

La política económica española desde la entrada en la Unión Monetaria.

Un análisis crítico,

de José Barea Tejeiro, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2006, 981 págs.

La entrada en la Unión Monetaria nos ha exigido alcanzar determinados objetivos económicos que han favorecido tanto nuestra integración en Europa como el saneamiento de la economía nacional. El cumplimiento de estos requisitos no hubiera sido posible sin la reorientación de la política económica llevada a cabo en los años noventa en nuestro país. El nuevo modelo de política económica puesto en práctica tuvo en cuenta, ante todo, la creciente estabilidad económica de España. Estabilidad de la sociedad y, en definitiva, estabilidad del Gobierno para llevar adelante su programa y negociar con las demás fuerzas políticas el grado de consenso necesario para todos los asuntos que lo requieran. De esta estabilidad política se toman las decisiones de reforma necesarias para la economía.

Como señala el profesor Barea en su libro, los instrumentos que han garantizado la estabilidad económica han sido una política fiscal exigente, encaminada a eliminar el déficit público y estricta en el cumplimiento de los Presupuestos del Estado. Una política monetaria rigurosa atenta a las señales de la política fiscal y con la vista fija en la estabilidad de los precios, que ha navegado prudentemente por una estrecha ruta de compromisos. Un amplio programa de reformas estructurales de variado contenido que han contribuido, en un primer momento, a reducir más rápidamente el déficit público y la inflación, y ahora siguen aportando nuevos impulsos al constante perfeccionamiento del mercado. El apoyo a la apertura de la economía española, reflejado en la creciente internacionalización de las empresas y las inversiones españolas y, por último, el constante diálogo social para aumentar la cantidad y calidad del empleo.

No se debe olvidar el funcionamiento tradicional de la Administración española, orientada hacia el proceso de producción en vez de hacia el producto, sin tener en cuenta los cánones de la eficiencia y la eficacia en los servicios públicos. La nueva organización debería realizarse en función de los requisitos que España tiene que alcanzar ante la unión Europea, agrupando en un mismo Ministerio todos los instrumentos necesarios para alcanzar un mismo objetivo. Esta necesidad de modernización implica la separación entre los órganos encargados de la elaboración de las políticas públicas y las unidades encargadas de producir los servicios colectivos. La elección de los bienes que deben producirse correría a cargo de las comunidades autónomas y los ayuntamientos, reduciendo así la estructura administrativa de los ministerios, y el método de producción sería el que minimice el coste.

Con la intención de mejorar la eficiencia y la eficacia del proceso de producción público, en los años noventa se llevó a cabo un proceso de privatizaciones y liberalización de mercados que ha introducido mayor competencia en nuestra economía, con sus consiguientes efectos positivos sobre la eficiencia empresarial y ganancias de bienestar para los consumidores, en términos de menores precios y mayor calidad y variedad de los bienes ofertados. Al mismo tiempo, los ingresos procedentes de estas ventas han permitido sanear empresas deficitarias, acometer el pago de jubilaciones comprometidas con trabajadores afectados por la reconversión o cancelar deuda histórica contraída por el antiguo INI. Finalmente, las privatizaciones acometidas en los últimos años han favorecido la aparición de un capitalismo popular, con los efectos positivos que ello conlleva de configuración de una cultura financiera y de estímulo del ahorro.

El cumplimiento de los objetivos propuestos por la Unión Europea pasa por mantener una estabilidad presupuestaria complicada debido a la situación demográfica española. La falta de proporcionalidad y el desequilibrio demográfico afectan a nuestro sistema de pensiones contributivas. Para alcanzar la proporcionalidad deberíamos reducir la tasa de generosidad del sistema y revisar periódicamente el porcentaje de la base reguladora de la pensión, algo imposible desde el punto de vista político. Por ello, una solución propuesta por el profesor Barea pasaría por crear un Fondo de Capitalización de Pensiones de la Seguridad Social, que gestionaría las cotizaciones sociales y las pensiones futuras, generando un excedente para hacer frente a éstas, sin afectar al déficit público ni a la deuda pública, tal y como finalmente se ha hecho con el fondo de reserva.

Respecto a la gestión de la sanidad, alcanzar la eficiencia pasaría por introducir criterios de mercado en la producción para eliminar las ineficiencias que surgen al traspasar el bien privado a la esfera pública. Por ello, la implantación del mercado mixto competitivo forzaría a los centros sanitarios públicos a adoptar una organización adecuada y sistemas de gestión empresariales y no burocráticos, ya que han de ser eficientes para poder competir con el sector privado y no ser expulsados del mercado. Ya que este hecho implicaría que los hospitales funcionaran como una empresa, deberían poseer personalidad jurídica propia, independiente de los Institutos de Salud de que dependan, sometiendo su actividad al ordenamiento jurídico privado y delegando en él las atribuciones necesarias para tener autonomía en su gestión.

Con la finalidad de alcanzar el equilibrio presupuestario a medio plazo, en nuestro país se definieron tres líneas para reducir el déficit. La primera de ellas aconsejaba concentrar en el gasto público este proceso, e incidir sobre aspectos de tipo estructural, sin confiar en la evolución cíclica de la economía. Las medidas de restricción presupuestaria basadas en aumentos de presión fiscal tienen, generalmente, efectos transitorios sobre el

déficit, pero sus consecuencias negativas sobre la productividad, los beneficios, el empleo y el crecimiento en una economía abierta tienen carácter permanente. Los aumentos impositivos traen como resultado, además de distorsiones y fraude, un relajamiento de la restricción del gasto a la que se enfrentan los gobernantes, en lugar de unas menores necesidades de financiación, tal y como afirma el profesor Barea. La decisión de realizar el ajuste rompiendo la inercia del gasto, que continuó creciendo en los Presupuestos Generales del Estado del año 2000 desde los de 1996 por debajo de la tasa de aumento del PIB, como en los cuatro años anteriores, es coherente con el imperativo de alcanzar un equilibrio sostenible. La disminución de los gastos financieros, en buena medida de naturaleza estructural y permanente, y de los pagos por desempleo, de origen predominantemente cíclico, ha permitido avances en otros renglones de gasto sometidos a contención en años previos, como los de formación de capital, que vuelven a experimentar un aumento de su peso en relación al PIB.

Es importante prestar atención a la composición del gasto y a sus efectos sobre la competitividad a la hora de diseñar programas de recorte, ya que hay buenas razones para afirmar que una política de este tipo que incida desproporcionadamente en la inversión pública es desaconsejable por ineficaz y por ineficiente. Ineficaz porque el lugar dejado por la inversión tiende a ser ocupado con rapidez por otros gastos, sin afectar apenas al déficit total. E ineficiente si se repara en la influencia positiva de la inversión pública sobre el crecimiento económico: el capital acumulado por el sector público contribuye al crecimiento de la productividad del sector privado, especialmente cuando se materializa en infraestructuras, como indica toda la evidencia disponible para el caso de España. En los Presupuestos Generales del Estado de 1998, 1999 y 2000, las infraestructuras, la promoción del empleo y los gastos en I+D se beneficiaron de una apreciable inyección de fondos. Esta circunstancia, unida a la reducción del déficit, permitieron el cumplimiento de la "regla de oro" del presupuesto: el déficit viene explicado no por el desahorro público sino por inversiones públicas, buena parte de las cuales indirectamente contribuyeron a aumentar los recursos tributarios, como sugiere el profesor Barea.

A largo plazo, un éxito genuino y duradero en la contención del déficit es del todo improbable sin actuar en un nutrido frente de problemas estructurales que van estrechando progresivamente el margen de maniobra disponible, especialmente cuando la globalización y los cambios demográficos van a traer consigo demandas de nuevas atenciones. Entre estos problemas, encontramos un sistema tributario susceptible de reformas, una influencia excesiva en la inercia y en la dinámica de crecimiento del gasto público, un marco de descentralización del sector público, tensión alcista del gasto sanitario y el desequilibrio financiero creciente del sistema de pensiones. La globalización parece exigir recortes de gasto, en la medida que ello permitiría rebajar la presión fiscal. Sin embargo, no se debe olvidar que la globalización reclama el abandono de tareas poco justificadas, como la subvención de pérdidas de empresas que operan en sectores competitivos o sin futuro. Pero, al mismo tiempo, impone a nuestro Gobierno otras, como las políticas activas de

empleo, la promoción de actividades de I+D o la mejora permanente de las infraestructuras de transporte, comunicaciones y medio ambiente.

El aumento de la competencia interna urge un reacomodo de los programas de pensiones y del seguro de desempleo, al objeto de minimizar sus consecuencias adversas sobre la participación laboral y el ahorro. Pero los márgenes de holgura financiera así logrados podrían ser pequeños al lado del coste de la mayor calidad en los servicios que nuestra sociedad demanda, sin olvidar presiones alcistas de gasto provenientes del mercado laboral, inmigración y la demanda creciente de provisión pública de servicios sociales dirigidos a atender las demandas de la tercera edad y de las familias, que desean compatibilizar el desarrollo de una carrera profesional de ambos cónyuges con la crianza de hijos. Los avances registrados en los últimos ocho años ofrecen margen para un cierto gradualismo en la aproximación a objetivos más ambiciosos. Un gradualismo que no cabe entender asociado a un esfuerzo menor, ya que las medidas adoptadas hasta el presente son aún insuficientes para contener duraderamente la dinámica del gasto público.

Así pues, nos encontramos con otro regalo, fruto de la generosidad intelectual, del profesor Barea, que sigue transmitiendo la fuente de sus conocimientos y la experiencia acumulada en muchos años de prolongado y fructífero servicio al Estado. Sin duda, una referencia imprescindible para aquellos que se dedican al estudio de la economía española.

Juan E. Irazo

Director General del Instituto de Estudios Económicos

Crisis financieras.

Enseñanzas de cinco episodios,

de Antonio Torrero Mañas, Marcial Pons, Madrid, 2006, 107 págs.

Uno de los aspectos que ha adquirido mayor relevancia en el panorama económico de las últimas décadas es la globalización de las fuerzas de mercado, instigada por procesos de integración y liberalización financieras que se han desarrollado, o se encuentran en fase de implantación en numerosos países. El dinamismo y complejidad alcanzado por los mercados ha generado un sin número de interrogantes para los responsables de la política económica de los diferentes países. Esta dificultad resulta especialmente significativa en un contexto en el que la velocidad de las transformaciones y la globalización de los mercados parecen ir en la misma dirección que la frecuencia de ocurrencia de períodos de inestabilidad financiera. A medida que los mercados están más integrados y se encuentran estrechamente vinculados —debido a la creciente movilidad de capitales—, aspectos tales como la transmisión de las crisis financieras y la repercusión de episodios de crisis anteriores cobran especial relevancia. En este contexto, y en un momento como el actual en el que existe una apuesta decidida por los grandes acuerdos de