra tasa de crecimiento. Ello no deberá suponer un empeoramiento significativo ni de la tasa de inflación -que deberá continuar reduciéndose en los próximos años-, ni de la necesidad de financiación exterior -que, aunque aumentará, se mantendrá a niveles sostenibles-, en la medida en que, por una parte, se consiga una reducción importante del déficit público y por otra se continúe el proceso de reformas estructurales ya iniciado. De esta forma, la economía española se situará en 1997 en unas condiciones de estabilidad nominal que no divergerán significativamente de las que previsiblemente registrarán los países más estables de la Unión Europea, lo que deberá permitir profundizar todavía más en el proceso de convergencia real hacia los países comunitarios más prósperos.

Ya a principios de 1995, la demanda interna -consumo e inversión- se recuperará de forma apreciable, acompañando al sector exterior como motor del crecimiento. Finalizada la destrucción de puestos de trabajo y consolidada la tendencia creciente a la creación de empleo, el consumo privado se reactivará, desde los bajos niveles de 1993, hasta tasas próximas al crecimiento del PIB. La inversión, por su parte, impulsada por las medidas fiscales del Gobierno, los bajos tipos de interés y la mayor demanda tanto interna como externa, crecerá a tasas superiores, creando empleo y mejorando nuestra competitividad.

El punto de referencia para la formulación de la política fiscal en los próximos años es el elevado déficit público en que se ha incurrido en el año 1993, que, aunque consecuencia de la grave recesión sufrida por la economía española, esconde un importante déficit de naturaleza estructural. Este es el aspecto más preocupante del desequilibrio de las cuentas públicas, en la medida en que cuestiona el actual ritmo de crecimiento del gasto público, dada la estructura de ingresos con que cuentan las Administraciones Públicas españolas.

Para reconducir este desequilibrio, la Administración Central y las Administraciones Territoriales llevarán a cabo una sustancial reducción de sus necesidades de financiación, situando el déficit público en el 3% del PIB en el año 1997. Esto es, el conjunto de las Administraciones Públicas reducirán sus necesidades de financiación en 3,7 puntos durante el período 94-97. De ellos, 0,7 puntos corresponderán a las Administraciones Territoriales y son el resultado de un acuerdo de consolidación presupuestaria alcanzado con las Comunidades Autónomas.

La presión fiscal individual que resulta del actual sistema impositivo español no aconseja buscar mayores ingresos durante el período del escenario mediante la elevación normativa de los mismos. En ausencia de incrementos de la presión fiscal individual, el aumento de la recaudación tributaria en términos del PIB dependerá, fundamentalmente, del éxito en la lucha contra el fraude y de la progresividad global del sistema tributario.

El escenario de gastos permite, bajo la restricción financiera que representa el nivel previsto de ingresos, el logro de los objetivos de la política fiscal: una reducción continua del déficit público que consiga estabilizar en el medio plazo el ratio deuda/PIB. Para ello debe reducirse el ritmo de crecimiento de gasto público de las Administraciones Públicas Centrales, de forma que se reduzca su peso en relación al PIB en torno a 3 puntos en el período 1991-1997.

Esta reducción del gasto no debe significar un menor importe en términos absolutos, sino relativamente al PIB de cada año que, superada la crisis, debe crecer a tasas significativas. Ello ha de ofrecer un margen suficiente para el crecimiento que debe seguir produciéndose en el gasto destinado a atender la prestación de bienes y servicios públicos considerados esenciales, cuya cobertura a niveles adecuados se considera imprescindible para no renunciar a logros de satisfacción social definitivamente alcanzados. Este es el caso de la educación, la sanidad, las pensiones y demás prestaciones análogas, así como una suficiente prestación de desempleo.

Los objetivos de estabilidad macroeconómica que nos obligan a no bajar la guardia en la lucha contra la inflación y a reconducir el elevado déficit público, son condición necesaria, pero no suficiente, para alcanzar todo nuestro crecimiento potencial, base de la creación de empleo y de la consolidación de los niveles de protección social alcanzados.

Hace falta, además, adecuar mejor la capacidad de reacción de nuestro sistema económico, incrementado su flexibilidad e introduciendo zonas de competencia donde todavía, de forma no suficientemente justificada, predominan las posiciones dominantes de empresas o grupos sociales.

Las llamadas reformas estructurales tienen ese objetivo: mejorar la eficiencia de nuestro sistema productivo, abriendo posibilidades a la inversión, a la creación de empleo, a la mejora en la prestación de servicios y al descenso de precios en aquellas partes de nuestra sociedad que, por estar más alejadas de la competencia internacional, bien por restricciones normativas o por dificultades materiales, no han abordado suficientemente la modernización y mejora de competitividad que han hecho ya otros sectores.

Son muchas las reformas que, se han abordado con éxito en nuestro sistema económico, especialmente desde nuestro ingreso en la Comunidad. La más reciente, la del mercado laboral, cuyos resultados positivos en términos sociales estamos viviendo ya. En esta actualización del Programa de Convergencia se ofrece una nueva batería de medidas, algunas ya enviadas por el Gobierno al Parlamento para su discusión y aprobación, otras que serán enviadas en breve.

Por su trascendencia, señalaremos entre estas últimas: la culminación del proceso de regulación y liberalización del sector de 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; una revisión de la normativa urbanística que garantice la oferta adecuada y asequible de suelo urbano e industrial, compatible con la previsión de equipamientos colectivos y con un desarrollo de la ciudad socialmente controlado; y, por último, una profunda revisión de nuestro sistema fiscal y de los mecanismos de control y gestión del gasto público.

Todo ello con el objetivo de mejorar la competitividad de nuestras empresas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Calidad de vida que empieza por la consecución de puesto de trabajo para quien no lo tiene, la garantía de una formación adecuada, la atención integral de la salud y la seguridad de una pensión digna cuando llega la jubilación. Asegurar esto requiere recursos económicos suficientes que deben proceder de nuestra capacidad de crecer y competir, y de una gestión eficiente de esos recursos. A la consecución de ambas cosas se dirigen las propuestas aquí contenidas, que aspiran a continuar acercándonos a los niveles de los países más avanzados de la Unión Europea.

Una Unión Europea que es muy diferente de aquella en que se presentó el Programa de Convergencia, hace apenas dos años. La crisis económica, por un lado, que ha golpeado a todos, alejando las previsiones y plazos entonces previstos, y la reciente ampliación a cuatro nuevos socios, por otro, introducen dos elementos de reflexión sobre el sentido de la convergencia y los esfuerzos que nuestro país debe hacer para aproximar sus niveles de renta, competitividad y bienestar al de los países más avanzados en estos campos.

El Tratado de la Unión Europea señalaba la necesidad de una convergencia nominal suficiente en aspectos como deuda pública, inflación y tipos de cambios, sin la cual, el acceso a la fase de moneda única no era posible. Apuntaba así algo de puro sentido común económico: una moneda única, con todas las ventajas que conlleva, no es estable en una zona económica con inflaciones diferenciales apreciables, volúmenes de deuda pública muy distintos y déficit crecientes.

Preveía pues la necesidad de caminar hacia una tendencia convergente en estos aspectos, simbolizada en unas cantidades de referencia, con unos plazos temporales flexibles, pero predeterminados. Estos objetivos, en la medida en que su consecución es positiva para todos los países, tanto en la perspectiva de la Unión Económica y Monetaria como por sí mismos, deben seguir siendo válidos como referencia obligada de las políticas económicas. Respecto de los plazos, habrá que hacer todos los esfuerzos por cumplir los inicialmente previstos. Pero, sin duda, debe primar la consideración de que exista un número significativo de países en condiciones de pasar a la tercera fase de la Unión, como elemento político fundamental a considerar cuando se tome la decisión en 1996. Decisión que empezará a prepararse en el segundo semestre de 1995 bajo la Presidencia española de la Unión Europea.

La ampliación de la Unión Europea a cuatro nuevos países, por otro lado, refuerza la necesidad, para un país como España, de mejorar sus esfuerzos económicos de convergencia real. Nuestros nuevos socios tienen altos niveles de eficiencia, competitividad y renta per cápita, lo que debe servir de acicate a nuestra sociedad que ya ha demostrado ser capaz, en el pasado reciente, de dar un importante salto adelante como el experimentado entre 1986 y 1991.

Depende de nosotros mejorar nuestra producción, nuestra formación, nuestra capacidad de competir y de trabajar. Conseguida una estabilidad parlamentaria demostrada, definido un marco económico flexible y aplicando una política económica rigurosa, sólo de nuestras actitudes y comportamientos, tanto individuales como colectivos, dependerá el que alcancemos, en el plazo señalado, la suficiente Convergencia nominal con los países más avanzados de Europa como para que nuestra convergencia real, en términos de empleo, renta, riqueza y bienestar, sea un hecho.

El documento que aquí se presenta consta de cuatro partes. La primera hace un balance de la aplicación del Programa de Convergencia de 1992, analizando la evolución de la economía española en 1992 y 1993 y su incidencia sobre las previsiones de dicho programa. La segunda, resume la situación actual de la economía española y a partir de ahí fija los grandes objetivos de la política económica en el período 1994-1997 y el nuevo escenario macroeconómico. La tercera parte presenta las envolventes financieras que determinarán la actuación de las Administraciones Públicas. La cuarta presenta un análisis de las medidas de reforma estructural ya realizadas y de otras nuevas que el Gobierno pretende adoptar para dotar a nuestra economía de la flexibilidad suficiente para crear empleo en la medida necesaria.

## II. EL PROGRAMA DE CONVERGENCIA DOS AÑOS DESPUES.

El Programa de Convergencia de España -elaborado en un momento en que, tras cuatro años de desaceleración continuada, se detectaban a nivel interno y externo síntomas crecientes de recuperación económica- sentaba las bases que debían poner a la economía española en una senda de crecimiento sostenido y de cumplimiento de las condiciones de estabilidad nominal que el Tratado de Maastricht fija como requisitos previos a la entrada en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Se planteaba así un patrón de crecimiento de la economía española que, en contraste con comportamientos pasados, hacía compatible la vuelta a una fase de expansión con la reducción de la tasa de inflación y de los desequilibrios de las cuentas con el exterior. Para que ello fuera posible, el Programa de Convergencia contemplaba acciones en un doble frente: i) en la política fiscal, donde aprovechando el mayor crecimiento previsto se proponía una reducción drástica del déficit de las Administraciones Públicas; y ii) en el funcionamiento de los mercados (de bienes, de servicios y de factores), donde se preveía la introducción de importantes medidas de reforma estructural. Todo ello constituía un ambicioso programa de modernización de la economía española.

Transcurridos más de dos años desde la aprobación del Programa de Convergencia, las previsiones macroeconómicas -y con ellas también las presupuestarias- que se hicieron en el mismo han quedado ampliamente desfasadas, de forma que las expectativas de retorno inmediato a una etapa de crecimiento intenso se vieron frustradas en la realidad y el proceso de convergencia nominal -entendido como la igualación a la baja de los grandes desequilibrios macroeconómicos con los países de nuestro entorno- se frenaron, cuando no retrocedieron. Este proceso de deterioro, sin embargo, no ha sido particular de la economía española, sino que ha abarcado al conjunto de economías comunitarias que, entre 1991 y 1993, han sufrido la peor recesión de su historia reciente y que se ha saldado primero con una fuerte desaceleración y más tarde con una caída de la producción y del empleo, así como con la generación de niveles importantes de déficit público y la acumulación de stocks de deuda pública a ritmos insostenibles a medio plazo.

En el campo de las reformas estructurales, se han conseguido avances muy notables que, siguiendo las líneas marcadas en el Programa de Convergencia, están contribuyendo a mejorar el funcionamiento de nuestra economía, haciéndola no sólo más eficiente, sino, también más equitativa.

La gravedad de la recesión pasada y los importantes desequilibrios que ha generado obliga a redoblar los esfuerzos para recolocar a la economía española en una situación de estabilidad nominal y a profundizar en el proceso de reforma estructural ya iniciado. Y ello no sólo porqué el cumplimiento de los requisitos fijados en el Tratado de Unión Europea sigue constituyendo una referencia clave para el diseño de la política económica en nuestro país, sino también porque la experiencia muestra que sólo desde la corrección de los grandes desequilibrios macroeconómicos y microeconómicos resulta posible entrar en una senda de crecimiento y de creación de empleo sostenido en el tiempo. Por ello, la estrategia de corrección del desequilibrio presupuestario y de reforma estructural que ya contemplaba el Programa de Convergencia sigue siendo válida y debe servir de guía para poder aprovechar plenamente los beneficios del cambio de tendencia producido a mediados de 1993 y de la fase de recuperación en que ha entrado ya plenamente la economía española.

### **El cambio en la coyuntura económica y sus implicaciones para el Programa de Convergencia.**

Al igual que el conjunto de las economías de la Unión Europea, la economía española ha sufrido a lo largo de 1992 y 1993 un intenso proceso de desaceleración económica que ha culminado en 1993 con una caída del PIB de 1 punto porcentual. Ello ha llevado aparejado una destrucción muy intensa de puestos de trabajo que, unido a un crecimiento importante de la población activa, ha elevado la tasa de paro, situándola en promedio, se situó en 1993 en el 22,4%. Desde el lado de la demanda, la desaceleración del PIB ha tenido su origen en un fuerte descenso de la demanda interna, tanto de consumo como de inversión, que sólo ha sido parcialmente compensado por una aportación positiva del sector exterior, basada tanto en una caída importante de las importaciones como en un crecimiento de las exportaciones. El debilitamiento de la demanda y del empleo no han tenido su reflejo adecuado en el comportamiento de precios y de salarios, que han continuado creciendo a tasas por encima de las registradas en los países más estables de la Comunidad. El empeoramiento general de la situación económica en España, y sobre

todo, la incapacidad de recortar el diferencial de inflación respecto al conjunto de socios comunitarios, ha estado en la base de la inestabilidad que ha soportado la peseta en 1992 y 1993, que se ha saldado con tres devaluaciones.

Indudablemente, los malos resultados obtenidos por la economía española en el pasado reciente han tenido su origen en parte en factores cíclicos, ligados a fluctuaciones más o menos periódicas de la demanda o a cambios tecnológicos aleatorios. Pero más allá de este componente puramente cíclico han existido por los menos otros dos factores decisivos. En primer lugar, la persistencia de fuertes rigideces en el funcionamiento de la economía, tanto en el comportamiento de los agentes sociales como en la propia estructura de los mercados, está dificultando una rápida adaptación a los cambios que cada vez con mayor rapidez han de ser afrontados y que en muchos casos proceden de las reglas de la competencia exterior. Ello ha sido especialmente patente en el mercado de trabajo, donde frente a la fase de recesión, el ajuste se ha centrado en el empleo y no en los salarios, con los consiguientes costes sociales -en términos de paro- y económicos -en términos de producción perdida y mayor déficit público- que ello ha conllevado. En segundo lugar, los desequilibrios acumulados en el período 1989-1991, en forma de un repunte de la inflación y de un fuerte crecimiento del déficit con el exterior, que no se vieron compensados por una orientación restrictiva de la política fiscal durante esos años, impidieron un rápido acomodo a la nueva coyuntura de la política monetaria, que tuvo que mantener un tono restrictivo a pesar de la situación recesiva en que se hallaba sumida la economía española, contribuyendo así a acentuar todavía más la caída del nivel de actividad.

Con la vista puesta en el diseño de una estrategia de política económica a medio plazo, todo ello refuerza, en primer lugar, la necesidad de primar aquellas políticas que favorezcan la necesaria adaptación al proceso de cambio continuo que está atravesando nuestra economía y las de nuestro entorno, con ello, la capacidad de competir de empresas y de trabajadores y, en segundo lugar, la conveniencia de asegurar un buen balance entre la política fiscal y monetaria, para así poder corregir con eficacia los desequilibrios que pueda presentar nuestra economía y otorgar un mayor margen de maniobra a la política económica para dar respuestas adecuadas a los cambios del ciclo.

En el marco de corrección de desequilibrios que guiaba el Programa de Convergencia, la previsible vuelta a una fase de crecimiento propiciaba y justificaba la puesta en marcha de una política fiscal de signo marcadamente contractivo. La propiciaba porque el mayor crecimiento previsto se traducía, por vía de los estabilizadores automáticos, en mayores ingresos y en menores gastos públicos que tendrían una incidencia favorable sobre el nivel de déficit de las Administraciones Públicas. Pero, además, una coyuntura que preveía un notable dinamismo de la demanda interna, requería una moderación importante por la vía fiscal -más allá incluso del límite del 3% de déficit en términos de PIB que establece el Tratado de Maastricht-, no sólo para evitar dejar exclusivamente en manos de la política monetaria el control de las tensiones inflacionistas, sino también para evitar que el recurso al ahorro externo, a través de déficit crecientes de la balanza por cuenta corriente, acabase socavando -como ha ocurrido con frecuencia en el pasado- el potencial de crecimiento de la economía española.

Frente a esas previsiones, entre 1991 y 1993 se ha producido en España un deterioro muy acusado de las cuentas de las Administraciones Públicas, que han visto como su necesidad de financiación aumentaba desde el 4,9% del PIB al 7,3% del PIB durante ese período, en tanto que la deuda pública acumulada en términos de PIB ha pasado del 41,5% al 55,8%. El fenómeno, sin embargo, no ha sido exclusivo de la economía española, sino que en general todos los países de la Unión Europea han visto agravarse la posición financiera de sus Administraciones Públicas. Así, en promedio, la necesidad de financiación en términos de PIB de las Administraciones Públicas comunitarias ha pasado del 4,6% en 1991 al 6,0% en 1993 y su stock de deuda ha aumentado desde el 57% del PIB hasta el 66% del PIB durante esos años.

El aumento del déficit público en España ha tenido su origen en un fuerte aumento del gasto público, que ha pasado de representar el 45,4% del PIB en 1991 al 48,9% del PIB en 1993, lo que ha contrarrestado el aumento que ha tenido lugar en el lado de los ingresos, cuyo peso en el PIB ha pasado del 40,4% al 41,6% entre esos dos años.

El grave deterioro de la coyuntura y su negativo impacto sobre el déficit público ha hecho que a lo largo de 1992 y 1993 se tomaran diversas medidas para limitar el aumento del gasto público. Las medidas adoptadas han sido múltiples, pero se han centrado principalmente en la contención del gasto corriente, tanto del consumo público como de las transferencias. Por el lado de los ingresos, en 1992 y 1993 se han introducido cambios importantes que han combinado la necesidad de estimular la economía ante la fase de recesión y la de evitar un deterioro mayor de las cuentas públicas.

Los esfuerzos de contención del déficit realizados en los dos últimos años quedan reflejados, al menos parcialmente, en la evolución de los indicadores de discrecionalidad fiscal, que muestran como el deterioro de las finanzas públicas en España se ha debido exclusivamente a la acción de los estabilizadores automáticos. Así, según cálculos de la Comisión de la Unión Europea, entre 1991 y 1993 la desaceleración del ritmo de actividad ha añadido cerca de 2,6 puntos de PIB a la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas en España, lo que implica que ante un aumento observado del déficit de 2,4 puntos de PIB, ha habido un esfuerzo de reducción estructural equivalente a 2 décimas de PIB. Debe notarse, además, que esta reducción estructural es prácticamente igual a la que se ha registrado en el conjunto de países de la Unión Europea, por lo que el mayor incremento del déficit en España respecto al promedio de países comunitarios cabe atribuirlo exclusivamente a una incidencia más aguda en nuestro país del ciclo económico que inevitablemente se ha reflejado en una mayor necesidad de financiación de las Administraciones Públicas.

Las medidas adoptadas ilustran los esfuerzos que, en línea con los demás países comunitarios, ha hecho el Gobierno para contener la tendencia al deterioro de las finanzas públicas. Dada la magnitud que ha alcanzado la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas en nuestro país, esos esfuerzos resultan, sin embargo, todavía insuficientes. Aunque, como se ha apuntado, el aumento del déficit entre 1991 y 1993 se ha debido principalmente a causas cíclicas, el déficit estructural subyacente sigue siendo muy elevado. Ello implica que la previsible mejora de la coyuntura en los próximos años no bastará, por sí sola, para reducir el déficit hasta niveles satisfactorios, y que serán necesarios esfuerzos intensos y sostenidos en el tiempo en la parte estructural de las cuentas públicas para poder llegar a un nivel de déficit que primero estabilice y, después, reduzca el stock de deuda pública acumulada en términos de PIB, si se quiere dar un marco de estabilidad al desarrollo de la actividad económica y dotar políticas públicas de mayores posibilidades para hacer frente a cambios futuros en el ciclo económico.

### III. ACTUALIZACION DEL ESCENARIO.

Los datos más recientes de la Contabilidad Nacional Trimestral muestran que la economía española tocó fondo en el segundo trimestre de 1993, iniciando a partir de entonces un proceso cada vez más intenso de recuperación. Esta tendencia ha continuado en el primer trimestre de 1994 y está así en línea con la evolución del conjunto de economías de la Unión Europea, lo que indica que, en contraste positivo con lo ocurrido en la fase inicial del ciclo expansivo de los años ochenta, esta vez la recuperación en España se está produciendo simultáneamente con el resto de las economías de nuestro entorno.

Esta mejora de la actividad, como ocurriera a lo largo de 1993, está siendo sustentada, en su fase inicial, por la demanda externa. Por un lado, las exportaciones están registrando una aceleración respecto a las tasas, que ya eran elevadas, de los meses pasados. Por otro, las importaciones han experimentado en los últimos meses un cambio de tendencia notable, pasando de registrar caídas muy intensas a presentar tasas de crecimiento claramente positivas. El cambio de tendencia de las importaciones es significativo porque muestra un comportamiento más positivo de la demanda nacional, cuya caída, en tasas intertrimestrales, se ha detenido en el primer trimestre del año en curso. En línea con este comportamiento, la mayoría de los indicadores disponibles muestra una recuperación del consumo privado, de la inversión en equipo y, parcialmente, de la construcción.

Para el conjunto del año se sigue, por tanto, manteniendo la previsión de crecimiento del PIB del 1,3%, aunque son ya muchos los organismos y expertos independientes que lo elevan al 1,5%.

Esa recuperación del ritmo de actividad está siendo compatible con una rápida corrección del déficit exterior. Así, el déficit por cuenta corriente, que en el período 1989-1992 se mantuvo en torno al 3,5%

del PIB y que se redujo en 1993 hasta el 1,8%, podría situarse este año en un entorno cercano al equilibrio, superando las previsiones realizadas meses atrás. Sin duda, parte de esta reducción cabe atribuirla al componente cíclico ligado a la caída de la demanda nacional, pero otra parte no menos importante tiene carácter estructural y está asociada a la mejora de la competitividad de la economía española tras las devaluaciones de la peseta. Que esta mejora se mantenga en el tiempo dependerá de la capacidad de desacelerar el ritmo de crecimiento de costes y precios hasta las moderadas tasas que registran los países comunitarios más competitivos.

La política económica que ha sustentando este proceso de recuperación está actuando a través de una triple vía:

1. En primer lugar, la política monetaria está manteniendo ya desde el segundo semestre de 1993 una orientación menos restrictiva, que ha continuado en los primeros meses de este año, y que se ha traducido en una reducción sustancial de los tipos de interés, tanto a corto como a largo plazo. Esta reducción se ha visto facilitada, a nivel externo, por la caída general de los tipos de interés que ha tenido lugar en los países del Sistema Monetario Europeo (SME) y fundamentalmente en Alemania y, a nivel interno, por la mejora de algunos desequilibrios macroeconómicos, principalmente el déficit del sector exterior y, en menor medida, la inflación. Además, la ampliación de las bandas de fluctuación del SME en agosto del año pasado, que puso fin a las turbulencias cambiarias registradas hasta entonces, ha permitido que el proceso de reducción de tipos fuese compatible con la estabilidad nominal de la peseta, que desde entonces se ha mantenido en su nueva paridad sin apoyos del Banco de España.

La continuación del proceso de reducción de los tipos en el futuro dependerá básicamente de la capacidad de recortar el diferencial de inflación y déficit que todavía nos separa de los países más estables del SME, puesto que no es esperable una reducción sustancial de tipos a nivel internacional. De hecho, desde principios de este año, se ha registrado en los mercados internacionales un repunte de los tipos de interés a largo plazo (ligado en parte al cambio hacia la restricción de la política monetaria americana), que se ha trasladado de forma amplificada a los tipos españoles. Por ello, en nuestro país, los esfuerzos deben centrarse en acelerar el proceso de reducción de los grandes desequilibrios que todavía persisten, puesto que ello constituye la vía más segura para poder seguir reduciendo los tipos de interés o evitar su repunte y contribuir, así, al relanzamiento de la demanda interna, tanto de consumo como de inversión.

2. En segundo lugar, la política fiscal ha logrado invertir la tendencia alcista del déficit público, de forma que, según se desprende de los datos de ejecución presupuestaria más recientes, se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas se sitúe al final de este año en torno al 6,7% del PIB, en línea con las previsiones que el Gobierno realizó en septiembre de 1993. Ello supone una reducción respecto al déficit registrado en 1993 de seis décimas de PIB, que si bien pudiera parecer un avance modesto, esconde de hecho un esfuerzo de contención muy importante puesto que el ciclo económico continúa teniendo un impacto muy negativo sobre las cuentas del sector público. Esa reducción, se ha producido, al tiempo que se garantizaba el mantenimiento de los niveles de protección social, y que se introducían importantes medidas selectivas de impulso a la actividad productiva y aseguraba un volumen de inversión pública a niveles muy elevados.

3. En tercer lugar, la moderación acordada de los incrementos salariales y las medidas de reforma introducidas en el mercado de trabajo están ya teniendo en términos sociales un impacto positivo importante. De la evolución conocida en los últimos meses se desprende que el dinamismo del mercado de trabajo, en forma de impulso del número total de colocaciones, del número de contratos de aprendizaje ya a tiempo parcial, es mayor del previsto, por lo que se estima que, frente a unas previsiones iniciales más pesimistas, se acabe en el año 1994 la tendencia a la destrucción de empleo para, en 1995, iniciar la senda de crecimiento neto de la ocupación.

A lo largo de 1993, la economía española ha realizado un ajuste importante, que se ha reflejado en la disminución de la apelación al ahorro externo y que, en la medida en que ha supuesto un saneamiento notable de las cuentas financieras del sector privado, tanto de las familias como de las empresas, ha sentado las bases mínimas necesarias para poder aprovechar la nueva coyuntura más favorable. A la vista de este resultado, es preciso continuar firmemente en esta línea.

Sin embargo, como ya se ha apuntado, la mejora de la situación financiera del sector privado ha ido acompañada de un deterioro muy intenso de las cuentas del sector público. Por otro lado, a pesar de la marcada caída del nivel de actividad, la tasa de inflación no se ha reducido suficientemente: baste recordar aquí que el diferencial respecto a los países menos inflacionistas de la Unión Europea se mantiene todavía cercano a los tres puntos porcentuales, muy por encima del límite fijado en el Tratado de Maastricht.

Como bien ha demostrado la experiencia reciente de los años 1992 y 1993, la persistencia de estos dos desequilibrios amenaza la capacidad de crecimiento de la economía española, sobre todo en fases bajistas del ciclo económico, cuando más necesaria se hace la articulación de una política económica equilibrada que compense, al menos parcialmente, los efectos negativos de la coyuntura. Dada la situación de partida de la economía española, la corrección de estos desequilibrios exige esfuerzos importantes, no sólo a corto plazo, sino de forma sostenida en el tiempo.

Así, como ya se ha apuntado anteriormente y se detallará más adelante, la reducción del déficit público continuará exigiendo un esfuerzo selectivo de contención muy intenso, que profundice en los esfuerzos ya realizados este año, y que irá más allá de los efectos positivos que la previsible mejora de la coyuntura tendrá sobre las cuentas públicas.

En el frente inflacionista, la experiencia pasada muestra que las políticas que actúan por el lado de la demanda sólo tienen una efectividad limitada (y la caída de la demanda interna en 1993 es un ejemplo de ello) sobre la tasa de inflación, y que para reducir el diferencial respecto a los socios comunitarios más estables es imprescindible actuar desde el lado de la oferta, introduciendo las medidas necesarias para facilitar un funcionamiento más fluido de los mercados y una flexibilización del comportamiento y de las expectativas de los operadores económicos. Por ello, más adelante, se detallan las propuestas del Gobierno en este terreno.

La corrección de estos dos desequilibrios constituye así el objetivo prioritario de la política económica, como única vía posible para conseguir el objetivo último de la estrategia de política económica del Gobierno consolidar el proceso de crecimiento económico, requisito imprescindible para crear un mayor volumen de empleo y reducir la tasa de paro, continuar el acercamiento a los niveles de renta de que disfrutaban los países más prósperos de nuestro entorno, y profundizar todavía más en el proceso de mejora de los niveles de bienestar general de la sociedad española.

#### **Escenario macroeconómico 1995-1997.**

La puesta en marcha de una decidida política de consolidación fiscal, que facilite un mejor acompañamiento con la política monetaria, unida a la profundización del programa de reformas estructurales ya iniciado, que debe plasmarse en la aprobación y ejecución de las medidas propuestas, debe proporcionar un marco de estabilidad al desenvolvimiento de la actividad económica en España en los próximos años. Así, el escenario macroeconómico que se contempla para el período 1995-1997 prevé un pleno aprovechamiento del ciclo expansivo que ya se manifiesta a nivel internacional, al tiempo que los desequilibrios en materia de inflación y de sector exterior, aunque sean sensibles a la posición cíclica de la economía, se mantienen en niveles sostenibles, que no ponen en peligro la fase de recuperación ya iniciada.

El escenario macroeconómico para 1995-1997 parte de dos hipótesis previas de comportamiento. En línea con la Comisión de la UE, la OCDE y el FMI se prevé que en los próximos años las economías europeas consoliden la fase de recuperación en que han entrado desde finales de 1993, de forma que ya en 1995 la tasa media de crecimiento se sitúe entre el 2,5% y el 3%. Para el conjunto de países desarrollados el crecimiento sería un poco superior debido al mayor avance de Estados Unidos. Durante el período 1996-97, se asume una ligera aceleración de la tasa europea (en línea con las previsiones de los Programas de Convergencia francés y alemán) y una desaceleración de la de Estados Unidos, manteniéndose el crecimiento medio de los países desarrollados en torno a dicho 3%.

En línea también con esos tres organismos, no se prevé que la aceleración del crecimiento se traduzca en presiones inflacionistas en los próximos años, dada la fuerte brecha que todavía subsiste entre el PIB potencial y el efectivo, la moderación salarial inducida por las elevadas tasas de paro registradas y por la

reforma del mercado de trabajo, y el aumento de la competencia internacional. Así, la Comisión prevé para 1995 un aumento del deflactor del consumo privado del 2,9% para el conjunto de la Unión y del 2% para los tres mejores países. Para los años 1996-97 se asume una ligera aceleración general de la inflación, aunque la tasa media de la Unión se mantendría estable en torno al 3%, reflejando los esfuerzos de convergencia de todos los países.

Por otro lado, se supone un crecimiento de la remuneración real media de los asalariados ligeramente inferior al de la productividad, lo que estimulará la inversión y la creación de empleo a través de la recomposición de los excedentes empresariales y de las tasas de rentabilidad del capital. Pero, dado el carácter abierto de nuestra economía y las restricciones para utilizar el tipo de cambio como mecanismo compensatorio del diferencial de inflación, también es necesaria, y así se supone, una moderación de los aumentos salariales en términos nominales, de manera que éstos tomen como referencia no sólo la inflación interna española, sino la de los países menos inflacionistas de la Unión. La moderación del crecimiento de los salarios nominales, que ya ha sido importante este año, deberá continuar en el período 1995-1997 siendo deseable un pacto de rentas para el período que anteponga la creación de empleo a cualquier otra prioridad.

En base a estos supuestos y dada la situación actual de la economía española, se prevé el siguiente escenario macroeconómico:

1. Una recuperación progresiva de la tasa de crecimiento del PIB, que alcanzaría el 2,8% en 1995 y una tasa media del 3,9% entre 1996 y 1997, lo que para este último período implica una tasa media de crecimiento 9 décimas superior a la prevista para el conjunto de países de la Unión. Ello es consistente con comportamientos pasados de nuestra economía, cuando en fases de expansión el crecimiento del PIB en España ha sido superior al de la media europea.

2. Dentro de esta senda general, el escenario comprende dos subperíodos claramente diferenciados en cuanto a la composición del crecimiento de PIB. Para 1994, se prevé que la caída de la demanda interna se vea compensada por un comportamiento muy dinámico del sector exterior, cuya aportación al crecimiento del PIB será claramente positiva. Este comportamiento es consistente con el experimentado en el pasado más reciente por la economía española, cuando las caídas de la demanda interna han sido amortiguadas parcialmente por la expansión del sector exterior, que se ha constituido así en un indicador adelantado de las fases de recuperación.

A partir de 1995 se contempla una alteración importante de este patrón de crecimiento. En línea con lo ocurrido históricamente, a medida que se consolida la recuperación, la demanda interna crecerá a un ritmo superior al del PIB, de forma que la aportación del sector exterior -debida básicamente a un aumento de la tasa de crecimiento de las importaciones- se tornará progresivamente negativa.

Al igual que ocurriera a mediados de la década pasada, el cambio entre la demanda interna y externa vendrá liderado por la inversión, que se espera crezca a partir de 1995 a tasas superiores a las de la producción.

El consumo, en cambio, se prevé tenga un crecimiento más moderado, ligeramente por debajo del crecimiento del PIB. Este comportamiento contrasta significativamente con lo ocurrido el período 1988-91 y se acerca, en cambio, al patrón observado en los años 1984-87 -cuando se inició la fase de recuperación- en que el consumo y el PIB crecieron a un ritmo parecido.

A lo largo de todo el período 1995-97, se supone un crecimiento del consumo público, tanto en pesetas corrientes como constantes, sistemáticamente inferior al PIB, de forma que la relación en términos nominales entre ambos descenderá del 17,2% en 1993 al 15,7% en 1997. Ello supone una ruptura importante respecto a patrones pasados, puesto que, en los últimos años, sólo en muy escasas ocasiones el crecimiento del PIB ha superado al del consumo público.

3. La recuperación de la producción deberá traducirse en una mejora del empleo, que en 1995 podría crecer a una tasa entre el 1,5% y el 1,9%, que aumentaría hasta una tasa media entre el 2,6% y el 3,3% en el período 1996-1997. Ello implicaría un crecimiento de la producción que sería más intenso en empleo

que el registrado en la segunda mitad de los años ochenta. Este comportamiento se justifica por los efectos favorables de la reforma laboral, que dará sus frutos en 1991 con un crecimiento del empleo en el cuarto trimestre respecto a igual período del año anterior.

4. El previsible mantenimiento a niveles históricamente bajos de la inflación a nivel mundial, unido a un buen comportamiento de los salarios y a los efectos favorables que se derivarán del proceso de reforma estructural, permitirá proseguir el proceso de moderación de la inflación que, en términos de deflactor del consumo privado, podría situarse en el 3,8% en 1995. El proceso de desinflación deberá continuar también en 1996, y para el período 1996-1997, la previsión es que la tasa media del deflactor del consumo privado se sitúe en torno al 3,5%.

5. Se prevé que en 1995 la necesidad de financiación de la nación se reduzca prácticamente a cero. En el período 1996-1997, el progresivo fortalecimiento de la demanda interna, que previsiblemente crecerá por encima de la producción, dará lugar a un aumento de la necesidad de financiación de la nación, que en promedio podría situarse en el -0,6% durante esos años.

En resumen, el escenario macroeconómico para el período 1995-1997, parte de una consolidación de la recuperación que se detecta a nivel europeo desde finales de 1993, que deberá traducirse a nivel interno en aumento progresivo de nuestra tasa de crecimiento. Ello no deberá suponer un empeoramiento significativo ni de la tasa de inflación -que deberá continuar reduciéndose en los próximos años-, ni de la necesidad de financiación de la nación -que, aunque aumentará, se mantendrá a niveles sostenibles-, en la medida en que por una parte se consiga una reducción importante del déficit público y por otra se continúe el proceso de reformas estructurales ya iniciado. De esta forma, la economía española se situaría en 1997 en unas condiciones de estabilidad nominal que no divergerían significativamente de las que previsiblemente registrarán los países más estables de la Unión Europea, lo que deberá permitir profundizar todavía más en el proceso de convergencia real hacia los países comunitarios más prósperos.

**RESUMEN DE PROYECCIONES MACROECONOMICAS**  
(Tasa de variación. Media anual)

	Previsiones		
	PGE 1994	1995	1996-1997
<b>PIB Y AGREGADOS (% variación real)</b>			
Consumo privado nacional . . . . .	0,1	2,0	3,6
Consumo público . . . . .	-2,0	0,5	1,6
Formación bruta de capital fijo . . . . .	1,6	5,0	8,0
Variación existencias (contr. crec. PIB) . . . . .	0,0	0,2	0,1
<b>DEMANDA NACIONAL</b> . . . . .	0,1	2,6	4,4
Exportación bienes y servicios . . . . .	8,4	9,8	9,1
Importación bienes y servicios . . . . .	2,7	8,5	10,2
<b>SALDO EXTERIOR (contrib. crec. PIB)</b> . . . . .	1,2	0,2	-0,6
<b>PIB</b> . . . . .	1,3	2,8	3,9
Deflactor consumo privado . . . . .	4,2	3,8	3,5
Empleo . . . . .	-0,7	1,5-1,9	2,7-3,3
Cap. (+)/Nec (-) financiación de la nación (% PIB) .	-1,3	-0,2	-0,6

**IV. ACTUALIZACION DE LAS ENVOLVENTES FINANCIERAS 1994-1997.**

El punto de referencia para la formulación de la política fiscal en los próximos años es el elevado déficit público en que se ha incurrido en el año 1993, que, aunque consecuencia de la grave recesión sufrida por la economía española, esconde un importante déficit de naturaleza estructural. Este es el aspecto más preocupante del desequilibrio de las cuentas públicas, en la medida en que pone de manifiesto la insostenibilidad a largo plazo del actual ritmo de crecimiento del gasto público, dada la estructura de ingresos con que cuentan las Administraciones Públicas españolas.

**Senda de déficit público 1994-1997.**

Para la consecución de este objetivo, la Administración Central y las Administraciones Territoriales llevarán a cabo una sustancial reducción de sus necesidades de financiación, situando el déficit público en el 3% del PIB en el año 1997. Esto es, el conjunto de las Administraciones Públicas reducirán sus necesidades de financiación en 3,7 puntos durante el período 91-97. De ellos, 0,7 puntos corresponderán a las Administraciones Territoriales y son el resultado de un acuerdo de consolidación presupuestaria alcanzado con las Comunidades Autónomas.

En el caso de que se produjera una desviación apreciable sobre esta senda de reducción del déficit, el Gobierno propondrá al conjunto de las Administraciones, medidas específicas que permitan reconducir dicha eventual desviación hacia la senda aquí señalada.

**DEFICIT Y DEUDA PUBLICA  
1994-1997**

(en porcentaje del PIB)

	1993	1994	1995	1996	1997
Déficit Público AA.PP. . . . .	7,3	6,7	5,9	4,4	3,0
I.AA.PP.Centrales . . . . .	6,1	5,7	5,1	3,8	2,7
Estado . . . . .	5,8	5,0	4,6	3,5	2,5
S.Social y OO.A.AA. . . . .	0,3	0,7	0,5	0,3	0,2
II.AA.PP. Territoriales . . . . .	1,2	10,0*	0,8	0,6	0,3
Deuda Pública neta . . . . .	55,8	60,7	63,9	65,5	65,2
Deuda Pública bruta . . . . .	57,8	62,7	65,9	67,5	67,2

\* Una vez conocida la liquidación de 1993, se ha elevado la previsión inicial para 1994.

**Reducción del déficit estructural.**

El componente estructural del déficit refleja un desequilibrio permanente en las cuentas públicas, ya que se trata de aquella parte del déficit que persiste cuando la economía evoluciona por su senda de crecimiento tendencial, y, por tanto, no cabe esperar reducciones del mismo como consecuencia del crecimiento económico.

El elevado nivel alcanzado por el déficit estructural aconseja acometer la reducción del déficit público mediante actuaciones de naturaleza discrecional. Consecuentemente, la política fiscal adoptará una orientación restrictiva en el período 94-97 dirigida a reducir en dos tercios el déficit estructural en dichos años.

Esta reducción permite mantener, en todo caso, los compromisos asumidos en materia de bienestar social y de inversión pública y reconduce el déficit estructural a un nivel que devuelve un amplio margen de maniobra a la política fiscal.

La reducción discrecional del déficit se llevará a cabo, fundamentalmente, mediante disminuciones en el ritmo de crecimiento del gasto público con actuaciones que tienen por objetivo gastar menos pero, sobre todo, gastar mejor.

Esta estrategia responde, en parte, a los inconvenientes de forzar al alza de forma discrecional y significativa los ingresos públicos. La presión fiscal individual que resulta del actual sistema impositivo español no aconseja buscar mayores ingresos durante el período del escenario mediante la elevación normativa de los mismos.

En ausencia de incrementos de la presión fiscal individual, el aumento de la recaudación tributaria en términos del PIB dependerá, fundamentalmente, del éxito en la lucha contra el fraude y de la progresividad

global del sistema tributario. La mejora no esperada en los ingresos públicos, que pudiera derivarse de una evolución más favorable de las previsiones macroeconómicas aquí contempladas, se deberá aplicar preferentemente a una reducción adicional del déficit.

El hecho de que la reducción del déficit público en los próximos años haya de recaer, fundamentalmente, en actuaciones discrecionales sobre el ritmo de crecimiento del gasto público condiciona el ritmo previsto para la reducción del déficit. Así como las actuaciones normativas por el lado de los ingresos permiten correcciones casi inmediatas de los desequilibrios financieros, la reconducción del gasto público sólo es posible desde una programación gradual y sistemática que deberá rendir sus frutos en el medio plazo. Esto es así no sólo por la existencia de desfases entre la adopción de decisiones y su repercusión sobre el gasto efectivo, sino también por la necesidad de actuar sobre múltiples frentes de muy diversa naturaleza, al tiempo que se preserva la prestación de los bienes y servicios públicos fundamentales, y el nivel de bienestar ya alcanzado.

#### Escenario presupuestario de la Administración Central.

Sobre la base del Escenario Macroeconómico descrito, y en ausencia de cambios normativos en el período, se obtiene la proyección de ingresos de las Administraciones Públicas Centrales que se resumen en el siguientes escenario presupuestario:

<b>ESCENARIO PRESUPUESTARIO 1994-97</b>				
<b>ADMINISTRACIONES CENTRALES</b>				
(miles de millones)				
CONCEPTOS	1994	1995	1996	1997
1. Obligaciones reconocidas . . . . .	25.965,8	26.645,1	27.917,2	29.576,9
2. Derechos reconocidos . . . . .	22.424,7	23.215,9	25.184,0	27.485,1
<b>3. Déficit (1)-(2) . . . . .</b>	<b>3.541,1</b>	<b>3.429,2</b>	<b>2.733,2</b>	<b>2.091,8</b>
4. Op. Extrap. y otros ajustes	135,0	73,0	73,0	73,0
<b>Necesidad Financiación (3) + (4) . . . . .</b>	<b>3.676,1</b>	<b>3.502,2</b>	<b>2.806,2</b>	<b>2.164,8</b>
- En % del PIB . . . . .	5,7	5,1	3,8	2,7

A pesar de la progresividad del sistema fiscal español, las previsiones apuntan a una ligera caída del ratio ingresos/PIB en el período 1994-1995, años en los que se desarrolla la fase expansiva del ciclo económico previsto. Este descenso se debe especialmente a tres motivos: la recuperación económica se traslada con un cierto desfase a la recaudación tributaria, dado que los ingresos de hoy dependen en gran medida de las rentas generadas en períodos anteriores; el coste recaudatorio de las últimas reformas del impuesto de Sociedades, que pretenden potenciar la capacidad inversora de las empresas; la desaparición de los altos beneficios generados por la intervención del Banco de España en los mercados de divisas durante 1992-1993.

En ausencia de incrementos de la presión fiscal individual, se llegará a 1997 con un nivel de ingresos en relación al PIB ligeramente inferior al existente en 1993.

El escenario de gastos permite, bajo la restricción financiera que representa el nivel previsto de ingresos, el logro de los objetivos de la política fiscal: una reducción continua del déficit público estructural que consiga estabilizar en el medio plazo el ratio deuda/PIB. Para ello debe actuarse discrecionalmente sobre el volumen de gasto público de las Administraciones Públicas Centrales, de forma que se reduzca su tamaño en relación al PIB en torno a 3 puntos en el período 1994-1997.

Esta reducción del gasto no debe significar un menor importe en términos absolutos, sino relativamente al PIB de cada año que, superada la crisis, debe crecer a tasas significativas. Ello ha de ofrecer un margen suficiente para el crecimiento que debe seguir produciéndose en el gasto destinado a atender la prestación de bienes y servicios públicos considerados esenciales, cuya cobertura a niveles adecuados se considera imprescindible para no renunciar a logros de satisfacción social definitivamente

alcanzados. Este es el caso de la educación, la sanidad, las pensiones, los servicios sociales y demás prestaciones análogas, así como una suficiente prestación de desempleo.

La adecuación del ritmo de crecimiento del gasto público se conseguirá por dos vías:

- por el efecto de las medidas estructurales de control del gasto público que ya se han tomado en los dos últimos años, cuyo impacto restrictivo fue contrarrestado por el incremento cíclico asociado a la recesión económica, y con nuevas actuaciones vinculadas al Presupuesto de 1995 y siguientes
- mediante la introducción de técnicas de gestión más avanzadas en la producción de bienes y servicios, lo que conllevará un proceso de racionalización del gasto.

Estas medidas han afectado y afectarán tanto a la provisión de bienes y servicios públicos asegurando sus niveles futuros y corrigiendo disfuncionalidades claras que se han ido detectando, como a las transferencias corrientes.

#### **Previsión de bienes y servicios públicos.**

Desde que se instauró la democracia, los bienes y servicios prestados por las Administraciones Públicas han crecido de forma continuada y notable, lo que se ha traducido en un continuo crecimiento del ratio consumo público/PIB. El esfuerzo realizado ha permitido aproximar la gama de servicios públicos al de los países europeos y adecuarlo al nivel de renta del país. Además, en los últimos quince años, el incremento de la oferta de servicios públicos ha discurrido en paralelo con un proceso de descentralización del gasto de enorme magnitud. En dicho proceso de reparto de competencias se han producido algunas disfunciones, cuya corrección permitiría que el nivel de gasto actual destinado a la provisión de bienes y servicios públicos se correspondiera mejor con la oferta efectiva. Por ello, la estrategia de actuación debe orientarse preferentemente hacia un proceso de racionalización. En términos agregados, esta estrategia se traducirá en una reducción del ratio consumo público/PIB desde el actual 17,2% en 1993 hasta el 15,7% en 1997.

Las principales líneas concretas de actuación en este campo serán las siguientes:

- Una oferta de empleo público restrictiva, que sólo cubrirá el 50% de las bajas que se produzcan por jubilaciones de funcionarios, con algunas excepciones en colectivos que atiendan áreas prioritarias de servicios públicos y una actualización de las retribuciones de personal en función de la inflación prevista.
- Adecuación de la dimensión de la Administración Central para adecuarla a la sensible disminución de competencias ocasionada por el desarrollo del Estado Autonómico, en línea con lo previsto en la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo.
- En zonas de administración en las que se presta bienes o servicios en régimen próximo al mercado se atenderá a una mayor participación en el coste del beneficiario directo.
- Introducción de técnicas más avanzadas en la producción de bienes y servicios, impulsando la capacidad de actuación de los gestores directos de cada proceso productivo.

En el área sanitaria, manteniendo y asegurando el nivel de protección alcanzado, y mejorando la gestión, se han adoptado las siguientes medidas para reducir el porcentaje de crecimiento que tenía experimentando este gasto: Real Decreto 83/1993, de 22 de enero, por el que se regula la selección de medicamentos a efectos de su financiación por el Sistema Nacional de la Salud, y Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, de 6 de abril de 1993, que desarrolla el Real Decreto anterior; control de talonarios de recetas, fijando un máximo de recetas por Gerencia y un número de recetas por facultativo (Circulares de la D.G. del INSALUD); acuerdo con la industria farmacéutica al objeto de introducir un descuento global en torno al 3% que entró en vigor a partir del 26 de enero de 1991; modificación de la Ley 25/1990, de

20 de diciembre, del Medicamento, al objeto de habilitar al Gobierno para la revisión de los precios correspondientes a la distribución y dispensación de los medicamentos (modificación introducida por la Ley 22/1993).

Así pues, se han adoptado las medidas conducentes a controlar unas tasas de crecimiento de los últimos años en determinados costes difícilmente sostenibles, y ello se ha hecho sin menos cabo del nivel de protección de la salud de los ciudadanos que el Servicio Nacional de la Salud garantiza. Para el futuro el objetivo sigue siendo la consolidación del sistema, mejorando su funcionamiento con especial atención a la satisfacción de los niveles de calidad que los ciudadanos demandan.

Asimismo, los Ministerios de Asuntos Sociales y Sanidad y Consumo han firmado un Acuerdo marco de colaboración en materia de coordinación socio-sanitaria, que ha permitido poner en marcha varias experiencias completas en tres Comunidades Autónomas de atención en residencias asistidas a personas mayores que estaban hospitalizadas.

La inversión pública, continuará siendo un objetivo prioritario, manteniendo un esfuerzo diferencial importante respecto al resto de los países europeos, de forma que nuestros niveles de dotación en infraestructuras y en equipamientos sociales alcancen cotas similares a las comunitarias, contribuyendo a mejorar nuestra competitividad, la creación de empleo y la ordenación del territorio.

#### **Transferencias corrientes.**

El incremento del gasto de pensiones ha sido, más que efecto de la evolución de la demografía, cuyo comportamiento se ha mantenido en tasas aceptables, consecuencia de haberse adoptado importantes medidas destinadas a elevar el nivel de cobertura de las pensiones, para hacer frente al "déficit de protección" de generaciones enteras, así como a incrementar el poder adquisitivo de los pensionistas. Hoy en día es muy superior el colectivo de personas con derecho al cobro de una pensión, incluidas capas de población que no han realizado contribuciones previas al sistema, pero que pertenecen a colectivos socialmente desfavorecidos. También la pensión media, y como consecuencia, entre otros factores, de haber acercado las bases de cotización a los salarios reales, ha crecido, por encima de criterios de estricta actualización del poder de compra a mayor velocidad que el coste de la vida y que el salario mínimo interprofesional, al tiempo que las pensiones mínimas se han situado en niveles equivalentes o muy próximas al salario mínimo interprofesional, y la protección se ha universalizado mediante las pensiones no contributivas.

La evolución experimentada en el sistema de pensiones de la Seguridad Social, aparte de lograr una mejora del nivel de vida de los pensionistas, ha permitido que el sistema de protección social de España pueda cumplir los compromisos contenidos, en materia de pensiones, en la Carta Europea de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, y en las Recomendaciones del Consejo de la Unión Europea, sobre convergencia de objetivos y políticas de protección social y sobre la adopción de criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes.

Alcanzados ya unos niveles de protección coherentes con nuestro nivel de renta, en los próximos años se abordará una política de mantenimiento de la capacidad real de consumo de las pensiones.

El gasto en el sistema de protección del desempleo también se ha incrementado sustancialmente en los últimos años. El aumento del paro desde 1991, y efectos no deseados de los sistemas temporales de contratación, produjeron un incremento del gasto que ponía en cuestión la financiación del sistema a medio plazo. Para evitarlo, ya en 1992 mediante la Ley 22/1992, de 30 de julio, de Medidas Urgentes sobre Fomento de Empleo y Protección por Desempleo, se tomaron medidas correctoras. Aunque el gasto siguió creciendo, aquellas medidas tuvieron el efecto adecuado a su objeto. Asimismo, la Ley 22/1993, de Medidas Fiscales de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, han introducido una importante reordenación de las prestaciones contributiva y asistencial y la asunción parcial por el beneficiario de la prestación de la cotización a la Seguridad Social correspondiente al trabajador.

Las decisiones tomadas en materia de protección al desempleo, serán muy palpables en términos de control del gasto, y su reducción cuando la economía española consolide su recuperación. El actual marco de política presupuestaria, propugna el mantenimiento del nivel de protección y de la capacidad adquisitiva de los beneficiarios del sistema de protección al desempleo, sin perjuicio de las adaptaciones que pudieran derivarse de la aplicación práctica de la reforma.

El Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, de Medidas Presupuestarias urgentes, introdujo un cambio importante en materia de invalidez laboral transitoria. Así establece que, en caso de accidente no laboral o de enfermedad común el subsidio se abonará, respectivamente, a partir del decimosexto día de baja en el trabajo, ocasionada por la enfermedad o accidente, estando a cargo del empresario el abono de la prestación al trabajador desde los días cuarto al decimoquinto de baja, ambos inclusive. Anteriormente sólo se abonaba por las empresas el salario en los tres primeros días de baja.

También se adoptarán medidas respecto a determinadas prestaciones como la ILT y la Invalidez Provisional, cuyo gasto ha crecido injustificadamente en los últimos años, refundiendo ambas figuras en una única de menor duración que los actuales e innecesarios 6 años, y potenciando los mecanismos de gestión y control para evitar la utilización indebida de esta forma de protección. Y se reforzará el carácter contributivo de las pensiones, una vez eliminadas virtualmente las distorsiones que para ello se derivaban de la existencia de distintas bases máximas de cotización según categorías, para obtener, de este modo y con la finalidad de mantener los niveles de protección, una mayor adecuación entre el esfuerzo de cotización realizado y la protección obtenida.

El objetivo es consolidar el equilibrio presupuestario del sistema de la Seguridad Social en su conjunto. Para ello, se seguirá el informe que elabore la Ponencia constituida a tal efecto en el Congreso de los Diputados para adoptar, en su caso, las medidas que ahí se propongan.

Por último, es necesario continuar con la política de saneamiento de entes y empresas públicas, teniendo en cuenta el impacto presupuestario y de desviación de recursos que las actuales transferencias tienen y que pueden estar más justificadas dedicadas a otros bienes y servicios sociales.

Para ello se proseguirá la política de contratos programas y se condicionaran las transferencias a planes concretos que posibiliten su reducción, sin que ello suponga incrementar el nivel de endeudamiento de las empresas y entes públicos que debe tender a disminuir.

## **V. REFORMAS ESTRUCTURALES.**

El Programa de Convergencia preveía la adopción de medidas estructurales en los siguientes ámbitos: mercado de trabajo, medidas de flexibilización económica, medidas de liberalización, sector de entidades de crédito y seguros, reducción de organismos públicos, empresas públicas y sanidad.

Establecía igualmente el compromiso del Gobierno de encomendar al Tribunal de Defensa de la Competencia la realización de un estudio sobre precios administrados, exclusividades, situaciones de monopolio y condicionamientos al ejercicio profesional, a fin de poder identificar los costes del sistema de regulación de un amplio conjunto de sectores.

El Tribunal de Defensa de la Competencia hizo público ese informe a finales de 1993 bajo el título "Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia y atajar el daño causado por los monopolios". Según lo solicitado por el Programa de Convergencia, el estudio del T.D.C. incorpora medidas o recomendaciones de modificaciones normativas a distintos niveles, que son tomadas en cuenta por el Gobierno a la hora de presentar sus propuestas de reformas estructurales en los distintos sectores.

El Gobierno está comprometido a presentar propuestas normativas que limiten, reduzcan y tiendan a eliminar prácticas monopolísticas no suficientemente justificadas que todavía quedan en la prestación de determinados servicios municipales o de determinados servicios profesionales obligatorios.

Se trata de profundizar en una orientación ya desarrollada en algunos aspectos que se recogieron en el documento "Balance de ejecución del Programa de Convergencia", que hizo un repaso de las medidas preanunciadas y aprobadas hasta febrero de 1993. Desde entonces se ha aprobado un buen número adicional de medidas estructurales. A continuación se hace un repaso de las medidas más importantes aprobadas recientemente y se anuncian los campos en los que se centrará la acción del Gobierno en los próximos años.

### **La reforma del mercado de trabajo.**

Desde que se inició la Legislatura (junio 1993), y a partir de la inexistencia de un acuerdo social específico, se ha adoptado un conjunto coherente de posiciones legales cuyo eje central ha sido el empleo y que han supuesto una transformación profunda del mercado laboral español, al que han dotado de la flexibilidad apropiada para reducir el elevado componente estructural de la tasa de paro.

Cabe hablar de tres grandes líneas de actuación. Primera, promover el empleo actuando sobre los sistemas de colocación y modalidades de contratación, con los objetivos de: mejora de la función de la intermediación laboral, reducir la segmentación del mercado de trabajo y reservar la utilización de la contratación temporal, como medida de fomento de empleo, para los colectivos más desprotegidos, es decir, aquellos con notorias dificultades de acceso a un puesto de trabajo. Segunda, proteger el empleo mediante la modificación de las normas que regulaban el desarrollo de la relación laboral, introduciendo mecanismos de adaptabilidad a lo largo de la misma. Tercera, incrementar el papel de los agentes sociales a través de la potenciación de la negociación colectiva, cediéndole espacios hasta ahora reservados a la legislación estatal.

La reforma del mercado de trabajo se completa con la reforma del sistema de prestaciones por desempleo cuyo primer paso abordó la Ley 22/1992, de 30 de julio, que fue objeto de amplio comentario en el documento de Balance de febrero de 1993, a la que han seguido las Leyes 21/1993 y 22/1993, ambas de 29 de diciembre. En su conjunto dicha normativa pretende racionalizar el gasto de protección por desempleo, asegurando la garantía de la misma a través del futuro equilibrio financiero del sistema.

Con el fin de mejorar las posibilidades de colocación y de lograr una mayor eficacia de los servicios públicos de empleo en la intermediación laboral, las Leyes 10/1991, de 19 de mayo y 14/1994, de 1 de junio, han permitido la existencia de Agencias privadas de colocación sin fines lucrativos, que desarrollarán una actividad de colaboración con el servicio público de empleo, y de empresas de trabajo temporal. Tal reforma permite al INEM fortalecer su condición de instrumento público de solidaridad y centrar, para ello, su función de mediación y formación en aquellas personas o colectivos que tienen más dificultades para acceder al trabajo, sea por razones de edad, por falta de cualificación o por otras circunstancias.

La reestructuración de las modalidades de contratación, que se recoge en las Leyes 10/1991 y 11/1991, ambas de 19 de mayo, elimina la contratación temporal no causal introducida en 1981 como medida estable e indiscriminada de fomento del empleo, regula los contratos formativos -en prácticas y de aprendizaje-, y flexibiliza la regulación del contrato a tiempo parcial, para el que se establece una bonificación extraordinaria en las cotizaciones a la Seguridad Social cuando la jornada de trabajo no supere las 12 horas semanales.

Como medida de fomento de empleo, la Ley 10/1991, prevé el establecimiento de programas anuales que favorezcan la contratación por pequeñas empresas de trabajadores perceptores de prestaciones por desempleo, así como los trabajos de colaboración social. Para 1994 se ha autorizado la contratación temporal por las empresas de trabajadores mayores de cuarenta y cinco años; de trabajadores minusválidos y de parados de larga duración y, asimismo, se han establecido bonificaciones en forma de reducciones de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, cuando tales contrataciones se celebren a jornada completa con beneficiarios de prestaciones por desempleo, en una escala que oscila entre el 50% y el 100%, que pretende primar a las pequeñas empresas y a la contratación del primer trabajador.

Las modificaciones que la Ley 11/1994 introduce en la normativa que regula el desarrollo de la relación laboral son numerosas y se orientan todas a garantizar una mayor adaptabilidad de sus elementos

definidores -jornada, salario, movilidad, extinción- a las necesidades cambiantes de los mercados y los procesos productivos, siempre con el objeto de favorecer las posibilidades de desarrollo de las empresas y la preservación, con ello, del empleo. Entre las modificaciones más significativas cabe citar una definición más flexible de las categorías profesionales; una nueva regulación, más ágil y basada en mecanismos de causalidad y control judicial, en materia de movilidad geográfica y modificación sustancial de las condiciones de trabajo; y una liberalización de la normativa sobre jornada, combinando unas garantías básicas de carácter general con el respeto a las necesidades organizativas de las empresas. La nueva regulación contempla, asimismo, una nueva formulación de la extinción de la relación laboral; mantiene parcialmente la intervención administrativa en los despidos colectivos, pero define restrictivamente y con mayor precisión los mismos, agiliza y objetiva dicha intervención y revisa, en algunos casos, la calificación de los despidos individuales, atendiendo a las rescisiones por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción con el objetivo de mantener en el futuro la supervivencia de las empresas afectadas.

La potenciación de la negociación colectiva se aborda en la Ley 11/1991 desde una triple perspectiva. En primer lugar, mediante la cesión de la norma estatal en favor de la convencional en numerosos aspectos de las relaciones laborales -entre los que destacan la estructura del salario, la distribución de la jornada o los derechos de promoción en la empresa-, lo que se complementa con la culminación del proceso de sustitución de las Ordenanzas Laborales. En segundo término, se facilita la eficacia del proceso negociador mediante nuevas reglas sobre legitimación empresarial en los convenios de ámbito superior a la empresa, sobre composición de la Comisión Negociadora y sobre requisitos para la adopción de acuerdos. Finalmente, se mejora la adaptación del contenido de los convenios a las características de sus ámbitos de aplicación espaciales y temporales y para ello se incluyen reglas sobre cláusulas de descuelgue, derogación y disponibilidad por el contenido del convenio anterior y facultad del propio convenio para determinar su eficacia temporal más allá del período pactado.

La reforma del mercado de trabajo enunciada en los párrafos anteriores está teniendo ya una positiva repercusión en la evolución de las magnitudes laborales y en la creación de empleo en el proceso de recuperación económica ya iniciado. En el primer semestre de 1994 se han registrado casi 2,7 millones de colocaciones, lo que representa un fuerte crecimiento -cifrado en el 16,78%- con respecto al mismo período del pasado año y cifra record, en términos absolutos, de las contabilizadas en el mismo período de los últimos diez años. Los nuevos contratos de aprendizaje y a tiempo parcial están facilitando la contratación de sectores con déficit de capacitación. Por otro lado, la nueva regulación de las modificaciones y extinciones de la relación laboral permitirá reducir la intensidad final de los ajustes a la baja del empleo. Por último, la potenciación de la negociación colectiva redundará en beneficio del nivel de ocupación al mejorar la adaptabilidad de las empresas, y por tanto la producción y el empleo, a los entornos cambiantes. En síntesis, la reforma laboral incrementará la ocupación y disminuirá el paro, no sólo porque permitirá aumentar el crecimiento de la economía española, sino también porque rebajará el umbral de creación de empleo, es decir, la tasa de crecimiento a partir de la cual se generan puestos de trabajo en términos netos.

#### **Formación Profesional. Investigación y Desarrollo.**

Mantener y consolidar los efectos de este coherente conjunto de medidas y cambios legislativos, que modifican en profundidad el mercado de trabajo, exige medidas de acompañamiento en materia educativa y en particular en Formación Profesional e I + D, que garanticen la consecución del cambio estructural en toda su profundidad y extensión.

El Programa de Convergencia de 1992 consideró la reforma de la formación profesional como imprescindible en el marco de la reforma global del sistema educativo, encaminada a dar respuesta a las necesidades que plantea la situación actual de los mercados y su especial incidencia sobre el mercado de trabajo. Hacer frente a estos retos exige un sistema educativo que permita adaptarse a las innovaciones tecnológicas, a la movilidad geográfica y funcional de los trabajadores y a la formación continua que requiere un mercado de trabajo más flexible.

La reforma se plantea en dos direcciones: la modernización del sistema educativo y en particular de la formación profesional y la investigación científica y técnica, como motor de desarrollo económico y la

consideración del gasto educativo como gasto social, clave de una política socialista y por tanto prioritario por razones de equilibrio social y factor de distribución y equidad.

Desde mediados de los años 80, se ha abordado esta reforma fundamentalmente a través de dos leyes: la LODE (Ley Orgánica del Derecho a la Educación) que viene a implantar la gratuidad y obligatoriedad de la educación y la LOGSE (Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo) que diseña el nuevo sistema y que atiende fundamentalmente a la reforma de la formación profesional, integrándola como formación básica para todos los alumnos, como alternativa de calidad a los estudios universitarios, en el campo de la especialización técnica y como elemento de preparación de nuestros jóvenes para hacer frente a las exigencias de competitividad de un mundo cambiante ante el avance de la tecnología y la innovación en los procesos productivos.

El análisis, diagnóstico y recomendaciones contenidas en el documento de la Comisión de las Comunidades Europeas, conocido como Libro Blanco de la Competitividad, Crecimiento, y Empleo, coincide plenamente con los contenidos de la reforma del sistema educativo español puesta ya en marcha. Se han hecho hasta la fecha importantes esfuerzos políticos, económicos y organizativos que han supuesto un avance cualitativo del nuestro sistema.

Se ha diseñado la nueva formación profesional con la contribución de los agentes sociales y de la empresa, en función de las necesidades reales del mundo productivo. Se ha trazado un mapa de especialidades de Formación Profesional adaptado a la realidad socio-económica del lugar de implantación, que está siendo analizado conjuntamente con las CC.AA. Se han definido los principales contenidos de la Formación Profesional Básica en el Bachillerato y en la Educación Secundaria Obligatoria. Se han aprobado los Títulos de diez Familias Profesionales y durante los próximos meses se prevé la aprobación de la práctica totalidad del Catálogo. El 35% de los centros imparten ya la nueva formación Profesional, destacando la dirigida a alumnos de C.O.U. como alternativa a la enseñanza universitaria. Se han implantado programas "formación-empleo" que se realizan en colaboración con los Ayuntamientos y que tienen como marco jurídico el contrato de aprendizaje. Se ha suscrito un Convenio con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, para la implantación del nuevo modelo de Formación en Centros de Trabajo a partir del próximo curso 91-95.

Para coordinar las distintas modalidades de formación profesional y las Administraciones que la gestionan se crea una Unidad Interministerial sobre las cualificaciones profesionales. Se establece la coordinación del Ministerio de Educación y Ciencia con el I.N.E.M. a efectos de unificar la oferta formativa y de establecer vínculos de colaboración permanente a fin de mejorar el sistema de orientación profesional.

Con ello se conseguirá en los próximos años contener la presión tradicional sobre el sistema universitario mediante la implantación de la formación Profesional Específica de calidad.

La innovación tecnológica, la investigación y el desarrollo han sido prioridades de la acción del Gobierno. La Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, llamada Ley de la Ciencia, vino a ordenar el panorama disperso que presentaba la investigación en nuestro país, creando la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología y el Plan Nacional de I + D. La convergencia en I + D de España respecto a la Unión Europea era de un 23% en 1987. La activa política científica y tecnológica desarrollada desde entonces, hizo que en 1991 este indicador alcanzara el 36%.

El gobierno español considera prioritario mantener el esfuerzo desplegado en esta etapa para culminar la implantación de un sistema educativo democrático, redistributivo, llamado a corregir las desigualdades por la vía de la igualdad de oportunidades y que garantice la preparación de los jóvenes para competir en los nuevos mercados de trabajo. Por ello, manteniendo los objetivos de convergencia, se completará y consolidará la reforma del sistema educativo, motor de desarrollo económico y social y prioridad política irrenunciable.

#### **Telecomunicaciones.**

Afrontar las reformas estructurales en el ámbito de las comunicaciones supone incrementar las condiciones de competitividad de nuestras empresas y atender a su modernización.

El Programa de Convergencia incluía, entre los compromisos asumidos, la liberalización de determinados servicios de telecomunicaciones que, hasta la fecha, venían siendo prestados en exclusiva por Telefónica de España en el marco del contrato firmado entre esa empresa y el Estado.

Este compromiso del Gobierno se ha materializado, en el terreno legislativo, en la Ley 32/1992, de 3 de diciembre, de Modificación de la Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones. Esta Ley adapta la normativa nacional a la legislación comunitaria y avanza en el proceso de liberalización, abriendo a la competencia la generalidad de los servicios de valor añadido.

Con esta Ley se limitan extraordinariamente los servicios considerados servicios finales, y por tanto prestados en exclusiva por un único operador, reduciéndolos a tres, a saber: el servicio telefónico básico, el telex y el telégrafo.

De acuerdo con el texto de la Ley 32/1992, el servicio de telefonía móvil automática ha perdido su consideración de servicio final el 31 de diciembre de 1993, y por tanto, deberá prestarse en competencia. El Gobierno ha aprobado en fechas recientes el Reglamento del servicio de telefonía móvil automática (en su modalidad digital G.S.M.), limitando a dos el número de prestatarios del servicio, por razones técnicas y de escasez del espectro radioeléctrico necesario. Una de las empresas será Telefónica, en virtud de su contrato con el Estado, y la otra será seleccionada a través de un concurso de próxima convocatoria.

La liberalización efectiva de los servicios de valor añadido, iniciada por las más de 100 autorizaciones concedidas para la prestación de servicios de audiotex, ha proseguido con la concesión de 3 licencias de radiobúsqueda (paging) de ámbito nacional, 16 licencias de radiotelefonía en grupo cerrado de usuarios (trunking) y 51 licencias de radiobúsqueda de ámbito local.

El Real Decreto 804/1993, por el que se aprueba el Reglamento técnico y de prestación de servicio de suministro de conmutación de datos ha posibilitado la aparición de nuevos operadores (en concreto 8, además de Telefónica de España) en este sector del mercado.

De otro lado, la liberalización de estos servicios ha puesto de manifiesto la conveniencia de introducir competencia en la oferta de redes soporte de los mismos. En este sentido se ha arbitrado la posibilidad de utilizar el conjunto de las infraestructuras previstas como servicios portadores en la LOT, pertenecientes tanto a Telefónica de España como a Correos y Telégrafos y Retevisión. Esta posibilidad, reglamentada expresamente en las licencias de radiobúsqueda, trunking, telefonía móvil automática y servicios VSAT (basados en la utilización de equipos receptores de satélite de pequeño diámetro), se extenderá en fechas próximas a los circuitos utilizables como soporte de la conmutación de datos. Entre tanto se han disminuido considerablemente los precios de los circuitos suministrados por Telefónica de España, especialmente los de menor longitud.

Además, con el fin de incentivar la utilización de las redes ya existentes, y propiciar al mismo tiempo precios más competitivos en el suministro de servicios de valor añadido, la Ley 32/1992 estableció que antes de enero de 1996 debería permitirse la reventa de capacidad de servicio portador. A este respecto el Gobierno aprobará próximamente, (y, en todo caso, con al menos un año de adelanto sobre la fecha límite), un Decreto para hacer posible que los titulares de servicios de valor añadido puedan revender a terceros la capacidad de servicio portador que les resulte excedentaria.

Por último, y a pesar de que la Unión Europea ha concedido a España, con otros tres países, la posibilidad de posponer la liberalización total de la telefonía vocal hasta enero del año 2003, es intención del gobierno, en el marco del Plan de Convergencia con los países más avanzados de Europa, proceder a su liberalización total en 1998, habiendo conseguido previamente el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Extensión universal de la telefonía básica.
- Reestructuración de tarifas para orientarlas a sus costes relativos.

- Establecimiento de tarifas de acceso a pagar por los operadores en competencia al operador que garantice el cumplimiento de las obligaciones de servicio público.

En el ámbito de la televisión por cable el Gobierno remitirá al Parlamento un Proyecto de Ley que, al tiempo que regule esta actividad, establezca las condiciones adecuadas para favorecer la modernización de las infraestructuras de telecomunicaciones y, en particular, la creación de una red digital de banda ancha que posibilite la prestación de servicios avanzados, de telecomunicación y audiovisuales, en línea con lo previsto en el Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo, aprobado por la Unión Europea. De forma coordinada se regulará la televisión local por ondas hertzianas de baja potencia para hacer posible su desarrollo allí donde exista espacio radioeléctrico suficiente.

La próxima regulación de la televisión por cable permitirá normalizar las situaciones de hecho creadas por las redes existentes que, aunque legales, responden en la mayoría de los casos, a iniciativas locales y son muy limitadas en cuanto a sus posibilidades técnicas.

### **Vivienda y suelo.**

En este campo, la actuación del Gobierno ha sido muy intensa; se ha modificado sustancialmente el escenario que existía en 1991, -caracterizado por la dificultad de acceso a la vivienda por parte de amplios segmentos de la población-, y se han desarrollado buena parte de las medidas propuestas en el Programa de Convergencia aprobado en 1992.

El Plan de Vivienda 1992-1995 está alcanzando resultados por encima de los objetivos iniciales en casi todo el territorio nacional, y ha comportado durante su dos primeros años de vigencia el acceso a la vivienda de 217.000 familias, así como el desarrollo de suelo para otras 102.000 viviendas. Además del importante impacto social -el 80% de los beneficiarios tienen ingresos inferiores a 3,5 veces el salario mínimo interprofesional-, el Plan de Vivienda ha conseguido reducir los efectos negativos de la crisis en el sector de la construcción, y ha favorecido la competencia de las entidades de crédito en los tramos más bajos de los tipos de interés.

Recientemente se han adoptado, además, las siguientes medidas:

1. Reducción del coste de las transacciones inmobiliarias derivado de la aplicación de determinados impuestos y tasas. Así, la Ley 2/1994, sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios, favorece el acercamiento de los tipos de interés de los préstamos vivos a los tipos de mercado. Esta norma reduce el coste de los aranceles y del impuesto, aplicables a las modificaciones de los préstamos hipotecarios, lo que supone un menor esfuerzo para el prestatario y una liberación de recursos para la economía. En la misma línea, la Orden de 5 de mayo de 1991, sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios, facilita la comparación de las ofertas de las distintas entidades de crédito, estimulando la competencia y ayudando al prestatario a seleccionar la oferta más conveniente.

2. Para canalizar el ahorro hacia el mercado inmobiliario y abaratar las condiciones de acceso a la vivienda de acuerdo con las previsiones del Programa de Convergencia, se aprobó la Ley 19/1992, de 7 de julio, sobre régimen de las Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria y sobre Fondos de Titulización Hipotecaria. Esta Ley implanta las Instituciones de Inversión Colectiva de carácter inmobiliario como pieza de la política de vivienda, dotándolos de un régimen fiscal especial, siempre que inviertan en viviendas u otros bienes inmuebles destinados al arrendamiento, y de un régimen financiero adecuado a sus particulares características.

Además, la Ley regula por primera vez los "Fondos de Titulización Hipotecaria". Estos Fondos son agrupaciones de participaciones hipotecarias que se transforman en valores de renta fija homogéneos, estandarizados y, por consiguiente, susceptibles de negociación en mercados de valores organizados. Ello permite a las Entidades de Crédito una más fácil movilización de los préstamos hipotecarios que otorgan, lo que estimula la competencia entre ellas, permite su especialización y, en consecuencia, contribuye a ampliar y abaratar los préstamos para adquisición de vivienda.

3. El Proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos, aprobado por el Gobierno en enero del presente año, se encuentra en fase avanzada de su tramitación parlamentaria, y ha conseguido un alto grado de consenso entre las fuerzas parlamentarias. La nueva Ley de Arrendamientos Urbanos, de acuerdo con su objetivo básico de fomentar la creación de un auténtico mercado de viviendas en alquiler, garantizará la estabilidad al inquilino -durante un plazo de cinco años, mediante prórrogas anuales sucesivas en función del interés del inquilino con revisiones anuales en función del Índice General de Precios y seguridad al propietario, gracias a la actualización sistemática de la renta y a la agilización de los trámites judiciales. Asimismo, la Ley de Arrendamientos Urbanos supondrá la aproximación gradual y no traumática de los contratos con rentas congeladas, a las condiciones de mercado.

4. El Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente ha impulsado el debate sobre el urbanismo. Por Orden Ministerial de 5 de noviembre de 1993, se ha creado la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, integrada por representantes de las Administraciones central, autónoma y local, del sector privado y del mundo académico. Esta Comisión elevará al Gobierno propuestas de modificación de la normativa vigente de forma que ésta resulte más eficaz para garantizar la oferta de suficiente suelo para vivienda, en condiciones asequibles, compatible con la existencia de equipamientos colectivos y con un desarrollo de la ciudad controlado socialmente.

#### **Estatuto de Autonomía del Banco de España.**

La aprobación de esta Ley introduce tres grandes cambios respecto a la normativa anterior. Primero, da autonomía al Banco emisor no sólo para la ejecución, sino también para el diseño de la política monetaria, que según se establece en la Ley, deberá tener la estabilidad de precios como objetivo prioritario. Segundo, prohíbe la financiación del Banco de España al Tesoro Público bajo ningún concepto. Finalmente, modifica la composición de los órganos rectores del Banco, con el fin de aumentar su autonomía, y fija el mandato del Gobernador en un período máximo de 6 años, sin posibilidad de renovación.

Esta Ley, en línea con la de los países más estables de nuestro entorno, introduce un grado importante de disciplina en la política monetaria y, al fijar la estabilidad de precios como objetivo fundamental de la política monetaria, deberá contribuir a mejorar credibilidad antiinflacionista de la misma.

#### **Sistema financiero.**

Se ha completado la liberalización del sector, reforzando al mismo tiempo los requisitos de solvencia de las entidades y su régimen de supervisión prudencial, evitando la utilización del sistema financiero para operaciones de blanqueo de capitales procedentes de actividades delictivas.

La Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, ha regulado la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios de las entidades de crédito en el ámbito de la Comunidad Europea, estableciendo, al mismo tiempo, un estricto régimen de control administrativo de las participaciones significativas en estas entidades.

Los requisitos de solvencia y el régimen de supervisión prudencial se refuerzan en el Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/1992, de 1 de junio, de Recursos Propios y Supervisión en bases consolidadas de las Entidades Financieras, que fija los requisitos de estas entidades en materia de coeficiente de solvencia, recursos propios y operaciones de gran riesgo, y permite un mejor control por la autoridad supervisora de los grupos en los que se integran entidades financieras.

Finalmente, la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del Blanqueo de capitales, ha establecido las obligaciones a que quedan sometidas las entidades financieras para garantizar la identificación de los clientes y comunicar las operaciones que ofrezcan indicios de estar relacionadas con el blanqueo de capitales.

Por otro lado y con la finalidad de reforzar la protección de los consumidores, armonizándola con el resto de la Comunidad Europea, el Gobierno acaba de aprobar remitir a las Cortes un Proyecto de Ley

sobre Crédito al Consumo, que contiene una regulación específica del crédito concedido por empresas comerciales y entidades no financieras. El proyecto incorpora requisitos de transparencia, reforzando la información ofrecida a los consumidores, y regula las condiciones contractuales, impidiendo el enriquecimiento injusto, permitiendo al consumidor el reembolso anticipado del crédito y sancionando los cobros indebidos.

### **Sector seguros.**

Para culminar el proceso de liberalización y ordenación del sector asegurador, el Gobierno está ultimando la elaboración del proyecto de Ley sobre supervisión de los seguros privados, que introduce importantes modificaciones en la regulación del sector, en los siguientes ámbitos.

- **Transparencia:** se regula de forma más precisa los requisitos mínimos de comunicación al asegurado respecto de los seguros y de los planes y fondos de pensiones, tanto en la publicidad, en el momento de contratación durante la vigencia del seguro, como en el momento del siniestro o de la cancelación de la póliza.

- **Protección del asegurado:** la estructura actual del sector seguros y el elevado grado de competencia en el mismo hacen precisar una atención singular a la protección del asegurado, no solamente a través de una mayor transparencia del sector que le permita optar con un mayor grado de información, sino, en particular, en el caso de que la entidad entre en un proceso de liquidación, cesión, absorción o fusión.

- **Reforzamiento de las garantías respecto a compromisos por pensiones:** por imposición comunitaria, así como por un elemental principio de prudencia y rigor financiero, la sociedad española está desarrollando mecanismos de mercado que garanticen una cobertura complementaria a la pública, de las pensiones y percepciones por jubilación. El Gobierno estima preciso que en la aplicación de este principio se tengan en cuenta los siguientes aspectos:

- La racionalización de los sistemas complementarios de pensiones y su tratamiento crecientemente armonizado.
- La adecuada protección de los intereses de los trabajadores, en relación con los compromisos por pensiones asumidos por los empresarios.
- La adecuada supervisión y regulación de los contratos de seguro utilizados para tal finalidad, para que se definan en condiciones de mercado y con la prudencia valorativa necesaria. Asimismo, deberá tenerse en cuenta, en todo momento, la necesidad de garantizar el equilibrio técnico de los planes de pensiones.

### **Adecuación del Sistema Fiscal.**

El nivel de presión fiscal ha crecido en España de forma significativa en los últimos años y, aunque todavía por debajo, se ha aproximado a la media de los países comunitarios y de la OCDE. Como consecuencia de estos dos factores, la presión fiscal nominal en España deberá estabilizarse en los próximos ejercicios entorno a los niveles actuales.

Una fuente importante para mantener la presión fiscal absoluta y, a la vez, mejorar su distribución entre los individuos y las entidades económicas es potenciar la generalidad en la imposición, reduciendo las bolsas de fraude y evasión tributarias. La lucha contra estos fenómenos asociales, que no sólo dañan la recaudación, sino que disminuyen la eficacia y la eficiencia del sistema económico, al favorecer la economía sumergida, es consustancial, además, a una Hacienda democrática, por razones de legitimación.

Al mismo tiempo, es preciso abordar un proceso de simplificación normativa y procedimental -especialmente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas- y mejoras de gestión que refuercen la seguridad jurídica del contribuyente y de la Administración, y faciliten el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y el control del mismo.

En ese sentido, el Gobierno elaborará un nuevo impreso abreviado para la presentación de la declaración del IRPF a la vez que seguirá impulsando el uso del programa informático PADRE por el que presentan su declaración ya entorno a dos millones y medio de contribuyentes.

Además, y conforme los ingresos fiscales recuperen sus niveles de forma acompasada con el crecimiento económico y la lucha contra el fraude permita ampliar la base de cumplimiento de las obligaciones fiscales, se podrán modificar los actuales tramos y tipos, de acuerdo con las previsiones de la Ley de Renta de 1991.

Por otro lado, el Gobierno ha presentado recientemente a la opinión pública y a los sectores y entidades interesadas un *Informe para la reforma del Impuesto sobre Sociedades*, lo que permitirá conocer con exactitud las demandas y preocupaciones sociales respecto de las características y contenido del nuevo Impuesto, mejorando la transparencia y calidad de la labor reformadora. Este Libro Blanco sintetiza y fundamenta los aspectos más importantes del nuevo IS, cuyo texto legal será presentado próximamente al Parlamento. El nuevo IS sistematiza y actualiza la ahora dispersa normativa vigente, acrecienta la seguridad jurídica y reduce los costes administrativos de la empresa española. Por otra parte, el nuevo IS acentúa las medidas de incentivo fiscal a la internacionalización de la economía española, mejorando la estructura de la deducción por doble imposición internacional y otorgando mayores incentivos a la creación de empresas en el exterior, a la vez que incrementa la eficiencia en los procesos inversores, mejorando la localización de los recursos productivos, sistematizando los incentivos fiscales y aumentando la neutralidad entre las diversas fórmulas de financiación empresarial.

Las exacciones fiscales obligatorias que gravan el factor trabajo, las cotizaciones a la Seguridad Social, serán objeto de análisis inmediato por el Gobierno. Si bien la comparación con los países de la Unión Europea no permite concluir que dicha fiscalidad sobre el factor trabajo sea relativamente más elevado en el caso español, (aunque si es la más desequilibrada en su distribución entre empresarios y trabajadores) su posible incidencia sobre la contratación, en momentos en que la creación de empleo es prioritaria, aconseja este estudio para detectar vías adicionales de estímulo al empleo, especialmente el menos cualificado.

En línea con la propuesta de la Comisión de la Unión Europea en su libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, el Gobierno abordará la posible sustitución de cotizaciones sociales por imposición indirecta, a la mayor brevedad posible.

### **Lucha contra el fraude.**

El control del fraude exige, además de una acción de Gobierno, un necesario respaldo social. Por ello, la estrategia de lucha contra el fraude debe encuadrarse en un programa a medio y largo plazo que integre un ámbito amplio de medidas, tanto normativas y de gestión, como de carácter educativo y cultural.

Dentro de esta estrategia, el Gobierno ha establecido una Unidad Especial para el estudio de las medidas para hacer frente a este fenómeno, tanto en la vertiente del ingreso público, como en la del gasto público y las prestaciones de la Seguridad Social.

Convencidos, por otra parte, de que la complejidad y el dinamismo de la evasión tributaria requiere un programa global que conjugue adecuadamente dosis de medidas legislativas y mejoras en la gestión de los impuestos, así como normas con vocación represora, al lado de normas que faciliten el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, el Gobierno tiene en preparación un amplio bloque de disposiciones al respecto:

- Reforma de los delitos contra la Hacienda Pública, adecuando sus cuantías a la realidad económica e incorporando la Seguridad Social al campo de estos delitos.
- Modificación de la Ley General de la Seguridad Social en lo que respecta a la forma de reclamación de las deudas por cuotas de Seguridad Social para lograr una mayor eficacia, simplificación y celeridad en la gestión recaudatoria de tales deudas.

- Modificación de diversas disposiciones de la Ley General Tributaria para: mejorar la eficacia del régimen de infracciones y sanciones tributarias, adecuando sus cuantías para asegurar su aplicación, facilitar la regularización voluntaria de las obligaciones fiscales, contrarrestar fórmulas novedosas de fraude, especialmente, en el procedimiento de recaudación y agilizar las liquidaciones tributarias.
- Incorporación en la próxima reforma del IS de disposiciones contra las sociedades pasivas e instrumentales situadas en el exterior, especialmente en países de baja fiscalidad, sin dañar la competitividad de las empresas productivas.

### **Reforma administrativa y nueva Ley General Presupuestaria.**

La ineludible necesidad de buscar mayores cotas de eficiencia en la gestión de los recursos públicos como una estrategia más de cara al cumplimiento de los objetivos de convergencia, obliga a afrontar una revisión de las estructuras administrativas vigentes, así como del marco de su desenvolvimiento financiero.

En este sentido, se encuentran ya muy avanzados los trabajos encaminados a la elaboración de una nueva Ley General Presupuestaria que se remitirá al Parlamento dentro de este mismo año. A través de la misma, se pretenden revisar los actuales procedimientos de presupuestación, ejecución y control del gasto público con el objetivo de crear las condiciones necesarias para lograr mayores cotas de eficacia y transparencia en la gestión económico-financiera del Sector Público Estatal.

A través de la nueva Ley se logrará un equilibrio entre el rigor presupuestario exigible en un momento como el actual y, la flexibilidad necesaria para adecuar el marco presupuestario a las características propias del Presupuesto por Programas y la gestión por objetivos.

Además de lo anterior, y ante el convencimiento de que la reforma comentada requiere para su plena efectividad ir acompañada de una revisión de las actuales estructuras administrativas, el proyecto de Ley comentado aborda una primera fase de tal reforma a través de la supresión de determinadas figuras organizativas, dadas las disfunciones de índole presupuestaria que provocan.

En este marco de la reorganización administrativa, se va a emprender de manera inmediata y como tarea prioritaria, una revisión en profundidad de todos aquellos Servicios, Organismo y Entidades cuyos ámbitos competenciales puedan ser asumidos por otros órganos, de manera tal que pueda procederse a su progresiva supresión, lo que sin duda alguna generará una mayor racionalidad y ahorro de los recursos públicos.

### **Mejora de la eficacia del Sector Público Empresarial.**

Desde 1985, por razones de eficacia y de mejora de la competitividad del Sector Público Empresarial, se viene practicando una política de reducción de participaciones estatales en empresas.

Este proceso, que ha evitado siempre la materialización de un plan de privatizaciones o el calendario de salida a bolsa de las distintas empresas, ha proporcionado unos ingresos por encima del billón de pesetas, cifra superior si se expresara en pesetas de 1994, una vez actualizadas.

Sin menospreciar la magnitud de las contrapartidas monetarias obtenidas, resulta necesario afirmar que la justificación del mantenimiento y la presencia del sector público en la actividad industrial, salvo contados casos de actividad monopolística o interés estratégico nacional, estriba en su eventual contribución a la generación de un tejido industrial sólido, significativo en tamaño y competitivo. Una justificación que difícilmente demanda la presencia exclusiva del sector público sino, por el contrario, su creciente alianza e imbricación con el sector privado.

Este proceso, iniciado en 1985 ha alcanzado -sólo respecto a dicha institución- a otras cuarenta y seis empresas. Así, han pasado a manos privadas la totalidad de SEAT, ENASA, ENTURSA, MTM. Además, la mayoría del capital de REPSOL, una parte significativa de ENCE y ENDESA, y prácticamente la mitad del capital de Argentaria, han sido puestas en manos privadas mediante su venta en bolsa.

Todo este proceso se ha desarrollado sobre un sector público empresarial reducido si se compara con el de los países de nuestro entorno. Según el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP) el sector público empresarial alcanzaba un 12% en la economía española en 1985, frente a una medida europea del 15,3%. En 1991 -últimos datos disponibles- el sector público empresarial español ha pasado al 9%, mientras que la media comunitaria se sitúa en el 11,8%.

Por lo tanto, el margen para seguir privatizando en España es relativamente escaso: el sector público empresarial español representa en nuestra economía la mitad que el francés, el italiano, el portugués o el griego en las suyas, y es inferior al alemán, el danés o el irlandés, siendo sólo ligeramente superior al belga y holandés. En este sentido, podemos observar que España no padece un déficit estructural de convergencia debido a la dimensión y peso de las empresas públicas en su economía.

El resultado de la reevaluación a la que continuamente se está sometiendo al sector público empresarial ha de traer consigo una menor dimensión y, sobre todo, el que la carga derivada de la necesidad de financiar empresas en reconversión o empresas inviables no hipoteque de modo radical toda actuación orientada al fortalecimiento del tejido industrial nacional en actividades con futuro y en colaboración creciente con el capital privado.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, no parece que puedan esperarse por la vía de las privatizaciones, espectaculares aportaciones a los recursos públicos. Sin embargo, lo que sí debe exigirse en cambio, es que la carga presupuestaria sea decreciente y que el mantenimiento de determinadas opciones instrumentadas temporalmente a través de empresas públicas, no tiña de ineficacia la actuación de la política industrial, a la que se deben tanto la empresa pública como la privada.

El Gobierno, como accionista del sector público empresarial, apuesta para sus empresas por una estrategia de mejora de la competitividad basada, entre otros aspectos, en proseguir con la implementación de mejoras de organización y de productividad, la renovación de los medios productivos para reducir costes y mejorar la calidad de la oferta, así como fortalecer implantación comercial y de distribución-servicio para mejorar la atención al cliente.

Por lo tanto, reconociendo la modificación estructural que en los últimos años se ha producido en el sector público empresarial español, el Gobierno continuará impulsando esta transformación a través de los siguientes vectores:

Adaptando las empresas públicas a un mercado de mayor flexibilidad, deberá conducir a la colocación en éste, de una parte de su capital o de su actividad como fórmula de estímulo de la competencia y de mejora de la eficiencia global de la economía.

Situando en bolsa participaciones del capital actual en manos públicas de aquellas empresas que cotizan en mercados secundarios. En este caso, y para salvaguardar el interés nacional estratégico en aquellas sociedades en que esté así definido o para garantizar transitoriamente una estabilidad suficiente en la composición accionarial de sociedades importantes para la economía española y el sistema financiero, el Gobierno elaborará un proyecto de ley donde queden recogidos los principios de actuación en estos casos.

#### **Reformas estructurales de carácter sectorial.**

Desde el último balance del Programa de Convergencia, el Gobierno ha aprobado otras medidas de reformas estructurales de carácter sectorial donde sigue teniendo actuaciones previstas. Por su relevancia, señalamos:

- El proyecto de Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias, aprobado recientemente por el Gobierno y remitido a las Cortes, que pretende corregir los desequilibrios estructurales existentes y persigue, como objetivo estratégico, aumentar la dimensión y eficiencia de las explotaciones, para cuya consecución, los mecanismos legales existentes -Leyes de Reforma y Desarrollo Agrario, Arrendamientos Rústicos, Explotación Familiar Agraria y Agricultores Jóvenes, entre otras-, se han mostrado insuficientes.

- En el ámbito industrial merece destacar la Ley 21/1992, de 6 de julio, de Industria, que establece los mecanismos que facilitan la modernización, la promoción industrial y tecnológica y la innovación y mejora de la competitividad, fundadas en el respeto de la libre competencia.

En este ámbito, es intención del Gobierno profundizar en un diálogo con los agentes sociales que permita, partiendo de un diagnóstico realista de la situación del sector industrial, presentar a la sociedad española un Libro Blanco de la Industria que sintetice y avance en las respuestas del Ejecutivo en este importante sector económico. Esta iniciativa recogerá un sentimiento generalizado hoy en los diferentes países de nuestro entorno que se resume en la necesidad de industrializar la política económica".

- En cuanto a las líneas esenciales de las actuaciones de política tecnológica, deben abarcar desde el análisis y elaboración de indicadores de Ciencia y Tecnología hasta el desarrollo de programas específicos de apoyo a las iniciativas empresariales innovadoras, así como la puesta en marcha de incentivos fiscales a los gastos en I+D y la promoción de la participación de nuestras empresas en programas y proyectos tecnológicos internacionales.

El análisis de los principales indicadores revela que en los últimos años en España, se ha realizado un esfuerzo considerable, tanto en recursos como en resultados, pero aún queda un tramo importante para alcanzar en términos de PIB a los países de nuestro entorno con un desarrollo económico similar.

Más importante aún que recorrer ese tramo es superar la falta de mentalización de nuestro empresario respecto a la innovación como factor de desarrollo empresarial. Parece claro que la mejora tecnológica exige de un cambio cultural que introduzca una visión estratégica de la tecnología que sea capaz de convertir los gastos en I+D, la formación de tecnólogos, su incorporación a la empresa, y la acumulación de experiencia en activos intangibles. Será, por tanto, tarea prioritaria en esta materia la potenciación de los programas de formación de los recursos humanos adecuados.

En relación a la política de promoción tecnológica, el Gobierno ha elaborado, a través del Ministerio de Industria, el programa de Actuación Tecnológico Industrial 1991-96, que contempla los efectos de las tecnologías avanzadas sobre la globalidad de la industria, actúa sobre el conjunto de variables que influyen en el modelo de desarrollo tecnológico y diseña un marco común de procedimientos y herramientas aplicables a todos los subprogramas sectoriales y horizontales que contiene.

- Igualmente y respondiendo a la necesidad de crear un contexto favorable para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, la Ley 1/1994, de 11 de marzo, sobre Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca, hace frente a la dificultad que encuentran las PYMES para acceder a una financiación adecuada a sus posibilidades. La Ley refuerza la solvencia de estas Sociedades, amplía su capacidad de actuación en relación con la propia actividad de afianzamiento y les permite abordar nuevas actividades, configurándolas como asesoras integrales de las PYMES.

Conectado también con la necesidad de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, el Gobierno ha elaborado la "Iniciativa PYME de Desarrollo Industrial" centrando su atención en los programas de: cooperación empresarial, información, apoyo al producto industrial, apoyo a la financiación y apoyo a redes de organismos intermedios. La Iniciativa PYME pondrá a disposición de estas empresas industriales cerca de 338.000 millones de pesetas, que procederán tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas.

- El Gobierno ha aprobado también el Proyecto de Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, actualmente en trámite parlamentario, que crea un nuevo marco de funcionamiento de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica. Respetando los principios básicos de obligación de suministro, planificación conjunta de las necesidades de capacidad a largo plazo, tarifa única y explotación unificada, se introducen elementos de concurrencia y competitividad mediante la implantación de nuevas instalaciones eléctricas y la creación de un Sistema Independiente, en consonancia con las pautas imperantes en los países de nuestro entorno y las nuevas orientaciones diseñadas en el contexto del mercado interior de la energía.

La objetividad reguladora, los estímulos a la eficiencia, así como la mejora de la calidad del servicio eléctrico son elementos implícitos al nuevo modelo, permitiendo que las tarifas contribuyan en los próximos años a la mejora de la competitividad de la economía española.

- España es uno de los países líderes en los mercados turísticos mundiales, manteniendo una buena posición competitiva que es imprescindible consolidar y mejorar.

El Plan Estratégico Turístico que el Gobierno presentará en breve, se plantea como responsabilidad prioritaria la creación de un marco adecuado que favorezca, incentive y apoye la mejora de la calidad del entorno y del producto turístico y la mejora de la competitividad del sector, la diversificación de la oferta turística y el impulso de la promoción exterior de las zonas y productos turísticos y la mejora de la comercialización de los mismos.

- El grado de presencia de la Empresa española en los mercados exteriores es todavía insuficiente. Se proseguirá una política activa tendente a reforzar la internacionalización de la empresa.

El objetivo principal de esta política es mejorar la calidad de todo el sistema de infraestructura pública de apoyo a la exportación para situarlo, al menos, en un nivel similar al existente en otros países de Europa y crear un marco fiscal y financiero no discriminatorio para los planes de internacionalización de las empresas.

Para tal finalidad se va a desarrollar un plan de mejora de la calidad de los servicios ofrecidos a los exportadores por la Administración Pública, incluyendo una potenciación de los sistemas públicos de información a disposición de las empresas exportadoras y en proceso de internacionalización. Asimismo, se va a propiciar una mejor gestión en la Administración del seguro de crédito a la exportación que conlleve un abaratamiento de los costes para las empresas y una mayor facilidad para que las PYMES puedan acceder a él. También, se han tomado medidas para facilitar el acceso de las PYMES a la financiación existente de apoyo a la actividad internacional.