

1. Asegurar la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos, y mejorar la asignación de recursos

En tres principales terrenos deberá operar la política macroeconómica de estabilidad.

1.1. Avanzar en la consolidación del déficit público.

Todos los analistas tienden a coincidir en el nivel excesivamente elevado del *componente estructural* del déficit público.

Existen cuestiones de fondo no resueltas, tan sólo paliadas, en el desequilibrio de las cuentas públicas que reclaman soluciones urgentes para evitar que pendan como una permanente espada de Damocles sobre la sostenibilidad del equilibrio presupuestario público. Cuestiones que van desde el saneamiento del déficit de empresas y organismos públicos, como RTVE o RENFE, hasta la mejora de la eficiencia del sistema sanitario y de los servicios públicos en general, pasando por una definitiva orientación del proceso de corresponsabilidad fiscal.

Además, el paso de la política monetaria común al Banco Central Europeo y el consiguiente riesgo de que los tipos de interés globales resulten, desde una óptica interna, demasiado contractivos o expansivos en función de los inevitables desfases del ciclo español respecto al europeo, implica que la política fiscal *adquiere un nuevo papel*: contrarrestar la posible inadecuación coyuntural de la política monetaria. Ello significa que la política fiscal no debe guiarse simplemente por la consecución de objetivos a medio plazo establecidos en los programas de estabilidad, sino que debe adaptarse a cada momento coyuntural. Por ejemplo, en el momento actual, ello supone hacerse más restrictiva de lo contemplado en el último Programa de Estabilidad debido a que la demanda interna, sobre todo el consumo privado, está creciendo más de lo previsto en el Programa, lo que implica, por una parte, mayores ingresos públicos que los previstos y, por tanto, la posibilidad de reducir más el déficit manteniendo el mismo presupuesto de gastos; y, por otra, mayores riesgos de tensiones inflacionistas,

lo que requiere una política de gasto más restrictiva.

Conviene, antes de abandonar la consideración del sector público, volver de nuevo la vista hacia las exigencias de mejorar la estructura de ingresos y gastos públicos.

El sistema tributario sigue siendo injusto e ineficiente debido al aún *elevado fraude fiscal*. El esfuerzo reformador de la próxima legislatura debe contemplar como objetivo prioritario la reducción del fraude de forma significativa. Ello requiere revisar las distintas figuras tributarias con ese objetivo y reorganizar la Agencia Tributaria para dotarla de más profesionalidad y más autonomía de gestión. Tal vez la creación de una Comisión de Expertos del estilo de la creada para la reforma del IRPF podría dinamizar este tema, cuantificando su dimensión, detectando los puntos más reiterados de ocultación y fraude, y propiciando el diálogo social para su erradicación.

También el sistema fiscal debería revisar con detenimiento la eficiencia y equidad del abultado catálogo de "gastos fiscales", que erosionan la capacidad recaudatoria pública con dudosa eficacia desde el punto de vista de los objetivos económicos y sociales perseguidos.

Una consideración especial merecen las *cotizaciones sociales*. Actualmente son regresivas, dada la existencia de topes, cuya eliminación permitiría bajar los tipos medios de cotización. Ello reduciría el coste de los trabajadores menos cualificados y de los que buscan su primer empleo y, por tanto, favorecería la disminución del paro de estos colectivos, que es uno de los problemas principales del mercado de trabajo español. La existencia de topes en las prestaciones por pensiones no es inconsistente con el desmantelamiento de los topes en las cotizaciones, ya que el sistema español de pensiones es, en gran parte, de tipo solidario.

Temporalmente, hasta que se resuelva el grave problema del paro, habría que bajar las cotizaciones sociales (de forma general o selectivamente) para reducir el coste del factor trabajo. El Estado se haría cargo de compensar a la Seguridad Social por estas reducciones para que sus finanzas no se desequilibraran, fi-

nanciando estas reducciones mediante el aumento del IVA u otras formas impositivas.

Desde el punto de vista del gasto público, se imponen exigencias de racionalización importantes.

En el gasto en *sanidad*, no basta con fijar un porcentaje nominal del gasto sanitario respecto al PIB, que en etapas de recesión puede crear insuficiencias para el adecuado funcionamiento de los servicios, es preciso abordar otras cuestiones más profundas del tema, entre ellas:

1) Reorganizar el sistema hospitalario, mejorando la gestión e introduciendo competencia en el sistema público. Asignar recursos y retribuciones en función de los objetivos cumplidos. Descentralizar la gestión y pedir responsabilidades a los administradores.

2) Estimar el gasto necesario actual para atender un nivel de servicio que políticamente se considere adecuado para las demandas sociales.

3) Extrapolar el gasto hacia el futuro en función de factores como el envejecimiento demográfico, las elasticidades renta del gasto sanitario y otros módulos.

4) Estudiar, sin pasión, cómo se financia todo ello. Difícilmente el presupuesto público podrá aguantarlo. Además, si el servicio sigue siendo totalmente gratuito, el gasto aumentará exponencialmente. Todo ello requerirá medidas adicionales de financiación como el copago en hospitales y asistencia primaria.

Otro núcleo problemático es el relativo al gasto en *pensiones*.

La consecución en 1999 de un equilibrio presupuestario de la Seguridad Social no quiere decir que el problema esté resuelto ni siquiera a corto plazo, pues hay que tener en cuenta que estamos en una fase cíclica expansiva (en términos tendenciales, la Seguridad Social presentaría déficit). Las soluciones de fondo pasan por una revisión y actualización del Pacto de Toledo, insistiendo en un doble aspecto:

1) Separación definitiva de fuentes financieras (cuotas→prestaciones contributivas; trans-

ferencias del Estado→prestaciones asistenciales).

2) El sistema público es viable (en estos momentos, el porcentaje que suponen las pensiones en el PIB es del orden del 9 por 100, por debajo de la mayoría de países europeos) si se toman las medidas para que los ingresos siempre igualen los gastos a largo plazo, sin elevar las cotizaciones sociales como porcentaje del PIB y sin acudir al Presupuesto del Estado. Para ello, sería útil independizar la gestión de la Seguridad Social de la del Estado. En definitiva se trata de diseñar un sistema a medio camino entre la privatización y el mantenimiento dentro del Presupuesto del Estado, y entre un sistema contributivo puro y uno solidario. Además de ello, se debe seguir fomentando la aportación a fondos de pensiones privados, especialmente los de empresa. También se debería poner coto a la abusiva utilización actual de las jubilaciones anticipadas como método de ajuste de plantillas por parte de las grandes empresas.

1.2. Asegurar la adecuada transmisión hacia los agentes económicos de las medidas de política monetaria y financiera dimanadas del BCE, previniendo a la vez los riesgos de las instituciones y mercados que componen el sistema financiero.

La transformación financiera con el horizonte de la UEM, es decir, con horizonte de competencia intensificada, tiene aún asignaturas pendientes. El Gobernador del Banco de España recordaba en su discurso de presentación del *Informe anual*, la necesidad de continuar en la línea de reducción de los costes operativos por parte de las instituciones, de mejorar la capacidad de gestión y de ponderar adecuadamente los riesgos en unas actividades crecientemente nuevas y externas. Todo ello supone reforzar las medidas de solvencia prudencial y continuar con la reorientación de la función supervisora del Banco de España.

1.3. Avanzar en el camino de la liberalización de precios y mercados.

El objetivo principal de todas las reformas estructurales que se han venido realizando, y que deberían proseguir y profundizarse en los

próximos años, es lograr unos mercados más eficientes y competitivos, de forma que mejore la asignación de los recursos, permita que los precios dejen de ser administrados y ejerzan adecuadamente su papel de "señales" de los ajustes y desajustes entre la oferta y la demanda, y se potencie el crecimiento y el empleo. Medidas tan importantes como las privatizaciones llevadas a cabo en los últimos 15 años, especialmente en los últimos cuatro, no tendrían mucho sentido si no producen los efectos anteriores. Ello requiere, además de privatizar, liberalizar. Pero en un mercado libre tienen que respetarse unas normas de funcionamiento que, en esencia, salvaguarden la igualdad de oportunidades para todos los que quieran participar en dichos mercados. Este papel de salvaguardar y vigilar que se cumplan las normas de la competencia corresponde al Estado, quien lo puede delegar en organismos reguladores independientes. El cambio en el papel que corresponde al Estado, desde ser un actor directo y predominante en la producción de bienes y servicios en sectores básicos a ser el guardián de la competencia, es uno de los cambios más trascendentales que está experimentando el modelo económico imperante en Europa desde la segunda guerra mundial. Por ello, la política de la competencia debe pasar a ser uno de los instrumentos básicos de la política económica.

La categoría y dimensión actual de los órganos que se encargan de esta política (Servicio de la Competencia, que es una Subdirección General del Ministerio de Economía y Hacienda, y Tribunal de Defensa de la Competencia, organismo independiente encuadrado en el mismo Ministerio) tal vez no sean suficientes para este nuevo papel. La mayoría de expertos en estos temas consideran que sería conveniente la unificación de los dos organismos en uno mucho más potente, reforzado en recursos humanos y materiales, con más funciones (por ejemplo, la vigilancia de los efectos sobre la competencia de las ayudas públicas) e independiente funcionalmente del Gobierno.

Con todo, como reconocen todos los expertos y los organismos internacionales, el impulso dado en esta última legislatura a la liberalización de sectores y mercados de productos se considera muy importante. Ello ha sido consecuencia, sin duda, de la orientación liberal del Gobierno actualmente en funciones, pero

también de la necesidad de trasponer las directivas europeas que desarrollan el Mercado Único. Aunque, en algunos casos, las liberalizaciones llevadas a cabo han sido más rápidas o intensas de lo que establecían las directivas.

En el ámbito de las *telecomunicaciones*, los avances han sido grandes, aunque falta por liberalizar el servicio más usado por los consumidores, las llamadas locales. El proceso de entrada de más operadores debe acelerarse y abarataarse, pues hasta ahora se ha seguido una política muy limitada y con costes muy elevados para los nuevos operadores. En todo caso, hay que asegurar que el organismo regulador, la CMT, cumpla sin obstáculos ni injerencias su papel. Uno de los aspectos que el Gobierno debería fomentar, por ser de gran importancia para el desarrollo del país, es la extensión en cantidad y calidad de las redes, cuya situación actual parece ser un cuello de botella para el desarrollo de las nuevas tecnologías y mercados de la información.

En el *mercado eléctrico*, la liberalización en España va por delante de la mayoría de países de la UE, aunque justo es reconocer el retraso de los demás. Siguiendo las medidas tomadas en abril último para luchar contra la inflación, se deberían acortar los plazos para que todos los consumidores, y no sólo los grandes, pudieran elegir suministrador. En todo caso, hay aspectos importantes por resolver en paralelo y como parte de la liberalización: hay que eliminar los actuales subsidios cruzados, a través de la política de precios, de unos usuarios (los domésticos) a otros (las grandes empresas o sectores de consumo intensivo); el sector está muy concentrado (las dos principales empresas copan el 80 por 100 del mercado), por lo que habría que tomar medidas que facilitaran la entrada de nuevos operadores; las competencias asignadas al organismo regulador –la Comisión Nacional de la Energía– no son suficientes y habría que ampliarlas.

El sector de *hidrocarburos* es quizás el que se encuentra más retrasado en la liberalización, especialmente el sector del gas. Éste, a pesar de su teórica liberalización, sigue teniendo de hecho rasgos monopolísticos. También hay que avanzar en el sector de distribución de combustibles y carburantes. Hay que ampliar el número de estaciones de servicio, que en España es de

los más bajos de Europa en términos relativos, modificar el sistema de relaciones entre las petroleras y las estaciones de bandera, dando más libertad a estas últimas para fijar precios, y limitar el poder actual de las tres petroleras dominantes en la compañía de transporte y almacenamiento –CLH– para que puedan entrar otros operadores con más facilidad.

Un sector donde se ha avanzado poco es en el de la *distribución al por menor*. En algunos casos, se han dado pasos atrás respecto a la situación anterior. Sigue habiendo restricciones a la libertad de horarios, lo que perjudica la contención de los precios y la creación de empleo. También hay restricciones para la apertura de farmacias y de grandes superficies de distribución, cuya competencia pertenece a las comunidades autónomas. Los procesos para abrir nuevos puntos de venta chocan con numerosas regulaciones burocráticas y la lentitud de las decisiones administrativas.

Tampoco se ha avanzado mucho en los temas del *suelo* y del *agua*. En este último caso, se han proyectado obras ambiciosas para trasvasar recursos entre distintas cuencas hidrológicas, pero su concreción es problemática. Además, antes de embarcarse en grandes y costosas obras, deberían tomarse medidas para ahorrar agua, ya que actualmente, debido a su bajo precio, existen notables desperdicios, tanto para usos urbanos como, sobre todo, para usos agrícolas. En cuanto al suelo, persiste, a pesar de la nueva Ley aprobada en esta legislatura, la lentitud y discrecionalidad de las autoridades municipales para poner en oferta nuevo suelo urbanizable. El problema fundamental con que se topan las reformas en este campo es que el suelo y la construcción constituyen una de las fuentes de financiación más importantes de los municipios, por lo que será difícil que éstos acepten modificaciones sustanciales sin resolver antes el tema de la financiación. Una propuesta a considerar podría ser la disminución de las actuales desgravaciones fiscales a la inversión en vivienda en el IRPF, una vez que la reducción de los tipos de interés han abaratado el precio total de la misma, incluida su financiación, de forma que los mayores ingresos que obtendría el Estado por IRPF los pudiese transferir a los municipios en compensación de la menor recaudación de éstos por proyectos urbanísticos. La

eliminación o reducción de las ayudas fiscales a la inversión en vivienda propia también contribuiría a hacer más atractiva la opción del alquiler, lo que, junto a una flexibilización de la actual Ley de Arrendamientos Urbanos, reactivaría el mercado de alquiler, uno de los más estrechos entre los países de la UE. Esto último facilitaría, a su vez, la movilidad geográfica de los trabajadores.

2. Estimular el crecimiento y la creación de empleo

El segundo gran escenario en que la política económica del futuro inmediato debe discurrir es el de propiciar una senda de crecimiento sostenido que eleve el crecimiento potencial, no inflacionista, de la economía española.

Como antes se dijo, esta pretensión genérica se concreta en dos exigencias básicas: aumentar el nivel de ocupación y elevar, al mismo tiempo, la productividad aparente del factor trabajo.

El primer extremo parece tener mucho que ver con la continuidad del proceso de reforma del mercado de trabajo. A pesar de la rápida reducción de la tasa de paro durante los últimos años, no puede decirse que el mercado laboral español sea ni eficiente ni justo. El empleo ha aumentado fuertemente, como consecuencia del crecimiento del PIB, de la flexibilización del mercado laboral llevada a cabo en las reformas de 1994 y 1997, y de la moderación de los costes laborales, fruto ésta última de un cambio de estrategia sindical, de la disminución selectiva de las cotizaciones sociales y de la sustitución progresiva de trabajadores antiguos y caros, con contratos indefinidos excesivamente protegidos, por jóvenes con salarios bajos y contratos temporales sin coste de despido. No obstante, el marco institucional del mercado de trabajo español está generando ineficiencias que pueden pagarse muy caras a medio y largo plazo. El problema fundamental proviene de la excesiva segmentación provocada, por un lado, por la división entre asalariados con contratos indefinidos (dos tercios), protegidos por elevados costes de despido, y asalariados con contratos temporales (un tercio), sujetos a una cada vez más rápida rotación y con salarios bajos, y, por otro lado, por la existencia de un número excesivo de formas y tipos de con-

tratos dentro de cada segmento, cada uno con distinto régimen de cotizaciones sociales, lo que crea desigualdades competitivas entre empresas.

Esta segmentación provoca numerosos efectos negativos: disminuye la productividad tanto de los trabajadores con contrato indefinido como de los temporales —en el primer caso, por la excesiva protección ante el despido y, en el segundo, por la escasa esperanza de seguir y progresar en la empresa—; las empresas no dedican recursos a la formación de sus trabajadores temporales (tampoco dedican muchos, por cierto, a los trabajadores indefinidos), lo que también redundará en una baja productividad a corto y medio plazo; dificulta la renovación sana y normal de las plantillas y reduce los estímulos de los trabajadores para moverse de un empleo a otro; ello, unido a la alta tasa de paro existente se traduce en pocas oportunidades para los parados y provoca la aparición de un elevado paro de larga duración; por último, la baja productividad se traduce a la larga en bajos niveles salariales.

La reforma de 1997 buscó, entre sus objetivos prioritarios, reducir la segmentación, pero, con la perspectiva temporal de los casi tres años transcurridos, puede decirse que no lo ha conseguido. La reforma creó un nuevo tipo de contrato indefinido, con menores indemnizaciones por despido e incentivado en sus primeros años por reducciones en las cuotas a la Seguridad Social. Ciertamente, las empresas lo están utilizando profusamente, pero, a pesar de ello, el porcentaje de asalariados con contrato temporal sigue estando por encima del 33 por 100, tasa inédita a nivel internacional y prácticamente igual a la existente con anterioridad a la reforma, lo que quiere decir que los ritmos de crecimiento del empleo indefinido y el temporal están siendo parejos. Los numerosos contratos acogidos a la nueva figura no han servido mucho más que para sustituir las bajas por jubilaciones o despidos de trabajadores con los antiguos contratos indefinidos. Por otro lado, las reducciones de las cotizaciones sociales están costando muy caras al Estado (unos 250.000 millones de pesetas en cada uno de los años 1998 y 1999).

Puede decirse, por tanto, que la última reforma laboral, como las anteriores, ha supuesto un paso en la dirección de reducir la excesiva

protección del empleo heredada del antiguo régimen político, pero falta mucho camino que recorrer para llegar a tener un mercado laboral flexible que se adapte a las nuevas exigencias de la globalización de los mercados y de la pertenencia a la UEM, y que promueva la creación de empleo, estimule la productividad de los trabajadores y aumente su capacitación profesional. Las líneas básicas de las reformas pendientes tendrían que centrarse en los siguientes puntos:

1) Finalización de la relación laboral. Hay que reducir el coste del despido y simplificar el procedimiento, eliminando la autorización administrativa y reduciendo la excesiva judicialización actual. El coste del despido, incluso el de los nuevos contratos surgidos de la última reforma, sigue siendo de los más caros de Europa, que, a su vez, son de los más caros del mundo. La protección de los trabajadores debe quedar confiada a las prestaciones por desempleo, sin que constituya una rémora para la competitividad de las empresas.

2) Paralelamente, se debe poner orden en la abusiva utilización actual de los contratos a plazo fijo, limitándolos a los fines objetivos y causales para los que tienen razón de existir. Si se reducen los costes del despido de los contratos indefinidos, los empresarios no tendrán dificultad en utilizar estos últimos como la forma normal de contratación.

3) El sistema de negociación colectiva actual, basado fundamentalmente en los acuerdos sectoriales o provinciales, fijando condiciones de igualdad para todas las empresas y trabajadores, no parece el más adecuado. Hay que acercarlo mucho más al nivel de cada empresa para que sean los parámetros en los que ésta se desenvuelve los que se tengan en cuenta a la hora de fijar los salarios y condiciones laborales. Ello debería traducirse en una mayor diferenciación también por regiones, teniendo en cuenta sus especificidades, entre ellas, las muy distintas tasas de paro.

4) Habría que revisar también el sistema de protección por desempleo, incluyendo el PER, de forma que, manteniendo una efectiva protección frente a la eventualidad de quedar parado, no se convierta en un desincentivo para la búsqueda activa de empleo. En este sentido, es preferible un sistema generoso en el nivel de

la prestación, pero de corta duración, que uno de bajas prestaciones y de larga duración, como es el caso actualmente.

5) De forma complementaria a estas reformas, habría que contemplar otras que, junto a ellas, reforzarían el potencial de creación de empleo: la reforma del sistema de cotizaciones sociales, incluyendo una rebaja de las mismas, aunque sea temporalmente; la potenciación de los servicios públicos de empleo (INEM); el replanteamiento de las políticas activas, fundamentalmente de la formación profesional y ocupacional, que parece no acaban de consolidarse de manera eficiente; medidas para fomentar la movilidad geográfica; desarrollo de vínculos entre el mundo de la empresa y el de la educación.

En suma, todas las reformas realizadas hasta ahora en la línea de dotar de más flexibilidad al mercado laboral y reducir la excesiva protección del empleo y de las condiciones laborales heredadas de anteriores modelos políticos o económicos, aunque insuficientes, han probado su eficacia, así como la reducción de los costes derivados de las cargas sociales. Esto nos indica el camino a seguir para eliminar la lacra del paro y para acercar el nivel de renta español al de los países punteros de la Unión Europea.

Si las reformas adicionales del mercado de trabajo pueden contribuir a la generación de empleo, el segundo gran ingrediente del crecimiento económico es la mejora de la productividad de los factores. Mejorar la productividad obliga a elevar el proceso de acumulación de capital, pero no de cualquier forma ni en cualquier tipo de activos. Se nos ocurren, en este contexto, tres exigencias claves:

1. Estimular la generación de ahorro interno como vía de financiación no inflacionista del proceso de capitalización de la economía sin desequilibrios externos.

Como es bien sabido, la tasa de ahorro global de la economía española se ha estabilizado en 1995, y apunta ya una ligera tendencia decreciente que es mucho más acentuada en su componente de ahorro familiar. Ciertamente, la tasa de ahorro personal está en íntima relación con el nivel de renta disponible y con la rentabilidad real. Ambas variables, en su evolución

positiva, influirán en los deseos de ahorrar de los españoles, pero es importante que el sistema impositivo mejore su diseño en un doble sentido: debe *favorecer* el ahorro frente al consumo (justamente lo contrario que parece haberse derivado de la aplicación del sistema de retenciones tras la reforma del IRPF en 1999) y, adicionalmente, debe ser *neutral* respecto a las diferentes materializaciones en activos financieros que puede adoptar.

2. El gasto público debe reorientarse hacia la creación de *infraestructuras*. En este sentido, la reducción de los gastos de administración general y de subvenciones y gastos fiscales es una condición imprescindible para evitar que el aumento en las necesarias infraestructuras tenga que ir acompañado de elevación en el nivel del gasto global.

En los últimos años, el gasto en infraestructuras ha sido una partida utilizada para reducir el déficit. Pero se impone una mayor dotación presupuestaria, que debería provenir de la reducción de otros gastos, como se mencionó anteriormente. En todo caso, en estos momentos parece prioritario dedicar los recursos liberados en otras áreas de gasto, o provenientes de la reducción del fraude, a este fin y al de educación, frente a la posibilidad de reducir más los impuestos. La presión fiscal española es notablemente inferior a la media de la UE (la prioridad fiscal no está en reducir la presión fiscal global, sino en mejorar su distribución), mientras que su dotación de capital humano y físico público es muy inferior. En tanto que país periférico, las infraestructuras en comunicaciones son esenciales para España. Habría que volver a situar la inversión pública en torno al 5 por 100 del PIB.

El conjunto de subvenciones, desgravaciones y exenciones debería fijarse una meta cuantitativa que permitiera reducir en pocos años su nivel, situándolo en un 1 por 100 del PIB.

3. Finalmente, la sociedad, y aquí se precisa tanto actuación pública como privada, debe avanzar en la reducción de dos carencias básicas que condicionan el crecimiento potencial de la economía española: el capital humano y el capital tecnológico.

Recordemos que el *stock* de capital huma-

no se sitúa en España en torno al 65 por 100 de la media de la Unión Europea, y el de capital tecnológico sobre el 45 por 100 de su promedio europeo. Ambas *ratios* nos indican una situación muy por debajo de los valores que nos corresponderían a la luz de nuestro nivel relativo de desarrollo, que, como ya hemos indicado, se sitúa en torno al 82 por 100 en términos de renta por habitante.

Capital humano y tecnológico que reclaman financiación privada, pero también, en forma ineludible, actuaciones públicas. En este sentido, el recién aprobado Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica para el periodo 2000–2003 están seguramente en el buen camino.

En el tema *educativo*, el trecho por recorrer se nos antoja mucho más amplio y arduo. Desde el punto de vista de la creación de empleo, de poco serviría reducir el coste del factor trabajo o flexibilizar el uso del mismo si no se capacita a la población actualmente inactiva o parada para satisfacer la demanda de trabajo de las empresas. Por ello, la educación, en sentido amplio, incluyendo la formación profesional, es una herramienta fundamental. Todos los niveles educativos necesitan hoy de reformas y de más recursos:

1) La educación secundaria (ESO) necesita más recursos para llevar a la práctica la LOGSE, u otro marco educativo similar, con mejores resultados.

2) Hay que crear una formación profesional de prestigio, donde no vayan a parar los jóvenes que no han logrado pasar al Bachillerato, sino que sea necesario haber superado la ESO con el mismo nivel que los que optan por él. Para los que no hayan aprobado la ESO debería crearse una formación ocupacional. De la formación profesional se debería poder pasar a la enseñanza universitaria de grado medio. Se trata, en definitiva, de ofrecer alternativas atractivas a los jóvenes, distintas de la Universidad, pero que no les cierre el acceso a ésta, y de ca-

pacitarles con una formación más apropiada a las necesidades de oficiales y técnicos de las empresas.

3) Mejorar el nivel y calidad de la enseñanza universitaria, adecuando sus contenidos a las necesidades de la sociedad, de forma que se facilite la inserción de los titulados universitarios en el mundo laboral.

* * *

No se pretende, obviamente, con el repaso de cuestiones reflejado en las páginas anteriores haber agotado la “agenda” de la política económica para la próxima legislatura. Existen muchos aspectos que habría que considerar detalladamente, y otros que no aparecen expresamente citados en este trabajo, aunque sus exigencias están diluidas en los temas que han sido ya planteados. Tal es el caso de una política distributiva que parece indispensable a la vista de las disparidades de rentas y patrimonio de la población española. Pero se piensa que unos servicios públicos eficientemente prestados, en educación y en sanidad, un sistema fiscal más equilibrado en el reparto de la carga tributaria, un sistema de subsidios de jubilación y de paro en las líneas indicadas, junto con una política pública que propicie la creación de empleo más estable y menos precario, contribuirían de forma muy decisiva a mejorar la perspectiva distributiva de la economía española.

Como se ve, una amplia tarea para una nueva legislatura, sobre cuya conformación política los ciudadanos españoles debaten con curiosidad y esperanza en estos días de confrontación electoral.

NOTAS

(*) Director General.

(**) Director del Gabinete de Coyuntura de la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS).

DE RESTRICCIONES DE VARIOS GRADOS: EL CASO DEL SECTOR EXTERIOR ESPAÑOL

Jaime Requeijo(*)

1. De la restricción exterior de primer grado

Tradicionalmente, la restricción exterior ha planeado sobre la economía española: la situación de las cuentas exteriores ha limitado el crecimiento porque los desequilibrios de la cuenta corriente han obligado a efectuar ajustes exteriores que suponían frenar el ritmo de expansión global.

¿Por qué ha ocurrido siempre así? Al menos por tres razones: por la protección exterior de la economía española; porque, por lo general, el crecimiento se ha apoyado sobre la demanda interna; y porque la inflación ha marcado la evolución de la economía. Las tres están, además, interrelacionadas.

Es bien conocido el palmarés proteccionista de la economía española, que culminó con el delirio autárquico de 1939-1959. Y, probablemente, también son conocidas las consecuencias de esa protección, consecuencias que, sin embargo, conviene recordar. La primera de ellas es que las empresas se acostumbran a producir para el mercado interior, mercado que se les ha reservado por medio de múltiples, y a veces complicados, expedientes protectores. Resultado: que, limitadas por el tamaño del mercado, y sin posibilidad de alcanzar economías de escala, sus costes de producción son elevados y, por tanto, los precios finales; y que, operando en mercados escasamente competidos y sin apenas comunicación con los internacionales, la evolución tecnológica es muy lenta y lentísima la adaptación a las pautas globales de demanda. Y todo ello, más un hecho simple –que toda protección a la importación es un gravamen que recae sobre la exportación– hace que el insuficiente crecimiento de la exportación constituya una característica dominante del sector exterior español. La exportación no ha preocupado

demasiado a las empresas españolas durante largos períodos –en realidad hasta hace poco– porque producían para el mercado interno y sólo miraban al exterior en momentos en que la pulsación interna era baja; y, una vez abierta la economía, apertura que sólo se produce al incorporarnos a las Comunidades Europeas, y en especial, al finalizar el período transitorio, la exportación no crece al ritmo necesario porque la capacidad de exportación es baja por razones de tamaño, tecnología y presencia exterior. Se exceptúan, naturalmente, las grandes multinacionales que se asientan en nuestro país y que caracterizan, en especial, al sector del automóvil.

Aunque sobre las razones del crecimiento a largo plazo el pensamiento económico vigente pueda diferir, existe una idea comúnmente aceptada sobre la causa primera del crecimiento a corto plazo: ese crecimiento depende de la tensión de la demanda global, compuesta por el consumo, la inversión y el saldo neto exterior (exportaciones de bienes y servicios menos importaciones de bienes y servicios). Es decir, es posible crecer apoyándose en la evolución de todas las variables o, si el saldo neto exterior actúa como rémora –es negativo y resta capacidad de crecimiento– en la evolución de la demanda interna, en la que el consumo predomina largamente sobre la inversión.

La baja capacidad de exportación de bienes ha dado lugar a que, en España, la demanda interna haya sido, por lo general, el motor del crecimiento, y ello pese a que la exportación de servicios ha mostrado siempre un valor muy superior a la importación, gracias al turismo. Ahora bien, una economía que crece a impulsos de la demanda interna –del consumo, sobre todo– genera dos problemas que afectan a la estabilidad externa e interna. Acentúa, de un lado, la propensión a importar y facilita la apari-

ción de déficit corrientes, que requerirán de operaciones de ajuste; y refuerza la aparición de presiones inflacionistas, que minarán la capacidad de competencia de la oferta exportable y forzarán ese ajuste.

La inflación ha constituido la Némesis de la economía española por dos razones añadidas. La primera de ellas es la incontinencia fiscal, es decir, la recurrencia del déficit público. Desde 1976 el déficit se ha instalado en la economía española y sólo ha empezado a recortarse, con decisión, a partir de 1996, entre otras razones porque reducirlo era requisito indispensable para incorporarse a la Unión Monetaria, lo mismo que la consolidación fiscal constituye requisito fundamental para permanecer en ella. Y los déficit públicos, en la medida en que dilatan la demanda agregada, presionan al alza el nivel de precios. La segunda es la rigidez de muchos de los mercados, empezando por el laboral. El conjunto de normas que regulan los mercados laborales facilitan la inflación de costes pero no son sólo estos mercados los que presentan sustanciales rigideces: aún ahora, cuando las directivas comunitarias han empezado a insuflar competencia en muchos mercados monopolizados —léase energía, telecomunicaciones y transportes— el mercado del suelo sigue siendo un notable generador de inflación, al igual que varios de los mercados de servicios no comercializables internacionalmente.

Por esas tres razones, el déficit comercial exterior viene siendo, en nuestro país, procíclico: se produce siempre pero crece con rapidez cuando el ritmo de expansión de la economía se acentúa y se modera cuando las tasas de crecimiento caen: situación que, sin duda, deriva de las elasticidades renta y precio de las funciones de importación y exportación⁽¹⁾ y que puede observarse en el gráfico 1.

Ese gráfico muestra, de un lado, el crecimiento real de la economía en el período 1985–1998 y, del otro, algunos saldos de la Balanza de Pagos Española en porcentaje del PIB. El período elegido corresponde, como es sabido, al de la gran apertura de la economía española, período en el que, desde el ángulo del sector exterior, se aprecian los siguientes rasgos.

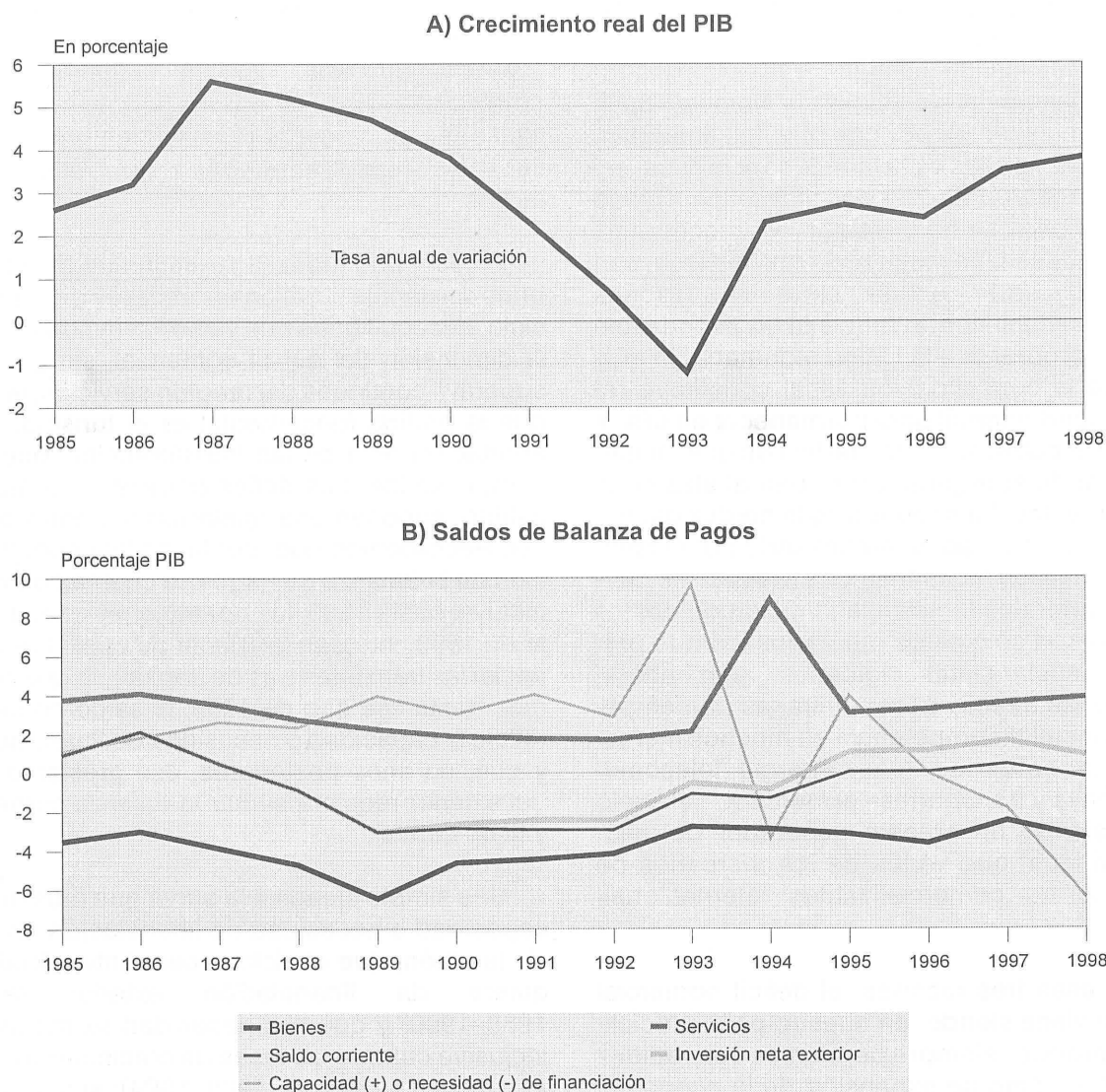
En primer lugar, la relación estrecha entre

ritmo de crecimiento y déficit comercial: el déficit, como ya hemos señalado, se agranda tan pronto como la economía cobra impulso. Cierzo es que el nivel del déficit comercial parece algo mayor en la fase expansiva inicial (1985–1990) que en la más próxima (1996–1998) pero es pronto para extraer conclusiones, puesto que la relación entre las dos variables viene emborronada por múltiples retardos.

En segundo lugar, la aparición de desequilibrios corrientes también en las fases de alza del ciclo, desequilibrios que vienen provocados por la dimensión del déficit comercial, sin que los superávit continuos del renglón servicios, en los que la partida fundamental es el turismo, o la aportación neta de las transferencias, puedan compensarlos. Los déficit corrientes, como es sabido, suponen una apelación al ahorro exterior. Recordemos que, por la distinta configuración de la Balanza de Pagos, la cuenta corriente incluye, hasta 1989, las operaciones que, a partir de 1990, integran la cuenta de capital (en especial las transferencias de capital), lo que hace que, hasta ese año de 1989, el saldo corriente refleje la capacidad o necesidad de financiación y que, en años posteriores, ese préstamo a/o del exterior requiera sumar la balanza corriente y la de capital.

Una simple ojeada a la curva que muestra la capacidad o necesidad de financiación revelará, también, que el ciclo ascendente inicial requiere de financiación exterior (años 1988–1990) y que esa necesidad se mantiene inclusive cuando las tasas de crecimiento caen y se tornan negativas (1989–1994); algo que no sucede en la siguiente recuperación, la iniciada en 1995, puesto que, en esos años, el saldo correspondiente es positivo. La explicación, por lo demás apresurada, puede basarse en los siguientes dos factores. Primero, que la creciente estabilidad económica, alcanzada en el período 1996–1998, ha permitido mantener la competitividad —precio de la oferta exportable española y, por tanto, ha contribuido a reforzar la situación de la cuenta corriente. Segundo, que, a partir de 1991, los flujos entre España y las instituciones comunitarias europeas comenzaron a mostrar superávit crecientes —en especial las transferencias de capital, por el juego del Fondo de Cohesión— lo que ha reforzado, sustancialmente, la situación de las cuentas exteriores españolas.

GRÁFICO 1



Fuente: Banco de España.

Por situación relativa, o mejor dicho por atraso relativo, la economía española ha sido siempre receptora neta de inversión directa exterior: las empresas extranjeras invertían en España, mucho más de lo que las empresas españolas invertían en el resto del mundo. Como puede advertirse en el gráfico, la situación cambió en 1994 y, con la breve reversión de 1995, ha continuado hasta el momento. Es, como es bien sabido, el reflejo de la internacionalización de la empresa española que ha dado lugar a que, desde 1996 a 1998, la inversión directa exterior haya superado los 6 billones

de pesetas, concentrándose en países iberoamericanos, receptores del 52 por 100 de esa cifra. Esa variación que, en términos de Balanza de Pagos, debilita la cuenta financiera deberá, en el futuro, reforzar las rúbricas de rentas de la cuenta corriente.

La debilidad de la cuenta corriente y la necesidad de apelar al ahorro exterior ha dado lugar a presiones sobre la moneda que, en el período considerado, no pudieron ser calmadas ni siquiera por la pertenencia al Sistema Monetario Europeo, a cuyo mecanismo de cambios

CUADRO 1
 CRECIMIENTO REAL DEL PIB Y APORTACIÓN AL CRECIMIENTO
 DE LA DEMANDA NACIONAL Y DEL SALDO NETO EXTERIOR

Año	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PIB.....	2,6	3,2	5,6	5,2	4,7	3,7	2,3	0,7	-1,2	2,3	2,7	2,4	3,5	3,8
Demanda nacional.....	3,3	5,1	7,9	7,1	7,9	5,0	3,0	1,1	-4,5	1,4	3,3	1,7	3,0	5,0
Saldo neto exterior.....	-0,7	-1,9	-2,3	-1,9	-3,2	-1,3	-0,8	-0,4	3,4	0,9	-0,6	0,7	0,5	-1,2

se incorporó la peseta en 1990. Es bien sabido que, a consecuencia de las tormentas cambiarias de 1992-1993, la moneda experimentó cuatro devaluaciones y que el "efecto tequila" de 1994 -la crisis mejicana que debilitó el dólar- terminó por obligar a una nueva devaluación, pese a que, por entonces, el Sistema Monetario Europeo había quedado desnaturalizado al ampliarse las bandas hasta ± 15 por 100. Devaluaciones todas ellas que, independientemente de sus efectos nocivos, restauraban la competitividad-precio de la exportación española y ayudaban a reequilibrar la cuenta corriente.

2. A la restricción de segundo grado

Sin embargo, y desde el 1 de enero de 1999, la situación ha cambiado radicalmente porque, al integrarse la economía española en la Unión Monetaria Europea, su moneda ya no es la peseta sino el euro y la política monetaria y cambiaria se han desnacionalizado: es el Sistema Europeo de Bancos Centrales el que fija los tipos de interés, mientras que la política cambiaria corresponde al Consejo. ¿Qué significa la nueva situación? Significa, pura y simplemente, que, desde la óptica del sector exterior, el tipo de cambio ha dejado de ser un instrumento de ajuste, en un doble sentido: frente a los otros diez países, que forman el Eurosistema, no hay tipo de cambio porque la moneda es única; frente a países terceros, el cambio no vendrá determinado por la posición cíclica española o por su déficit exterior sino por la reacción de los mercados frente al Eurosistema. Lo cual desplaza el ajuste español desde el tipo de cambio a otras variables, entre las que cuenta, especialmente, el ritmo de inflación: si la inflación española supera a la de sus socios, la competitividad-precio se resentirá y la balanza comercial también. Es lo que, en buena medida, ha ocurrido en 1999: la inflación española ha superado en un punto a la media de la Unión Monetaria (2,8 por 100 y 1,7 por 100 en

índice armonizado), entre otras razones porque su crecimiento también ha sido superior (3,7 por 100 y 2,1 por 100), lo que ha dado lugar a una dilatación del déficit comercial, que rondará el 5 por 100 del PIB, y a una necesidad de financiación exterior que oscilará alrededor del 1 por 100 del PIB(2).

Naturalmente, la incorporación al Euro presenta una ventaja innegable también desde el punto de vista del sector exterior: difumina la restricción exterior, en la medida en que los desequilibrios de Balanzas de Pagos de España no pueden dar lugar a presiones contra su moneda y a operaciones de ajuste exterior, puesto que la moneda es común y su tipo de cambio obedece a razones que afectan al conjunto de la Unión Monetaria. En concreto, la depreciación del euro frente al dólar, una depreciación que ha supuesto una pérdida del 17 por 100 de principios de enero de 1999 a finales de enero de 2000, no tiene nada que ver con el comportamiento de la economía española y mucho con el diferencial de intereses que separa al dólar del euro(3). Lo cual no significa que el déficit exterior no produzca efectos y no deba ser corregido; significa, tan sólo, que la presión ejercida por los mercados financieros sobre la peseta, presión que obligaba a efectuar, de golpe, operaciones estabilizadoras, ya no se sufre. En suma, que se cuenta con un plazo más amplio para llevar a cabo el ajuste que el propio crecimiento requiere, tal y como se desprende del cuadro 1.

Como ya se ha dicho, al comienzo de este trabajo, el saldo neto exterior es un componente de la demanda global y, por tanto, un elemento de impulsión o freno del crecimiento: impulsión cuando es positivo (años 93, 94, 96 y 97), freno cuando es negativo (resto de la serie). Para evitar errores, recuérdese, de todos modos, que el saldo neto exterior incluye sólo las exportaciones e importaciones de bienes y servicios -es decir, parte de la cuenta corriente- y excluye las rentas y transferencias co-

rrientes. Quiere ello decir que ese saldo puede restar capacidad de crecimiento –ser negativo– sin que exista desequilibrio corriente porque, dando por sentado que las rentas muestran siempre valores negativos, el superávit de transferencias corrientes haya permitido financiar ambos déficit. Y recuérdese, también, que la repetida necesidad de financiación (la apelación continuada al ahorro exterior) no obliga ya a lanzar bruscas operaciones estabilizadoras. De lo que se trata, pues, es de analizar cómo puede el sector exterior apoyar el crecimiento o, por lo menos, no debilitarlo; un tema que nos remite, directamente, a los flujos de importación y exportación.

España es, ya, una economía muy abierta puesto que el coeficiente de apertura (suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios sobre producto total) rondará, en 1999, el 60 por 100. Hay que suponer, por tanto, que las importaciones, especialmente las de bienes, seguirán pulsando con fuerza dado que la producción depende, en buena medida, de la importación; que la transparencia de los mercados, debida al euro, acentuará la propensión a importar, y que la integración de los mercados mundiales elevará aún más los valores de las elasticidades renta y precio de las funciones de importación. La solución deberá venir, por tanto, del lado de la exportación.

El sector servicios (turismo) ha sido, siempre, el gran financiador de la cuenta corriente española y los ingresos correspondientes han alcanzado, en los últimos años, valores sorprendentes. Pero el turismo no puede convertirse en el único dinamizador de la economía española, de su capacidad de crecimiento, porque esa dependencia constituiría un riesgo difícilmente aceptable para un país que aspira a crecer de forma sostenida y, además, a hacerlo a mayor ritmo que la media de la Unión Europea, con objeto de lograr la convergencia real. Es preciso que la exportación de bienes colabore, decisivamente, al logro de ese objetivo.

Ganar cuota de exportación de bienes en los mercados mundiales supone aumentar la competitividad de las empresas pero esa competitividad no depende sólo de los precios. Los precios cuentan, lo que quiere decir que la evolución de los distintos índices de precios –el IPC es, en este caso, un mal indicador porque refleja la evolución de los precios de una cesta

media de bienes y servicios adquiridos por las familias españolas, cesta que incorpora múltiples servicios no comercializables internacionalmente– pero cuentan, además, otros elementos: la composición de la oferta exportable, la presencia directa en los mercados y la capacidad de adaptar esa oferta a unas pautas de demanda que, en la actualidad, tienden a modificarse con rapidez.

Si la exportación no incluye una proporción sustancial de los productos calificados de demanda fuerte –o, lo que es lo mismo, de alta elasticidad renta de la función de exportación– la posibilidad de que la exportación crezca será menor que si el grueso de la exportación comprende productos de demanda fuerte; sin presencia directa en los mercados a los que se exporta ni los servicios post-venta serán los adecuados ni la competencia, nacional e internacional, podrá calibrarse adecuadamente; si la oferta exportable no sigue, en los diferentes mercados, los cambios de demanda, la cuota de muchos de ellos experimentará altibajos significativos.

Naturalmente, corresponde a las empresas el esfuerzo fundamental, esfuerzo que requiere entender que su mercado no es el nacional sino el mundial y, muy especialmente, el de la Unión Monetaria. Pero hay tres aspectos que competen a las Administraciones Públicas y que facilitarán el esfuerzo empresarial. El primero de ellos es reforzar la estabilidad macroeconómica por medio de la consolidación fiscal, de un lado, y de la liberalización de mercados, del otro. Porque la estabilidad macroeconómica –reducida inflación y reducidos intereses– es la que ayuda a mantener la competitividad-precio y la que potencia la inversión. El segundo de ellos consiste en facilitar la innovación tecnológica, innovación de productos y procesos que resulta vital para que la composición de la oferta exportable se adapte a las pautas de demanda; el apoyo puede revestir múltiples formas y, entre ellas, cuentan las ayudas fiscales. El tercero consiste en apoyar la internacionalización de las empresas en su más amplia acepción: para que puedan deslocalizar parte de su producción, para aumentar su tamaño y para adecuarse mejor a las características de los diferentes mercados.

Las recetas, como puede verse, son simples aunque su aplicación pueda ser mucho

más compleja. Pero el camino no puede ser otro si se desea que el sector exterior impulse el crecimiento en lugar de frenarlo.

NOTAS

(*) Catedrático de Estructura Económica (UNED y CUNEF).

(1) Sobre este punto, véase Ana Buisán y Esther Gordo: "El sector exterior en España", Estudios Económicos del Banco de España nº 60, 1997, parte III.

(2) Datos provisionales del Banco de España.

(3) Recuérdesse que nos movemos en un entorno de tipos de cambio flexibles y que, por tanto, son los mercados los que determinan el precio relativo de las principales monedas.

El sector exterior en España ha experimentado una evolución muy peculiar en los últimos años. Tras un período de crecimiento sostenido en los años ochenta y noventa, se ha producido un giro radical a la baja a partir de 1995. Este fenómeno se ha explicado por un conjunto de factores que han actuado de forma conjunta, afectando tanto a la demanda exterior como a la oferta interna. En particular, el fortalecimiento del dólar y el debilitamiento del euro han reducido significativamente la competitividad de los productos españoles en el mercado internacional. Además, el aumento de la capacidad productiva interna ha generado una mayor oferta de bienes y servicios, lo que ha contribuido a la caída de las exportaciones.

En consecuencia, el sector exterior ha pasado de ser un motor de crecimiento a un freno del mismo. Este hecho plantea importantes retos para la política económica española, que deberá buscar formas de mejorar la competitividad y diversificar la estructura productiva. En particular, será necesario implementar medidas que permitan reducir los costes de producción y aumentar la calidad de los productos, así como fomentar el comercio exterior y atraer inversión extranjera directa. Solo de esta manera se podrá revertir la actual situación y volver a colocar al sector exterior en una posición de dinamismo y crecimiento.

El análisis de la evolución del sector exterior en España requiere un enfoque integral que considere tanto los aspectos económicos como los políticos. En particular, es necesario tener en cuenta el impacto de las políticas monetarias y fiscales de los principales socios comerciales, así como el papel de las instituciones internacionales en la configuración del entorno económico global. Además, es fundamental analizar el comportamiento de los precios relativos y el tipo de cambio, ya que estos factores son determinantes en la competitividad de los productos españoles. En este sentido, el estudio de la evolución del sector exterior en España debe ser un elemento clave para la formulación de una estrategia económica que permita superar los desafíos actuales y garantizar un crecimiento sostenible y equilibrado.

La evolución del sector exterior en España ha sido el resultado de una combinación de factores internos y externos. Por un lado, el aumento de la capacidad productiva interna ha generado una mayor oferta de bienes y servicios, lo que ha contribuido a la caída de las exportaciones. Por otro lado, el fortalecimiento del dólar y el debilitamiento del euro han reducido significativamente la competitividad de los productos españoles en el mercado internacional. Este fenómeno se ha explicado por un conjunto de factores que han actuado de forma conjunta, afectando tanto a la demanda exterior como a la oferta interna. En particular, el aumento de la capacidad productiva interna ha generado una mayor oferta de bienes y servicios, lo que ha contribuido a la caída de las exportaciones.

En consecuencia, el sector exterior ha pasado de ser un motor de crecimiento a un freno del mismo. Este hecho plantea importantes retos para la política económica española, que deberá buscar formas de mejorar la competitividad y diversificar la estructura productiva. En particular, será necesario implementar medidas que permitan reducir los costes de producción y aumentar la calidad de los productos, así como fomentar el comercio exterior y atraer inversión extranjera directa. Solo de esta manera se podrá revertir la actual situación y volver a colocar al sector exterior en una posición de dinamismo y crecimiento.

El análisis de la evolución del sector exterior en España requiere un enfoque integral que considere tanto los aspectos económicos como los políticos. En particular, es necesario tener en cuenta el impacto de las políticas monetarias y fiscales de los principales socios comerciales, así como el papel de las instituciones internacionales en la configuración del entorno económico global. Además, es fundamental analizar el comportamiento de los precios relativos y el tipo de cambio, ya que estos factores son determinantes en la competitividad de los productos españoles. En este sentido, el estudio de la evolución del sector exterior en España debe ser un elemento clave para la formulación de una estrategia económica que permita superar los desafíos actuales y garantizar un crecimiento sostenible y equilibrado.