

## LA ACTUALIZACION DEL PROGRAMA DE CONVERGENCIA. ¿UNA BASE SOLIDA PARA APROXIMARNOS A EUROPA?

---

Victorio Valle Sánchez

**E**l 27 de marzo de 1992, el gobierno español elaboró, conforme a lo acordado en Maastricht, un denominado Programa de Convergencia, aprobado el 9 de julio del mismo año, por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea.

El Programa de Convergencia recibió a raíz de su aparición, una amplia crítica por parte de los economistas españoles (vid como ejemplo *Cuadernos de Información Económica*, núm. 61 abril 1992) basada en tres hechos fundamentales: el "Programa" contenía un *diagnóstico incorrecto* de la situación que en ese momento vivía la economía española; sus *previsiones* eran *inadecuadas*; y, su *evaluación de los necesarios esfuerzos* para acelerar el proceso de convergencia con Europa, *nula*, lo que daba al citado documento un aire caduco y triunfalista que le privaba de cualquier utilidad desde el mismo momento de su nacimiento.

Es cierto que la situación de la economía española y europea cambió de signo desde el último trimestre de 1992. Pero en julio de ese año, cuando el documento fue aprobado, ya existían indicios de un deterioro económico que hubieran justificado una estrategia diferente y un planteamiento muy distinto de los problemas de nuestra economía, de los que integraban el Programa de Convergencia. No es, por ello, sorprendente que, como muestra el cuadro núm. 1, no exista ni siquiera casual coincidencia entre el parecido de las previsiones del Programa y la realidad económica de los años para los que existe información disponible o posibilidades de pronóstico solvente.

La intensidad y rapidez de la crisis económica han hecho equivocarse en las previsiones -afirma el Ministerio de Economía- a prácticamente todo el mundo. Sin duda, la incidencia de la crisis se ha registrado en todos los países pero, a la vista de los resultados recogidos en el cuadro núm. 1, es justo convenir que en algunos países, como España, los errores de previsión han sido más acentuados.

Recientemente -el 17 de julio pasado- el Ministerio de Economía y Hacienda ha elaborado una "Actualización del Programa de Convergencia" (APC) que, además de una introducción y resumen, contiene, como el lector interesado puede comprobar en este número de *Cuadernos* -ya que su texto íntegro se incluye como "Documento del mes"-, cuatro partes diferenciadas:

- a) Una visión justificativa de los fallos de previsión del Programa del 92.
- b) Una actualización de los escenarios macroeconómicos.
- c) Una actualización de las, así denominadas, "envolventes financieras".
- d) Una recopilación o catálogo de reformas estructurales.

CUADRO NUM. 1

Proyecciones de algunas variables macroeconómicas (Porcentaje de evolución anual)						
	Programa de convergencia			Datos efectivos		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994(*)
PIB . . . . .	3,0	3,3	3,6	0,8	-1,0	1,4
Consumo Privado . . . . .	3,2	3,0	3,0	2,1	-2,3	0,1
F.B.K. . . . .	3,2	5,1	6,2	-3,9	-10,3	-0,5
Exportac. bienes y servicios . . . . .	7,9	7,9	8,0	6,7	8,8	13,8
Importac. bienes y servicios . . . . .	8,0	7,1	7,0	6,6	-3,2	7,1
IPC . . . . .	5,8	4,6	3,7	5,9	4,6	4,5
Tasa de paro (Porcentaje pobl. activa) . . . . .	16,3	15,8	15,1	18,4	22,7	24,3
Déficit público (Porcentaje del PIB) . . . . .	4,0	3,5	2,7	4,5	7,3	6,8

(\*) Estimación del Grupo de Expertos de Previsión Económica

¿Qué observaciones cabe realizar sobre este nuevo documento? ¿Puede afirmarse que contiene las bases necesarias para avanzar en la convergencia de la economía española respecto a los países de la Unión Europea?

Existen cinco aspectos, muy generales, respecto a los que cabe poco debate, ya que la Actualización del Programa de Convergencia se limita a reflejar el consenso tópico de los analistas sobre la actual coyuntura económica: Son éstos:

- a) Existe un proceso de recuperación económica basada en el comercio exterior.
- b) La consolidación del crecimiento reclama un impulso de la demanda interna.
- c) La estabilidad es un tractor indispensable del crecimiento del futuro.
- d) La reducción del componente estructural del déficit público constituye un ingrediente básico de la recuperación económica sostenida.
- e) Es indispensable avanzar en las reformas estructurales precisas para mejorar la flexibilidad de la economía española y no deteriorar la competitividad de nuestros productos en los diferentes mercados.

Sin embargo, con independencia de estas consideraciones globales, como documento expresivo de la estrategia del gobierno en materia de política económica para los próximos años, su contenido presenta una excesiva levedad e imprecisión, a la vez que algunos errores importantes. Dada la frecuente reiteración de argumentos que el texto contiene, centraré mis comentarios críticos en una serie de puntos, como introducción al conjunto de notas específicas elaboradas para este número de *Cuadernos* por un conjunto de especialistas que abordan los temas más importantes a que la actualización del Programa de Convergencia se refiere. Esas notas, que el lector encontrará a continuación de estos comentarios introductorios, son:

- ¿Dónde vas déficit público?, del profesor José Barea.

- El deterioro del déficit presupuestario en España entre 1991 y 1993, del profesor José Luis Raymond.
- El problema de la explosividad de la deuda pública, del propio profesor Raymond.
- La desregulación de los servicios, del Director de Fedea, José A. Herce.

1. El cuadro macroeconómico que la Actualización del Programa de Convergencia contiene continúa pecando de optimismo infundado, incluso cuando sus previsiones para 1994 se comparan con el consenso alcanzado por el Grupo de Expertos de Previsión Económica que asesora al Ministerio de Economía.

Las divergencias más notables para 1994 se sitúan en la previsión de una evolución positiva e importante (1,6%) en la formación bruta de capital fijo, cuando la mayoría de las proyecciones siguen otorgando a esta variable una variación negativa en el conjunto del año, y en la importación de bienes y servicios, cuyo avance previsto para 1994 es poco acorde con la tasa de crecimiento económico del PIB que el propio documento recoge a la luz de la pasada experiencia.

2. Es cierto, tal como en la Actualización del Programa de Convergencia se indica, que la política monetaria ha seguido en los últimos meses una senda menos restrictiva, permitiendo rebajas sustanciales en los tipos de interés.

El documento, sin embargo, minusvalora, a mi juicio, los recientes repuntes de los tipos de interés, motivados -se afirma- por la situación del sistema financiero internacional. El desplome general de los mercados de deuda en Estados Unidos y en Europa ha sido mucho más intenso en España que en otros países europeos, poniendo de manifiesto que la elevación de los tipos de interés a largo plazo no es un hecho episódico, sino que deriva de una evaluación, por parte de los mercados financieros, de los fundamentos de la economía española y, en particular, del sector público y de su endeudamiento creciente, poniendo en entredicho la continuidad de la tendencia a la baja -o la estabilidad- de los tipos de interés, con consecuencias graves sobre el proceso de inversión e, indirectamente, dada la importancia de la carga por intereses de la deuda pública, de cualquier política de reducción del déficit público.

3. Una buena parte del contenido del documento se refiere al déficit público, respecto al que se hacen las siguientes afirmaciones:

- a) "La política económica del gobierno ha logrado invertir la tendencia alcista del déficit público".
- b) "Se ha contenido, a lo largo de 1992 y 1993, el gasto público corriente, tanto de consumo como de transferencias".
- c) "El deterioro de las finanzas públicas en España se ha debido exclusivamente a la acción de los estabilizadores automáticos".

Las tres proposiciones anteriores son discutibles en sus fundamentos, y partir de ellas sólo contribuye a oscurecer el comportamiento real del sector público español.

En primer lugar, la política económica que dio lugar en 1993 a un déficit efectivo del 7,3% del PIB -con un exceso de 3,2 puntos de PIB respecto a lo que hubiera sido su nivel neutral, según el sistema de cálculo del FMI- conducirá en 1994, según las propias estimaciones oficiales, a un déficit del 6,7% del PIB. Decir que la política económica del gobierno ha logrado invertir la tendencia alcista del déficit porque éste se reduzca en 0,6 puntos de PIB, cuando la situación económica pasa desde una caída de un punto, en términos reales del PIB, a un aumento estimado en 1,3-1,4%, no deja de ser una clara exageración. La elevada elasticidad de los ingresos fiscales en España contribuye, sin particulares esfuerzos de la autoridad, al reequilibrio de las cuentas públicas cuando mejora la coyuntura económica. Los logros en este terreno son, pues, circunstanciales, sin que quepa afirmar que esté en vías de reducción el núcleo estructural -y más preocupante- del déficit público. Todo ello dando por válido que el año 1994 se cerrará con un déficit del 6,7% del PIB, tal como predicen las estimaciones oficiales.

En segundo lugar, en los últimos años, no se observa moderación, en relación con el PIB, del gasto público corriente, como muestra el cuadro núm. 2.

CUADRO NUM. 2

Gasto público corriente (Porcentaje del PIB)			
	1991	1992	1993
Consumo público . . . . .	16,1	16,8	17,3
Transferencias corrientes . . . . .	22,7	23,8	25,7
Transferencias corrientes sin incluir intereses efectivos. . . . .	18,8	19,6	20,9

Finalmente, no es cierto que el deterioro del déficit público entre 1991 y 1993 se deba exclusivamente a la actuación de los estabilizadores automáticos. La crisis de la economía española entre 1991 y 1993, tal como destaca el Informe de la OCDE sobre España, justificaría un aumento del déficit público por razones coyunturales de 2,6 puntos del PIB. Ese mayor déficit, en buena lógica, debería haberse cosechado con un mantenimiento de la presión fiscal, lo que hubiera implicado una caída de los ingresos no financieros en torno a un 0,23 por cien entre 1991 y 1993. Sin embargo, el aumento del déficit en ese período, que ha sido de 2,4 puntos del PIB, fue consecuencia directa de un excepcional crecimiento del gasto público (4,2 puntos de PIB) paliado parcialmente por un aumento simultáneo de los ingresos no financieros públicos (1,8 puntos de PIB). Con lo que el aumento del gasto público se ha situado en ese período 1991-93 en 1,6 puntos de PIB por encima de lo que estaría justificado por el empeoramiento de la coyuntura económica.

El déficit estructural del sector público español no sólo no se ha corregido, sino que, fuera de toda conveniencia, se ha incrementado en la recesión.

4. Dada la importancia que el documento otorga al objetivo de reducción del déficit público - uno de los pocos objetivos cifrados: reducción de 3,7% de PIB entre 1994 y 1997, para alcanzar en 1997 el 3 por cien del PIB-, cabía esperar una estrategia detallada del camino para lograr esa reducción que permita consolidar la tasa de endeudamiento público, que ya se confiesa que al final de 1994 incumplirá (62,7 por cien del PIB) la condición de Maastricht.

Sin embargo, en este terreno, la Actualización del Programa de Convergencia se convierte en una acumulación de intenciones y tópicos faltos de la necesaria coherencia y concreción.

Los puntos centrales de la estrategia que se diseña son:

- a) Cobertura parcial (50%) de las vacantes por jubilación en el empleo público.
- b) Actualización de los sueldos de los funcionarios con base en la inflación prevista (no en la pasada).
- c) Ajustar la dimensión de la Administración central para reflejar las menores competencias derivadas de las transferencias a comunidades autónomas.
- d) Reducir las cargas presupuestarias que derivan de las empresas públicas.
- e) Sustituir cotizaciones sociales por imposición indirecta.
- f) Simplificar las declaraciones de IRPF y reducir su tarifa si los incrementos recaudatorios lo permiten.

La reducción del déficit se pretende lograr por la vía de la contención del gasto público (esto es, no por el camino del incremento de la presión fiscal). Contención del gasto que -se afirma- debe respetar los compromisos adquiridos en términos de bienestar social, manteniendo la capacidad real de las pensiones y de las prestaciones sociales. No se debe reducir el esfuerzo inversor público ni minorar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos esenciales (como educación y sanidad).

Teniendo en cuenta que esas confesadas exigencias hipotecan cualquier reducción efectiva del gasto, uno se pregunta por dónde han de venir las economías de los gastos públicos. La respuesta del documento es decepcionante: se invocan, una vez más, las mejoras necesarias en el control del gasto y en la aplicación de las técnicas de gestión más avanzadas, pero sin especificar su forma concreta de introducción. Un camino en el que no se ha hecho absolutamente nada en los últimos quince años, que no cabe improvisar y que requiere reformas organizativas muy importantes en la Administración pública, cuya introducción exige una estrategia a medio plazo bien diseñada y dosis muy importantes de una voluntad política prolongada -de la que hasta ahora se ha carecido- para llevarlas a buen fin. Tampoco se contiene ninguna novedad que rompa con la sangría subvencionadora de la Administración a las empresas públicas.

El programa confía una parte relativamente importante de la reducción del déficit (0,7 puntos de PIB) a la acción de las haciendas territoriales, sobre la base de un acuerdo de consolidación presupuestaria que se afirma haber alcanzado, y que deja cierto resquicio a la duda ante la trayectoria del gasto de las haciendas territoriales en el pasado, sin que se hayan producido avances sustanciales en el proceso de corresponsabilidad fiscal.

Como de costumbre, la Actualización del Programa de Convergencia desplaza lo más posible hacia el futuro los esfuerzos de contención del gasto, en la línea habitual de hacer grandes propósitos para el futuro sin apoyarlos en la más dura e inmediata acción del presente.

A juzgar por el conjunto de propósitos e intenciones que el documento contiene, cabe hacer la predicción fácil de que el gasto público continuará su marcha creciente, recortando, en todo caso, los gastos de inversión, que ha sido tradicionalmente la partida que ha pagado el pato de los intentos de reducción del gasto público, con perjuicio grave para los intereses de la economía española.

Es posible que la elevada flexibilidad del sistema impositivo y los avances en la lucha contra el fraude fiscal, sin duda importantes, aunque carentes del conocimiento y publicidad que serían convenientes, contribuyan a paliar, si el crecimiento económico adquiere una cierta consolidación, el nivel del déficit público en términos de PIB.

El nuevo Programa de Convergencia desperdicia una ocasión histórica para fijar unos objetivos, modestos pero alcanzables, y estrictamente formulados y controlados, en la necesaria contención del gasto público en los próximos años.

5. La parte más insatisfactoria de la Actualización del Programa de Convergencia es la relativa a las reformas estructurales, en la que el documento enumera, con complacencia, los procesos de reforma abordados. Constituye un catálogo de normas en unos casos, y de intenciones en otro, que los distintos departamentos de la Administración han suministrado a los redactores del texto, sin ningún espíritu crítico ni análisis cuantitativo sólido.

Es cierto que se ha abordado una reforma del mercado de trabajo que todos los analistas califican en el sentido de que "está en la dirección adecuada, pero es insuficiente". Constituye un primer paso cuyos efectos habrá que evaluar y, seguramente, continuar en la línea de homologación con el resto de los países de la Unión Europea si se quiere que las rigideces del mercado laboral no dañen en el futuro, sobre todo en fases de contracción de la actividad económica, la competitividad de los productos españoles.

En el sistema financiero se han practicado reformas de interés para adaptar nuestra normativa a las directivas de la Unión Europea.

Sin embargo, en otros aspectos relacionados con los servicios los avances son muy limitados.

Los Informes del Tribunal de Defensa de la Competencia han dormitado -y, en buena medida, lo continúan haciendo- sin que se hayan abordado con decisión las acciones desreguladoras necesarias. Y, en algunos aspectos, como la regulación de horarios comerciales, las reformas practicadas en el mercado hipotecario y el Proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos, la experiencia parece ir demostrando más bien retrocesos que avances respecto a la penetración en ellos del espíritu de la competencia y del mercado.

En otros terrenos, se han producido avances normativos, como en telecomunicaciones, incompletos y parciales.

En un aspecto tan básico como es el de creación de suelo urbano de forma reglada, no arbitraria, con sujeción a normas generales, que contribuya a su abaratamiento, la única acción por el momento ha sido la creación de una Comisión de Expertos para el estudio del problema urbanístico que recuerda la vieja norma de que ante problemas de difícil solución lo mejor es crear una comisión para su estudio como hábil camino para diferir la adopción de soluciones impopulares.

La Actualización del Programa de Convergencia seguramente viene a cubrir una exigencia formal que España, como el resto de los países de la Unión Europea, ha de cumplir, tratando con ello de reflejar los cambios en las condiciones económicas que, primero la crisis y después la recuperación, han introducido en la coyuntura económica. En sentido estricto, sin embargo, la sociedad española sigue careciendo de un programa de convergencia que, partiendo de un diagnóstico serio y realista de nuestra economía, cifre con precisión los objetivos y el calendario

de la política económica necesaria para converger con los países de la Unión Europea. Cabe esperar -y desear- por ello, que en fecha próxima el Ministerio de Economía y Hacienda elabore un documento más sólido en su argumentación, y más preciso en su estrategia, que complemente a la Actualización del Programa de Convergencia, cuya presentación responde esencialmente a los compromisos adquiridos en el seno de la Unión Europea.