LA ESPAÑA DIVERGENTE

Enrique Fuentes Quintana

Dos hechos coincidentes ayudan a definir la situación de la economía española en estos comienzos de 1992: de una parte la difusión pública de las estimaciones de sus resultados en 1991 y los pronosticados -sobre esas posibilidades heredadas del 91- para el año actual y, de otra, la posible coherencia de esos resultados y previsiones con el logro del objetivo dominante de nuestra vida económica en esta década decisiva de los años 90 que no es otro que conseguir la plena integración de España en la Comunidad Europea. Un objetivo amplio que supone afrontar la convivencia competitiva en el Mercado Unico (que habrá de finalizar el 31 de diciembre de este año) y conseguir nuestra participación en la Unión Económica y Monetaria, cuyas exigentes condiciones iniciales acaban de definir los acuerdos de Maastricht firmados el 7 de febrero de 1992.

No es posible evaluar la situación de la economía española sin tener en cuenta esa doble referencia que la condiciona.

LA SITUACION ACTUAL DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA

Los seis rasgos dominantes de la actual situación económica

¿A qué rasgos fundamentales responde la economía española en esos comienzos de 1992?. Ante todo, a los que ha heredado de 1991 que condicionan sus posibilidades en el año actual. Esa herencia se caracteriza por *seis rasgos* dominantes: la debilidad de la tasa de desarrollo; la pérdida de calidad del crecimiento por sus elementos componentes; la preocupante presencia de un conjunto de desequilibrios que hipotecan el futuro económico del país; la violenta reaparición de las crisis de algunos sectores productivos que nos recuerdan las insuficiencias y limitaciones de las reconversiones realizadas diez años atrás y el rasgo adicional e importante de la falta de consenso político y acuerdo social y el deterioro perceptible de la disciplina económica sobre la que se fundamenta el desarrollo de toda sociedad industrial en nuestro tiempo.

Esas seis características definen la actual situación económica española. Una situación que no puede calificarse favorablemente, y contribuye a crear un clima de pesimismo económico generalizado que domina hoy entre quienes interpretan y juzgan la vida económica del país y su futuro. Un clima que daña, gravemente, como un hecho psicológico adicional -pero no por ello menos importante- la marcha actual de la economía española.

Analicemos con más detenimiento esos seis rasgos que condicionan la que puede ser la evolución de la economía española en este año tan señalado, por muchos motivos, de 1992.

Un crecimiento económico débil como punto de partida

1992 ha comenzado en el modesto punto de partida en que le dejó 1991: con una tasa de crecimiento de

la producción que recuperaba en los días finales del año cierta vitalidad que había perdido en los meses iniciales bajo la presión adversa del conflicto del Golfo Pérsico. *Cierta* vitalidad se afirma, porque ni la recuperación económica registrada en el último trimestre de 1991 ha afectado a todos los sectores productivos, ni ofrece signos indudables de fortaleza, ni promete tampoco su continuidad.

El año 1991 se ha cerrado con un crecimiento económico modesto según todas las estimaciones disponibles. La realizada por el Instituto Nacional de Estadística que se recoge en el adjunto cuadro 1, la cifra en el 2,4% del PIB, que ha rebajado en una décima la calculada por el Ministerio de Economía y Hacienda, y en torno a las cuales coinciden los distintos centros de análisis de la coyuntura del país. Tasa de desarrollo inferior en más de 1 punto a la lograda en 1990 y la más baja de las registradas por la economía española desde 1985. Con ese resultado productivo, la economía española registra el fin de una etapa brillante: la de su recuperación económica, que iniciada en los últimos meses de 1985, llegaba hasta los finales de 1990 y que ha permitido lograr aumentos importantes de la producción (un crecimiento del 23.4% en valores reales que corresponde a una tasa acumulativa anual de crecimiento del 4.3%) y del empleo (se crearon 1.743.000 empleos netos). El desarrollo económico que el país vive en estos comienzos del 92 ha dejado atrás su fuerza del pasado y tiene por delante la debilidad que manifiesta el 2,4% conseguido en el 91 y a cuya tónica responden las variaciones iniciales de la producción en 1992.

No nos quejemos demasiado porque esos cortos resultados productivos tienen una vigencia general. Nuestros socios europeos apenas han llegado a la mitad en el crecimiento de su producción (1.3% según las estimaciones de la Comunidad Europea), mientras el desarrollo de la economía mundial prácticamente se ha detenido al estimarse en un 0.2%.

La comparación de lo que ha sucedido en nuestra economía con los resultados que ofrecían las economías de la Comunidad Europea nos han permitido avanzar en el indicador del acercamiento a la media del PIB por habitante comunitario (según muestra el adjunto cuadro 1); indicador que se ha situado en el 79% del PIB medio comunitario a comienzos de este ejercicio. Ha sido ese objetivo del *acercamiento o convergencia real* el que la economía española pretendía alcanzar con su integración en la Comunidad Europea. Y hasta ahora lo ha conseguido, pues la España divergente de 1986 -en que se inicia nuestra integración en la Comunidad Europea- lo era en mayor medida que lo es hoy: en los 6.2 puntos de su PIB por habitante que hemos ganado desde entonces. Es la continuación de ese *acercamiento* a la Europa Comunitaria el que decisivamente nos importa y el que debe convertirse en objetivo permanente en estos años 90. Y es la consecución de ese objetivo la que comprometen los otros comportamientos económicos dominantes en el 92 al que antes nos hemos referido.

El consumo como base del desarrollo y la debilidad de las inversiones

El primero de ellos es el que manifiestan los propios *componentes* de ese desarrollo productivo que domina en el momento actual. Porque el crecimiento del 2,4% del PIB, alcanzado en 1991 se ha logrado merced a la fuerza del consumo, coincidente con la debilidad de las inversiones. El consumo de las familias, ha crecido a una tasa del 3%, situada por encima del desarrollo de la producción y ha contribuido de forma decisiva a sostener la vitalidad productiva de la economía: 1.91 puntos porcentuales del PIB (el 80%) del desarrollo logrado se deben a su comportamiento. Si al consumo privado se añade el siempre disparado consumo de nuestras Administraciones Públicas (que ha aumentado a mayor tasa anual -4.4%- que ningún otro componente del gasto nacional) tendríamos explicada la tasa que hemos alcanzado en el pasado ejercicio. Es decir, la economía española sostiene su crecimiento en la actualidad sobre el consumo corriente. Se ha perdido así el gran activo de la fase de recuperación que va de 1985 a 1990: la vitalidad de las inversiones.

Es ese rasgo de nuestro desarrollo el que califica de preocupante su *calidad*, porque la apuesta por el

futuro que realiza una sociedad reside siempre en sus inversiones de las que depende la renovación y ampliación de la capacidad productiva del país y la creación de empleos. Conocer con detalle lo que está sucediendo en el campo vital de las inversiones constituye, por tanto, un dato decisivo para valorar la situación económica española.

CUADRO 1

INDICADORES GENERALES DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA			
Tasas de variación s/año precedente años 1990 y 1991 y previsión para 1992			
	1990	1991	PREVISION 1992
1. Producto interior bruto	3.7	2.4	3.1
2. PIB (Media CEE)	2.7	1.2	2.2
3. PIB por habitante, de España (Media CEE = 100)	77.8	79.0	79.9
4. Consumo privado	3.7	3.0	3.1
5. Consumo público	4.2	4.4	3.5
6. Formación bruta capital fijo	6.9	1.6	4.0
7. Exportación (bienes y servicios)	3.2	8.4	7.8
8. Empleo	2.6	0.2	1.4
9. Tasa de paro (% S/P.A.)	16.3	16.3	15.9
10. Coste laboral unitario	6.5	5.8	4.3
11. Excedente bruto explotación	3.1	2.2	(..)
12. Índice precios de consumo	6.4	5.9	5.3
13. Inflación subyacente	6.5	6.4	(..)
14. Deflactor del PIB	7.3	6.9	5.7
15. Balanza por C/C (% S/PIB)	-3.4	-3.0	-2.9
16. Déficit público (% S/PIB)	-4.0	-4.4	(..)
17. Tipos de interés a largo (%)	14.5	12.4	(..)
18. Ahorro Nacional Bruto (% S/PIB)	22.1	21.7	(..)
19. Inversión bruta (% S/PIB)	25.8	25.2	(..)
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda Comisión de las Comunidades Europeas			

¿Qué mensajes transmiten las cifras de la inversión productiva con las que hemos iniciado 1992?. Cuatro fundamentalmente:

¹⁹ Su debilidad, apreciada a través de su comparación con las vigentes en el pasado de la recuperación económica 1985-1990. El gran activo logrado por la economía española en esa etapa residió en el aumento formidable de sus inversiones que crecieron en el 84%, elevando su participación en el PIB a más de su cuarta

parte, con un crecimiento medio anual del 13%. Un comportamiento que ha permitido cambiar la estructura productiva de nuestras empresas y lograr así una mejora decisiva en su productividad y capacidad de competencia. Un comportamiento que es hoy, en gran parte, historia, y no presente, como lo prueba la comparación de la tasa de aumento de las inversiones en la etapa pasada de la recuperación (13%) y la registrada en el último ejercicio: 1.6%.

2º Su composición, porque ese crecimiento de las inversiones se ha sostenido en esos cortos valores gracias al comportamiento del sector de la construcción, con aumentos del 4.3%, frente a un crecimiento negativo de las inversiones en equipo y material de transporte del -2.5% en el que el Instituto Nacional de Estadística estima en su comportamiento. Si se considera que las inversiones en construcción recogen las realizadas por los acontecimientos excepcionales del 92, nos encontraremos al fin del actual ejercicio con un crecimiento de las inversiones en construcción que difícilmente podrá ser positivo. Esa parálisis del ritmo de expansión de las inversiones en la construcción no es esperable que sea compensada por la recuperación de las inversiones en bienes de equipo y material de transporte por la que apuestan -sin fundamento por ahora- las estimaciones oficiales para 1992, que cifran en un aumento del 4% el crecimiento de las inversiones tal y como se consigna en el cuadro adjunto nº 1, valor imposible de alcanzar a partir de la extrapolación de los comportamientos actuales de la economía.

3º El fuerte apoyo que a las inversiones en bienes de equipo han realizado las importaciones, puesto que los bienes de equipo de producción *nacional* registran valores *negativos* en torno al 2%.

4º El cambio en la distribución de la renta nacional bruta disponible en contra de los excedentes empresariales es un dato fundamental del comportamiento de la economía en 1991 -iniciado ya en 1990- que va a traducir sus efectos negativos sobre las motivaciones de la inversión privada. Sí a esa fuerza negativa de la caída de la rentabilidad de las inversiones se añade el presupuesto del año actual que ha cuadrado sus cifras crecientes de gastos sociales previstos a costa de las inversiones en infraestructura, se tendrán las dos premisas que no pueden avalar sino la debilidad del total de la inversión productiva en el año que vivimos.

El comportamiento de las exportaciones y su significado

La baja calidad que domina el desarrollo actual de la economía española y que se desprende de ese comportamiento del consumo y las inversiones cuenta con el contrapunto de la ejecutoria de nuestras exportaciones. La competitividad de una economía tiene en las exportaciones un indicador inequívoco, porque sus realizaciones y la capacidad de venta de los productos nacionales en los mercados extranjeros muestran un fundamento importante de una economía para sostener su crecimiento. Claro está que ese crecimiento económico estable que pueden avalar los aumentos de la exportación tiene que contemplarse conjuntamente con las importaciones del país, pues la capacidad competitiva de la producción nacional no sólo se gana en los mercados exteriores, sino también en los mercados nacionales. En estos dos ámbitos -mercados exteriores y ganancia de las exportaciones españolas y mercado nacional y aumento de las importaciones- se han registrado hechos significativos que deben contabilizarse a la hora de apreciar la situación actual de la economía española.

No cabe duda de que una de las mejores noticias que nos han traído los resultados de 1991 es la que transmite la marcha de la exportación española de mercancías. Los datos del Apéndice estadístico de este trabajo que figuran en el Anexo 1, permiten identificar algunas características destacadas de nuestras exportaciones. Me referiré a las tres que juzgo más importantes:

1ª Su apreciable dinamismo. La tasa de crecimiento de las exportaciones de mercancías, registrada en 1991, cifrada en el 10.5%, sostiene y aumenta ligeramente la ya alcanzada en 1990, al igual que sucede en su

participación en el PIB (11.37% en 1991, frente a 11.27% en 1990). Quien conozca las dificultades que opone la competencia internacional a la colocación de los productos en los mercados ajenos debe reconocer en esa presencia creciente de la exportación española el esfuerzo de nuestras empresas y atribuir todo el mérito que tienen los empresarios españoles y su esfuerzo por capitalizar sus instalaciones en el pasado y organizar su estrategia exportadora que son los que están detrás de esos buenos resultados que no pueden improvisarse.

2ª La variación de su estructura. Los crecimientos de la exportación más espectaculares se han conseguido, como prueban los valores del anexo 1 del Apéndice estadístico en sectores industriales que pocos españoles imaginarían dotados de ese dinamismo, sin que falte tampoco la presencia de nuestros tradicionales productos vegetales y alimenticios. En cambio, otras exportaciones españolas que vivieron un pasado brillante -como el calzado, cemento y minerales- no cuentan con un buen presente.

Es el reconocimiento de esa estructura cambiante de la exportación española el que debería contribuir a realizar una valoración correcta de los ajustes del tipo de cambio de la peseta, cuya devaluación se ha reclamado con insistencia por los sectores exportadores a lo largo de todos los meses del pasado ejercicio y de casi todos los días transcurridos de 1992. Esta reclamación no es nueva. Como ha afirmado el profesor Rojo, la nuestra es una economía acostumbrada a que las devaluaciones cambiarias convalidasen periódicamente las presiones inflacionistas, para iniciar después otro ciclo de inflación y depreciaciones. Inflar primero y devaluar después ha constituido un comportamiento histórico convertido en una costumbre -o mejor aún, en una corruptela- difícil de alterar. Y es la racionalidad de ese comportamiento la que debe revisarse en la actualidad. Ante todo, porque nos la exige nuestra participación en la Unión Económica y Monetaria, basada en la estabilidad cambiaria como reductora de las incertidumbres de las corrientes del comercio exterior, como fundamento de una sólida y creciente inversión extranjera en nuestro país, y como instrumento indispensable de disciplina financiera. Pero tras ese comportamiento estable del tipo de cambio no están sólo las exigencias de nuestra integración en Europa y sus consecuencias, sino también los propios comportamientos actuales de la economía española. El primero de ellos, es el de las consecuencias negativas de la devaluación de la peseta sobre la disciplina de costes y precios de nuestra economía. Pocas economías europeas padecen el grado de indiciación de rentas y costes que hoy caracteriza a la economía española. Se ha calculado que una devaluación de la peseta eleva instantáneamente en un 25% de su importe los precios internos y que muy poco tiempo después se traduce plenamente en una mayor inflación. De modo, que la ventaja relativa adquirida inicialmente por la devaluación se erosiona totalmente por la elevación de costes y precios internos: lo que la devaluación da, la inflación lo quita. Esta secuencia de acontecimientos que nuestra historia prueba hasta el límite de la experiencia cierta, es la que obliga a acompañar a la devaluación, para que mejore la competitividad de las exportaciones, de una *política restrictiva de demanda* que impida/disminuya esa traslación de sus efectos sobre los precios. Quizás el argumento en que esas reiteradas peticiones de la devaluación de la peseta puedan apoyarse y lo que en muchos casos razonablemente solicitan es un nuevo reparto de los papeles de la política monetaria y de la política presupuestaria en la tarea de estabilización de la economía en su objetivo irrenunciable de disminuir la inflación. Cambiar política monetaria por política presupuestaria es una pretensión legítima para estabilizar con eficacia a una economía nacional y para evitar las apreciaciones excesivas del tipo de cambio de la peseta y que ésta se sitúe permanentemente, por ese monopolio en la aplicación de las medidas monetarias, en los límites superiores de la banda de fluctuación permitida por nuestra pertenencia al Sistema Monetario Europeo. Con esas condiciones y dentro de esos límites puede encontrar su fundamento una realineación del tipo de cambio de la peseta.

Por otra parte, cuando se considera la estructura *actual* de nuestras exportaciones, cobra un sentido adicional la disciplina del tipo de cambio, porque los elementos más dinámicos de nuestra exportación están ganando competitividad gracias a un aprovisionamiento exterior de sus medios de producción favorecido -en su coste- por el tipo de cambio apreciado de la peseta. Nuestra exportación es, cada día más, una exportación de un mayor valor añadido sobre los bienes importados en que se apoya su transformación interna. En el anexo 2 del Apéndice estadístico a este trabajo el lector encontrará el conjunto de sectores

exportadores y el total de sus consumos intermedios importados necesarios para la realización de sus actividades productivas. Aunque éstos varíen según los sectores exportadores, el hecho de que en valores agregados la importación de consumos intermedios alcance el 87.8% del valor de la exportación, pone en duda la ganancia relativa que se obtendría por una devaluación de la peseta. Es esta realidad la que debería contabilizarse -conjuntamente con los argumentos anteriores- a la hora de determinar el papel del tipo de cambio en la economía española.

3ª La tercera característica de la exportación española es la variación que manifiestan sus mercados y que muestran las cifras del anexo 1 del Apéndice estadístico a este trabajo. La tónica a la que esos valores responden es la de la progresiva concentración de nuestras ventas en los países comunitarios. El *efecto concentración del comercio* ha sido una consecuencia claramente perceptible derivada de la integración de nuestra economía en la Comunidad Europea que hoy supone más del 70% de la exportación española de mercancías y que presenta, además, sus tasas más elevadas de crecimiento anual en 1991 para la mayoría de los países comunitarios (con las excepciones de Gran Bretaña, Holanda y Francia). Destaca en el año 1991 la importancia del mercado alemán que explica buena parte del dinamismo de las exportaciones españolas. Valor difícil de sostener por la previsible caída, ya registrada en estos comienzos de 1992, en el ritmo del desarrollo de Alemania que se acusará inevitablemente en nuestros envíos a su mercado.

El dato favorable del comportamiento de nuestra exportación como indicador de la competitividad, no constituye más que la mitad de esa historia de la competitividad, pues ésta debe complementarse con el del comportamiento efectivo de las importaciones en nuestros mercados. Vistas las cosas desde esa perspectiva los resultados actuales son más preocupantes para la sostenibilidad del crecimiento de la economía española en cuanto ésta dependa del valor y continuidad del déficit de su balanza de pagos por cuenta corriente. Porque al dinamismo notable en las exportaciones se contraponen un crecimiento igualmente sostenido de las importaciones en valores próximos al 10% pero aplicados sobre bases mucho más elevadas que las de la exportación, lo que explica el crecido déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente -3% del PIB en 1991- y su contribución negativa al desarrollo del PIB en ese ejercicio: -0.77%.

La hipoteca de los desequilibrios económicos

Ese déficit exterior se configura como uno de los componentes destacados de los desequilibrios de la economía española que constituye el tercero de sus rasgos actuales: el que define con más claridad y fuerza la España divergente de los años 90.

Los desequilibrios actuales de la economía española, apreciados por los diez indicadores, cuyos valores se recogen en el cuadro 1, pueden agruparse en cuatro grandes núcleos: los que manifiesta el mercado de trabajo (indicadores 8, 9, 10 y 11), los que expresa la marcha de la inflación (indicadores 12, 13 y 14), el desequilibrio exterior que permite apreciar el saldo por cuenta corriente de la balanza de pagos (indicador 15) y los desequilibrios financieros que registra el Sector público (indicador 16), los tipos de interés en los mercados financieros (indicador 17) y las diferencias entre ahorro e inversión internos (indicadores 18 y 19).

Cualquier referencia a la España divergente de los desequilibrios tiene que iniciar su recuento por los que revela el *mercado de trabajo*. Por dos motivos: cuantitativo el primero, pues los valores de las divergencias de sus indicadores son las mayores respecto de las registradas por los países centrales de la Europa Comunitaria, cualitativo el segundo, porque tras las cifras del empleo o del paro están los costes humanos sociales y económicos que acompañan a sus variaciones y que otros indicadores no poseen en la misma medida. Por ambos motivos, el comportamiento negativo de los indicadores del mercado de trabajo en 1991 revela la existencia de una España divergente, que debe suscitar una especial preocupación.

Los valores de esas divergencias nos muestran con claridad los resultados con los que ha finalizado 1991 y con los que nos enfrentamos en 1992.

De una parte, la tasa media de variación del empleo se ha situado en el 0.2%, rompiendo la trayectoria iniciada en 1986 y cerrada en 1990, con tasas muy superiores, situadas, además, por encima de las correspondientes a los países centrales de la Comunidad Europea (ver cuadro 2, serie 2). Por otro lado, la tasa de desempleo no sólo no ha continuado su esperanzadora, -aunque lenta- desescalada iniciada en 1986, sino que ha aumentado en un 0.2% (con 22.500 puestos de trabajo perdidos), paralizando su convergencia de años anteriores respecto de los países centrales de la Comunidad Europea.

Estos pobres resultados esconden, tras sus valores medios, a lo largo de 1991, peores noticias si se atiende a sus últimos y más recientes registros de finales del ejercicio. En efecto, si se atiende a los resultados del cuarto trimestre de 1991, se observa que el empleo registra un descenso del -0.48% (60.900 empleos netos menos). Unas cifras que manifiestan un empeoramiento importante respecto de las correspondientes al año anterior, pues en el cuarto trimestre de 1990 el empleo aumentó (sobre el de un año antes) en 1.71% (lo que supuso la existencia de 211.600 empleos netos más). De modo que puede hablarse de un empeoramiento brusco y grave del empleo al pasarse de una situación alentadora de mayores empleos en el año 1990 a otra de regresión negativa de finales de 1991. La misma situación se repite en el frente del *desempleo* que en el último trimestre de 1991 aumentó en 5.85% (con 141.900 desempleados más), lo que ha llevado la tasa de desempleo en diciembre de 1991 hasta el 17% de la población activa, valor que nos hace retroceder al paro padecido dos años antes: en 1989. Unos resultados preocupantes no sólo por el nivel divergente de nuestro desempleo con el comunitario, sino por las circunstancias en que se han producido, ya que su elevación en el último trimestre de 1991 no se deriva de una comparecencia masiva de nuevas cohortes de población superior a 16 años en los mercados de trabajo. El crecimiento de la población arroja una cohorte de población en 1991 de 309.400 trabajadores potenciales que sólo se han manifestado en 81.000 demandantes en el mercado de trabajo. Crecimiento modesto de la población activa que debía haber beneficiado la tasa de paro, lo que no ha sucedido.

Ese comportamiento del *mercado de trabajo* en 1991 ratifica las perceptibles e importantes divergencias con los países centrales de la Comunidad Europea. Divergencias que se manifiestan en sus tres indicadores principales (ver cuadro 2): una reducida población activa con más de 8 puntos de diferencia con los países centrales de la Comunidad Europea (serie 1 de cuadro 2), unas tasas de creación de empleo que han perdido la fuerza que tuvieron en la etapa 1986-1990 (serie 2 del cuadro 2), y las tasas de desempleo elevadas que duplican con exceso los valores comunitarios de los países centrales (serie 3 del cuadro 2).

Esos tres comportamientos destacan como un problema básico de la economía española la mejora en el funcionamiento de su *mercado de trabajo* que ha atraído la atención de los economistas españoles durante los últimos años y que han aportado distintos y valiosos análisis para su mejor conocimiento. En esa misma línea se dispone de consejos y propuestas que se contienen en los principales informes sobre nuestra economía (Banco de España, CEE, OCDE y FMI).

Si se atiende a las conclusiones probadas de esos análisis e informes, la creación de empleos en la economía española está condicionada por dos premisas: la *rigidez* y las *limitaciones impuestas por el mercado de trabajo* y la *pérdida de rentabilidad de las inversiones que condicionan su demanda y la creación de empleos*.

Los factores que definen el comportamiento del mercado de trabajo en España son, según los análisis disponibles, cuatro fundamentalmente: su segmentación y el carácter corporativo de los sindicatos, el grado de centralización de la negociación colectiva, las características que dominan la percepción del subsidio de desempleo y los defectos que padece la formación profesional.

Todos los análisis de nuestro mercado de trabajo destacan como propiedad básica su dualización que separa, de una parte, los trabajadores con contrato indefinido y, de otra, aquellos acogidos a las distintas figuras de la contratación temporal que proceden de las reformas introducidas a partir de 1984. Esa segmentación del mercado de trabajo permitió el fuerte aumento del empleo en la etapa de recuperación de la economía española de 1986 a 1990. A esa segmentación del mercado de trabajo se añade el que el profesor Segura denomina el "carácter corporativo de los sindicatos" que tiene un origen claro: "en la medida en que los parados no pueden sindicarse y los contratados temporales presentan tasas de afiliación mínimas, es racional que los sindicatos defiendan los intereses de quienes tienen un puesto de trabajo indefinido y, por tanto, que presionen más en favor de la estabilidad en el empleo y el aumento de los salarios que de la flexibilidad controlada y los intereses de los desempleados". Ese comportamiento corporativo de los sindicatos en favor de quienes cuentan con un contrato de trabajo indefinido provoca dos consecuencias: 1ª profundizar en la segmentación del mercado de trabajo favoreciendo las elevaciones de salarios de los trabajadores con contrato indefinido porque consideran que esas elevaciones no tienen efectos sobre el empleo; 2ª al actuar de esta manera los sindicatos se despreocupan de las consecuencias de su comportamiento sobre la contratación temporal, a la que niegan sus efectos positivos sobre la ocupación. Dos afirmaciones a las que se oponen claramente los datos disponibles. Porque ese comportamiento sindical aplicado en un mercado segmentado de trabajo ocasiona que los trabajadores con contrato indefinido disfruten de los ajustes al alza de los salarios, mientras los trabajadores con contratos temporales sufren las consecuencias de los mayores salarios porque es este segmento del mercado de trabajo sobre el que recae el ajuste del empleo. Ya que, en efecto, el aumento de los costes laborales unitarios que ocasiona el crecimiento de los salarios nominales, deben compensarlo las empresas con elevaciones en la productividad que no pueden conseguirse sino con un menor empleo. Ese mercado de trabajo segmentado traduce todas sus consecuencias sobre el empleo en etapas de baja coyuntura, en las que -como ha sucedido en 1991- la suma de crecimiento de salarios y la presión de éstos sobre los costes laborales unitarios ocasionan la trágica caída en la creación de empleos y el aumento del paro que se manifiestan contundentemente en las divergencias con los países centrales de la Comunidad Europea que se muestran en los indicadores 2, 3 y 4 del cuadro 2.

La segunda característica del mercado español de trabajo es la centralización peculiar de la negociación colectiva. La situación española no ha seguido en la actualidad una centralización pactada en condiciones estables a nivel nacional, ni tampoco una descentralización a nivel de empresa que se adecue a las condiciones particulares de su productividad y su demanda. Ese carácter mixto de la negociación colectiva en España ha producido un grado de centralización por sectores productivos amplios con ramas productivas y empresas situadas en posiciones económicas muy diferentes. Esa negociación a medio camino entre la centralización total y la descentralización empresarial ha provocado la negociación de acuerdos con incrementos salariales elevados negociados en determinados sectores productivos que se han difundido a muchas ramas y empresas a las que establecían condiciones que no podían cumplir sin afectar a sus rentabilidad y, en definitiva, a sus inversiones y a la creación de empleos.

La tercera característica del mercado de trabajo es la que le transmite la regulación y el funcionamiento diario en la realidad social del subsidio de desempleo. Los plazos amplios de percepción del subsidio en función de la prestación del trabajo anterior en períodos cortos, el incumplimiento de las condiciones para la continuidad de su percepción respecto del rechazo de las ocupaciones ofrecidas al trabajador en paro y la existencia de una ocupación irregular ("chapuza", trabajo negro) han sido denunciadas con reiteración como debilidades del subsidio de desempleo. Esos defectos del subsidio de desempleo precisan de reformas necesarias para que éste desempeñe su insustituible y justo papel, así como para ganar respetabilidad social, dañada por la picaresca y las irregularidades que rodean a su aplicación. Estos defectos del subsidio de desempleo son conocidos, pero nadie parece dispuesto a corregirlos, con lo que su continuidad no sólo aumenta el gasto público, sino que eleva también la rigidez del mercado de trabajo al favorecer su subdiciación irregular la permanencia del paro.

CUADRO 2

INDICADORES DE DIVERGENCIA DE EMPLEO, PARO Y COSTE LABORAL UNITARIO							
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1. POBLACION ACTIVA (TASA DE ACTIVIDAD)							
· Países centrales	56.4	56.6	58.4	58.6	58.5	58.4	58.3
· España	48.7	48.9	49.4	49.6	49.5	49.7	49.5
· Divergencia española	-7.7	-7.7	-9.0	-9.0	-9.0	-8.7	-8.8
2. VARIACION DEL EMPLEO (%)							
· Países centrales	0.6	1.1	0.7	0.9	1.2	1.4	0.8
· España	-0.5	1.4	4.0	3.1	3.4	2.6	0.2
· Divergencia española	-1.1	0.3	3.3	2.2	2.2	1.2	-0.6
3. TASA DE DESEMPLEO (% PA)							
· Países centrales	9.2	8.7	8.7	8.5	8.0	7.0	7.0
· España	21.6	21.2	20.5	19.5	17.3	16.3	16.3
· Divergencia española	12.4	12.5	11.8	11.0	9.3	9.3	9.3
4. COSTE LABORAL UNITARIO (% Δ)							
· Países centrales	3.0	2.5	2.3	0.9	1.4	2.6	4.8
· España	5.5	8.4	5.9	3.8	5.3	6.6	6.0
· Divergencia española	2.5	5.9	3.6	2.9	3.9	4.0	1.2
ELABORACION FUNDACION FIES							
Fuentes: ENCUESTA POBLACION ACTIVA (INE)							
ESTADISTICAS RESTROSPECTIVAS (OCDE)							
ECONOMIA EUROPEA (COMUNIDADES EUROPEAS)							

La cuarta característica del mercado de trabajo que explica su rigidez y segmentación es el conjunto de deficiencias que padece la formación profesional de la mano de obra y a las que se ha referido recientemente el profesor Julio Segura en un balance clarificador de sus problemas. Ese balance arranca de una premisa cuya importancia subraya: las crecientes y cambiantes exigencias de formación requerida para ocupar puestos de trabajo en una sociedad industrial desarrollada. Esas exigencias cambiantes de formación y del conjunto de conocimientos con el que deben contar los trabajadores con empleo están motivadas en las variaciones de la estructura productiva y la organización de las empresas. Esos cambios en la cualificación del personal reclaman un sistema de formación profesional eficiente que ofrezca las respuestas adecuadas que en España no se han producido. Las críticas al sistema de formación profesional han denunciado sus conocidos defectos sin que hasta la fecha hayan sido remediados: 1º El desequilibrio entre formación profesional reglada y formación en las empresas, con una clara debilidad de esta última, justamente a la que se está concediendo en todos los países mayor importancia. 2º Los pasivos reiteradamente expuestos de la formación profesional reglada: sus titulaciones con frecuencia anticuadas, la poca eficacia de los procesos de formación y su funcionamiento deficiente. Esos pasivos han ganado un desprestigio social de la formación profesional que no atrae a los mismos a la población escolar. 3º La falta de incentivos a las empresas para la formación en ellas de los trabajadores. Esta situación debería modificarse concediendo un trato fiscal favorable a los gastos de las empresas en formación profesional, subvencionando esos gastos con fondos públicos, tras prueba de su existencia y eficacia y orientando los contratos temporales en esa dirección, variando los sistemas de incentivos de estos contratos no ligándolos a la reducción de las cuotas empresariales de la seguridad social, tal y como hoy sucede, sino a la realización de una formación profesional efectiva. 4º La formación profesional ocupacional dirigida a los parados padece los defectos de la baja calidad que caracteriza a la formación profesional española, pero especialmente agudizada en este caso.

Todas las características que definen hoy el mercado de trabajo en España se manifiestan en el indicador de los costes laborales unitarios (indicador 4 del cuadro 2), cuyas divergencias con el de los países centrales comunitarios son manifiestas. Como puede comprobarse, ese indicador nos muestra la persistente divergencia española desde nuestro ingreso en la Comunidad Europea y ese indicador responde a las características de los mercados de trabajo que se han expuesto y que en definitiva -y por diferentes motivos- presionan, bien sobre los salarios, o bien traban el crecimiento de la productividad. Se ha perdido así una parte apreciable de la ventaja en el *nivel* relativo de nuestros salarios con la que contábamos antes de iniciar nuestra integración en Europa porque nuestros salarios han crecido y siguen creciendo con *mayor rapidez* que los europeos.

El divergente crecimiento del coste laboral unitario afecta tanto al empleo como a la competitividad de la economía española. Puede contemplarse desde esta segunda perspectiva ese mismo problema elaborando un indicador de competitividad que exprese la marcha de los costes unitarios *relativos* (de España con los países Comunitarios) expresados en una moneda común. Pues bien, cuando ese cálculo se realiza, sus resultados muestran una pérdida constante de ese indicador desde 1987, que alcanzaba en 1991 cerca de 20 puntos porcentuales.

Las malas cifras de empleo y paro de 1991 constituyen una consecuencia inevitable de las propiedades del mercado de trabajo en España en una etapa de coyuntura débil en la que el ajuste de ese mercado se ha producido vía cantidades (menor empleo) que afectan al segmento de las contrataciones temporales y con las que el mercado responde a los mayores precios (mayores salarios) del segmento de los trabajadores con contrato indefinido que están excluidos, por este motivo, de los ajustes vía cantidades y empleo, que inciden plenamente sobre los trabajadores que no cuentan sino con un contrato temporal.

Esas consecuencias negativas sobre el empleo, dada la configuración de nuestros mercados de trabajo en una fase de coyuntura débil, se han visto reforzadas por la segunda fuerza presente en el comportamiento de la economía en 1991: la *caída de los excedentes empresariales* en los que se encuentran los motivos de rentabilidad y de realización de las inversiones. La tasa de crecimiento de los excedentes brutos de explotación en pesetas constantes, tras vivir en la etapa de recuperación una era brillante que la situó en tasas anuales de crecimiento del 5-6% iniciarían en 1990 un claro declive (como prueban las cifras del cuadro 1, serie 11, con un 3.1 de crecimiento sobre 1989) para las cuales las estimaciones de 1991 manifiestan aún una mayor debilidad (1.7% sería la elevación calculada en este año, que supone prácticamente la mitad de sus valores de 1990. Ver cuadro 1, serie 11).

El segundo gran núcleo de los desequilibrios españoles es el que conforman sus *tasas de inflación* que reflejan en el cuadro 1 tres indicadores: el de los precios de consumo (indicador 11), el de la inflación subyacente (indicador 12) y el deflactor de precios implícitos en el PIB (indicador 14). El comportamiento de esos tres indicadores en 1991 se ha interpretado de forma coincidente por los distintos análisis de coyuntura concretándose en leer en esos datos *cuatro mensajes* de muy distinto signo: 1º La presencia de una limitada desaceleración del proceso inflacionista, insuficiente para eliminar la divergencia que nos separa de las tasas de los países centrales comunitarios, aunque la coincidencia de una mayor inflación en Europa y una menor inflación en España haya logrado reducir esa divergencia a 2.7 puntos porcentuales en el indicador del IPC y 2.9 en los precios implícitos en el PIB) según muestra el cuadro 3. 2º La aportación realizada a esos resultados del 91 por el mejor comportamiento de los precios de los productos alimenticios y energéticos. 3º Los resultados de la inflación de 1991 no deben subestimar las presiones fundamentadas sobre los precios procedentes de la *inflación subyacente* (que excluye, como es bien sabido, del índice de variación anual de los precios la alimentación y la energía, sometidos a variaciones circunstanciales al margen de la política económica y de los comportamientos de los agentes económicos). La inflación subyacente en 1991, como indican las cifras del cuadro 1, serie 13, permanece anclada en valores semejantes a los del pasado. 4º El núcleo duro de la inflación española lo constituyen los precios de los servicios cuyo componente creció en 1991 a una tasa del 10.2% anual, situándose al margen de la tendencia general del resto de los precios, lo que

provoca dos efectos de la mayor importancia: el arraigo firme de la inflación y la existencia de unas *distorsiones en los precios relativos* desfavorables para la industria y la agricultura que amenazan al tejido productivo del país.

A esos resultados de la inflación de 1991 se añaden los ya disponibles para enero de 1992 que han sido saludados con un optimismo excesivo, ante el temor sembrado por los aumentos de los impuestos indirectos en este ejercicio y por la variación de algunos precios administrados y su previsible influencia negativa en el IPC. Sin embargo, cuando esa elevación del 1.5% del IPC en enero -que ha consumido casi un tercio de la inflación prevista en 1992- se analiza con algún detenimiento se comprueba que las mejores noticias que contiene -la desaceleración de la inflación subyacente y del precio de los servicios- podría resultar efímera por dos motivos: por el *retardo* de los efectos de la subida del IVA en los precios de los productos industriales y por las elevaciones *pendientes* de algunos precios administrados que deben corregirse al alza entre los meses de febrero y abril, mientras que en 1991 esas correcciones se realizaron en el mes de enero. Todo ello podría ocasionar que los resultados temidos para enero de 1992 se trasladasen sobre los próximos meses al IPC. Por otra parte, es muy posible que este indicador no reciba la benéfica influencia en 1992 del precio de los productos alimenticios que estuvo presente en 1991. El comportamiento de los precios de los productos alimenticios ha estado sujeto en España a un ciclo peculiar que muy bien podía cambiar en este ejercicio.

CUADRO 3

INDICADORES DE INFLACION (DIVERGENCIA)							
Tasas de variación s/año anterior	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
INFLACION							
PRECIOS CONSUMO (IPC)							
· Países centrales	4.0	1.3	1.9	2.0	3.2	2.7	3.2
· España	8.8	8.8	5.2	4.8	6.6	6.7	5.9
· Divergencia española	4.8	7.5	3.3	2.8	3.4	4.0	2.7
DEFLACTOR IMPLICITO PIB							
· Países centrales	4.1	3.7	2.3	2.4	3.0	3.0	3.6
· España	8.5	10.9	5.9	5.7	7.0	7.3	6.9
· Divergencia española	4.4	7.2	3.6	3.3	4.0	4.3	3.3
ELABORACION FUNDACION FIES							
Fuentes: INE Y COMUNIDADES EUROPEAS							

Todos esos comportamientos de la inflación en 1991 y en enero de 1992 dejan sus problemas donde los ha situado el proceso de integración de la economía española en Europa desde 1986: en la *necesidad inevitable de una convergencia* de nuestros precios con los comunitarios y en el reconocimiento de la *dualidad* que ese proceso integrador introducía en la inflación española. Como afirmó Antonio Zabalza en un trabajo publicado en "Papeles de Economía Española" (número 41, 1989): "El desmantelamiento de nuestra protección comercial (ocasionado por las obligaciones del Tratado de Adhesión a la Comunidad Europea) debería traducirse en un encarecimiento relativo de los bienes no comercializables (servicios) y en un abaratamiento relativo de los comercializables (fundamentalmente, manufacturas)". Esa dualidad prevista y anunciada se ha producido imponiendo unas tasas de inflación crecientes y unas relaciones de intercambio perjudiciales para la industria y la agricultura.

Estas dos evidencias deberían haber fundamentado una política eficiente para luchar contra la inflación integrada por dos grupos de medidas: una *política estricta y general de demanda*, capaz de disciplinar el

crecimiento del gasto nacional y una *política de oferta* que hubiera cuidado los mercados de los bienes no comercializables afirmando en ellos una competencia activa y realizando las reformas precisas para aumentar -y no enrarecerlas- prestaciones de los servicios. Estas dos políticas han brillado por su ausencia desde que se denunciara su necesidad en 1989. En efecto, la política estricta y general de demanda no ha sido sino parcialmente estricta en su componente de la política monetaria, siendo laxa en sus medidas presupuestarias e inexistente en el comportamiento disciplinado de las rentas (salarios, intereses, márgenes de beneficios) mientras la política de oferta tendente a flexibilizar las prestaciones en los mercados de servicios y a agudizar en ellos la competencia esperan desde hace años su siempre prometida puesta en práctica. No puede extrañar, en consecuencia, que la ausencia de esas dos políticas se haya traducido en una inflación persistente y diferencial con la europea que hoy padecemos. Y que continuará con nosotros si no se articula una política presupuestaria eficiente y una política de oferta en el sector servicios siempre prometida y nunca aplicada en sus amplios y exigentes términos.

Esta segunda parte de la política antiinflacionista -la que se refiere al sector servicios- ha discurrido en España en el pasado por un camino equivocado de regulación e intervención y no se le ha atribuido la enorme importancia que tienen sus efectos sobre la producción de la industria y de la agricultura. Porque el hecho de que los servicios no sean comercializables y sí las producciones agrarias y sobre todo las industriales, coloca a esas últimas en una posición dramática al no poder trasladar sobre los precios los aumentos de sus costes que provienen de la inflación diferencial del sector de los servicios. Esa situación que daña la competitividad de la producción española es la que debe llevar a la articulación de una política de precios de los servicios que no tiene otro cauce de expresión que el que supone la *desregulación, liberalización y fomento de la competencia* de sus mercados.

Esa política no se ha definido por el gobierno español -y por supuesto no se ha aplicado- en las distintas y extensas actuaciones que reclama. Esa política del sector servicios debería elegir, en primer lugar, el contenido de su agenda reformadora diseñando con *eficacia* las medidas precisas que debe contener y debería aplicarlas después con *efectividad*. La agenda reformadora del sector servicios debe comprender las actuaciones dirigidas a desregular y crear competencia en los servicios ofrecidos por el sector privado. Es también necesario mejorar las prestaciones realizadas hoy por el sector público -protagonista destacado de muchas de las limitaciones y costes elevados de los servicios españoles- y esa mejora obligará a variar la prestación de muchos servicios públicos utilizando la producción privada con provisión pública (presupuestaria) y debería llevar también a privatizar prestaciones de las Administraciones Públicas y de las Empresas Públicas. Finalmente, la reforma del sector servicios debe enlazar con las necesidades de formación profesional ya referidas con anterioridad, porque el sector servicios se caracteriza por sus niveles importantes de empleo que deben acomodarse a los cambios de la técnica y la organización de las empresas y que hoy presentan una escasez costosa y paralizante en la falta de trabajo especializado que no suministra la estructura de la formación profesional española.

El tercer núcleo de las divergencias de la economía española y las comunitarias es el que delimita el *sector exterior* y cuyo comportamiento manifiesta el indicador del saldo por cuenta corriente de la balanza de pagos. Ese desequilibrio se ha cifrado en el 3% del PIB en 1991 (ver cuadro 1, serie 15): De la cuantía de ese déficit parte la preocupación por la sostenibilidad de un desarrollo económico que se apoye -como ocurre en España- en un desequilibrio de esa cuantía.

Valorar el déficit exterior desde esa perspectiva depende de la importancia que se atribuya a las causas que lo producen: el aumento de la demanda de consumo interno, el aumento de la rentabilidad del capital y la pérdida de la competitividad. Tanto el aumento del consumo interno, como la pérdida de competitividad actúan negativamente sobre el déficit, por lo que no cabe otra alternativa para su reducción que el aumento del ahorro interno en el primer caso, para disminuir el consumo, y la mejora de la competitividad en el tercero, para aumentar la capacidad de exportación. La segunda de las causas antes indicada -el aumento de la

rentabilidad de las inversiones- autoriza a sostener una postura que considera razonable el aumento del déficit exterior siempre y cuando la rentabilidad de las inversiones realizadas supere a los intereses del préstamo exterior. Una condición que parece -según las estimaciones disponibles- se ha cumplido en España en el inmediato pasado. Si las cosas suceden así parece claro que las variables sobre las que debería actuarse para mantener un déficit financiable de la balanza de pagos son el ahorro, de una parte y de otra, la competitividad de las exportaciones.

Sobre las políticas favorables al ahorro se volverá después. Refirámonos ahora a la capacidad exportadora que desempeña un papel crucial para el sostenimiento del crecimiento de la economía española y en la que debería centrar sus medidas una política fundada de la balanza de pagos. ¿De qué factores depende la capacidad exportadora de una economía?. La respuesta obvia es, de la competitividad y ésta a su vez se halla condicionada por los costes y precios relativos de una economía, dada la indisponibilidad actual ya discutida de las variaciones del tipo de cambio.

Ganar los precios internos mejores constituye así una condición de la competitividad de las exportaciones, lo que nos remite a las medidas necesarias de reducción del crecimiento de los precios que se han expuesto. ¿Es esto todo?. Una respuesta terminantemente negativa a esta pregunta la han ofrecido las investigaciones de la Fundación de la Empresa Pública -que dirige el profesor Segura- que han acentuado la importancia que para mejorar la competitividad tiene un conjunto de medidas que deberían integrar una política microeconómica de mejoras de la competitividad de nuestras exportaciones: el fomento de la innovación tecnológica y su difusión, el aliento a los procesos de concentración industrial, favorecer la internacionalización de las empresas, el estímulo de la calidad de los productos y servicios postventa, la mejora en la eficiencia de la empresa pública. Este conjunto de decisiones compone una agenda reformadora que haría bien en acoger -conjuntamente con las medidas para reducir costes y precios internos- una política de mejora de la competitividad de nuestras exportaciones que tanto necesitamos.

Tres desequilibrios más hay que añadir a los tres anteriores para completar el inventario de las divergencias entre la economía española y las de los países centrales de la Comunidad Europea. Esos tres desequilibrios afectan a la vida financiera del país y se manifiestan, fundamentalmente, a través de tres indicadores: el déficit y el endeudamiento de las Administraciones Públicas (indicador 16 del Cuadro 1), los elevados niveles de los tipos de interés (indicador 17) y las diferencias entre la inversión y el ahorro interno (indicadores 18 y 19).

Entre las divergencias más persistentes y denunciadas de nuestros indicadores y los de los países centrales de la Comunidad Europea figuran las que se refieren a las Administraciones Públicas, dominadas desde los primeros años de nuestra democracia, por unos comportamientos que han respondido a cinco grandes pautas: la drástica *elevación del gasto público* (que ha pasado del 24.9% del PIB en 1975 al 44% en 1991); la *multiplicación de la presión fiscal* y el creciente protagonismo recaudatorio de los impuestos sobre la renta personal y los tributos empresariales (la imposición ha pasado del 21.6% en 1975 al 36% en 1991, ganando 14 largos puntos porcentuales en su participación en la producción total, de los cuales 10.5 puntos los han aportado los impuestos sobre la renta y los tributos empresariales, agudizando la presión fiscal directa); los ingresos tributarios han sido insuficientes para financiar el gasto público lo que ha abierto una era de *déficit público* continuado desde 1975 y ha elevado, sustancialmente, el nivel del endeudamiento público (del equilibrio presupuestario de 1975 hemos pasado a un déficit del 4.4% del PIB y nuestra Deuda Pública ha crecido desde el 13% en 1975 hasta el 45% en 1991); la actividad de las *Administraciones Públicas ha descentralizado su gasto (aunque no sus impuestos) hacia las Haciendas Territoriales* lo que ha concedido un papel mayor en éstas, en especial a las Comunidades Autónomas: su gasto importa hoy 16 puntos más del gasto público total que en 1975). El aumento del gasto autonómico y local, al carecer estas Haciendas de un sistema tributario eficiente, ha ocasionado un déficit público propio que contribuye al déficit y al endeudamiento totales de las Administraciones Públicas; el *presupuesto de las Administraciones Públicas ha*

perdido eficacia como medio de previsión e instrumento de control y disciplina del gasto público. Esos comportamientos de las Administraciones Públicas en nuestra democracia que tienden a sintetizarse en el déficit público en el que confluyen las cinco características que describen el comportamiento de la Hacienda Pública de sus administraciones, están profundamente arraigados por una vigencia práctica que dura ya quince años, lo que ha convertido a esas conductas en costumbres establecidas difíciles de cambiar.

Los indicadores de divergencia del sector de las Administraciones Públicas -que se sintetizan en el déficit público cuya fuerza denuncia su continuidad- cobran una gran importancia no sólo, ni principalmente, por la magnitud de sus diferencias con los de la Europa Comunitaria sino por la decisiva influencia -directa e indirecta- que ese comportamiento del sector de nuestras Administraciones Públicas sí tiene sobre el proceso de la vida económica del país.

Esa presencia de nuestras Administraciones Públicas divergente se manifiesta especialmente en tres frentes distintos y fundamentales de la economía española: en las condiciones vitales de su *estabilidad*, en la mejora de la *eficiencia* en la asignación de los recursos económicos y en el fortalecimiento del *ahorro* que financie el crecimiento decisivo de las inversiones.

El frente más denunciado es, sin duda, el desequilibrio de nuestras políticas de estabilidad macroeconómica, caracterizadas por un predominio no deseado ni buscado, de la política monetaria, consecuencia de la deserción de la política presupuestaria de sus deberes en la lucha contra la inflación. El crecimiento del gasto público no se ha controlado por el presupuesto y, en las contadas ocasiones en que se ha intentado frenar el ritmo del gasto, el ajuste ha afectado al componente de las inversiones públicas, demasiado limitado para lograr economías apreciables y el más costoso por las renuncias que su recorte supone para la construcción de las infraestructuras de las que precisa el desarrollo de la inversión privada y la competitividad de nuestra economía. El aumento de la presión fiscal ha encontrado ya límites perceptibles tras su galopada en el pasado. Límites en el fraude fiscal -generalizado aún- en nuestros tributos pero que no es fácil de reducir y que no ha conseguido contar con una política comprometida y eficiente; el incremento de la presión fiscal en los niveles en los que está situado hoy puede tener -como admiten nuestras autoridades fiscales efectos negativos sobre la financiación privada; los crecimientos esperados en los años 90 de la producción, la renta y el gasto nacionales no son los del pasado lo que debilita sus posibles rendimientos fiscales por la elevada flexibilidad del sistema tributario; no se dispone, en fin, de un cuadro tributario que permita descentralizar a corto plazo la responsabilidad fiscal, lo que dificulta -si es que no impide- la realización de mayores ingresos públicos en los niveles de las haciendas territoriales. Esa suma de factores -gasto público creciente, presión fiscal creciente pero contenida- han dejado abiertas las puertas al déficit público que ha dominado la marcha de la Hacienda Pública española, sin conseguirse su eliminación en los años de crecimiento económico boyante de 1986 a 1988, en que se ha registrado una actuación procíclica que nos ha llevado a carecer hoy de un margen de maniobra que hubiera sido indispensable para facilitar nuestra transición hacia la UEM.

Esas debilidades de la política presupuestaria han obligado a que la política de estabilización se compusiera de una política monetaria estricta y una política presupuestaria laxa que no ha sido satisfactoriamente eficiente y que ha resultado económicamente costosa. El indicador más expresivo de esa peculiar mezcla de nuestra política de estabilización lo constituyen nuestros *elevados tipos de interés* (indicador 17 del Cuadro 1) que han producido una cascada de efectos negativos: han sofocado -y sofocan hoy- con los crecidos costes financieros que ocasionan, las inversiones privadas; atraen capital extranjero con la presión sobre el tipo de cambio de la peseta que se acusa sobre la competitividad de algunas exportaciones, en especial las de servicios (turismo); encarecen, en fin, la inversión pública en infraestructuras, dificultando la competitividad de nuestras empresas.

Ganar unos mejores -es decir, menores- tipos de interés constituye la gran aspiración actual que se manifiesta desde las distintas instancias de la economía española. Pero esos tipos de interés menores no se

decretan. Tienen que ser ganados por la práctica de una política presupuestaria, colaboradora indispensable de la política monetaria a la hora de definir una *política estricta y general de demanda*. Es ésta una afirmación cuya importancia debe ser acentuada en su significación correcta: porque la política presupuestaria que hoy necesitamos no supone que la política monetaria dimita de sus obligaciones de luchar contra la inflación. Significa, sencillamente que, lo que los economistas denominan el "mix" de la política de estabilización, cuente con una componente menor de política monetaria pero no que ésta no contribuya a la política anti-inflacionista. Variar las dosis de política presupuestaria y monetaria no equivale a dejar de utilizar el componente estabilizador de esta última.

Un frente decisivo de la política presupuestaria, frecuentemente aludido pero nunca hasta hoy atendido con los efectivos y la atención que merece, es el de la *eficacia del gasto público* de la que depende decisivamente la eficacia en la administración de nuestros recursos económicos.

Es en ese frente de la eficacia del gasto público en el que esperan su utilización los medios disponibles para aumentarla. Como ha afirmado, con razón y con verdad, el profesor Rojo: "El problema principal del gasto público en España se refiere a su eficacia, a la mejora de la gestión, al establecimiento de coherencias sobre los objetivos que se persiguen, a la selección económica entre proyectos alternativos y al encadenamiento económico de los mismos en el tiempo. Y todo ello corresponde, predominantemente, al campo de aplicación del análisis microeconómico. Creo que ésta es la línea por la que el conjunto de las Administraciones Públicas -en todos sus niveles- podrían ayudar más claramente a mejorar la eficacia y la competitividad generales de la economía".

Esa ganancia en la eficiencia del gasto reclama la práctica de un conjunto de reformas de las que depende esta eficacia. Cinco son, al menos, esas reformas necesarias:

* La interpretación de la actividad financiera se realiza en España por una peculiar y variable división de sus funciones y papeles entre sus distintos niveles (municipal, provincial, autonómico y estatal) y por una deficiencia de ingresos de las haciendas territoriales (a la que ya se ha aludido). Esas dos premisas han ocasionado dos efectos: frecuentes y costosas duplicidades en la prestación de determinados servicios públicos y un déficit y endeudamiento crecientes de las haciendas territoriales, en especial en el nivel autonómico. Ese comportamiento de nuestra actividad financiera ha intensificado sus efectos negativos sobre la adecuada administración de los recursos escasos al minorar la eficacia del gasto público, de una parte. Y ha afectado, de otra parte, a las condiciones de estabilidad económica al descentralizar el déficit público. Unas consecuencias negativas que sólo puede evitar una clara definición de competencias y recursos impositivos de los distintos niveles de la Hacienda Pública, para su coordinación y su servicio al control y disminución del déficit público.

* Esa mejora en la eficacia del gasto público debe obtenerse al nivel de cada proyecto de gasto público y no por la simple pertenencia del gasto público a una función determinada. Con frecuencia se propugna la necesidad de un aumento de los gastos en educación o en infraestructuras y esa invocación parece legitimar -sin más- los proyectos de gasto público que se inscriben en esas funciones. Ninguna identificación más errónea y dilapidadora que ésta. Porque, bajo el escudo de una denominación respetable, se protegen muchas veces proyectos mal concebidos y peor ejecutados que despilfarran costosos fondos públicos. Es muy probable que los mayores costes públicos se hayan registrado en España en la programación defectuosa e inadecuada ejecución de programas educativos o en inversiones públicas porque la invocación de la función del gasto avalaba su realización, sin descender a los detalles dirimentes de la *calidad* de los proyectos disponibles y de la forma costosa y la *cronología inaceptable e ineficiente* con la que terminaron ejecutándose, con la consecuencia de un aumento de su coste total, situado por encima de las previsiones presupuestarias.

- * Es ese enfoque del gasto público a través de la racionalidad y efectividad de los *proyectos* el que debe permitir la aplicación de técnicas presupuestarias de coste-beneficio y de coste-eficacia que avalen su elección. Con este mismo propósito deberían utilizarse los controles de auditoría que revaloricen el Presupuesto como elemento indispensable de disciplina eficiente del gasto público.
- * Una contribución importante a la eficiencia del gasto público podría y debería conseguirse de una mejora en nuestro *presupuesto de gastos fiscales* que ha permanecido anclado a su vieja configuración sin perfeccionarla, abandonando así una prometedora vía para conseguir mejoras importantes en la eficiencia de nuestros gastos públicos.
- * A la eficacia del gasto público debería contribuir también la explotación del principio que afirma la diferencia entre provisión pública (por el presupuesto) y producción privada. El hecho de que un servicio deba ser público no significa que su producción tenga que serlo también. La producción privada puede obtener rendimientos mejores y costes menores con ventaja decisiva en la economía del gasto público, en especial en las áreas estratégicas de la sanidad y la educación.

El tercer frente de la actividad económica en que la Hacienda de nuestras Administraciones Públicas manifiesta su presencia es en el necesario aumento del ahorro para financiar los procesos de inversión (indicadores 18 y 19 del Cuadro 1). La concurrencia de las tres fuentes institucionales del ahorro de la economía resulta indispensable: ahorro público, empresarial y familiar. No puede negarse la pertinencia y la importancia del aumento del ahorro público como premisa del aumento del ahorro nacional. Sin embargo, es necesario que ese mayor ahorro público que se propugna y nadie discute, se obtenga por la vía de contención de los gastos corrientes o por la alternativa de una mayor imposición sobre el gasto, cuidando sus posibles efectos negativos sobre la inflación. Sin embargo, el aumento del ahorro público si afecta al ahorro familiar al conseguirse por una mayor presión fiscal de los impuestos directos sobre la renta puede ocasionar -como de hecho ha sucedido en España- procesos de sustitución en virtud de los cuales la autofagia del ahorro público del familiar, no procura adición *neto* alguna al ahorro nacional. El estímulo del ahorro familiar constituye un componente decisivo de la política de ahorro que reclama la disponibilidad de medidas de fomento fiscal cuidadosamente seleccionadas. El ahorro empresarial es parte importante de una política de ahorro nacional y la atención al doble frente del mantenimiento de los excedentes y su tratamiento fiscal resulta obligada para conseguir el propósito de su fomento.

La política de estímulo al ahorro familiar y empresarial debe cumplir con los criterios de *neutralidad y eficacia* para evitar la mala asignación de recursos a la que puede llegarse si esos criterios se conculcan. Los análisis efectuados de los estímulos de la imposición española prueban que la amalgama de disposiciones y criterios especiales, frecuentemente contradictoria, distorsionan las elecciones de los ahorradores según el tipo de los activos elegidos, según la forma en que su adquisición se financia, según la naturaleza jurídica de la institución emisora de pasivos y según la propia situación económica del ahorrador. Esa experiencia española de los estímulos fiscales distorsionante de la elección del ahorro, está inventariada y sería deseable que ese inventario inspirara una reforma que consiguiera su mayor neutralidad y eficiencia.

Es la extensión e importancia de esos tres frentes económicos en que se manifiestan los efectos de la política presupuestaria de las Administraciones Públicas, los que la convierten en un campo vital -aunque no único- de las reformas que reclama nuestra convergencia con Europa.

Los tres grandes problemas del difícil 92.

Es evidente que las posibilidades de desarrollo económico y las realizaciones de la economía española en 1992 van a estar hipotecadas, en primer lugar, por los problemas que originan sus desequilibrios a los que

ya nos hemos referido. Desequilibrios heredados por el 92 y que conceden escasa credibilidad a las previsiones oficiales sobre el comportamiento de la economía española en el año actual que se recogen en el Cuadro 1. El crecimiento previsto en el PIB en 1992 del 3.1% no parece fácil de cumplir -pese a que se trata de una cifra revisada ya a la baja- porque no existen razones para esperar una demanda del consumo tan elevada como la prevista (3.5%), si se considera que la creación de empleos confía en alcanzar una tasa positiva del 1.4% basada en un aumento de las inversiones del 4% que carece de todo fundamento, a tenor de los comportamientos actuales y de los previsibles de sus dos componentes. Las inversiones en construcción repetirán, a lo sumo según todas las estimaciones, sus realizaciones de 1991, por lo que su crecimiento será cero en 1992 y la inversión en bienes de equipo y material de transporte ha registrado cifras negativas en el 91 que van a exigir un largo período de recuperación para estar en condiciones de compensar y desempeñar el papel que en 1991 realizaron las inversiones en construcción. La secuencia creadora de: mayor inversión → aumento del producto → aumento del consumo privado → elevación del empleo, difícilmente alcanzará los valores de las previsiones oficiales porque falla la verosimilitud de su premisa inicial: *la recuperación de las inversiones en 1992.*

La credibilidad de otras previsiones también es escasa como sucede con la del aumento del coste laboral unitario, cifrado en tan solo 4.3%, con una disminución de 1.5 puntos porcentuales respecto de 1991, o con la prevista para el déficit público.

Amarrada por las inercias del 91 y el presupuesto del 92 que ha hecho de este ejercicio un año perdido para la convergencia con Europa, la economía española amenaza con no poder repetir en este año ni siquiera los resultados de 1991.

En segundo lugar, en 1992 se añaden los problemas y necesidades de reconversión que afectan a distintos sectores productivos y que la bajamar de la coyuntura ha dejado dolorosamente al descubierto en los comienzos del año. El recuerdo de las reconversiones de hace una década ha grabado en la memoria del país la huella inolvidable de sus dificultades económicas, políticas y sociales y el legado de problemas no resueltos que debieron abordarse cuando la recuperación económica vivía sus años mejores. Hoy ya no está presente para financiar los costes y apagar el eco de los conflictos de las reconversiones productivas. Pero esas reconversiones son inevitables y no sólo por conveniencia propia sino por la presión de la disciplina de la política de subvenciones impuesta desde la Comunidad Europea. La impresión que han producido los primeros y violentos choques con las necesidades de la reconversión productiva es que los programas que deben conducirla no han madurado y que su aceptación social y política va a reclamar importantes hipotecas presupuestarias que afectan a los equilibrios de la economía española y a su convergencia con la Comunidad Europea. Por difícil que resulte y por impopular que parezca, esos programas de reconversión deben afrontarse con proyectos claros, técnicamente solventes y bien contrastados, negociados con la Comunidad Europea y merecedores de un compromiso político y social para que su dramático contenido no se convierta en campo de lucha política partidista ni alimenten una costosa y estéril lucha de clases que, ciertamente, perjudicaría más a quienes menos tienen y menos van a beneficiarse de un enfrentamiento que, en todo caso, obstaculizará pero no impedirá los procesos de reconversión productiva.

El panorama económico poco prometedor del 92 se completa con la existencia, en tercer lugar, de un tenso clima social, a cuya creación han contribuido las reconversiones productivas pero que no se limita a ellas y que ha originado situaciones conflictivas que han erosionado la disciplina industrial, desde posiciones corporativas incompatibles con la continuidad del esfuerzo productivo que reclama nuestra incorporación a la Europa que trata de construir la Unión Económica y Monetaria. Es difícil que una sociedad que aspira a vivir con libertad y progreso económico pueda lograr su propósito sin trabajar con disciplina.

Esos tres grandes problemas con los que se enfrenta el 92 -la debilidad de su coyuntura y las divergencias de nuestra economía con las comunitarias, las reconversiones pendientes de sectores productivos y el tenso

clima social que domina los días vividos y que amenaza con su continuidad en los días que nos quedan del 92- hacen de este ejercicio un año histórico por algo muy distinto de los acontecimientos que se celebrarán en sus fechas festivas. Porque esos tres grandes problemas del 92 no pueden ocultarse y sus posibles respuestas y soluciones no deben demorarse porque en ellas nos jugamos los españoles el éxito o el fracaso en el empeño histórico de acercar nuestros niveles de producción y de vida a los de la Europa Comunitaria.

La necesidad del inevitable programa de convergencia de la economía española con la Comunidad Europea y sus elementos integrantes.

Cualquier análisis de la actual situación económica española tiene que partir del objetivo de la integración con Europa que constituye el fin que debe dar sentido a la política económica española y al comportamiento ciudadano. Una afirmación que demanda interpretarla en un sentido correcto, toda vez que ningún proceso de integración económica puede ser un fin en sí mismo. El objetivo de la integración es siempre un *medio* para alcanzar finalidades de *nivel superior*. En este sentido, el objetivo de la integración económica debe permitir la consecución de mayores niveles de producción y bienestar de los países que se integran.

Es ese sentido de la integración el que fundamenta la apuesta española por su integración en la CEE. Esa opción por la integración económica ha *pospuesto* vivir al margen de la Comunidad Europea porque esta alternativa de renunciar a la integración limitaba las posibilidades de crecimiento de la economía española. Como ha afirmado Peter Drucker, con rotunda elocuencia: "Las relaciones económicas se han ido desarrollando cada vez con mayor intensidad entre bloques (o uniones económicas) y no entre países aislados. La gran novedad de la década de los 90 la constituye, sin duda, el bloque asiático, articulado en torno a Japón que será el interlocutor con los otros dos grandes bloques o uniones económicas: la CE y Norteamérica (Estados Unidos y Canadá). Las relaciones de la vida económica de los 90 se establecerán a través de acuerdos entre estos bloques económicos, tanto por lo que se refiere al comercio exterior como a las decisivas inversiones empresariales. No hay margen ni posibilidad para que un país pequeño ó mediano pueda situarse fuera de los bloques y actuar con ventaja. El futuro económico pasa por la integración". La integración económica condiciona hoy la cuantía de los intercambios y el desarrollo de la producción y determina las inversiones empresariales condicionantes de la innovación y de las oportunidades de progreso. Reconocer estas posibilidades obligaba a elegir la alternativa de la integración europea.

La teoría de la integración económica ha probado esas ventajas decisivas de un gran mercado competitivo para asignar los recursos productivos, para acceder a las ventajas de la especialización, para aumentar los bienes y servicios ofrecidos a los consumidores. Los estudios técnicos han estimado esas ventajas de la integración europea. El Informe de Paolo Cechini, realizado para apreciar las ventajas del Mercado Interior que inspiró la lógica del Acta Unica Europea, estimaba las ventajas por el funcionamiento más eficiente de los mercados en un marco de competencia en un mínimo del 2.5% al 6.5% del PIB comunitario. El funcionamiento más eficiente del sistema monetario y el ahorro de los costes de transacción que permitía la Unión Monetaria reforzaba estos valores. Y la aceleración del crecimiento conseguible con la UEM, permitía obtener ganancias dinámicas de la productividad asociadas a las economías de escala que las estimaciones de Richard Baldwin estimaban en valores que cuadruplicaban los cálculos realizados por el Informe Cechini.

Esa apreciación técnica en favor de la integración europea la ratifica el hecho de que muchos -casi todos- los países europeos deseen hoy formar parte de la Comunidad Europea (Suecia, Noruega, Austria, Finlandia, como casos más significativos). Todos quieren entrar y no hay nadie que quiera salir. España está dentro de la Comunidad: una elección histórica cuyo acierto constituye la gran conquista realizada por España en los años 80.

Ahora bien, el ingreso al Mercado Interior europeo no *garantiza* el desarrollo de los países que a él acceden. El ingreso en la Comunidad Europea concede -nada más, pero tampoco nada menos- *oportunidades* de desarrollo que tienen que ser ganadas por *cada* país por la *práctica activa* de una política económica y de unos comportamientos económicos *convergentes* con los que practican y siguen los países europeos. Dicho en otros términos: no hay *acercamiento o convergencia* real posible a Europa sin esa *convergencia nominal* de la economía española con la comunitaria. Por este motivo, conocer las condiciones de *convergencia nominal* y aplicar los medios para lograrla es la base del éxito de la elección por la integración europea de la economía española.

Esa necesaria convergencia nominal debe partir del cumplimiento de *dos condiciones* en las que se basa el desarrollo económico esperable de la integración europea. La primera es *afianzar las condiciones de estabilidad económica* sin las cuales es imposible conseguir un crecimiento económico duradero. Ganar esas condiciones de estabilidad supone, en primer término, afianzar el tipo de cambio como requisito para asegurar el aumento del comercio y los intercambios y como instrumento de disciplina financiera. Inflar primero y devaluar después constituye una práctica contraria al comportamiento económico de la integración europea para multiplicar el comercio y las inversiones y eso es lo que intenta asegurar la Unión Monetaria.

A ese requisito se añade la aplicación de una *política estricta y general de demanda* que garantice la reducción y el control de la inflación y un saldo financierable de la balanza de pagos por cuenta corriente. Esa política estricta y general de demanda reclama la utilización ponderada de tres grupos de medidas: 1º Las de una *política monetaria* que acepte los compromisos cambiarios de la unidad monetaria y controle el crecimiento de la cantidad de dinero para dominar el crecimiento del gasto nacional y los precios. 2º Una *política presupuestaria* que consolide y domine el crecimiento del gasto público, que controle y reduzca el déficit público y que aumente el ahorro público sin disminuir el ahorro privado. 3º Una *moderación en el crecimiento de las rentas* que discipline la marcha de los salarios según la productividad, los intereses según sus niveles europeos y la aplicación de un margen de beneficios pautado por la competencia garantizada en los distintos mercados.

La *segunda condición* en la que se basa el desarrollo económico que puede derivarse de la integración europea es la realización de un conjunto de *reformas estructurales* que liberalicen y aseguren la competencia en los mercados de bienes, servicios y capitales; que corrijan la rigidez de segmentación de los mercados de trabajo; que mejoren la competitividad de las exportaciones; que consigan una mayor eficiencia en el gasto público y que pongan a punto la imposición para lograr eficacia, equidad, simplificación y adaptación a la competencia fiscal en el ámbito comunitario de los gravámenes que integran el sistema tributario.

A esas dos condiciones debe añadirse la práctica de una *política de cohesión económica* que garantice una igualdad en las condiciones de competencia entre países más y menos desarrollados en la C.E. Es esta política de cohesión económica y social la que España ha defendido con tenacidad y fundamento en los Acuerdos de Maastricht con reformas importantes que la han incorporado (reforma de los Fondos Estructurales, creación del Fondo de Cohesión, revisión de los recursos financieros) en un protocolo anexo al Tratado de la Comunidad Europea de 7 de febrero de 1992.

Las *dos condiciones* en que se basa el desarrollo esperable de la integración europea obligan a cada economía nacional a su aceptación y aplicación para capitalizar en su beneficio las oportunidades que le concede la Europa Comunitaria. De ahí la utilidad de conocer las *divergencias* más destacadas de cada país con esas condiciones de desarrollo para definir un programa de convergencia de cuya aplicación deben derivarse los beneficios nacionales. De modo que es ese *beneficio nacional* el que impone el programa de convergencia y no la Comunidad Europea la que exige el *sacrificio* de la convergencia de las economías que la integran.

El repaso realizado de los desequilibrios económicos presentes en la economía española que denuncian sus principales divergencias, constituye la mejor alternativa disponible para definir una agenda operativa de reformas al servicio del desarrollo económico nacional. ¿O es que cabe una política de desarrollo que no reconozca como campo de actuación los seis escenarios que hemos identificado y de los que se frena el desarrollo económico nacional: conseguir la flexibilidad y evitar la segmentación del mercado de trabajo, definir una política anti-inflacionista basada en una política estricta y general de demanda y en una política de oferta que liberalice los mercados de bienes, servicios y capitales, mejorar la competitividad de las exportaciones actuando sobre los costes y precios internos y favoreciendo las políticas microeconómicas que pueden fomentarla, orientar la política presupuestaria al servicio de la estabilidad macroeconómica, la eficacia del gasto público y el fomento del ahorro capaz de equilibrar su cuantía con la realización de las inversiones, moderando el crecimiento de los tipos de interés?. ¿Hay alguien que defienda, con argumentos racionales y respetables, actuaciones opuestas a las que se siguen de la reducción de esas divergencias para lograr por otras vías beneficios nacionales?. ¿De qué decisiones mejores disponemos para asentar nuestro propio bienestar que las que se siguen de esa convergencia con la Comunidad Europea?. Si España tuviera que definir una política económica con la que lograr su desarrollo económico estando situada al margen de la Comunidad Europea, las medidas que tendría que adoptar serían las que hoy deben formar parte de un programa de convergencia para participar en el proceso de la UEM. Lo que por fortuna sucede es que estamos dentro de la Comunidad Europea y contamos con el estímulo y la ayuda para realizar esas actuaciones que habrán de beneficiarnos por contar con las economías que facilita el proceso de integración.

El programa de convergencia que España debe elaborar y aplicar supone, en definitiva, levantar la hipoteca de los desequilibrios a que nos hemos referido, con cuya carga es imposible que la economía española pueda conseguir un crecimiento duradero.

¿Cuáles deberían ser las condiciones, características y contenido de ese programa de convergencia que España necesita y el Gobierno prepara en estos comienzos del 92?. Cuatro son, al menos, las que considero fundamentales:

- 1^a Crear una *conciencia social compartida* de su necesidad. La carencia más destacada que hoy se registra en la sociedad española es el déficit de convicción ciudadana sobre el programa de convergencia y esa carencia es de capital importancia porque es en esa convicción en la que debe basarse cualquier decisión trascendente en una sociedad democrática y el programa de convergencia lo es. Quedar marginados de la Unión Económica y Monetaria supondría renunciar a los beneficios del desarrollo económico que puede ganar el país e incurrir en los costes inaceptables de los desequilibrios económicos que supondría el incumplimiento de las condiciones de convergencia que reconocería nuestro apartamiento inicial de la Unión Monetaria. Es difícil imaginar una situación que cargara al país con un pasivo mayor que éste. Es ese mensaje el que hay que hacer llegar a los ciudadanos y lograr -como ha afirmado recientemente el Ministro de Asuntos Exteriores-: "que el país se lo crea". Pues bien, no se ha dispuesto hasta ahora, ni se dispone aún en España de explicaciones convincentes que lleguen a todas las instancias sociales de lo mucho que nos jugamos en nuestra integración en la UEM. Y la falta de ese conocimiento justifica la ausencia de una convicción pública que respalde ese objetivo vital para nuestro futuro económico, como es el cumplimiento de las condiciones para el ingreso en la UEM. De ahí la necesidad de una política informativa y del liderazgo político que movilice la opinión pública española en esa dirección.
- 2^o Ese programa de convergencia atiende, como se ha indicado, a razones de *conveniencia nacional*. No se trata de una imposición de la Comunidad Europea. No hay incompatibilidad entre convergencia nominal y real. Y no hay alternativa para la convergencia real al margen de la convergencia nominal con Europa.
- 3^o No convendría incurrir en el grave error de *subestimar los esfuerzos* necesarios para ajustar nuestros comportamientos económicos a los que nos parecen cercanos en puros términos cuantitativos porque

las divergencias españolas con las comunitarias están profundamente arraigadas en los comportamientos sociales que no pueden modificarse en unos cuantos meses ni en unos pocos años. Piden actuaciones perseverantes y resueltas de la política económica, impopulares con frecuencia y siempre costosas de implantar. Eliminar divergencias de 1 punto del PIB en el déficit exterior o 1 punto en los tipos de interés o en la inflación reclaman decisiones que precisan de un esfuerzo social y político que parece no corresponderse con la limitación cuantitativa de los objetivos logrados.

- 4º Poner el máximo empeño en conseguir que la calidad técnica del programa de convergencia esté a la altura de las importantes finalidades que pretende alcanzar es un requisito fundamental que debe presidir su elaboración. Esta condición obliga a incluir un triple componente en las medidas que deben formar parte del mismo: las que afectan a los seis escenarios en los que se manifiesta la España divergente de los años 90 y que se han expuesto a lo largo de este trabajo; el programa debe incorporar, asimismo, en sus decisiones el contenido de los planes de reconversión de los sectores productivos porque no es concebible que la economía española los saque de su futuro al que, inevitablemente, condicionan y es preciso mejorar, en fin, por todas las gestiones posibles, el tenso clima social que tanto perjudica a la disciplina industrial en que debe fundamentarse el progreso de toda sociedad desarrollada

No son estas cuatro condiciones fáciles de cumplir pero, desde su exigencia, deberá juzgarse el programa de convergencia que el futuro europeo del país necesita.

LOS ACUERDOS DE MAASTRICHT Y LOS INDICADORES DE DIVERGENCIA

Una referencia obligada para definir la situación de los países europeos

Un giro importante se ha producido en la utilización de los indicadores de divergencia con la firma de los Acuerdos de Maastricht. En efecto, hasta ahora, los indicadores de divergencia constituían un método de análisis obligado para orientar las políticas nacionales en orden a lograr la convergencia de sus resultados con el fin de facilitar el proceso de integración europea. La supervisión de esos indicadores por el ECOFIN y la Comisión Europea constituían un recordatorio para activar la diligencia de la política económica de los distintos países en orden a evitar divergencias excesivas con los valores medios comunitarios. Los Acuerdos de Maastricht han variado ese enfoque, dando a los indicadores un tinte de cierta urgencia no exenta de dramatismo. En efecto, aunque los indicadores admiten una interpretación de la Comisión Europea para definir la posición de cada país, es lo cierto que al elegirse determinados indicadores y concretarse sus valores en un protocolo adicional como condiciones de la Unión Monetaria, éstos se han convertido en una *referencia obligada* para valorar las posibilidades de cada país de formar parte de la Unión Monetaria en la primera fecha prevista para su partida -1º de enero de 1997- o en la final y decisiva del 1º de enero de 1999.

"Cuadernos" ha expuesto con reiteración en trabajos anteriores -y en este mismo número- cuales son esos criterios, sus posibles interpretaciones y sus limitaciones. El cuadro 4 que se acompaña a este trabajo recoge esos indicadores y sus valores; a partir de las últimas cifras completas disponibles (año 1991).

La exclusión española de la Unión Monetaria por la aplicación de los criterios de Maastricht

¿Qué mensaje transmite la situación de esas cinco condiciones de Maastricht para la economía española?. Si la respuesta a esa pregunta hubiera de darse hoy, es evidente que, como prueban los valores que recoge el cuadro 4, la economía española no podría formar parte de la Unión Monetaria porque no cumpliría con las condiciones fijadas. Cuatro de las condiciones necesarias para solicitar el ingreso en la Unión Monetaria no se cumplen por España (ver cuadro 4): no estamos en la exigida banda estrecha de la

fluctuación del tipo de cambio de la peseta ($\pm 2.25\%$) sino en la ancha ($\pm 6\%$) que deberíamos abandonar dos años antes del ingreso; tenemos una inflación que supera en más de 1.5 puntos la tasa de inflación de los tres países con menor inflación anual (nuestra tasa anual de inflación, medida por el crecimiento anual del IPC es de 5.9, que supera claramente la máxima que se nos permitiría: 4.3); tenemos un déficit público del 4.4% del PIB que supera a la condición establecida del 3%; nuestros tipos de interés a largo plazo, situados en el 12.1 exceden en un punto porcentual a los tipos de interés vigentes en los tres países con menor inflación (límite del 11.1%). Sólo el nivel de nuestra Deuda Pública (45.6% es inferior al máximo permitido en Maastricht: 60%. Como no cumplimos más que con una condición, los españoles nos quedaríamos fuera si hoy se considerase llegado el día D y la hora H de la Unión Monetaria.

CUADRO 4

CONDICIONES DE CONVERGENCIA DE MAASTRICHT

Tipo de cambio: Situado en banda estrecha (± 2.5) en el SME, sin devaluar 2 años.

Inflación: Media anual IPC ≤ 1.5 puntos a 3 países menor inflación.

Déficit Público: $\leq 3\%$ PIB.

Deuda Pública: $\leq 60\%$ PIB.

Tipos de interés largo plazo: ≤ 2 puntos más que los 3 países con menor inflación.

POSICION DE CONVERGENCIA EN 1991
(INDICADORES MAASTRICHT)

	Precios Consumo (1)	Déficit Público (2)	Tipos de Interés (3)	Deuda Pública (4)	Nº Indicadores que cumplen
BELGICA	3.2(*)	-6.3	9.2(*)	129.4	2
DINAMARCA	2.4(*)	-1.7(*)	9.0(*)	67.2	3
ALEMANIA	3.5(*)	-3.6	8.4(*)	46.2(*)	3
GRECIA	18.3	-17.3	16.3	96.4	0
ESPAÑA	5.9	-4.1	12.1	45.6(*)	1
FRANCIA	3.0(*)	-1.5(*)	9.3(*)	37.2(*)	4
IRLANDA	3.0(*)	-4.1	9.1(*)	102.8	2
ITALIA	6.4	-9.9	11.2	101.2	0
LUXEMBURGO	3.4	1.9(*)	8.9(*)	4.7(*)	4
HOLANDA	3.2	-4.4	8.7(*)	78.8	2
PORTUGAL	11.7	-5.4	12.8	64.7	0
REINO UNIDO	6.5	-1.9(*)	9.7(*)	43.8(*)	3

(1) Para cumplir el objetivo IPC, es necesario no sobrepasar el 4.3%.

(2) El Déficit Público no debe superar el 3% del PIB.

(3) El tipo de interés a largo plazo no debe superar al 11.1% (el 2% sobre países de menor inflación).

(4) La Deuda Pública no debe superar el 60% del PIB.

(*) : Indicador situado dentro de las condiciones MAASTRICHT.

Fuente: Elaboración de FUNDACION FIES, con datos de EUROSTAT.

Sin embargo ese día D y esa hora H no han llegado todavía y queda tiempo para aprovecharlo con diligencia y corregir esos comportamientos de la España divergente respecto de las condiciones fijadas en Maastricht. Y ese es el propósito inmediato al que atiende el programa de convergencia que está elaborando el Gobierno.

Los comentarios y declaraciones sobre la situación española respecto de las condiciones de Maastricht se han dirigido a evaluar las posibilidades de corregir nuestras divergencias en el tiempo disponible (enero del 97, enero del 99) y han estado informados por un optimismo fundado en los *logros del pasado* respecto a esas condiciones de Maastricht, una apreciación monopolizada por las divergencias *cuantitativas* en esos indicadores, y no se ha considerado en general la influencia que sobre esos indicadores elegidos en Maastricht tienen *otros* indicadores que deberían formar parte de un programa de convergencia. Esas interpretaciones de los Acuerdos de Maastricht no deja de tener sus peligros, sobre todo cuando proviene de los responsables de nuestra política económica.

El primer punto sobre el que resulta conveniente insistir es el que la factibilidad de conseguir el cumplimiento de las condiciones de Maastricht no debe confundirse con la facilidad de esa tarea. No es sencillo reducir nuestro déficit público al 3% del PIB en el plazo disponible si es que las cuentas públicas tienen que ofrecerse sin maquillaje alguno y sin olvidos y traslado de partidas de ingresos y gastos públicos de unos a otros ejercicios. No es fácil reducir la tasa de inflación a valores que rondarán el 3% anual cuando se adopte la decisión de crear la Unión Monetaria en la primera fecha (1997). Crear ese *clima de facilidad* en los objetivos de convergencia fijados en Maastricht, partiendo de las realizaciones del pasado constituye un grave error técnico y político. Técnico, porque la lejanía española de las condiciones de Maastricht no se limita al aspecto *cuantitativo* que presentan los indicadores, sino que afecta al arraigo de los valores de esos indicadores en la sociedad española cuyo comportamiento será, en última instancia, el que permitirá o no realizar la convergencia. Y ese comportamiento puede ser tan contrario y arraigado que impida conseguir lo que juzgado por su simple apariencia cuantitativa se considera alcanzable.

Pero difundir ese clima de facilidad como característica del programa de convergencia es, también, un grave error político porque ese juicio es falso y no crea en la sociedad española el clima favorable al esfuerzo que reclaman sus medidas.

Por otra parte, argüir con las realizaciones del pasado para demostrar la asequibilidad de las metas del presente constituye una traslación conceptual equivocada. Es evidente que España ha reducido la tasa de su inflación desde el 23-24% hasta el 5.9% y ese comportamiento ha resultado tan loable como difícil. Pero la tarea que hoy tenemos planteada es bajar de esa plataforma del 6% en el que ha estado anclada nuestra inflación durante muchos años y que está construida con la durísima aleación de las rigideces estructurales de los mercados (de bienes, de servicios, de capitales, de trabajo). Rigideces difíciles que varían porque informan un comportamiento diario de los agentes económicos incorporado como una costumbre establecida. Es cierto también que en el indicador del déficit público se ha pasado desde los niveles que lo situaron en el pasado en el 7% del PIB, al 4,4% en que hoy está colocado, pero lo es también que ese pasado no es alegable para justificar la facilidad de la tarea del futuro, toda vez que hoy no tenemos por delante un proceso de desarrollo económico intenso que es el que permitió disminuir el déficit público en nuestro país en la etapa 1986-89 y, por el contrario, contamos con presiones que no existían en el pasado para elevar el gasto público (gastos sociales, gastos de infraestructura). Es esa mirada al futuro -y no al pasado- la que valora en todas sus dimensiones la importante tarea de convergencia que España tiene por delante.

En tercer lugar, convendría dar a los objetivos del programa de convergencia la *máxima viabilidad*. El mayor defecto en el que podría incurrir el programa de convergencia que hoy elabora el Gobierno es el de fijar unas metas que "pulvericen" las exigencias de Maastricht por creer que nuestra economía está en condiciones de superarlas, tanto en su aspecto cuantitativo como en el temporal. Lo que más desprestigia a cualquier

programa económico es que sus metas no se alcancen. Y, por ello, debería adoptarse una actitud de prudencia política en los objetivos que se propongan a la sociedad española cuya radicalidad no va a perjudicar más que a quien elabore un programa de convergencia con esas características. La radicalidad en los objetivos propuestos destrozó en el pasado la política de rentas al prometerse objetivos de inflación que no se consiguieron. No cometamos en esta circunstancia un error semejante. Vayamos a cifras mínimas y no máximas de convergencia y concedámoslas para su realización todo el tiempo que su dificultad va a plantear.

En cuarto lugar, es preciso afirmar que los indicadores de Maastricht no pueden cumplirse sin considerar la convergencia de los indicadores que *no están* en Maastricht. Dicho en otros términos, Maastricht ha fijado las condiciones mínimas para las economías europeas que quieran participar en la Unión Monetaria. Son condiciones claras y signos externos bien conocidos del comportamiento de una economía. Sin embargo, ese comportamiento de los indicadores de Maastricht está condicionado por los que no figuran en los Acuerdos: fundamentalmente por el conjunto de *reformas estructurales* que deben incorporarse al funcionamiento de una economía nacional si es que queremos que sus tasas de inflación, de déficit público, de endeudamiento exterior, de tipos de interés y de tipos de cambio, sean las que se han exigido para el ingreso en la Unión Monetaria. Debemos atender, en suma, a los *seis escenarios* a los que se ha referido este trabajo y que constituyen un término de referencia inevitable para juzgar la situación de una economía y valorar, con el debido fundamento, su posición relativa respecto de la integración en Europa.

APENDICE ESTADISTICO

ANEXO A

EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES EN 1991

La exportación de mercancías en 1991 según los datos de Aduanas aumentó el 10.3% en valor y el 10.5% en volumen, por el efecto del descenso de los precios de exportación en el 0.2%.

La evolución por grupos de productos y su importancia en relación al PIB, fue la siguiente.

	EXPORTACION FOB				
	VARIACION RESPECTO A 1990			PORCENTAJE DEL PIB	
	Valor	Precios	Volumen	1990	1991
EXPORTACION FOB	10.3	-0.2	10.5	11.27	11.37
BIENES INTERMEDIOS	3.4	-7.5	11.7	3.86	3.65
· Energéticos	-0.9	-3.6	2.8	0.58	0.53
· Materias primas	3.1	-8.8	13.0	0.46	0.43
· Semimanufacturas	4.3	-7.7	13.1	2.82	2.69
BIENES DE EQUIPO	7.6	2.3	5.2	2.09	2.05
BIENES DE CONSUMO	16.4	4.3	11.6	5.32	5.67
· Alimentos	16.8	7.1	9.1	1.54	1.65
· Manufacturas	16.2	3.4	12.4	3.78	4.02

El mayor crecimiento exportador en 1991 (+ del 10%) y el menor crecimiento (menos del 3%) correspondió a los siguientes productos.

MAYOR CRECIMIENTO EXPORTADOR (+ 10%)		MENOR CRECIMIENTO EXPORTADOR (- DEL 3%)	
Vehículos automóviles	20.1%	Calzado	-9.3%
Productos vegetales	18.9%	Minerales y cementos	-5.0%
Maquinaria y aparatos eléctricos	17.9%	Animales vivos	-4.4%
Instrumentos óptica, fotografía, etc.	17.6%	Caucho y manufacturas	0.5%
Bebidas y tabaco	17.2%	Productos textiles	1.2%
Productos alimenticios	16.7%	Productos petrolíferos	1.5%
Otros materiales de transporte	15.0%	Madera y papel	2.0%
Metales comunes	10.4%		
Maquinaria	10.3%		

En cuanto a la estructura por países la evolución más significativa corresponde a los siguientes países y zonas.

	Aumento de la exportación en 1991 (%)	Cuota exportadora (% sobre exportación total española)
OCDE TOTAL	10.5	82.2
OCDE EUROPA	12.2	75.4
CEE	13.0	70.9
· Dinamarca	76.7	0.9
· Alemania	31.3	15.9
· Portugal	20.1	6.6
· Italia	17.0	11.4
· Irlanda	14.3	0.3
· Bélgica	14.0	3.1
· Francia	6.1	20.0
· Holanda	0.7	4.3
· Reino Unido	-5.8	7.7
OTROS PAISES Y AREAS:		
EFTA	3.2	4.0
· Suecia	17.6	1.0
· Austria	15.0	0.7
ESTADOS UNIDOS	-7.0	4.9
OPEP	12.6	3.5
· Venezuela	57.0	0.4
AMERICA LATINA	1.7	3.3
· Argentina	50.7	0.4
· Méjico	8.0	1.0
RUSIA Y PAISES DEL ESTE	27.5	1.4

ANEXO B

ANALISIS SECTORIAL DE LA EXPORTACION ESPAÑOLA

- 1.- La Tabla Input-Output de la Economía Española, correspondiente a 1.986, elaborada por el INE, permite realizar algún análisis, aunque sea de carácter urgente, de las particularidades de los distintos sectores productivos de bienes, en relación con sus exportaciones. Cinco sectores (automóvil, cuero y calzado, maquinaria, máquinas de oficina y refino de petróleo), registraron cuotas de exportación superiores al 20% de su producción. En total una cuota exportadora conjunta del 30.6%, que a su vez representa el 37.1% de la exportación española en aquel año.
- 2.- Todos los sectores productores de bienes registran cuota exportadora superior al 10%, con la excepción de la producción agropesquera (8.5%) y los productos de las industrias alimenticias, bebidas y tabaco (7%). En productos energéticos, excepto productos petrolíferos refinados, no existe apenas exportación.
- 3.- Según los datos de 1.986, contenidos en la Tabla Input-Output de la Economía Española (cuadros 1 y 2), seis sectores económicos resultan beneficiados por la alta cotización de la peseta. Son todos aquellos en los que sus "inputs" de importación supera al valor de sus exportaciones. Una depreciación de la peseta encarecería sus importaciones, sin poderla repercutir íntegramente por el lado exportador. Forman este grupo de sectores beneficiados de una alta cotización de la peseta los siguientes: Refinerías de petróleo; industrias de la alimentación; bebidas y tabaco; productos derivados del caucho y plásticos; productos químicos; industria de la madera y muebles y productos textiles.

Existen, por el contrario, un conjunto de sectores en los que el peso de sus "inputs" de importación es inferior al 50% del valor de sus exportaciones. Son los sectores en los que el alza en los consumos intermedios procedentes de producción nacional son elevados en relación al exterior y, consecuentemente, deben tener dificultades para exportar. En esta situación se encuentra en primer lugar al sector agropesquero, seguido de la industria del cuero y calzado, industrias de materiales de construcción y vidrio; fabricación de automóviles y maquinaria industrial. En alguno de estos sectores, como automóvil y maquinaria, es posible que sus consumos intermedios de producción nacional, pueden resultar beneficiados de los precios de importación, corrigiendo en parte el efecto directo que resulta de este primer cálculo.

- 4.- En términos agregados el hecho de que la importación para consumo intermedio suponga el 87.8% del valor de la exportación, pone en duda la ganancia relativa que se obtendría por una depreciación de la peseta. Por lo que se refiere a determinados sectores productivos, quizás lograran una ganancia momentánea, pero a la larga la incidencia de los más altos precios de los inputs importados terminaría por anular la ganancia obtenida. Sólo por la vía de la convergencia de los costes podrá ganarse competitividad, en la medida que mejore la productividad española, como consecuencia del esfuerzo inversor y de innovación de los últimos años.

CUADRO B-1

EXPORTACION DE BIENES POR SECTORES PRODUCTIVOS. AÑO 1986 (Millones de pesetas)					
	Cuota exportadora (1)	Exportación	Producción al coste de Factores	CONSUMOS INTERMEDIOS	
				Total	Importación
1. Automóviles (R-23)	35.14	538.524	1.532.536	1.121.114	199.282
2. Cuero y calzado (R-31)	34.62	187.615	541.952	314.757	55.878
3. Maquinaria industrial (R-20)	34.17	262.386	767.929	450.320	123.086
4. Maquinaria oficina (R-21)	26.49	101.149	381.846	208.271	75.735
5. Productos petrolíferos refinados (R-06)	22.69	291.970	1.287.753	843.562	705.685
6. Productos químicos (R-18)	19.28	330.676	1.715.438	988.089	394.346
7. Productos siderúrgicos (R-12)	18.20	258.724	1.421.520	1.089.492	254.823
8. Metales no féreos (R-13)	17.89	77.883	435.420	312.650	58.619
9. Material eléctrico (R-22)	17.60	166.432	945.392	452.478	119.117
10. Productos diversos (R-36)	17.54	46.302	264.038	154.703	33.373
11. Otros medios de transporte (R-24)	16.88	76.047	450.421	229.930	63.828
12. Productos metálicos (R-19)	13.64	160.175	1.174.523	634.009	93.851
13. Productos minerales (R-14 a 17)	13.50	139.184	1.030.825	477.330	49.716
14. Caucho y plásticos (R-35)	13.36	93.105	696.731	391.112	112.509
15. Productos textiles (R-30)	13.32	166.880	1.252.967	646.936	169.057
16. Papel y derivados (R-33 y 34)	12.44	120.325	967.600	529.482	97.466
17. Madera y muebles (R-32)	11.30	64.248	568.386	309.910	68.335
18. Agricultura y pesca (R-01)	8.50	314.120	3.693.778	1.808.468	53.974
19. Productos alimenticios, bebidas y tabaco (R-25 a 29)	6.96	315.903	4.537.370	2.837.069	402.992
20. Productos energéticos (R-02 a 0-11, excepto R-06)	0.59	10.899	1.862.016	722.071	141.758
TOTAL	15.13	3.722.547	25.528.441	14.521.753	3.273.430

(1) Porcentaje del valor exportado, respecto a la producción del sector.
Fuente: Tabla Input-Output de la Economía Española. Año 1986. Instituto Nacional de Estadística.

CUADRO B-2

RATIOS RELEVANTES DE LA EXPORTACION DE BIENES AÑO 1986			
SECTORES PRODUCTIVOS	Cuota exportadora (1)	Importación s/consumos intermedios (2)	Importación con- sumos intermedios s/exportación (3)
1. Automóviles (R-23)	35.14	17.78	37.01
2. Cuero y calzado (R-31)	34.62	17.75	29.78
3. Maquinaria industrial (R-20)	34.17	27.33	46.91
4. Maquinaria oficina (R-21)	26.49	36.36	74.87
5. Productos petrolíferos refinados (R-06)	22.69	83.66	241.70
6. Productos químicos (R-18)	19.28	39.91	119.25
7. Productos siderúrgicos (R-12)	18.20	23.39	98.49
8. Metales no férreos (R-13)	17.89	18.75	75.27
9. Material eléctrico (R-22)	17.60	26.33	71.57
10. Productos diversos (R-36)	17.54	21.57	72.08
11. Otros medios de transporte (R-24)	16.88	27.76	83.93
12. Productos metálicos (R-19)	13.64	14.80	58.59
13. Productos minerales (R-14 a 17)	13.50	10.42	35.72
14. Caucho y plásticos (R-35)	13.36	28.77	120.84
15. Productos textiles (R-30)	13.32	26.13	101.30
16. Papel y derivados (R-33 y 34)	12.44	18.41	81.00
17. Madera y muebles (R-32)	11.30	22.05	106.36
18. Agricultura y pesca (R-01)	8.50	2.98	17.18
19. Productos alimenticios, bebidas y tabaco (R-25 a 29)	6.96	14.20	127.57
20. Productos energéticos (R-02 a 0-11, excepto R-06)	0.59	19.63	1,300.65
TOTAL	15.13	22.51	87.82
(1) Porcentaje del valor exportado, respecto a la producción del sector. (2) Importación de bienes intermedios por el sector, respecto a consumos intermedios totales. (3) Importación de bienes intermedios por el sector, respecto al valor de los bienes exportados.			