

## INTRODUCCION

**D** ESCRIBIR el escenario de las políticas económicas de los años noventa y valorar su campo problemático constituye la pretensión de la primera parte de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

Ese escenario está acotado, de una parte, por los compromisos que tanto España como el resto de sus socios comunitarios han contraído con la política de integración y, de otra, por las posibles opciones y obligaciones que ese proceso de integración europea facilita e impone a cada país, y en concreto a la economía española.

Como afirma el profesor **Raymond Barre** en la colaboración que abre este número de PAPELES, son dos las ideas a través de las cuales se ha manifestado la integración europea a lo largo del tiempo: la primera y fundacional de la *unión aduanera*, consistente en crear un mercado común, aspiración que se concretó en tres objetivos: primero, la desaparición de los aranceles nacionales y otras barreras comerciales de los distintos países firmantes del Tratado de Roma, definiendo así para todos ellos un espacio arancelario común de la CEE; segundo, y no menos importante, evitar que la imposición indirecta se convirtiera en una segunda frontera —la impositiva— entre los distintos países, lo que abriría el proceso de armonización fiscal para evitarlo; en tercer lugar, se definió una política agraria común extraordinariamente controvertida (PAC) y se formó el presupuesto comunitario para financiar los gastos de la CEE. Esa primera idea del proceso de integración europeo se llevó a la práctica muy pronto. En 1968, con una anticipación de varios años, se conseguía la unión aduanera; la imposición indirecta se armonizaba, según el consejo de la Comisión Neumark, en 1977, por la Sexta Directiva, que establecía el IVA como el primer impuesto comunitario, el cual serviría de base no sólo para evitar el cálculo arbitrario de los ajustes en frontera, sino para financiar el propio presupuesto comunitario, y la PAC se aplicó según sus controvertidos criterios que continuarían atrayendo, en el período que se cierra en 1977, la crítica y la discusión de su lógica y consecuencias.

Sin embargo, la realización de la unión aduanera y la armonización fiscal constituyó un desengaño para quienes creían que con ello se lograría una Europa económica unida, pues, pese al intento de construir con esas medidas un solo mercado, el funcionamiento práctico de la convivencia económica en la CEE se veía obstaculizado por la subsistencia de fronteras fiscales, por regulaciones industriales nacionales diferentes, por el pago de subsidios y transferencias a las distintas industrias nacionales, por limitaciones a la entrada y competitividad de las empresas (financieras o no) en cada uno de los países, y por un conjunto múltiple de regulaciones más, que probaban la existencia de un «no tan común Mercado Común», como Juergen B. Donges le calificaría con acierto a comienzos de 1985. Un mercado dividido y no común que se manifestaba en la enfermedad de la «euroesclerosis», diagnosticada por Herbert Giersch desde el observatorio del prestigioso Instituto de Economía Mundial de Kiel.

Fue precisamente la denuncia de este generalizado mal la que movió el relanzamiento del proceso integrador a través de un conjunto ambicioso de medidas (más de 300 líneas de acción) contenidas en el *Libro Blanco sobre el Mercado Interior*, inspirador del Acta Unica de 1985, que definiría «la gran política de oferta europea —como la ha calificado el profesor **Rojo** en el artículo que publica este número de PAPELES—, es decir, el gran esfuerzo por dinamizar las economías europeas y por combatir la esclerosis denunciada tantas veces en los años anteriores a 1985».

Es la idea de la *unión económica y monetaria* europea contenida en el Acta Unica, que ha definido el paréntesis temporal para su realización —abierto en 1985 y que se cerrará en 1992—, la que hoy caracteriza e identifica a la integración europea. Una idea, indica el profesor **Barre**, más amplia y ambiciosa que la de la unión aduanera, pues además de ésta la *unión monetaria y económica* europea tiene objetivos y exigencias más amplios, complejos y, por lo mismo, más difíciles de atender.

Los objetivos de la *unión monetaria* habían sido definidos en el Informe Werner (1970) con una triple aspiración:

- 1) Convertibilidad total e irreversible de las monedas.
- 2) Liberalización completa del mercado de capitales y servicios financieros.
- 3) Tipos de cambio irreversiblemente fijos. ¿Qué exigencias económicas imponía la consecución de esos tres objetivos? El profesor **Barre** responde en su trabajo a esa pregunta fundamental, y concluye en el necesario cumplimiento, por parte de los países que intenten formar esa *unión monetaria*, de cuatro condiciones: 1) Una convergencia a medio plazo de las tasas de inflación de los países que pertenezcan a la *unión monetaria*, esto es, al *Sistema Monetario Europeo* que, nacido en 1988, había ido sorteando, con éxito inesperado, las numerosas dificultades que describe y valora, con su habitual maestría, la colaboración de **Luis Angel Rojo**. 2) La convergencia, a corto plazo, de los tipos de interés del área del Sistema Monetario Europeo, como resultado del libre movimiento de capitales y de la desaparición del riesgo de cambio entre las monedas. 3) Unas políticas monetarias con escaso margen de autonomía, obligadas a su coordinación y compatibilidad, aunque no a su identidad, en todos los países del Sistema Monetario Europeo. 4) Las políticas presupuestarias de los distintos países quedarían condicionadas en su programación, y sobre todo en su liquidación, a que los déficit fueran compatibles con los objetivos comunes de sus políticas monetarias.

A esos objetivos y exigencias de la *unión monetaria* se añadían los de la *unión económica*, término más impreciso que el de *unión monetaria* y cuyas características definiría con claridad el *Informe sobre la Unión Económica y Monetaria en la CEE* (conocido como Informe Delors), de 1989. La *unión económica* reclama el cumplimiento de cuatro condiciones: 1) Mercado único en el que las personas, los bienes y los servicios operen sin restricciones. 2) Medidas de defensa de la competencia. 3) Políticas comunitarias que impulsen el desarrollo regional y los

cambios estructurales necesarios. 4) Coordinación de la política macroeconómica y, en especial, establecimiento de reglas vinculantes para la política presupuestaria.

La *unión económica* —en conjunción con la *unión monetaria*— combina así las características de un Mercado Común sin restricciones con una serie de normas que son imprescindibles para su correcto funcionamiento. Las colaboraciones de los profesores **Barre** y **Rojo** constituyen una exploración completa de las dificultades y exigencias fundamentales que plantea la *unión monetaria y económica*, en cuya realización están hoy embarcados los países de la CEE. El lector aprenderá muchas cosas sobre este compromiso europeo de definir políticas económicas compatibles, de las que depende el éxito o el fracaso de la *unión monetaria y económica*, si decide dedicar su tiempo y atención al matizado y brillante relato que le ofrecen estas colaboraciones. A esa tarea de insustituible lectura les remitimos con la conciencia de quien da un consejo fundado y responsable.

Si, en un afán de transmitir lo esencial de los mensajes de estos dos trabajos, hubiera que resumirlos para reclamar la atención sobre los lugares en que se decide la suerte del proceso de integración europea, entendida en el ambicioso sentido de lograr la deseada *unidad monetaria y económica*, quizá pudieran concretarse en dos puntos clave: 1) La coordinación imprescindible de las políticas económicas en los distintos países de la CEE. 2) El reforzamiento indispensable del proceso de reducción de las diferencias (*catching up*) de los países menos desarrollados del área para dotar a ésta de una mayor cohesión económica. Desarrollemos estos dos aspectos clave de la política económica de la integración europea y los deberes que establecen para las políticas económicas nacionales.

Afirmar que la coordinación de las políticas económicas nacionales constituye un elemento clave de la integración económica europea significa que los distintos países tienen que definir y aplicar políticas compatibles con principios y reglas comunes para llegar a una *unión monetaria y económica*. Esas políticas compatibles y comunes definen una *nueva estrategia* de cara a 1992, con un conjunto de componentes de importancia decisiva:

1.º) Respecto del *objetivo* al que debe dirigirse la elección y actuación de las distintas medidas. Ese objetivo no es otro que aplicar unas políticas monetarias, presupuestarias y de tipo de cambio, más el importante añadido de las políticas estructurales capaces de lograr un *crecimiento económico estable y duradero*. Como ha afirmado con reiteración el Banco de España durante los últimos años, mantener a *plazo medio* esa política conjunta de estabilidad constituye un elemento esencial para estabilizar las propias expectativas de los agentes económicos. Ese clima de expectativas estables en plazos de tiempo dilatados constituye, en sí mismo, una condición de los propios cambios estructurales precisos para mejorar las oportunidades de un crecimiento sostenido y estable. Negativamente entendido, ese objetivo supone afirmar que el viejo enfoque keynesiano del ajuste fino a

*corto plazo* (el célebre *fine tuning*) de política monetaria y fiscal no funciona eficientemente a largo plazo, en las condiciones actuales, para mantener un crecimiento estable y prolongado.

2.º) Al servicio de ese objetivo, debe elaborarse una *combinación* de políticas monetarias, presupuestarias y de tipo de cambio, así como de políticas de *reforma estructural*.

El monopolio de la *política monetaria*, no deseado ni buscado por las autoridades monetarias, sino alcanzado por su desesperante y creciente soledad en la lucha por un crecimiento estable, no es un medio eficiente para conseguir lo que se pretende. La historia de los años ochenta en la aplicación de la política monetaria no debe haberse escrito en vano. Transmite enseñanzas decisivas para saber lo que puede y no puede lograrse con la ayuda de la política monetaria. Esa historia y esas enseñanzas son las que relata la colaboración del profesor **Rojo**. Las políticas monetarias bietápicas, basadas en la elección de una variable monetaria (sea ésta la cantidad de dinero, los tipos de interés o el tipo de cambio) con la que controlar la marcha del gasto nominal en bienes y servicios para conseguir un desarrollo estable, han tropezado con limitaciones e incertidumbres evidentes, derivadas de la complejidad interpretativa del significado de las variables monetarias ante los procesos de innovación financiera y liberalización de los controles de cambios. Quizá la conclusión correcta de esa historia de la política monetaria es que su control sobre el gasto nominal ha sido crecientemente difícil por la ausencia de una política presupuestaria que colaborase con la política monetaria en las tareas de estabilización. Sin esa articulación de la política monetaria y la política fiscal en programas financieros estables a medio y largo plazo, es poco lo que puede conseguirse del objetivo antes definido. A esa incertidumbre, derivada de la política monetaria aplicada en soledad, debe añadirse la pérdida sustancial de autonomía de la propia política monetaria con la llegada, en julio de 1990, de la aprobada libertad de movimientos de capitales dentro del área de la CEE. El Sistema Monetario Europeo establece, como antes se expuso, los tipos de cambio irreversiblemente fijos (con los márgenes de fluctuación admitidos) que, con libertad de movimientos de capitales, significan la llegada de una era en la que la política monetaria pierde su autonomía nacional, lo que supone que los distintos países del Sistema Monetario Europeo tendrán que forzar su convergencia acercando sus tasas de inflación y la estrategia de sus políticas monetarias y fiscales. Si esa coordinación de políticas monetarias no se produce, la integración europea retrocederá. De ahí la importancia de forzar esa coordinación, que no tiene más alternativa realista que la propuesta en la primera fase de la unión monetaria por el Comité Delors: crear, en los países comunitarios, compromisos firmes asociados a mecanismos institucionales que garanticen esa disciplina de las políticas monetarias nacionales (creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales que formulen sus opiniones y observaciones críticas sobre la política monetaria de los distintos países, directivas del ECOFIN para coordinar políticas monetarias y fiscales de los países miembros).

En esa *combinación* de políticas monetarias, presupuestarias y de tipo de cambio, desempeña un papel fundamental el comportamiento de la *política presupuestaria*, la gran debilidad para conseguir un crecimiento estable a medio plazo en el pasado. La colaboración del profesor **Barre** ofrece el catálogo de las medidas necesarias a este respecto: comportamiento del gasto público disciplinado al crecimiento del PIB (los aumentos del gasto público deberán ser iguales o menores que el aumento del PIB), seguido de reducciones del gasto público (con cambios en su composición para favorecer el desarrollo); reducción progresiva del déficit público para poner fin al crecimiento de la deuda pública y reducir el peso de sus intereses en el Presupuesto; privatización de empresas públicas; acercamiento de la fiscalidad que evite distorsiones económicas, lo que reclama impedir los ajustes competitivos en la imposición indirecta (IVA, impuestos especiales), caminar hacia la armonización de los tipos de gravamen del IVA, armonizar el tratamiento del ahorro impuesto por la libertad de movimiento de capitales a partir de julio de 1990; normalizar los gravámenes de la tributación de los servicios, lo que exigirá la armonización también de los gravámenes sobre la renta y contabilizar la competencia fiscal internacional a la propia CEE desde otras áreas (atendiendo a la fiscalidad de Estados Unidos y Japón).

La política del *tipo de cambio* se perfila, asimismo, como fundamental en la estrategia a plazo medio de cara a 1993. La idea dominante hoy es la estabilidad de los tipos de cambio, porque se ha dejado de creer en la eficacia de las devaluaciones competitivas. Es el control interno de la inflación y los costes el que mejorará la competitividad de una economía de forma duradera, y no las carreras devaluatorias, que son estériles y costosas, como demuestra con reiteración la historia reciente.

En esa *combinación* de políticas para lograr un crecimiento estable a medio plazo, desempeñan un papel destacado las políticas *estructurales*, que el profesor **Barre** denomina en su colaboración «políticas de oferta». Son esas políticas las que permiten que los aumentos del gasto nacional no se esterilicen en puras alzas de precios, sino que las mejoras en la capacidad productiva —logradas merced a las reformas estructurales— permitan elevaciones en la renta nacional y en el empleo. Tres direcciones deben tomar esas políticas: la desregulación y liberalización de los mercados de bienes, del mercado de trabajo y de los mercados financieros; la revisión de la fiscalidad para corregir sus efectos negativos («excesos de gravamen» o «peso muerto de la imposición») sobre los incentivos al trabajo, ahorro e inversión, y el aumento de la competencia en todos los mercados (internos e internacionales).

La aproximación a esa *estrategia de la política económica a plazo medio* es la que coloca en posiciones desfavorables/favorables a los distintos países de cara a 1993. Y es con esa referencia con la que deberían juzgarse las políticas económicas de cada uno de los países que integran la Comunidad.

El segundo componente de la política de integración europea reside en la *reducción de las diferencias económicas de los países de la CEE*. Si los desequilibrios regionales no se remedian por una política de desarrollo, la unión económica y monetaria no resultará posible. En una economía completamente integrada, los ajustes de los desequilibrios regionales tienden a corregirse por los movimientos migratorios de la población y los cambios en el mercado de trabajo. Esa solución no es viable para un área como la de la CEE, en la que la movilidad del trabajo se ve frenada por dificultades culturales y lingüísticas de importancia indiscutible. La falta de movilidad del trabajo sólo podrá remediarse con las ayudas a la inversión que reduzcan el subdesarrollo de las áreas más desfavorecidas. Como afirma **Raymond Barre**, una zona monetaria óptima sólo se logrará tras un período de desarrollo de las zonas menos avanzadas, período en el que deben aumentar las transferencias de recursos financieros desde las regiones más desarrolladas hacia las regiones en desarrollo. Transferencias que deberían proceder de los fondos estructurales de la CEE, recientemente duplicados, del aumento de recursos del Banco Europeo de Inversiones y de la propia inversión privada. Todas esas transferencias a los países menos desarrollados reclaman, para su aprovechamiento, que se reciban por éstos con unas estructuras financieras y económicas adecuadas. La existencia de desequilibrios con una inflación elevada, o de mercados rígidos e ineficientes en los países en desarrollo equivaldrá al despilfarro de los recursos de capital transferidos desde las áreas desarrolladas o desde la propia CEE.

¿Cuáles son las debilidades de la situación española respecto de las claras líneas que definen esa *nueva estrategia a plazo medio* que conduce al mercado único? Una respuesta a esta pregunta debe darse con garantías de objetividad, y ésta sólo la avalan las cifras. Es evidente que esa política a plazo medio posee un conjunto de indicadores objetivos que permiten situar la posición de cada país en su camino hacia la integración económica y monetaria. Esos indicadores elementales son seis: crecimiento del gasto interno, crecimiento del PIB, desempleo, inflación, déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente y déficit público. Pues bien, atendiendo a esos indicadores, el comportamiento reciente, y el previsible en el año 1990, de la economía española ofrece defectos que han denunciado todas las opiniones e informes sobre nuestro país, y que son consecuencia directa de las divergencias de la política económica española respecto de una estrategia que lleva al mercado único.

Seis son los comportamientos negativos de los indicadores españoles respecto a los que presentan los países centrales de la CEE: 1) Un crecimiento de la demanda muy superior a la tasa de crecimiento de la producción, índice claro de su desequilibrio interno. 2) La inflación española, apreciada por el deflactor del PIB, duplica a la media de los países centrales de la CEE. 3) Una pérdida de competitividad en los últimos años, motivada por el crecimiento de los costes y precios interiores, con un tipo de cambio que no se corresponde con ese crecimiento. 4) Un déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente, consecuencia de la

pérdida de competitividad y el fuerte crecimiento de la demanda interna. 5) Un intenso aumento del empleo en los últimos ejercicios, superior al registrado en los países de la CEE, aunque los altos niveles alcanzados por el paro en nuestro país no hayan caído en la medida de lo deseable. 6) El déficit público se ha reducido significativamente de 1985 a 1989, pero aún se sitúa en cifras importantes, teniendo en cuenta las causas de su permanencia y los costes de sus consecuencias.

Esas características de los indicadores españoles apuntan hacia la corrección de sus causas, que se encuentran en los desajustes de la política económica española con la estrategia que lleva al mercado único de 1993. La necesidad de las correcciones fundamentales de la política económica española de cara a los años noventa está bien fundamentada respecto a cuatro grandes líneas de reforma: ajustar los crecimientos de la demanda interna a las posibilidades de desarrollo de la producción potencial, lo que reclama la presencia, clamorosamente solicitada, de una política presupuestaria restrictiva que colabore con la política monetaria y de tipo de cambio. Ganar competitividad para las exportaciones y reducir el desequilibrio exterior precisa de la aplicación de una política de reajuste de la demanda interna, que modere su crecimiento excesivo. Devaluar la peseta en las condiciones de desajuste entre demanda y oferta internas equivaldría a disipar la devaluación en un puro aumento de los precios interiores. Tanto la política anti-inflacionista como la política de empleo necesitan de la ayuda de una mayor flexibilidad y liberalización de los mercados de bienes y factores productivos. Las correcciones indispensables de la política presupuestaria, para contribuir a la política anti-inflacionista, no son las únicas modificaciones de su estrategia actual. La política presupuestaria manifiesta otras perceptibles deficiencias: en su beligerante fiscalidad para conseguir la mejora de los incentivos al ahorro, al trabajo y a la inversión; en la obligada disciplina y reorientación del gasto público hacia los procesos de inversión (con la tan denunciada e injustificada carencia de infraestructuras que urge remediar); en la consecución de la descentralización fiscal, con vigilancia de su coste y establecimiento de una financiación responsable de las comunidades autónomas y corporaciones locales.

Son precisamente los comportamientos de la economía española y las políticas tendentes a su corrección los temas que dan su argumento a las colaboraciones de los profesores **Antonio Zabalza** y **José Manuel González-Páramo**, cuyas diferencias radican en el campo desde el que observan la peculiar problemática española respecto del reto de nuestra integración en la CEE.

**Antonio Zabalza** contempla los viejos desequilibrios de la economía española: el paro heredado de la crisis y las limitaciones de las infraestructuras legadas por las dificultades presupuestarias de la etapa crítica. Y valora como desequilibrios nuevos y propios de la etapa de recuperación otros dos: el rebrote inflacionista y el déficit exterior. Esos cuatro

desequilibrios —los viejos y los nuevos— reclaman un tratamiento complejo que descarta cualquier solución simplista. La moderación en el crecimiento de la demanda interna para plegarla al crecimiento potencial de la economía es, quizá, la decisión dominante; la flexibilización de los mercados contribuiría a remediar el mal heredado del paro y el actual de la inflación; la necesaria mejora de las limitadas infraestructuras debería ser financiada en condiciones de estabilidad, y ello será posible sólo si el fraude fiscal se reduce.

La colaboración de **José Manuel González-Páramo** centra sus observaciones en el comportamiento deficiente del sector público, ofreciendo un catálogo completo y sugerente de las decisivas reformas que deben emprenderse en él durante los años noventa para contribuir a un crecimiento prolongado y estable de la economía, para mejorar las oportunidades de ahorro, inversión y empleo y para reorientar al gasto público al servicio de la competitividad y el dinamismo económico español. Unas reformas éstas del sector público que no pueden aplazarse en el tiempo, y que deben integrarse con otras medidas en esa *combinación* eficiente y necesaria que defina la *nueva estrategia de la política económica* que lleve a la economía española al mercado único de 1992.