

ECONOMIA INTERNACIONAL

LA SUPERVISION DE LAS POLITICAS ESTRUCTURALES

EN EL AREA DE LA OCDE (*)

(nota-resumen)

Clemente del Río Gómez

Recientemente, el Comité de Política Económica de la OCDE ha dado a conocer a los Ministros de los países miembros un Informe sobre la supervisión de las políticas estructurales que, a nuestro juicio, presenta un extraordinario interés, tanto por su contenido como por el rigor con que ha sido elaborado. Teniendo en cuenta, por un lado, los éxitos alcanzados hasta el momento y, por otro, una serie de "asignaturas pendientes" en el conjunto de las economías, cuya superación pasa, ineludiblemente, por proseguir en la dura y no menos importante tarea de las reformas estructurales en una serie de frentes como el comercio, la agricultura, la industria, las inversiones directas internacionales, los mercados financieros, la fiscalidad, la política de concurrencia, los mercados de trabajo y el sector público.

1 - LOS LOGROS ALCANZADOS

El Comité de Política Económica inicia su informe con una valoración positiva de la evolución de las economías en el pasado reciente. Reconoce que la situación económica de los países miembros ha experimentado una sensible mejoría, en el triple frente de la producción, el empleo y la inflación y que a ello ha contribuido la actuación de los poderes públicos en una doble dirección: mediante la adopción de políticas macroeconómicas dirigidas al logro de un crecimiento a medio plazo no inflacionista y duradero y, asimismo, a través de la realización de reformas orientadas, por ejemplo, a atenuar las distorsiones fiscales, a eliminar las rigideces reglamentarias que afectan a los mercados tanto de capitales como de productos, a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo y a hacer posible una gestión más eficaz y menos costosa del sector público.

(*) Informe-proyecto del Comité de Política Económica de la OCDE a los Ministros de los países miembros de esta Organización.

2 - LOS TEMAS PENDIENTES

El Comité de Política Económica haciendo gala de un extraordinario realismo, no duda en señalar que el progreso realizado hasta el momento en modo alguno puede hacer olvidar que quedan aún algunos importantes "temas" pendientes. A su juicio, la economía del conjunto de la OCDE no "marcha" - todo lo bien que pudiera, si se consideran una serie de aspectos:

- El paro sigue siendo elevado en un determinado número de países.
- La inflación no sólo no se ralentiza más, sino que, parece, incluso, poner de manifiesto algunos síntomas de aceleración.
- El incremento de la productividad, aunque se ha consolidado en los últimos años en algunos países, permanece modesto en otros - y, para el conjunto de la OCDE, parece que sigue siendo más lento de los que sería posible.
- Las tasas de ahorro y de inversión del sector privado todavía -- no se han incrementado, en término medio, lo suficiente como para contrarrestar la caída experimentada en los años -70, si --- bien se aprecian notables diferencias entre los distintos países.

El Comité de Política Económica, al tiempo que señala estas deficiencias, reconoce que es posible su corrección mediante el desarrollo de una serie de actuaciones encuadradas en una amplia reforma estructural, - continuación de la desarrollada hasta el momento.

3 - LAS RAZONES QUE APOYAN LA REFORMA

Para el Comité de Política Económica, las razones que aconsejan proseguir dicha reforma son, incluso, más imperiosas que nunca:

- Por un lado, los éxitos alcanzados hasta el momento demuestran que es posible esperar una eficacia de una reforma estructural.
- Por otro lado, la mejora que ha tenido lugar en el clima económico puede facilitar una mejor asimilación de los cambios que - se deseen realizar en lo sucesivo.

- Además, la eliminación de algunas distorsiones y rigideces en algunos sectores, llevadas a cabo en el pasado reciente, puede contribuir de manera notable a facilitar una acción similar.
- Finalmente, el Comité se muestra tajante al afirmar que, mientras no se introduzcan nuevas mejoras en el funcionamiento de los mercados, existen pocas posibilidades de que las economías puedan mantener tasas de crecimiento próximas a las del pasado reciente, y en consecuencia, de que puedan lograr reducir aún más el paro.

4 - EL REFORZAMIENTO DEL MERCADO COMO OBJETIVO

Según el Comité de Política Económica, los esfuerzos realizados por los países miembros para incrementar la eficiencia, la flexibilidad y el dinamismo de sus economías han alcanzado una posición crítica. El objetivo de base debe seguir siendo el reforzamiento del papel de los mercados con vistas a mejorar la asignación de los recursos y a crear un clima más propicio para el descubrimiento y la explotación de las nuevas posibilidades que genera la evolución de las tecnologías y de la demanda de los consumidores.

Subraya, igualmente, que la persecución de este objetivo puede imponer algunos ajustes a corto plazo a quienes se benefician en la actualidad de posiciones de privilegio, pero que, si se tarda en actuar, lo único que se conseguirá será hacer la operación más dolorosa, mientras la situación continuaría afectando negativamente a contribuyentes, consumidores y todos aquellos que no gozan de posiciones privilegiadas y en particular los parados. La mejor forma de que los gobiernos puedan reducir estos costes y, en consecuencia, disfrutar al máximo de las ventajas netas a que da lugar una mayor flexibilidad de los mercados, es tratar de que la información sobre las oportunidades económicas ofrecidas sea ampliamente difundida y que el acceso a los mercados financieros y a la formación sea muy abierto.

Guiado por este objetivo el Comité de Política Económica ha sometido a examen las políticas seguidas en los nueve campos antes indicados con el fin de intentar determinar lo que conviene hacer en cada caso. La conclusión a la que llega es que, si bien se ha progresado de manera cla

ra en cada uno de los nueve aspectos analizados, en todos ellos se hace necesario llevar a cabo una reforma que conduzca a la consolidación de los resultados alcanzados hasta el momento.

Sin embargo, subraya que son las políticas comerciales y las de sostenimiento de la agricultura, las que requieren una atención más particular. En el primer caso, porque unas políticas comerciales más abiertas imprimirían un fuerte impulso a la concurrencia y al dinamismo en los mercados internos; en el segundo caso, porque la agricultura ofrece una buena base para someter a juicio hasta qué punto los gobiernos están dispuestos a poner cese a sus costosas políticas de apoyo a determinados grupos y de las que se benefician, generalmente, los mejor situados desde el punto de vista económico.

Señala igualmente el Comité que donde más han progresado las reformas es en el terreno de los mercados financieros y de la fiscalidad, pero que, a pesar de todo, será necesario seguir realizando esfuerzos en ambos casos, para su adaptación a las nuevas exigencias de unos mercados cada vez más globales.

Los nueve aspectos sometidos a estudio, aunque son realmente importantes, no son para el Comité los únicos donde es posible realizar una reforma. A ellos hay que añadir otros, como la desregulación de los servicios no financieros y la privatización, que se sitúan en el centro de los programas de reforma de varios gobiernos y en los que se pueden llevar a cabo importantes avances. Asimismo, las políticas de medio ambiente aparecen de nuevo como un foco de actualidad ante las amenazas que están presentes a nivel mundial.

5 - AMBITOS DE REFORMA ESTRUCTURAL

Una vez puesta de manifiesto la necesidad de la reforma estructural, el Comité pasa a analizar cada uno de los ámbitos objeto de reforma, señalando, en cada caso, algunos aspectos positivos y negativos del pasado inmediato, para finalizar con la enumeración de una serie de medidas concretas a llevar a cabo.

5.1 - Políticas comerciales y Sistema Comercial Internacional

A juicio del Comité, los regímenes comerciales de los países de la OCDE han evolucionado, en su conjunto, hacia una menor liberalización - en el curso de los diez últimos años, a pesar de haber sido objeto de algunos desarrollos positivos y de la reiterada voluntad de los gobiernos de preservar el "Statu quo" o de proceder al desmantelamiento de las medidas proteccionistas. Un sistema comercial internacional más libre de trabas podría haber contribuido a un mayor progreso en el terreno de las reformas estructurales de los mercados internos de productos y factores y a unos resultados económicos más positivos.

Según el Comité, la reducción de la protección tarifaria a lo largo de los ciclos sucesivos de negociaciones multilaterales ha venido acompañada del recurso, cada vez más frecuente, a obstáculos no tarifarios como las limitaciones voluntarias de las exportaciones, las restricciones cuantitativas y las diversas modalidades de subvenciones o preferencias otorgadas a los productores nacionales. Un estudio reciente del Banco Mundial revela que, en el conjunto de los países desarrollados de la OCDE, las importaciones afectadas por obstáculos no tarifarios han pasado de casi un 25 por ciento en 1966 al 48 por ciento en 1986.

Pero, junto a estas actuaciones de matiz marcadamente negativo, -- hay que situar otras claramente positivas como son las llevadas a cabo en los últimos años por algunos países como Australia, Japón, Nueva Zelanda y el Reino Unido, y asimismo los recientes anuncios de Suecia y Noruega de no renovar las restricciones impuestas en el marco del Acuerdo Multifibra. Más aún, diferentes países de la OCDE participan en acuerdos regionales de liberalización, que es previsible pensar que se acogerán a las obligaciones del GATT. El mercado único europeo y la zona de libre cambio entre Estados Unidos y Canadá son dos claros exponentes de este tipo de actuaciones en materia de comercio internacional.

La mayoría de los estudios realizados en este terreno muestran -- que, en la práctica, la protección termina siendo una carga para la colectividad y que, en modo alguno, sirve para asegurar el empleo en períodos con importantes niveles de paro; e incluso puede resultar más oneroso tratar -

de mantener el empleo a través de medidas proteccionistas. Un estudio reciente sobre los efectos de las medidas de limitación de las importaciones de automóviles japoneses, relativo a cuatro países de la OCDE -Estados Unidos, Canadá, Francia y el Reino Unido- ha revelado que son muy pocos los empleos "salvados" mediante este tipo de restricciones. Además, el coste estimado para los consumidores de cada empleo "salvado" ha sido muy elevado: entre 90.000 y 250.000 dólares, cifras muchas veces superiores a los salarios anuales medios en este sector.

El Comité expresa su deseo de que las Negociaciones de Uruguay contribuyan, de manera sensible, a invertir las tendencias proteccionistas. Pero reconoce que para ello es indispensable que se proceda a resolver -- cuestiones tan litigiosas como la reforma agrícola, el problema del textil, las subvenciones, las salvaguardias etc. Ello será la piedra de toque del acercamiento de los gobiernos a un sistema comercial abierto, regido por unas "reglas de juego" no discriminatorias. Es importante, igualmente, establecer en el marco del GATT un dispositivo eficaz de examen regular de las políticas comerciales a fin de asegurar el respeto a estas reglas y la confianza en ellas.

Dada la complejidad de estas negociaciones, es evidente que no será posible obtener resultados concretos de un día a otro. Mientras esto sucede, el Comité mantiene que sería interesante para todos los países -- miembros la adopción de medidas, especialmente en las siguientes direcciones:

- Elaborar balances nacionales sobre los costes y las ventajas de la protección y llevar a cabo una amplia difusión de los mismos, antes de proceder a la adopción o ampliación de restricciones a los cambios.
- Tratar de que la integración económica regional se traduzca en la creación de nuevas corrientes comerciales que incrementen el bienestar general y no en la reducción de las corrientes existentes. La liberalización regional de los cambios podría hacer progresar la liberalización de forma sensible y, de este modo, reforzar el sistema multilateral.

Además, según el propio Comité, valdría la pena ver a través de -- qué medios se podría frenar la nueva proliferación de obstáculos no tarifa rios y dar marcha atrás en este terreno. En su opinión, se podría actuar - en una doble dirección:

- Tratar de que las nuevas intervenciones, si son admisibles, lo - sean con carácter temporal, sean transparentes y no discriminato rias. Para ello sería mejor, tal vez, acudir a los derechos a- duaneros más que a los obstáculos no tarifarios.
- Transformar los obstáculos no tarifarios existentes en equiva-- lentes tarifarios para promover la transparencia, lo que facili taría, sin duda, las negociaciones multilaterales.

5.2 - La Política Agrícola

La agricultura del área de la OCDE sigue teniendo planteados gra- ves problemas derivados de la tradicional intervención de los poderes pú- blicos en este sector. Las políticas agrícolas desarrolladas en el pasado, además de muy costosas, no han sido capaces de alcanzar algunos de sus ob- jetivos declarados y, en particular, el de la lucha contra la pobreza en el sector agrícola.

Por otro lado, ellas han contribuido a reducir y desestabilizar los precios mundiales de los productos básicos, reforzando de este modo, - las tensiones comerciales entre países de la OCDE y afectando de forma - negativa a los países desarrollados o en vías de desarrollo que son desti- natarios de la exportación de productos agrícolas.

El Comité alude en su Informe a los comunicados del Consejo de Mi- nistros de la OCDE en 1987-88, donde se expresaba el convencimiento de -- que el objetivo a largo plazo era permitir a los agentes del mercado - influir en la orientación de la producción agrícola a través de una re- ducción progresiva y concertada de la ayuda a la agricultura e, incluso, a través de otros medios apropiados. Para responder a las necesidades -en particular las de los agricultores de renta más baja, de los situados en regiones especialmente desfavorecidas o de los afectados por medidas de - ajuste estructural del sector agrícola-, el Consejo se mostraba favorable a recurrir, si fuera preciso, a la transferencia directa de recursos, en

lugar de mantener los precios en niveles artificialmente elevados. De este modo se podría estimular el desarrollo de otras actividades y fuentes de renta para los agricultores en zonas rurales.

El Comité subraya que estos criterios siguen siendo válidos y que es cada vez más urgente progresar en este sentido, sobre todo, si se tiene en cuenta que los costes de las políticas agrícolas apenas han disminuído para la colectividad ajena a la agricultura. En efecto, las equivalentes subvenciones a la producción, expresadas en porcentajes de los precios internos, han pasado del 33 por ciento en 1984 al 51 por ciento en 1986. Posteriormente han descendido para situarse en torno al 45 por ciento en 1988, debido más al incremento de los precios mundiales que al establecimiento de medidas deliberadas. El montante total de las transferencias imputadas a las políticas agrícolas, financiadas por los consumidores bajo la fórmula de alzas de precios y por los contribuyentes -con cargo al presupuesto- ha sido del orden de 270 mil millones de dólares en 1988, para el conjunto de la OCDE.

Aunque las ayudas han disminuído, ello se ha debido, sobre todo, a la elevación de los precios en América del Norte como consecuencia de la sequía padecida, y a las políticas de la CEE en materia de oferta. Para los autores del Informe han sido muy escasos los gobiernos que, de hecho, han adoptado medidas para una más clara orientación de la política agrícola según el juego del mercado. Las reducciones efectivas de la ayuda han sido poco importantes y apenas se ha experimentado una mejora en lo que concierne a la transmisión de las variaciones de los precios mundiales hacia los mercados internos. Las medidas adoptadas no se han inscrito, por lo general, en el marco de una estrategia a l.p., bien definida y orientada a reducir la ayuda total.

A juicio del Comité, aunque el Consejo de Ministros ha manifestado su interés en que se dé un carácter prioritario a la reforma, este proceso aún no ha tomado un ritmo suficientemente sostenido en el plano de la agricultura. Es necesario avanzar en lo sucesivo en dos direcciones:

- En primer lugar, debe reducirse de forma progresiva el aislamiento de los mercados internos en relación con el mercado mundial. Las negociaciones en curso en el seno del GATT sobre la reforma agrícola representan una extraordinaria ocasión para alcanzar -

este objetivo.

- En segundo lugar, el apoyo que se estima necesario para ayudar a los productores a su adaptación a las nuevas condiciones de mercado, debería, llegado el caso, estar asegurado por la vía de la aportación directa de recursos, no vinculada a la producción o a la utilización de los medios de producción.

5.3 - Las políticas de apoyo a la industria

Según el Comité de Política Económica, a lo largo de los últimos años la mayoría de los Gobiernos de los países de la OCDE han reconocido la necesidad de modificar las principales líneas de su política industrial. Para ello, han tratado de recurrir menos a las ayudas selectivas, que pueden entrañar distorsiones particularmente importantes; de integrar de forma más estrecha en la política económica general las medidas destinadas a reforzar la flexibilidad y la competitividad de las estructuras industriales y, finalmente, de corregir las imperfecciones halladas - en el funcionamiento de los mercados, tanto interiores como internacionales. Con todo, los progresos realizados han sido modestos. Si bien es cierto que algunas subvenciones han sido reducidas desde el principio de la presente década -sobre todo en Suecia, Finlandia y el Reino Unido- el recurso a otras formas de ayuda financiera, cuyos efectos reales son menos visibles, es objeto de preocupación.

Las cifras son elocuentes: Las subvenciones al conjunto de los sectores económicos representan en torno al 2 por ciento del PIB en el conjunto de la OCDE y casi el 3 por ciento en los países miembros europeos. Las cifras serían sensiblemente más elevadas si se adoptara una definición -- más amplia en la que se incluyeran las ayudas financieras otorgadas bajo la forma de desgravaciones fiscales, los préstamos a tipos de interés -- preferencial, etc..

El Comité manifiesta que las políticas de apoyo se pueden justificar cuando tratan de cubrir un vacío del mercado, claramente identificado y grave, pero reconoce, igualmente, que la multiplicación de las subvenciones industriales implica el riesgo de comprometer la evolución de la economía en conjunto. En todo caso, el coste de estas medidas para la economía interna puede ser más elevado que la carga presupuestaria, ya importante, que ellas representan.

El Comité va aún más lejos al señalar que los objetivos asignados a las subvenciones casi nunca se alcanzan. Es más, no sólo las subvenciones no logran alcanzar sus objetivos, y si lo hacen es a costa de una fuerte carga presupuestaria y de una mala asignación de los recursos, si no que ellas mismas han contribuído, a veces, a elevar los salarios, en la medida en que las empresas han podido realizar subidas salariales en el convencimiento de que la ayuda del Estado compensaría el correspondiente incremento de sus costes de producción.

Según el Comité, en algunos países la toma en consideración, cada vez más clara, de estos fracasos y de sus costes ha conducido a los gobiernos respectivos a reconsiderar la amplitud de las subvenciones, pero son pocos los que han rehusado a utilizarlas. El problema sigue planteado en toda su dimensión. Para su solución es indispensable, en primer término, proceder a un estudio más completo y detallado de los programas de subvenciones existentes, a fin de identificar de forma más precisa, tanto sus costes con sus ventajas. Ello implica, sin duda, la presencia de una mayor transparencia en este tipo de programas. Tanto la OCDE, a través de su Comité de Industria, como la Comunidad Económica Europea están llevando a cabo estudios en este sentido. En opinión del Comité de Política Económica, la publicación de los resultados de dichos estudios ayudaría a los gobiernos a hacer frente a las presiones en favor de la adopción de programas que impliquen un derroche de recursos.

5.4 - Las inversiones directas internacionales

El Comité comienza valorando de forma positiva este tipo de inversiones en cuanto contribuyen a la eficacia de la economía interna, por el hecho de que aportan recursos en fondos propios, facilitan la transferencia tecnológica y de métodos de gestión y refuerzan la concurrencia.

A continuación se refiere a la evolución de dichas inversiones y destaca dos aspectos claves: Por un lado, el fuerte incremento que han experimentado en los países miembros desde mediados de los años -80, después de su estancamiento durante la primera mitad de la década; y por otro, - que su reparto en el área de la OCDE es más equilibrado, al haber umentado el número de países que desempeñan un papel activo en el doble aspecto de país de origen y de destino.

El Comité reconoce que durante los últimos años se ha llevado a cabo una notable reducción de las restricciones a las inversiones extranjeras en el área de la OCDE, debido a los esfuerzos desplegados por esta Organización en el terreno de la liberalización. Pero, igualmente es consciente de que, al comienzo de este proceso de liberalización, los países miembros mantenían posiciones diferentes en este terreno, hasta el punto que, en su opinión, persisten aún notables divergencias en lo relativo al nivel de rigor de las restricciones que siguen aplicando:

- Los países nórdicos -excluida Dinamarca- cuentan todavía con una reglamentación compleja y muy restrictiva. Estos países han evolucionado de forma más lenta que aquellos otros donde el régimen era al principio más restrictivo, como es el caso de Australia, Canadá y Nueva Zelanda. Queda, por consiguiente, mucho que hacer en este campo.

- Dentro de la CEE subsisten diferencias muy sensibles entre países como Alemania, Bélgica, Italia, Holanda y el Reino Unido, donde la normativa oficial es muy liberal, y otros -en especial algunos de los recientemente incorporados- donde el proceso de liberalización está aún en curso.

- Los Estados Unidos han sido tradicionalmente muy abiertos a las inversiones extranjeras, a pesar de algunas restricciones sectoriales impuestas, principalmente, por los Estados federales.

- Finalmente, Japón, cuya política era todavía muy restrictiva al comienzo de los años -70, no ha cesado de suavizarla desde entonces y en la actualidad únicamente mantiene restricciones en un reducido número de sectores. Sin embargo, el volumen de inversiones extranjeras directas en este país sigue siendo poco elevado.

La tendencia a la reducción de las restricciones y a la simplificación de los procedimientos administrativos sigue adelante y los proyectos de inversión directa son generalmente aprobados, incluso en aquellos países en los que existen procedimientos de examen selectivo. Sin embargo, según el Comité, se observan signos preocupantes de desarrollo de un clima proteccionista en el terreno de las inversiones, tanto en Estados Unidos como en la propia CEE. Ante este hecho, el Comité de Política Eco-

nómica se muestra favorable a que los gobiernos refuercen su voluntad de proseguir en el proceso de liberalización y hagan que los agentes confíen en el mantenimiento de un sistema abierto de inversiones.

5.5 - Los mercados financieros

El Comité de Política Económica reconoce que la desregulación de los mercados financieros, en el curso de los últimos años, ha sido lo suficientemente rápida para hacer de este sector uno de los más libres en lo relativo al juego de la concurrencia y al ajuste de los precios, después de haber sido uno de los sometidos a un control más estricto. Reconoce, igualmente, que la formación del "mercado único europeo" es un importante factor de liberalización -sobre todo en los países de más reciente incorporación- en el terreno de los movimientos de capitales y de los servicios financieros. Sin embargo, mantiene que, además del efecto de distorsión que ejercen los sistemas fiscales, la reglamentación financiera sigue influyendo en los tipos de interés, en la elección de los instrumentos financieros, en el volumen y en la orientación de los flujos de recursos y en el nivel de la concurrencia en los mercados. Todos estos fenómenos se manifiestan, sobre todo, en España, Grecia, Islandia, Portugal y Turquía, pero no se limitan a estos países.

En efecto, son todavía bastantes los países donde se conceden préstamos "en condiciones favorables", no sólo en el terreno de la vivienda sino también en el de la agricultura, en el de la exportación e, incluso, en el de las propias colectividades locales.

Por otro lado, en algunos países -Grecia, Japón, Portugal y Francia, entre otros- las reglamentaciones, los cárteles o los acuerdos tácitos entre establecimientos de depósitos siguen limitando la concurrencia a través del mecanismo de los tipos de interés, si bien es cierto que se observa una tendencia hacia la liberalización.

Señala igualmente el Comité que, aunque la reducción de las trabas a la concurrencia ha sido una de las principales características de la reforma del sistema financiero, se sigue manteniendo una cierta diferenciación de los mercados.

A juicio del Comité, la globalización ha sido uno de los principales aspectos de la evolución de los mercados financieros, pero este fenómeno, unido a la reducción progresiva de las barreras entre los diferentes segmentos del mercado, plantea nuevos e importantes problemas a los responsables del control de la economía, que, en lo sucesivo, deberá ser más preventivo que curativo. Dichos problemas se manifiestan sobre todo en el terreno de la coordinación y el control.

5.6 - La política fiscal

El Comité de Política Económica comienza poniendo de manifiesto - que la reforma fiscal ocupa un lugar de primer orden en los programas de ajuste estructural de los diferentes gobiernos, presentando como principales objetivos comunes: la eficacia, la equidad, la simplicidad y el deseo de asegurar un volumen suficiente de ingresos.

A su juicio, la reforma más amplia ha sido la del impuesto sobre la renta de las personas físicas, generalmente, mediante fuertes reducciones de los tipos -sobre todo para los tramos superiores- y la reducción - del número de tramos. Al mismo tiempo, se ha ampliado la base impositiva mediante la supresión de numerosas deducciones. Señala el Comité que han sido reducidos, igualmente, los tipos impositivos del impuesto sobre los beneficios de las Sociedades, mientras se ha ampliado la base con la reducción o la supresión de las facilidades de amortización acelerada, de los estímulos generales a la inversión y los beneficios fiscales específicos.

Sin embargo, las grandes reformas llevadas a cabo dejan todavía - abierta la posibilidad de realizar nuevas mejoras. La liberalización de - los mercados financieros -en particular su globalización y su rápida expansión- debería acrecentar la sensibilidad de los movimientos internacionales de capitales a las consideraciones de tipo fiscal. Al mismo tiempo, es necesario reducir, en lo posible, las incertidumbres a que ha dado lugar la reestructuración del sistema fiscal.

En suma, excepción hecha de un reducido número de países como -- Francia y Suecia, donde todavía no se ha llevado a cabo una reforma en - profundidad, la política fiscal debería, en lo sucesivo, centrarse en finalizar las reformas en curso a fin de corregir las distorsiones existentes,

sobre todo, en relación con el comportamiento del ahorro. A juicio del Comité, los principales campos de acción son los siguientes:

- En primer lugar, convendría reducir aquellos obstáculos al ajuste que contribuyen a que las empresas se vean obligadas a soportar una carga - excesiva en concepto de salarios.

- En segundo lugar, un impuesto sobre la renta de las personas físicas demasiado elevado falsea el funcionamiento del mercado de trabajo, - favorece el trabajo sumergido y puede, incluso, ejercer un efecto disuasorio sobre el ahorro de los particulares. El tipo impositivo más alto sigue siendo superior al 55 por ciento en Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Japón, Holanda y Suecia.

- En tercer lugar, una nueva ampliación de la base impositiva sobre la renta permitiría una reducción de los tipos y, al mismo tiempo, la haría más equitativa.

- Por otro lado, los desestímulos al ahorro serían igualmente reducidos si se recurre, sobre todo, a la fiscalidad indirecta, cuya base impositiva es más amplia.

- Asimismo, la reforma de la fiscalidad de las Sociedades debe - igualmente proseguirse en un cierto número de países, de forma que el impuesto sea menos tenido en cuenta por las empresas a la hora de decidir - sobre el método de financiación a adoptar y sobre la estructura de sus inversiones.

- Finalmente, es evidente que la liberalización de los mercados - internacionales de capitales y la apertura de fronteras imponen la necesidad de reducir las desigualdades del sistema fiscal entre los países. Ello implica la necesidad de adaptación simultánea de la estructura y de los tipos impositivos, a fin de reducir las distorsiones en los flujos internacionales de capitales y servicios y reducir al mínimo la erosión de la base - impositiva.

5.7 - Política de concurrencia

Afirma el Comité que el campo de las políticas de concurrencia se ha ampliado sensiblemente en los últimos diez años, en línea con la tendencia general de los gobiernos a intervenir, de manera menos directa, en la economía, para limitarse a definir y hacer respetar las "reglas del juego" aplicables a las empresas privadas. Señala igualmente que la concepción de la política de concurrencia ha evolucionado a la luz de la experiencia adquirida y de las modificaciones del clima económico general. -- Las decisiones a adoptar en relación con las operaciones de fusión o adquisición de Sociedades, de creación de empresas conjuntas y de conclusión de acuerdos de licencia, se basan, cada vez más, en un análisis económico de la estructura y situación de los mercados más que en la aplicación de normas tomadas al pie de la letra.

Sin embargo, el Comité mantiene que la política de concurrencia permanece bajo la amenaza de contra-ataques. Las ramas de actividad que no querían o no podían adaptarse al juego de la concurrencia han tratado, con frecuencia, de ser exoneradas de la aplicación de las leyes vigentes en este terreno. A su juicio, los gobiernos de los países de la OCDE deben resistirse a este tipo de presiones.

Asimismo, la eficiencia de las políticas de concurrencia ha sido minada por la protección asegurada por los poderes públicos a las industrias nacionales, por las restricciones a los cambios y por las subvenciones. Los obstáculos no tarifarios son especialmente preocupantes en la medida en que pueden afectar de manera notable a las estructuras del mercado.

A la vista de los hechos expuestos, el Comité sugiere una serie de acciones concretas a desarrollar para reforzar la concurrencia, si bien mantiene que la cooperación permanente entre los diversos países será el factor que más contribuya en su favor a largo plazo.

5.8 - Mercados de trabajo

El Comité es consciente de que el buen funcionamiento de los mercados de trabajo es una condición para alcanzar un elevado nivel de empleo, en cuanto contribuye a atenuar las tensiones inflacionistas y las tendencias proteccionistas en los cambios internacionales, facilitando de este modo el ajuste estructural.

Sin embargo, reconoce que la reforma de dichos mercados es necesariamente una tarea que requiere un gran esfuerzo. Es delicada a nivel político, en cuanto afecta directamente a la vida y al bienestar de los individuos. Con todo, es consciente de que se han realizado algunos progresos -- desde principios de los años -80 hacia una mayor flexibilidad de los mercados de trabajo.

El Comité señala que las reformas llevadas a cabo son muy diferentes según el país que se considere. Se ha permitido que el salario mínimo legal disminuya en proporción al salario medio. Se ha modificado la legislación y la reglamentación a fin de introducir más flexibilidad en el establecimiento de las condiciones de empleo; la política de la indexación automática de los salarios ha sido abandonada o reducida; el clima en el que se desarrollan las negociaciones colectivas se ha mejorado a través de una mayor intervención de los poderes públicos, mediante la revisión de la legislación sindical y mediante los esfuerzos de los agentes sociales en orden a encontrar, de común acuerdo, los medios para mejorar sus relaciones, y, finalmente, los programas de formación y reciclaje se han adaptado y desarrollado de forma que la oferta de mano de obra responda mejor a la demanda y que los trabajadores puedan encontrar de manera más fácil un nuevo empleo.

Todos estos avances no son, sin duda, ajenos a la reducción reciente de las tasas de paro en el área de la OCDE. Sin embargo, el Comité señala que, a pesar de la disminución sensible observada en los últimos años en muchos países, el número elevado de parados de larga duración sigue -- siendo preocupante en muchos casos, al tiempo que revela una cierta segmentación de los mercados de trabajo. Sólo en algunos sectores aparecen pruebas tangibles de la presencia de una mayor flexibilidad. Los signos de una mejora de la situación en cuanto a la flexibilidad del empleo sólo se observan en las actividades de servicios, donde el trabajo a tiempo parcial es más frecuente que en la industria. El Comité concluye que, en un plano

más general, apenas existe fundamento para afirmar que, en los años 80-, la flexibilidad de los salarios o la adaptabilidad del empleo han mejorado en su conjunto en la zona de la OCDE en relación a los años -70 .

Así las cosas, el Comité mantiene que restan por hacer muy importantes progresos en el terreno de la reducción de las rigideces del mercado de trabajo, sobre todo en Australia, Nueva Zelanda y en la mayor parte de Europa. En la mayoría de los países se hace necesario mejorar los procedimientos de fijación de los salarios y de regulación de los conflictos en el sector público, las empresas públicas y en otros sectores alejados de la concurrencia.

El Comité señala que los programas públicos en favor del empleo conceden un lugar preponderante a los mecanismos de garantía de la renta en caso de paro, aunque reconoce que se han incrementado últimamente los gastos correspondientes a las medidas destinadas a elevar la aptitud de los trabajadores. A su juicio, es necesario reconsiderar los medios de acción de los poderes públicos a fin de conocer cómo podrían contribuir a mejorar, moral y materialmente, a la búsqueda de un empleo y la cualificación profesional, a fin de reducir la proporción de activos en situación duradera de dependencia económica. Finalmente, sugiere que debería ser igualmente examinado el papel que el sector privado podría desempeñar en este terreno.

El Comité concluye su informe sobre los mercados de trabajo señalando que es necesario coordinar los diversos programas elaborados al efecto, a fin de poder orientar mejor a los parados y hacer que los estímulos vayan en la dirección deseada.

5.9 - El sector público

Al referirse al sector público, el Comité de Política Económica comienza señalando que, además de establecer el marco institucional de la economía, los gobiernos ejercen una gran influencia como productores y consumidores en los mercados de productos y de factores.

Reconoce que, en el conjunto de la OCDE, la participación de los gastos totales de las administraciones públicas en el PIB ha disminuído ligeramente después del tope alcanzado en 1983, si bien ascendía todavía al 40 por ciento en 1986. Los gastos finales -excluídas las transferencias sociales y los pagos en concepto de intereses- se han mantenido relativamente estables en los últimos veinte años; en torno al 20 por ciento del PIB.

Sin embargo, a juicio del Comité, la intervención pública en un cierto número de campos nuevos y las presiones que los factores demográficos, entre otros, ejercen en los sistemas sociales vigentes, muestran bien la necesidad de reducir los programas que no son prioritarios y de incrementar la eficiencia y la eficacia del sector público a fin de limitar la presión fiscal y la participación del sector público en los recursos disponibles.

El Comité reconoce que es, sobre todo, en el terreno de las empresas públicas -cuyos déficits presupuestarios son soportados por el Estado- donde se han realizado esfuerzos para incrementar su eficacia. La comparación con el sector privado ha permitido ver cómo las "cosas" podrían ser mejoradas. En muchos países se ha procedido a redefinir, desde una óptica más comercial, las prerrogativas y las responsabilidades de los dirigentes de las empresas públicas. Sin embargo, en algunos países -sobre todo España, Grecia, Italia y Portugal-, algunas empresas al abrigo de la concurrencia siguen siendo una fuente importante de presiones sobre los recursos del Estado.

El criterio de eficiencia debe presidir las actuaciones del sector público y cuando sea difícil definir este criterio, tal vez resulte de interés establecer una comparación con otros países en lo relativo a la prestación de determinados servicios. En cualquier caso, el proceso de reforma en el sector público debe consistir en ensayar fórmulas que se juzguen interesantes, en desarrollar aquellas que se manifiesten fructíferas y en abandonar las que no valgan la pena. Es pues indispensable seguir de cerca las evoluciones en este sentido.

6 - ELEMENTOS A PONER EN PRACTICA Y OBJETIVOS PARA EL AÑO PROXIMO

Después de algunos años, los gobiernos de los países de la OCDE han reconocido, de manera explícita, la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales para mejorar la evolución económica. Los progresos realizados en este sentido son evidentes y han cubierto un amplio frente. Sin embargo, existen desfases considerables entre los objetivos establecidos y los resultados alcanzados, sobre todo en lo relativo al comercio internacional. Además, señala el Comité, en todos los ámbitos de la acción gubernamental la labor está lejos de haber finalizado; aquí la necesidad de imprimir un nuevo impulso a proceso de reforma. La cooperación internacional en el marco de la OCDE e igualmente en otros círculos ha contribuido sensiblemente al progreso realizado.

Ahora bien, según el propio Comité, a medida que los gobiernos tratan de progresar en la vía de las reformas estructurales será necesario reforzar, de forma paralela, esta supervisión multilateral y, sobre todo, desde el momento en que las críticas económicas han empezado a presentar una carga dimensión internacional. Para ello se pueden apoyar en la experiencia adquirida en el seguimiento de las políticas macroeconómicas, pero, sobre todo, tendrán que recurrir a unos métodos y a un tipo de análisis apropiados para la supervisión de la acción estructural.

6.1 - Los elementos de la supervisión

El Comité de Política Económica da cuenta de cinco elementos en este terreno:

- En primer lugar, hay que identificar los factores del cambio a los que las economías deben adaptarse. Son cinco los que ya se han hecho evidentes: el cambio de la pirámide de edades en nuestra sociedad; los grandes ejes del desarrollo de las nuevas tecnologías; la evolución de las posiciones concurrenciales en los cambios entre los países de la OCDE; el papel creciente de los países ajenos a la OCDE en la economía mundial, y las cuestiones relativas a la protección y mejora del entorno.

- En segundo lugar, hay que apoyar la supervisión multilateral - en un sólido trabajo de análisis. Este análisis debe hacer referencia al comportamiento de las administraciones públicas, al funcionamiento de los diferentes mercados y a los efectos de las políticas sectoriales sobre la eficacia de la economía, principalmente.

- En tercer lugar, hay que hacer un seguimiento de las políticas y de sus efectos. Ello requiere la presencia de criterios de evaluación de las medidas adoptadas. En el caso de las políticas estructurales es importante, sobre todo, preguntarse en qué medida completan y refuerzan el funcionamiento efectivo de los mercados. En este sentido conviene tener presente que el mercado está orientado por el doble deseo de la seguridad y - de la buena administración de los recursos comunes.

En consecuencia, las consideraciones de eficiencia y equidad deben inspirar la búsqueda de los criterios de evaluación de las políticas, tanto a nivel general como en los diferentes aspectos concretos.

Señala el Comité que un buen uso de los indicadores cuantitativos podría contribuir, igualmente, a otorgar una mayor eficacia a la supervisión de la reforma de las políticas, pues han puesto ya de manifiesto su utilidad en algunos sectores y, en concreto, en la agricultura.

- En cuarto lugar, conviene que el público tenga un conocimiento de los efectos de las políticas estructurales sobre la economía de los diferentes países y sobre la economía mundial. Ello contribuirá, sin duda, a una mejor adhesión del público a dicha reforma.

- Finalmente, convendría proceder, periódicamente, al examen "entre iguales" de las políticas estructurales de los gobiernos. Ello implica que dichas políticas sean transparentes.

El Comité finaliza su exposición señalando que, en cualquier caso, la supervisión de las políticas estructurales dentro de la OCDE debe ser considerada como un proceso de cooperación entre gobiernos.

6.2 - Objetivos para el año próximo

El Comité de Política Económica concluye su Informe señalando los siguientes objetivos cuyo cumplimiento considera importante en el año próximo:

a - En el plano de la concertación internacional:

- Avanzar en las negociaciones de Uruguay para alcanzar, en el tiempo previsto, un acuerdo sobre la liberalización de los cambios, sobre todo en el terreno de los productos agrícolas y de los servicios, en un marco multilateral y no discriminatorio.
- Reforzar el acercamiento a un sistema abierto de inversiones internacionales mediante la aplicación de la disciplina impuesta por los Códigos y decisiones de la OCDE.

b - En el terreno de la supervisión en el marco del Comité de Política Económica

- Evaluar el papel de los indicadores cuantitativos
- Hacer un seguimiento del avance de la reforma estructural y conocer mejor su impacto en cada uno de los países miembros.

c - A nivel de profundización en el análisis

- Evaluar los efectos sectoriales, macroeconómicos e internacionales de las subvenciones a la industria.
- Determinar las causas, e igualmente los remedios, de los elementos de rigidez del mercado que retardan el ajuste, perjudican a la eficiencia económica y limitan las posibilidades de creación del empleo :
- Evaluar el grado de eficiencia y eficacia del sector público y -- buscar los medios para mejorarlas.
- Aplicar los criterios económicos a los problemas relativos al medio ambiente, teniendo debidamente en cuenta los intereses específicos, tanto de la generación presente como de las futuras.