

COMENTARIOS A UNAS CONCLUSIONES

Las conclusiones a que se hace referencia son las del último Estudio de la OCDE sobre la economía española, que tiene, una vez más, la alta calidad habitual en ellos. Tales conclusiones se reproducen a continuación. Los comentarios que en ellas se interpolan no pretenden ser exhaustivos, sino simplemente ilustrar al lector sobre su contenido.

1. *En la segunda mitad de la década de 1980, España ha sido uno de los países de la OCDE donde se han registrado mayores aumentos del PIB y del empleo. Como se subraya en el párrafo que resume el capítulo precedente, la entrada de España en la Comunidad Europea ha contribuido en gran medida, y de diversa manera, a esos notables resultados. Sin embargo, el hecho de que durante todo 1988 y casi todo 1989 se haya mantenido prácticamente invariado un ritmo insostenible de crecimiento, impulsado por la demanda interior, ha creado condiciones graves de exceso de demanda, que han invertido el proceso anterior de desinflación y agravado el déficit de la balanza exterior por cuenta corriente. Un dato preocupante ha sido el constante y rápido deterioro de la competitividad en costes y precios, que está erosionando la rentabilidad relativa de las exportaciones y de la inversión, de la cual depende decisivamente el futuro de la economía española en lo que se refiere a realizar su potencial de crecimiento, seguir reduciendo el desempleo y lograr un nivel más próximo al de sus principales socios eurocomunitarios.*

El observador malhumorado podría resumir los últimos tres lustros de nuestra historia económica como diez años, largo, de semiestancamiento con alta inflación y altísimo paro, seguidos de tres o cuatro de desbordamiento y, finalmente, de una vuelta a empezar, a partir de mediados de 1990. El resumen no dejaría de tener su fundamento estadístico, pero el malhumor resultaría probablemente excesivo. La pauta de comportamiento que ha seguido desde mediados de los años setenta la economía española no difiere esencialmente de la observada por el conjunto de la OCDE; simplemente la exagera, en lo bueno y en lo malo. No hay razón para minusvalorar el gran salto hacia adelante dado por la economía española en el período 1985-90, y especialmente en el excepcional trienio 1987-89. Durante estos años ha aumentado muy rápidamente no sólo nuestro PIB, sino nuestra capacidad de producirlo: la inversión productiva. Este salto hacia adelante ha coincidido con la adhesión de España a la CE y cabe pensar que, en considerable proporción, ha estado motivado o inducido por ella: parece así, que la primera fase del proceso integrador difícilmente

hubiera podido ser más favorable para la economía española.

Pero ocurre que durante este período la economía española ha saltado más de lo que podía: lo ha hecho o intentado hacer por encima de lo que debe hoy constituir su capacidad de crecimiento, su potencial growth. De manera que la ganancia de PIB y de stock de capital ha tenido, como contrapartida, la pérdida de equilibrio. Se intensificaron con ello las tensiones inflacionistas, de manera espectacular en lo que se refiere a los precios de los activos; ha surgido un déficit de balanza por cuenta corriente de magnitud francamente impresionante, por fácil que haya resultado hasta ahora financiarlo e incluso sobrefinanciarlo; y, de muchas formas, el crecimiento económico español ha presionado durante estos años contra los límites impuestos por las insuficiencias de la infraestructura y por las deficiencias de los servicios públicos. Sobre todo, la economía española ha perdido competitividad, a juzgar por todos los indicadores que pueden utilizarse para medirla; y esta pérdida es muy grave, en el contexto dado por la integración económica europea, el mercado único y la progresiva integración monetaria. Lo que nos está ocurriendo con el turismo es la señal de alarma más contundente posible, aunque, por desgracia, ello no sea sólo un problema de unos precios ahora menos competitivos.

Los tres -o cinco- años gloriosos del reciente boom han sido, pues, una prueba tan clara del dinamismo que es aún capaz de mostrar la economía española -tras un largo decenio de crecimiento muy mediocre- como de los muchos límites, obstáculos e impedimentos con que nuestro desarrollo económico hoy tropieza. Nuestras políticas económicas necesitarán ser en extremo inteligentes eficientes para atenuar tales obstáculos; no les costará, por el contrario, mucho esfuerzo lograr aumentarlos. La experiencia de los últimos años confirma que en España es aún posible un crecimiento económico relativamente rápido, que nos permita ir acortando distancias con respecto a los países más desarrollados; confirma también que ello no es fácil, que el desarrollo en España ha dejado definitivamente de ser la tarea simple que fué en los años sesenta y primeros setenta.

Verdad es que, de nuevo, esto mismo se puede afirmar, mutatis mutandis, también del conjunto de la OCDE, o de casi todo él. El crecimiento se ha hecho en el área mucho más lento, por término medio, de lo que solía ser antes de la primera crisis del petróleo y se ha vuelto fácilmente quebradizo. Gira, por otra parte -bueno es recordarlo- sobre rentas percapita incomparablemente superiores a las de hace treinta o cuarenta años. Pero España necesitaría todavía una buena porción adicional de crecimiento para que los españoles saliéramos definitivamente de pobres.

- 2. En respuesta a los desequilibrios macroeconómicos, la orientación de la política monetaria empezó a endurecerse a finales de 1988, mientras la política presupuestaria seguía prestando un fuerte respaldo a la demanda, como consecuencia de considerables desbordamientos del*

gasto y dificultades para reducir la evasión y el fraude fiscal. Sin embargo, a mediados de 1989, cuando ya la necesidad de enfriar la economía recalentada y detener el alza continuada del tipo de cambio efectivo era más evidente y apremiante, se adoptaron una serie de medidas fiscales y monetarias de contención. Además, para subrayar la credibilidad de las autoridades y su empeño en seguir una política antiinflacionaria firme y sostenida, se integró la peseta en el mecanismo cambiario del Sistema Monetario Europeo. Al crear un clima político y económico más estable, la decisión de entrar en el mecanismo cambiario desalentó inmediatamente las entradas de capital especulativo y contribuyó a reducir los amplios diferenciales de tipo de interés con los socios de España en el SME, a la vez que amortiguaba las expectativas de inflación.

Con la ayuda de una maduración natural de la reactivación económica, el endurecimiento de la política monetaria y unas medidas presupuestarias menos alentadoras de la demanda dieron como resultado una desaceleración sustancial de la demanda interior con un crecimiento del PIB real cercano a su tasa potencial, de suerte que -antes de la crisis del Golfo- pareció detenerse el aumento tanto de la inflación subyacente como del déficit exterior por cuenta corriente. Pero la fuerte subida de los precios del petróleo desde el verano ha puesto fin a esos tímidos inicios de un hipotético "aterrizaje suave". Según la proyección central de la OCDE, presentada en la Parte III junto con una variante de subida de salarios moderada, cabe esperar que la inflación de los precios al consumo permanezca más o menos invariada entre 1989 y 1991, y que el déficit exterior por cuenta corriente siga aumentando en 1991, a pesar de un menor crecimiento del PIB, que lo situaría algo por debajo de su tasa potencial. Para 1992 se prevé una mejora modesta, siempre que se mantengan las políticas actuales y que los precios spot del petróleo se asienten un poco por debajo de los 30 dólares el barril. Con una inflación permanentemente más alta que la de los principales socios comerciales eurocomunitarios, aunque la diferencia se vaya reduciendo durante el período a que se refieren las proyecciones, y un déficit exterior probablemente superior a su nivel sostenible a largo plazo, este panorama por fuerza ha de exigir el mantenimiento de políticas restrictivas.

A partir de mediados de 1990, la desaceleración del crecimiento de la economía española es evidente. Hasta entonces, el mecanismo de freno de la excesiva expansión de la demanda no había operado. Se había intentado aplicar con relativa prontitud, pero de manera incompleta, utilizando sólo su componente monetario y sin recurrir -en todo caso hasta última hora- al fiscal. (Sobre la asimetría del policy mix español volverán luego las conclusiones de la OCDE y este comentario). Pero sea porque la expansión ha acabado reduciendo espontáneamente su impulso, sea porque los frenos han terminado por actuar, sea por las dos cosas a la vez, nuestra economía ha reducido sustancialmente su ritmo de crecimiento, de nuevo -cabe observar- reproduciendo la evolución observable en el conjunto de la OCDE.

No se sabe aún muy bien si lo acontecido ha sido (o va a ser) simple desaceleración o más bien caída brusca. Un enfriamiento de la economía española era muy deseable; pero puede ser que haya ocurrido (o esté ocurriendo) en grado mayor del deseable y que, una vez más, nuestra economía acabe dando uno de sus característicos bandazos.

Para el futuro inmediato, da la impresión de que todas las apuestas son admisibles. El Gobierno, que coincide en ésto aproximadamente con el Secretariado de la OCDE, apuesta por un crecimiento del PIB en 1991 todavía importante, en torno al 2,7%, que incluso se aceleraría levemente en 1992. La previsión ocedeísta relativa a la inflación en 1991 (6,6%) está apreciablemente por encima (en un 0,8%) de la del Gobierno. Sin embargo, el Secretariado admite -apoyando así, más bien llamativamente, las tesis oficiales -que la moderación salarial, siguiendo las pautas hoy preconizadas por las autoridades españolas, llevaría a una tasa de inflación como la por ellas prevista, además de tener varias otras consecuencias favorables sobre el crecimiento, el empleo, la exportación etc. (También se volverá luego sobre la cuestión de la moderación salarial). No hay la menor duda de que mucho depende, en la presente situación, de lo que ocurra en los próximos meses con los salarios, con la productividad y con los costes laborales unitarios. Pero intervienen otras muchas variables, y todas ellas están condicionadas por incertidumbres excepcionalmente fuertes: una coyuntura económico-internacional muy complicada y lábil; el precio del petróleo, multiplicado por la cotización del dólar en pesetas; el precio de la peseta misma, en términos de cotización real efectiva, determinante primordial de la competitividad; los animal spirits de inversores y empresarios nacionales y extranjeros, que hoy habría que considerar particularmente imprevisibles etcétera.

Un sostenimiento de la tasa de crecimiento del PIB real en torno a un 3% anual en el bienio 91/92, que constituye la previsión tanto ocedeística como gubernamental, parece hipótesis optimista y es probable que muy optimista; en contrapartida, prever una contención o incluso una desaceleración de la tasa de inflación puede no serlo, a condición ciertamente de que los salarios accedan a no anticipar para el próximo futuro unas subidas de precios análogas a las efectivamente ocurridas en el inmediato pasado. Lo que ciertamente no va a ser nada fácil.

- 3. Para que el proceso de reequilibrio llegue a buen término deben cumplirse dos condiciones esenciales: en primer lugar, hay que reducir el flujo de nuevos recursos de capital y mano de obra hacia los sectores de la economía orientados al interior, y, en segundo lugar, hay que acrecentar la capacidad productiva de los sectores exportadores y que compiten con importaciones. A fin de reducir las futuras exigencias de recursos por parte de los sectores "resguardados", es preciso frenar el crecimiento de la demanda interior hasta situarlo por debajo de la expansión del PIB potencial; y para que las empresas ya existentes y nuevas del sector "expuesto" puedan atraer recursos adicionales es necesario que mejoren las*

perspectivas relativas de renta y empleo en ese sector. Para que esto último suceda debe detenerse la apreciación real de la peseta, en términos de costes laborales unitarios en la moneda común, que viene produciéndose desde 1985.

La problemática del sheltered sector -del sector, digamos, "abrigado", en sentido más amplio que el que tiene habitualmente para los economistas el término de "protegido" -ha adquirido una importancia central para la economía española. En ella abundan hoy los sectores, o quizá sea preferible decir los productos y métodos de producción, que no se diferencian sustancialmente de los propios de los países más avanzados o de la media de la OCDE. Pero, junto a ellos, persisten otros muchos que funcionan a un nivel de eficacia incomparablemente inferior.

Un automóvil fabricado en España no se diferencia prácticamente de otro, de modelo análogo, fabricado, digamos, en Francia. Pero tomar el tren en España puede, con impresionante frecuencia, hacernos caer de lleno en el tercer mundo. El sector o los sectores "expuestos" de nuestra economía son los que están protagonizando nuestro progreso económico: los que están absorbiendo y asimilando la innovación tecnológica; los que logran las mejoras de productividad que frenan los aumentos de costes y precios; los que no tienen más remedio que competir en el mercado internacional y compiten. En los sectores abrigados se encuentran las grandes rémoras de nuestro progreso: en ellos florece esa mezcla de desorganización, abuso, dejadez e incompetencia que son características en España, en primer lugar, de casi todo lo que forma parte del sector público. Por otro lado sería erróneo identificar este último, sin más, con el sector abrigado (y el privado con el expuesto). No pocas zonas, y hasta amplísimas esferas, de la actividad privada están en España tan cuidadosamente abrigadas de la presión de la concurrencia y de la necesidad de innovar como lo pueda estar el negociado más recóndito y lúgubre de nuestra burocracia. Entre los sectores público y privado se extiende además en España una muy amplia área semipública o semiprivada, que vive en regímenes parecidos al de la concesión administrativa o al arrendamiento de un monopolio estatal. Parece ser así que nuestro kilowatio es el más caro de la OCDE; y no debemos tener, ciertamente, los mejores teléfonos ni los más rápidamente instalados. En nuestros mercados financieros quedan aún muchos y voluminosos restos de la tupida red protectora que durante larguísimo tiempo los ha recubierto. Un cliente ordinario de ella no puede por menos de estar convencido de que nuestra Banca -pese a sus, con frecuencia, altísimos beneficios- debe de constituir una de las industrias más ineficientes y con más personal sobrante del país (siderurgia y construcción naval incluidas). Recordemos -sin que quepa entrar aquí en detalles- lo que ocurre en el mundo, en no pocos aspectos ultraprotégido, de las profesiones liberales, o así llamadas.

La gran dicotomía presente en España entre el sector expuesto y el abrigado constituye

hoy, cabe pensar, el gran estrangulamiento de nuestra economía, y quizá el mayor de nuestros problemas económicos y el mejor resumen de ellos. En el sector "abrigado" hay que poner, cada vez más una gran parte del origen de nuestra tendencia crónica a la inflación. Es visible y tangible que la expansión de nuestra economía está siendo constreñida por la insuficiencia y deficiencia de nuestras infraestructuras. La parte más sustancial de la diferencia entre el nivel de vida al Sur y al Norte de los Pirineos viene hoy dada por la insuficiencia y deficiencias de nuestros servicios, no sólo públicos. Probablemente, la ineficacia de nuestro sector público es hoy el factor que más contribuye - pensemos, por ejemplo, en el sistema educativo- a la desigualdad en la distribución personal de la renta y de las oportunidades en nuestro país. Que funcione mejor este sector abrigado de nuestra economía parece la condición esencial para que España efectivamente funcione.

Es bastante posible, después de todo, que la distancia entre la renta per capita española y la correspondiente a la media de los países que hoy constituyen la OCDE no sea hoy mucho menor que la que era, digamos, a finés de los años veinte. Desde entonces hasta principios de los sesenta nuestro país debió registrar una pérdida fortísima de posición relativa. Quizá no haya hecho después mucho o muchísimo más que recuperarla. Para que salgamos por fin de donde, en este sentido, ya estábamos en 1929, lo que parece hoy más importante es que nuestro sheltered sector deje de estrangular el crecimiento de los demás y del conjunto de la economía nacional.

El mayor beneficio que probablemente vamos a obtener de nuestra integración en la CE es que, gracias a ella, el ámbito expuesto a la concurrencia de la economía española se hará cada vez más amplio. Pero no cabe confiar excesivamente en este proceso cuasi-automático de ampliación del sector competitivo. Italia es uno de los países miembros fundadores de la Comunidad, y el desfase entre el funcionamiento (que es bueno, o muy bueno) de la economía italiana expuesta y el (pésimo) de la abrigada es hoy mayor aún posiblemente que en España.

A la pregunta de qué habría que hacer para que el sector abrigado se comporte más eficazmente en España sólo se podría contestar en serio, y de manera concreta, elaborando un minucioso programa de reformas, un verdadero programa de Gobierno. Se trataría de lograr, por una parte, que los mercados menos expuestos a la concurrencia lo estén más: habría que conseguirlo tanto en el mercado de trabajo como en los de transportes y comunicaciones, como en el de energía y como en multitud de otros.

Por otra parte, se trataría de proceder a una revisión radical y profunda -y no precipitada ni improvisada- de la actuación de nuestro sector público, tanto desde la óptica del gasto público como desde la del sistema impositivo, con el fin de reducir el "peso muerto" del impuesto y sus efectos distorsionadores y de situar más cerca (o menos lejos) del óptimo las dimensiones, la gestión y la composición del gasto público.

Estos objetivos -que resumen mucho de lo que hay de válido en la supply-side economics- son muy fáciles de enunciar y extraordinariamente difíciles de llevar a la práctica, siquiera sea muy parcialmente. Pero de que se consigan va a depender que España se convierta en un país efectivamente moderno. Postular que "España funcione" es todo un genuino programa de Gobierno, en un tiempo en que no parece que haya muchos otros; pero exige ponerse a ello con gran tenacidad y poca esperanza de un éxito fácil. La complejidad técnica de las reformas, con ser grande, es obviamente lo de menos; lo malo son las feroces resistencias y las poderosas inercias que a ellas se oponen.

4. *Para mantener un clima favorable a la actividad empresarial es fundamental controlar tanto la demanda interior como la inflación de costes. España viene siendo tradicionalmente un país importador de capital, y, según se ha analizado en la Parte IV, la inversión extranjera, al complementar el ahorro interior y difundir nuevas tecnologías, han sido decisiva para sostener un crecimiento rápido del producto y posibilitar grandes avances del empleo. Sin embargo, el clima del mercado podría cambiar si la competitividad internacional de España en cuanto a costes, y en términos más generales, siguiera empeorando. En esa situación, no sólo podría haber problemas para financiar el déficit, sino que una menor afluencia de capital exterior afectaría negativamente al potencial de crecimiento.*

La avalancha de inversiones extranjeras directas registrada por España en los últimos años reviste tal magnitud que, en proporción con las dimensiones de nuestra economía, deben constituir un récord mundial, o situarnos muy cerca de él. Todos los observadores coinciden en ver en ella un amplísimo voto de confianza internacional en el porvenir de nuestra economía y un fruto tan temprano como voluminoso de nuestra adhesión a la CE.

Cierto que buena parte de los mismos que hoy se felicitan por el gran atractivo que ofrecemos a los inversores extranjeros hace no tanto tiempo hubieran visto en esta oleada de inversiones extranjeras la gran invasión de España por la multinacionales, la almoneda de nuestras empresas y de nuestro patrimonio nacional, el reforzamiento de nuestra dependencia frente al exterior etc. Afortunadamente, se está hoy muy de vuelta de este género de preocupaciones: en una economía europea progresivamente integrada la nacionalidad del propietario de un determinado activo -se piensa- importa ya poco, y cada vez menos. Con todo, nos conviene recordar que la inversión extranjera no es una suerte de transferencia recibida del exterior de manera permanente y sin contrapartida. Tiene, naturalmente, sus costes y riesgos.

Una gran entrada de capitales dará origen, normalmente, con el tiempo, a una gran salida de rentas de inversión e incluso a desinversiones. La llamada "transferencia

financiera" puede fácilmente hacerse, así, negativa. En la masiva inversión directa extranjera registrada por España durante los últimos años ha debido haber mucho de toma de posiciones: de deseo de adquirir "partes de mercado", de estar también presente en un mercado en que todo el mundo parecía desear estarlo; de apreciación muy optimista del futuro de la economía española en la CE, apreciación mutuamente contagiada, y donde el contagio multiplicaba el optimismo, de gran desfase inicial en los precios de los activos; de oportunidades excepcionales creadas por la muy débil actividad inversora nacional que había caracterizado la economía española en el período precedente; etc. La verdad es que estas motivaciones de la inversión extranjera pueden ser bastante o muy transitorias, y que las consecuencias de un cambio en el market sentiment -provocado, digamos, por la comprobación de que la competitividad de la economía española en el seno de la CE resulta mucho menor de la esperada- pueden ser muy notables. A la disminución o encarecimiento de las entradas de capital extranjero puede añadirse, además, la multiplicación de la salida de capital español.

Por otra parte, si el destino ideal de la inversión extranjera es la creación de capacidad productiva adicional -que permita luego el pago de rentas de inversión-, una buena parte de la inversión extranjera recibida por España durante los últimos años ha podido estar bastante lejos de este ideal. Ha sido destinada a la adquisición de unos u otros activos, incluidos los inmobiliarios, que en muchos casos podrán enajenarse con tanta facilidad como se adquirieron, y que constituyen inversiones sin ninguna vocación especial de permanencia. Como contribución directa al incremento de capacidad productiva adicional, buena parte de la inversión extranjera reciente en España ha podido, así, ser inútil.

El ahorro extranjero ha llegado hoy a financiar una proporción notable y creciente de la inversión española. De ello podemos, en conjunto, más bien congratularnos; pero el fenómeno tiene sus riesgos y puede proporcionar sorpresas desagradables. Una oleada de inversiones extranjeras como la ocurrida en España en el último trienio es demasiado descomunal para considerarla sostenible. Incluso habría que juzgar menos que inequívocamente deseable el que se prolongara una dependencia tan fuerte del ahorro y de la inversión exteriores. España ha seguido en el pasado con todo rigor la consigna unamuniana de "¡qué inventen ellos!" y, en efecto, sólo ellos inventan. Sería excesivo añadir a esta consigna la de que inviertan sólo ellos.

5. *Un requisito previo importante para posibilitar los deseables desplazamiento relativos de precios y recursos es una utilización mucho más intensa que hasta ahora de políticas fiscales restrictivas, unida a esfuerzos continuados por eliminar rigideces en el lado de la oferta. En los últimos años ha sido la política monetaria la que ha llevado el peso de las políticas de estabilización, pero ese instrumento ha dado ya todo lo que podía dar de sí, como demuestran la fortaleza de la peseta dentro del SME y el recurso a topes sobre el crédito y*

controles sobre las entradas de capital como maneras de contener el crecimiento de la liquidez. Habrá que levantar las restricciones directas al crédito en breve plazo, porque originan distorsiones en la asignación de recursos financieros y porque su efectividad tiende a disminuir con el paso del tiempo. Además, los controles directos son contrarios al espíritu del SME, y en cualquier caso tendrán que desaparecer para 1993. El margen de posible subida de los tipos de interés está limitado por consideraciones cambiarias, pero, aun si hubiera ese margen, el efecto de unos tipos más alto se dejaría sentir en la inversión más que en el consumo.

La política fiscal empezó a endurecerse en la segunda mitad de 1989, pero ese proceso no ha sido hasta ahora suficiente para tener efectos restrictivos importante sobre la actividad y la inflación. Si se descuenta el efecto sobre el saldo presupuestario de caja de las devoluciones fiscales retrasadas de finales de 1989 a comienzos de 1990 y se efectúan las correcciones correspondientes a los efectos de variaciones cíclicas, es probable que el déficit general ajustado de las Administraciones públicas se haya reducido en un cuarto de punto del PIB en 1990, y que, de acuerdo con las proyecciones de la OCDE, en 1991 se reduzca aproximadamente en un punto. Es verdad que, dadas las fuertes demandas que pesan sobre el gobierno para que aumente el gasto en educación, sanidad, programas del mercado de trabajo e infraestructuras públicas, el recorte proyectado del déficit global de las Administraciones públicas representa un esfuerzo encomiable, sobre todo por parte de las autoridades centrales. Sin embargo, en vista de la magnitud del problema de reequilibrio, el gobierno debe trabajar decididamente por la consolidación del presupuesto más allá de 1991, aunque quepa esperar un cierto alivio del gasto público una vez que se hayan concluido importantes proyectos de infraestructura relacionados con los Juegos Olímpicos de 1992 y la Exposición Internacional de Sevilla. En particular, es de suponer que haya posibilidades de reducir las subvenciones y otras ayudas financieras, sobre todo a empresas del sector público. Asimismo, se podrían hacer importantes economías presupuestarias frenando el crecimiento del empleo en el sector público, a través de medidas generales de contención y una utilización más eficiente del personal existente.

La tenacidad con que, durante los últimos años, y hasta fecha muy reciente, la política fiscal ha persistido en no contribuir al enfriamiento de la economía española es verdaderamente llamativa. Ha debido haber en ello no poco de terquedad por parte de sus responsables; pero también han operado, sin duda, factores ajenos a, o menos dependientes de, su voluntad. El instrumento fiscal tiene siempre una utilización más difícil y menos flexible que el monetario, de lo que hallamos ciertamente una convincente ilustración en el caso de los propios EE.UU, desde hace una ya larga serie de años. Su dificultad de manejo resulta muy notoria en España. A la hora de prever cuánto se puede de verdad recaudar y cuánto se va en realidad a gastar en un próximo ejercicio (e incluso en el ejercicio en curso), y de estimar cual puede ser el impacto sobre el gasto y la recaudación de

unas u otras medidas, nuestra Hacienda Pública parece tender a reducirse a una sólo de las unidades que la componen, a saber, la Subdirección General de Loterías. Lo peor no es que la política fiscal española acostumbre reiteradamente a resultar expansiva (e incluso restrictiva) a destiempo, sino que nuestra política fiscal no sepa, o sólo muy a duras penas, si va a ser una cosa u otra, ni siquiera qué es lo que está siendo y en qué grado.

A medio plazo, puede haber pocas dudas de que dos grandes imperativos de la política fiscal española están constituidos por la contención del gasto público total (incluido el de las comunidades autónomas) en una proporción del PIB no superior a la actual y por la eliminación del déficit aún subsistente. En relación con el PIB, nuestro gasto público no puede ya ser calificado de bajo: se halla en la media de la OCDE. Sería muy deplorable que el gasto público aumentara su peso en nuestra economía antes de haber empezado a corregir sus múltiples ineficiencias. En cuanto al déficit, es chocante que persista tras varios años de expansión muy rápida de las bases impositivas.

Decisión de la mayor trascendencia en lo que se refiere a nuestra (sobrecarga) política monetaria ha sido la de que la peseta participe en el mecanismo de regulación cambiaria del SME. Es difícil discernir hasta qué punto se tomó para quedar bien y coronar dignamente la primera presidencia española de la CE. El problema básico era entonces, y sigue siendo, la fuerte tendencia al alza de la peseta, motivada por los elevadísimos tipos de interés (fruto de una política monetaria restrictiva a la que no ha acompañado la política fiscal). En un primer momento, la participación en el mecanismo cambiario ha servido, un tanto paradójicamente, para poner un techo al alza de la peseta. En un segundo tiempo, su situación puede complicarse de varias formas. A medio plazo, no se ve muy bien cómo sería compatible la persistencia de un amplio diferencial de inflación en España -en relación con la media de la CE -con un tipo de cambio fijo o con una banda de fluctuación relativamente estrecha. Se supone que un tipo fijo, por el sólo hecho de haber sido adoptado, refuerza la credibilidad de las políticas anti-inflacionistas de los gobiernos y convence a los sindicatos de su voluntad inquebrantable de acabar con la inflación. Pero éstas son aseveraciones psicológicas (o parasicológicas) en las que quizá no cabe confiar demasiado. La pertenencia de una moneda al mecanismo regulador sí puede contribuir a que se le atribuya un menor riesgo de cambio; lo que no es necesariamente deseable, si la moneda está sobrevaluada. Cuestiones todas estas que se plantean en España sobre el telón de fondo de la importante pérdida de competitividad que nuestra economía ha registrado y continúa registrando. El ancla del tipo de cambio fijo puede ciertamente actuar como freno de la inflación y de las expectativas inflacionistas; pero si la inflación de hecho no se frena, el ancla puede llevar a un considerable naufragio.

6. *Junto con la reducción del déficit del sector público, habría que seguir trabajando por la reforma del sistema tributario y de transferencias y la mejora de la estructura del gasto*

público, por razones tanto de eficiencia económica como de equidad social. En lo tocante a la composición del gasto se ha conseguido ya un aumento importante de la parte de inversión a costa de la de consumo, y paralelamente un alza llamativa del ahorro bruto de las Administraciones públicas. Del lado fiscal, la necesidad más inmediata parece ser la reducción del fraude y la evasión fiscales, que no sólo privan al gobierno de ingresos sustanciales, sino que además tienen efectos no homogéneos sobre los ingresos netos de los particulares. La reducción de ciertas desgravaciones fiscales, particularmente las que favorecen la adquisición de viviendas, contribuiría también a un aumento de la recaudación, y a la vez estimularía el ahorro financiero de las economías domésticas. En un reciente Libro Blanco acerca de la reforma de los impuestos sobre la renta personal y el patrimonio se anunciaron planes para aligerar ciertos impuestos y así alinearlos con los de otros países destacados de la CE. Pero si antes no se hubiera abordado con éxito el problema de la evasión fiscal podría ser difícil plantear la introducción de reformas que rebajasen los impuestos, y especialmente en favor de categorías en las que existe un índice alto de evasión fiscal y donde se encuentran los principales beneficiarios de las ventajas fiscales.

Una mejora sustancial en la eficiencia del gasto público constituiría hoy seguramente en España la verdadera piedra de toque del buen gobierno de la economía y el núcleo principal de un programa de reforma del sector protegido o abrigado, cuyas inercias ponen límites cada vez más visibles al crecimiento y a la mejora de nuestros niveles y calidades de vida. No se osará aquí entrar a debatir cómo habría que poner a flote el viejo galeón de la Administración pública española; se va a osar, en cambio, una breve referencia a como se está intentando reformar el sector público en nada menos que Nueva Zelanda

Este salto a las lejanas antípodas no es tan estrafalario como podría parecer. Nueva Zelanda es hoy el país de la OCDE (y seguramente del mundo) donde, en virtud de una serie de circunstancias en las que no cabe entrar aquí, más radicalmente se está intentando aplicar las ideas de la supply-side economics a la provisión de los bienes y servicios públicos. El propósito central del intento es el de transformar el Presupuesto de un distribuidor de créditos o inputs entre los diversos departamentos ministeriales y sus subdivisiones, en un instrumento de definición de los outputs que el Gobierno intenta obtener y de la asignación, en función de ellos, de los créditos presupuestarios. Se trata así de describir primero claramente los objetivos "de producción" perseguidos en materia de bienes públicos y cuasi-públicos y de poner el Presupuesto al servicio de tales objetivos, en vez de repartir el Presupuesto entre los diversos componentes de la Administración y ver después que se puede hacer con los fondos repartidos. Se busca, simplemente, lo que en economía empresarial parece que se denominaría una "programación por objetivos".

Los outputs constitutivos de bienes y servicios públicos se "demandarán" por el Gobierno

y se "ofertarán" por las distintas unidades administrativas; se "contratarán" por uno y otras a unos "precios de equilibrio" (o que, por lo menos "simulen" el equilibrio). Se intentará introducir en el proceso cuantos elementos de concurrencia real sean posibles; el Gobierno podrá contratar los outputs de que se trate con empresas privadas; las unidades administrativas podrán concurrir entre sí en sus ofertas al Gobierno y vender sus outputs a terceros. Cada una de estas unidades gestionará -con autonomía, en principio, total- los fondos presupuestarios que el Gobierno le asigne, o más bien con que le pague: realizará la adquisición de sus inputs de otras unidades administrativas o del mercado, como mejor le parezca; remplazará el factor capital por el factor trabajo o a la inversa, como le parezca oportuno. Los salarios de los "principales ejecutivos" de la Administración antes "altos funcionarios", serán negociados con ellos por el Gobierno. Dejará de haber funcionarios propiamente dichos en Nueva Zelanda: los empleados del sector público lo serán en virtud de contratos laborales ordinarios. Por lo demás, todo servicio público que pueda ser configurado como una empresa pública o una corporación lo será (será "corporativizado"), y toda empresa o corporación estatal que pueda ser privatizada, lo será.

Hasta la fecha, la revolución administrativa neozelandesa -cuyas primeras medidas datan de hace sólo un par de años- se ha llevado a la práctica de manera limitada, y con efectos de los que todavía apenas puede juzgarse, según los conocedores del país. Además, en Nueva Zelanda -como en España y en todas partes- una parte importantísima del gasto público está constituida por transferencias, que en principio no tienen por qué verse muy afectadas por las reformas aludidas. No obstante, el intento neozelandés de radical transformación del sector público tiene el interés de llevar al límite -límite teórico, al menos- lo que están intentando muchos otros países, aunque de manera sólo parcial y mucho menos llamativa. También habrá que acabar por intentarlo en España.

Nuestro sistema fiscal, por su parte, debe generar un enorme "peso muerto", y exige sin duda amplias reformas, entre las que la más importante seguiría siendo la reducción del fraude y de la evasión. Puede tenerse la impresión de que, sobre todo en España, la reforma fiscal es como una senda que se abre a machetazos en la selva; apenas abierta, vuelve a cerrarse. Con todo, puede afirmarse muy probablemente que nuestro sector público recauda mucho mejor de los que gasta, y que sin reforma del gasto público la del sistema impositivo tiene sólo limitado sentido.

7. *El que España sea capaz de volver a una senda de crecimiento fuerte y no inflacionario que sea compatible con una absorción gradual de la excesiva atonía del mercado de trabajo y un saldo exterior saneado es cosa que, huelga decirlo, no depende únicamente del gobierno. También a los interlocutores sociales les corresponde un papel importante para asegurar que la producción siga siendo competitiva y rentable, y que España siga siendo un lugar atractivo para los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros. La liberalización*

parcial de los mercados de trabajo ha sido importante a este respecto. Sin embargo, al dejar inalteradas las rígidas normas que rigen la contratación permanente, los elementos de dualidad del mercado de trabajo se han reforzado. Esto ha empezado a afectar al consenso social, pero también ha impedido la plena consecución de las ganancias de productividad inducidas por la inversión, que podrían haber sido altas. En el segmento protegido del mercado de trabajo, la motivación y la eficiencia de la mano de obra han tenido que salir perjudicadas, y en el menos protegido el alto índice de rotación del empleo ha acarreado sin duda pérdidas de eficiencia. Parece, pues, bastante urgente reducir el grado excesivo de segmentación actual del mercado, sobre todo rebajando las elevadísimas indemnizaciones por despido de los trabajadores permanentes. Al mismo tiempo, el Gobierno debería supervisar de forma mucho más efectiva que hasta ahora la aplicación de la normativa que rige los contratos temporales. Además, para obtener el máximo beneficio del progreso técnico que implica el capital nuevo, parece deseable, un mejor acoplamiento de los programas de formación profesional a las necesidades de la economía.

La cuasi-indisolubilidad de la relación laboral (las excepcionales dificultades y coste del despido) viene constituyendo un impedimento de la mayor importancia para el buen funcionamiento del mercado laboral y de nuestra economía en su conjunto desde hace, por lo menos, medio siglo, como se sabe perfectamente desde hace más o menos el mismo tiempo. Se trata de una herencia franquista que ha sobrevivido muy bien a Franco, seguramente porque responde a una profunda aspiración ibérica. Nuestra utopía es la opuesta a la neozelandesa de una sociedad sin funcionarios, a que antes se hacía referencia: nuestro ideal es serlo todos, con disfrute vitalicio del cargo, una vez debidamente "tomada posesión" del mismo.

La apertura de la puerta trasera de la contratación por tiempo limitado es, pues, el cambio más importante que ha experimentado nuestro mercado laboral desde la guerra civil. Sin ella, no hubiera ocurrido el rápido crecimiento del empleo registrado a partir de 1986. Pero ha implicado una fragmentación de este empleo en dos sectores: el dotado de contratos de duración indefinida, que continúa como antes estaba, y el sometido a contratación por tiempo limitado, de la que se está haciendo una utilización probablemente abusiva y donde la relación laboral resulta demasiado precaria. Evidentemente, la hiperprotección del trabajador por tiempo indefinido provoca el excesivo recurso a los contratos por tiempo limitado. Para funcionar adecuadamente, la relación laboral no debe ser ni un matrimonio sin posibilidades de divorcio (o que sólo pueda disolverse mediante un divorcio ruinoso) ni una transacción puntual, comparable a la compra venta de, digamos, un periódico. El puesto de trabajo ha de ofrecer cierta estabilidad, para que al trabajador le compense interesarse por su trabajo y por su carrera en la empresa; pero una estabilidad exagerada desincentiva la creación de empleos.

Conviene no olvidar -a menudo se hace- que otros muchos factores limitan la eficiencia del mercado laboral en España. Como bien se sabe, nuestro desempleo puede estar integrado en buena medida por empleo encubierto (fenómeno contrario al de paro encubierto, que en otros tiempos tanto se mencionaba). En la medida en que el desempleo español sea cierto, debe obedecer en buena parte a la desproporción o mismatch entre las calificaciones profesionales y la demanda de ellas o, más bien, a la ausencia de calificaciones en relación con las precisadas por la economía. Tal desproporción no sólo pone de manifiesto la gran insuficiencia de nuestra formación profesional, en el sentido estricto de la expresión, y la de las llamadas "medidas positivas" de promoción del empleo. Evidencia también las inadecuaciones y los vacíos de nuestro entero sistema educativo y la deficiente relación -que habría de ser recíproca- entre las enseñanzas que en él se imparten y las requeridas por el aparato productivo. En lo que no tenemos más remedio que seguir destacando los españoles es en nuestra capacidad para el autodidactismo, con los enormes huecos de ignorancia entre unos y otros conocimientos que suele implicar el ser autodidactas. Una vez más, encontramos nuestros peores y mayores problemas en las instituciones que no están expuestas a la concurrencia -como las educativas- y en el sector público.

8. *La crisis del Golfo ha acrecentado la necesidad de que la evolución de los salarios se base en un consenso. Debido al alto grado de dependencia del petróleo de la economía española, la subida del precio del petróleo ha reducido la renta nacional real disponible en una proporción que podría llegar a ser de un 0,75 por 100, disminución que debe repartirse entre todos los niveles de renta. Es, pues, importante y también congruente con la política del gobierno que, a la vez que se aplican medidas más decididas de conservación de la energía, la subida de los precios del petróleo se traslade a los consumidores finales. Sin embargo, no se debe permitir que el efecto sobre los precios al consumo origine una vuelta ascendente en la espiral de precios y salarios. Las negociaciones salariales de 1991 serán la primera prueba real de si se puede evitar una lucha inútil y económicamente perjudicial en el ámbito de la distribución de la renta. Dado el peso de los salarios en la renta nacional, está claro que un elemento clave en la reanudación de un proceso de desinflación tendrá que ser la moderación de las reivindicaciones salariales nominales, en el sentido de una tasa tendencial de la productividad ajustada a la relación real de intercambio. En efecto, como se ha argumentado y demostrado en la Parte III, si los acuerdos salariales se ciñeran estrechamente al objetivo gubernamental de un 5,8 por 100 en 1991 no sólo se fortalecería el proceso de desinflación, sino que, al impulsar el crecimiento potencial del producto y del empleo a medio plazo, se generarían efectos dinámicos positivos sobre la economía real. Pero para que eso suceda es preciso que también otras categorías de renta se moderen, sobre todo las que operan en mercados protegidos o no competitivos. Tal es el caso, en particular, de muchas profesiones liberales y personas autoempleadas que han disfrutado de un alto crecimiento de sus rentas durante el período de expansión. Un fortalecimiento de la política*

de competencia en los mercados de bienes y de trabajo contribuiría en gran medida a reducir los componentes de renta de situación en la evolución de la renta personal.

Es casi tautológico que en una economía contemporánea la moderación salarial resulta siempre deseable y recomendable. Lo es especialmente en la situación presente de la economía española, y cuando la subida de los precios del petróleo puede hacernos perder una proporción nada desdeñable de la renta nacional. La moderación del incremento de los salarios nominales sería buena para todo: para el mantenimiento de los beneficios, para el mayor crecimiento del empleo, para la competitividad y las exportaciones, etc. Sería buena incluso para el aumento -en una perspectiva algo más larga que la más inmediata- de los propios salarios reales. La panacea de la moderación salarial es, en efecto, una genuina panacea.

Ahora bien: invocar la moderación salarial hasta hacer de ella la clave principal, y casi única, de la política económica suele poner en evidencia hasta qué punto sus otros componentes han brillado por su ausencia o no se han lucido mucho. Se necesitará tanto más la moderación salarial cuanto, por ejemplo, menos se haya acertado a moderar el déficit público y el gasto público, o cuanto menos se haya logrado contener, mediante la introducción de dosis más amplias de concurrencia en los mercados correspondientes, el auge de las "rentas de situación", que también se incorporan a los costes y precios.

El incremento de los costes laborales unitarios ha contribuido ciertamente en España, de manera prácticamente ininterrumpida, a la inflación. Pero sería excesivo -por altamente deseable que hoy sea la moderación salarial- describir la inflación registrada en España a lo largo de los años recientes como un mero trasunto de las subidas de salarios, como una inflación de costes salariales.

Con todo, tiene la fuerza en una evidencia aritmética la afirmación de que el encarecimiento del petróleo -cualquiera sea el nivel al que en definitiva se sitúe el precio de los crudos, si llegan a hacerlo en alguno aproximadamente estable- significa un deterioro de nuestra relación real de intercambio y, por tanto, una pérdida de renta real. La única manera de reaccionar a ella es encajarla, trasladándola a los precios y a los consumidores, sin compensarla mediante elevaciones de salarios.

9. *En resumen: el marco de la política económica se ha endurecido desde mediados de 1989. La marcha de los acontecimientos hasta agosto de 1990 indica que, con una contención algo mayor por el lado fiscal, quizá habría sido posible situar la economía en un camino seguro de desinflación y reducción del déficit exterior por cuenta corriente. La crisis del Golfo, sin embargo, ha incrementado el coste del ajuste y ha evidenciado con*
-

mayor claridad la necesidad de detener la tendencia de deterioro de los costes laborales unitarios relativos. Dadas las imperfecciones del mercado, el efecto combinado de deflación de la demanda de que producirán el encarecimiento del petróleo y las políticas restrictivas debilitará inevitablemente algunos sectores de la economía. Pero cuanto mayor sea la contribución fiscal al proceso de ajuste y reequilibrio y cuanto más pronunciada sea la moderación salarial ex-ante, más rápida será la vuelta al crecimiento alto y sostenible. Sin un alto grado de cohesión social, los notables resultados económicos de la segunda mitad de los años ochenta no habrían sido posibles. Es importante, pues, que todos los agentes de la economía sean conscientes de ello y actúen en consecuencia.

En resumen, la economía española ha compensado parcialmente un decenio de crecimiento muy lento gracias a un quinquenio de crecimiento excepcionalmente rápido, que termina ahora con una desaceleración que puede ser bastante brusca. La fuerte expansión del período 1985-89 tuvo como contrapartida la acentuación de los desequilibrios de nuestra economía y una importante pérdida de competitividad, que puede ser muy difícil de recuperar. El comportamiento de la economía española durante este período parece que hubiera sido relativamente fácil de mejorar practicando una combinación más equilibrada de las políticas fiscal y monetaria. Las autoridades competentes se mostraron en esto francamente incompetentes.

A medio y largo plazo, la economía española seguirá gozando de la ventaja de estar cerca -en sentido geográfico y en muchos otros- de la Europa más desarrollada, a la que nuestra adhesión a la CE naturalmente nos aproxima aún más. La proximidad y la aproximación facilitan de muchas maneras la asimilación por el sector expuesto o competitivo de la economía española de los avances tecnológicos y el acortamiento de distancias entre nuestra economía y las más avanzadas. Además, la inversión directa extranjera constituye en este sector un vehículo de gran eficacia para la transferencia tecnológica. Por el contrario, la ineficacia y retraso del sector protegido, abrigado o no expuesto -constituido en gran medida por el sector público, pero no sólo por él- frenan muy gravemente el progreso de la economía nacional.

Caricaturizando, cabría afirmar que el progreso económico hasta ahora logrado en España ha sido, sobre todo, el que era casi inevitable, y se ha transmitido casi por contagio. Veremos qué ocurre con el progreso que, por el contrario, exige arduas reformas institucionales. No las ha conseguido realizar Italia, país tan comparable al nuestro; aunque nuestra reforma política, acreedora de la admiración, y más todavía de la sorpresa, de propios y extraños, constituye un buen motivo para el optimismo, en cuanto a la posibilidad y probabilidad en España de otras reformas, al fin y al cabo, de menor alcance que la política.

Ninguna fatalidad nos condena a quedarnos en el año 1929 en lo que se refiere a la posición comparativa del nivel de vida español, considerado en su conjunto, en relación con los de los países más desarrollados. Pero el acortamiento de distancias puede tener cada vez menos de ineluctable.
