

LOS SERVICIOS PUBLICOS Y LA COMPETITIVIDAD DE LA EMPRESA ESPAÑOLA Y EUROPEA

El objetivo más importante de la economía española, ahora y de cara a la década de los años noventa, es su plena integración en la CEE. El logro de este objetivo en buenas condiciones va a depender, entre otros factores, pero muy principalmente, de la aplicación de una adecuada política económica y del esfuerzo de los distintos agentes económicos. De esta reflexión parte **José Ramón Álvarez Rendueles** para realizar el presente trabajo, que lleva a cabo al hilo de dos ejes principales. Por una parte, la actuación del sector público y, concretamente, la definición de prioridades presupuestarias, que es una de las piezas fundamentales de la política económica. Por otra, la actuación de la empresa española y su grado de competitividad en relación con la europea, que, en gran parte, depende de la actuación del sector público en cuanto a la provisión de infraestructura y servicios.

I. INTRODUCCION

SIN duda alguna, el hecho más relevante que habrá caracterizado a la economía mundial de finales del siglo XX habrá sido el proceso de convergencia e integración de las economías europeas en un mercado único en el que concurren más de 320 millones de consumidores, el más importante del mundo.

Por supuesto que en la segunda mitad del presente siglo se han producido otros hechos de relevancia en el campo de la economía, como la confirmación del liderazgo económico de Estados Unidos, el resurgimiento de la economía alemana tras la segunda guerra mundial, el desarrollo económico de Japón o el protagonismo del llamado tercer mundo en los asuntos económi-

cos. También se están iniciando en estos momentos procesos que, si culminan satisfactoriamente, están llamados a modificar sustancialmente, ya en el próximo siglo, los actuales parámetros de la economía mundial, como el proceso de desregulación —que es la traducción en castellano de *perestroika*— en la Unión Soviética y, más importante aún, en mi opinión, el desarrollo paralelo de dicho proceso de desregulación en países de Europa Oriental tan significativos como la República Democrática Alemana, Polonia, Checoslovaquia y Hungría.

Pero, pese a la importancia de todos los hechos y procesos citados, entiendo que la realización del mercado único europeo, y la consiguiente desaparición de toda clase de barreras físicas y técnicas a la libre circulación

de bienes, servicios, personas y capitales entre las principales naciones europeas, es el hecho económico actual al que, objetivamente, debe concederse más importancia. Y, desde luego, si abandonamos una perspectiva que pretende ser objetiva y adoptamos un punto de vista subjetivo, ya no puede haber duda alguna de que, para los agentes económicos españoles, el proceso de consecución del mercado único, y la paralela integración de la economía española en la europea, es el acontecimiento económico de mayor relevancia.

La economía española tiene hoy, más que nunca, un objetivo claro: su integración en la CEE, como claramente queda expresado en el título de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Ciertamente, tan claro es el destino de la economía española como difícil y exigente su consecución. Vaya por delante que soy optimista al respecto, puesto que nuestra historia nos enseña que en los períodos en que España se ha abierto al exterior ha sido en los que los logros colectivos han sido mayores y se ha generado el más alto nivel de bienestar. Que de nuevo vuelva a cumplirse ahora esta regla va a depender de muchos factores, entre los que sobresalen el esfuerzo que tendrán que realizar los distintos agentes económicos y la aplicación de una adecuada política económica.

Precisamente a partir de estos dos factores genéricos mencionados —atención de los agentes económicos y política económica— surgen las dos coordenadas que enmarcan mi colaboración en este número de PAPELES. En efecto, como primera coordenada, una de las piezas de la política económica que va a resultar fundamental para

conseguir la incardinación de la economía española en la europea será la actuación del sector público y, concretamente, la definición de unas adecuadas prioridades presupuestarias.

La segunda coordenada que define mi intervención es la actuación de la empresa española y, más concretamente, su grado de competitividad frente a la empresa europea, cuestión que, lógicamente, depende de muchos factores endógenos y exógenos a la empresa, uno de los cuales, y de la mayor importancia, es la actuación del sector público, particularmente la provisión de unos adecuados servicios públicos y la realización de una política económica acertada.

II. EL DIFÍCIL EQUILIBRIO EN LA ACTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

El sector público es el agente económico cuya actuación ha experimentado los mayores cambios, tanto en el plano cuantitativo como en el cualitativo, en el siglo XX. Recordemos que, a comienzos del presente siglo, el gasto público no significaba más del 10 por 100 del PIB, frente a porcentajes que han llegado a situarse cerca del 60 por 100, y que actualmente alcanzan un 41 por 100 para la media de países de la OCDE, y un 50 por 100 de media en los países de la CEE. Afirmaciones como la tan conocida del profesor Colin Clark, que limitaba a un 25 por 100 del PIB la cuantía máxima del gasto público como condición necesaria para la supervivencia del sistema, constituyen, desde la perspectiva actual, una simpática anécdota.

Estos cambios cuantitativos en

el volumen de recursos administrados por el sector público sólo guardan parangón con los profundos cambios cualitativos que se han producido en la actuación de este agente económico. Cuestiones de tanta relevancia como la definición de unas claras y adecuadas «reglas de juego» económico o, si se prefiere, el establecimiento de una «constitución económica» (tarea que incumbe lógicamente al Estado) la realización de las tres conocidas funciones o ramas musgravianas de asignación, distribución y estabilización, y todo ello a través no sólo del gasto público en sentido estricto, sino también mediante la actuación de la empresa pública y el establecimiento de regulaciones de todo orden, conforman un cuadro de actuaciones de enorme complejidad, que hacen de la economía pública una de las parcelas más importantes, y al mismo tiempo más controvertidas, de todo el campo económico.

De todas las funciones del sector público, las que más pueden afectar a la marcha de la empresa privada, y particularmente a su competitividad, son la definición de unas claras «reglas de juego», que deben traducirse en un buen funcionamiento del mercado en un marco de libertad, y el desarrollo de las funciones de asignación y estabilización, mediante la prestación de unos adecuados servicios públicos y la provisión de capital público, así como la realización de una adecuada política macroeconómica que garantice un marco de estabilidad, lo que resulta fundamental para una acertada toma de decisiones por parte de los empresarios.

Conseguir una acertada actuación del sector público es uno de los desafíos más exigentes de todas las economías occidentales

y, desde luego, de la española. No resulta nada fácil encontrar aquel punto de equilibrio en el que la actuación del sector público es lo suficientemente eficaz y decidida como para convertirse en un aliado de la competitividad de la empresa privada, sin llegar a convertirse en un lastre a causa de un exceso de regulaciones o de una fiscalidad no acorde con el nivel de los servicios públicos.

Un indicativo de que este punto de equilibrio se ha llegado a rebasar en muchos países —entre los que no cabe excluir a España— es el repliegue que, de forma casi general, se está produciendo en la actividad pública. Este repliegue tiene diversas manifestaciones, como son los procesos de liberalización y desregulación económica, la privatización de determinadas empresas públicas, el acento que se pone en la consecución del equilibrio presupuestario y en la limitación del gasto público y la apelación, cada vez con mayor frecuencia, a la iniciativa privada para la financiación y realización de obras públicas. Paradigma de estas tendencias es, sin duda, Gran Bretaña, país en el que se ha operado un intenso proceso de desregulación, la política de privatización ha reducido a la empresa pública a la mínima expresión, la fiscalidad se ha contenido, el gasto público, en términos de PIB, ha experimentado una reducción clara, el Presupuesto se está liquidando con superávit y la iniciativa privada se ha responsabilizado de la financiación de las grandes obras públicas, como la del túnel bajo el Canal de la Mancha.

Ningún modelo de comportamiento del sector público es exportable, puesto que las condiciones y circunstancias de cada país son diferentes. De ahí que

no pueda propugnarse el ejemplo inglés como patrón a seguir en España. Pero el contraste entre ambas realidades tiene indudable utilidad y resulta ilustrativo. Así, podemos observar que en nuestro país también se ha producido una tendencia a la liberalización y a la eliminación de regulaciones, aunque éstas siguen siendo excesivas, particularmente en determinados sectores, como el laboral o el financiero. El gasto público, lejos de contenerse, ha seguido escalando posiciones en términos de PIB, hasta situarse por encima, no ya de países concretos tan significativos como Estados Unidos, Japón o Suiza, sino incluso de la propia media de la OCDE, aunque lejos aún de la media comunitaria. Si el déficit público se ha mantenido relativamente contenido, a pesar del aumento del gasto público, ha sido por el fuerte crecimiento de la presión fiscal, el mayor de todo Occidente. Y en cuanto a la política de privatizaciones, es curioso constatar cómo éstas se han realizado con timidez, incluso en la terminología usada para denominarlas: frente a la palabra privatización se han preferido términos o expresiones como reestructuración de la empresa pública, acceso del capital extranjero, ampliación de la base accionarial, etcétera.

Sea como fuere, es evidente que la relación entre el sector público y el sector privado está cambiando, que el conocido enfoque de la economía mixta sigue prevaleciendo, si bien está evolucionando hacia lo que podríamos denominar búsqueda de una mayor complementariedad entre la economía privada y la economía pública. En definitiva, el sector privado y el sector público se conciben cada vez más como dos socios que se necesitan mu-

tuamente, que están empeñados en la misma empresa, que no es otra que el desarrollo de la nación, y que deben actuar coordinadamente en el uso de los recursos disponibles para obtener el máximo provecho de ellos y alcanzar la meta final, que es la consecución del máximo bienestar de las personas.

A esta misma conclusión se llega partiendo de posturas bien diferentes. Así, por ejemplo, Achille Occhetto, líder del Partido Comunista Italiano, declaraba recientemente a la revista *Time*: «Estamos resueltamente a favor de una economía mixta que reconozca las virtudes del mercado libre y de la competencia, pero también, a diferencia de Thatcher, a favor de una economía regulada que produzca desarrollo cualitativo, y no sólo crecimiento cuantitativo. No nacionalizaríamos más. De alguna forma, quisiéramos reducir el papel de gestor directo del Estado en favor de una combinación de empresas públicas, privadas y cooperativas».

El sector público moderno debe concebirse, en conclusión, como un agente económico complementario del sector privado, al servicio del individuo y, concretamente, de la satisfacción de sus necesidades. Este cometido, de fácil enunciación, tropieza, sin embargo, con numerosas dificultades; de suerte que, como nos recuerda el refrán, del dicho al hecho hay un largo trecho. Trecho cuyos obstáculos más destacados son las ideologías, la aparición de los intereses de grupo, la existencia del llamado «ciclo político», el conflicto entre los propios objetivos a cumplir por el sector público, como el que se da entre asignación y distribución, y una tendencia a la ineficacia, e incluso al despilfarro, en

el uso de los recursos públicos que contrasta con la mejor administración que de éstos hacen los agentes económicos privados.

Si hubiera que sintetizar en uno solo todos estos factores, habría que referirse a la ausencia de una norma de eficacia en la actuación del sector público, que contrasta con la disciplina que impone el mercado a los agentes económicos privados.

Ciertamente, de la misma forma que el mercado actúa como un mecanismo de asignación de recursos en el sector privado, que impone a las empresas la disciplina de la cuenta de resultados, existe, en la actuación del sector público, un mecanismo parecido en forma de elección política democrática. Si el mercado es el voto del dinero, el Presupuesto se determina de acuerdo con el voto político.

Ha sido, precisamente, la necesidad de profundizar en los mecanismos políticos de decisión pública lo que ha conducido al desarrollo de la teoría de la elección colectiva, rama de la ciencia económica que ha alcanzado, a partir de las aportaciones del profesor James M. Buchanan, una importancia considerable. Pero, desgraciadamente, la teoría de la elección pública, como disciplina de carácter positivo que es, más que ofrecer recetas concretas encaminadas a mejorar la eficacia del sector público, ha desarrollado un instrumental analítico que permite explicar el comportamiento de los distintos agentes involucrados en las decisiones públicas: políticos, funcionarios, agentes económicos privados a la búsqueda de ventajas derivadas del intervencionismo público (*rent-seeking*), etcétera.

El notable desarrollo experi-

mentado por la teoría de la elección pública constituye un claro exponente de que la eficaz actuación del sector público ha pasado a ser una de las grandes asignaturas pendientes de las economías occidentales. Frente a la tradicional alusión a los «fallos del mercado», va cobrando cada vez más sentido referirse a los «fallos del sector público». Y es que, como acertadamente señalaba el profesor Fuentes Quintana en 1988, al inaugurar el curso de verano de El Escorial, «no es posible que una economía nacional funcione con un mínimo de eficiencia si el sector público no lo hace. La sociedad que no se preocupe de los problemas de su sector público tropezará en su hacer de cada día con las limitaciones que éste establece a la iniciativa privada. El destacado empresario italiano Carlo de Benedetti afirmaba recientemente —seguía recordando el profesor Fuentes Quintana— que el gran problema de la economía de su país es su esquizofrenia, consistente en contar con empresas líderes en el mundo y padecer un sector público ineficiente y deficitario. No es posible rendir todo lo que la iniciativa privada y la capacidad creadora de ésta puede realizar por el desarrollo de un país si el sector público lastra con sus ineficiencias la energía insustituible del empresario».

III. SECTOR PÚBLICO Y COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL EN EL MARCO DE LA INTEGRACION COMUNITARIA

La integración de España en la CEE actuará de catalizador del

proceso de modernización de la economía española. Dicha modernización debe basarse, fundamentalmente, en la empresa privada, cuyo nivel de competitividad con respecto a la empresa europea nos dará la auténtica medida de las posibilidades de desarrollo de nuestra economía en el mercado comunitario.

Ante su integración en el Mercado Común y la concurrencia al futuro mercado único, el concepto clave, la auténtica idea fuerza que debe orientar a la economía española, es la competitividad, cuyo nivel comparativo con otros países es más bien bajo.

Así lo ha puesto de relieve, para citar un ejemplo reciente, el estudio que anualmente realiza la Fundación Mundial de la Economía, organizadora del famoso simposio de Davos, que se ha hecho público en el mes de julio de 1989. La citada Fundación elabora una clasificación internacional de competitividad a partir del compendio de casi trescientas variables agrupadas en diez factores, que abarcan aspectos tan diferentes como el dinamismo de la economía, la eficacia industrial, los recursos humanos, la innovación, el intervencionismo estatal, la investigación e incluso la estabilidad sociopolítica. Todo lo anterior se complementa con las observaciones y juicios subjetivos de dirigentes empresariales y personalidades académicas. Conjugando todos estos factores, España aparece en los últimos lugares de esa clasificación de competitividad, a un nivel parecido al de Italia y sólo por delante de Turquía, Portugal y Grecia. La clasificación es encabezada por Japón, seguido de Suiza, Estados Unidos y Canadá, que ha desplazado a la República Federal de Alemania al quinto puesto.

Sin que las conclusiones de este estudio concreto tengan más relevancia que las de otros similares que puedan realizarse, parece claro que nuestro país debe hacer un gran esfuerzo para incrementar su nivel de competitividad, y que a la empresa privada le corresponderá un gran protagonismo en dicho esfuerzo. La competitividad de la empresa española depende tanto de factores endógenos a la propia empresa como de elementos exógenos. Es entre estos últimos donde debe situarse el nivel del gasto público, ligado a él el de la fiscalidad y, en general, el comportamiento del sector público.

El viejo tópico de que el gasto público español es bajo carece actualmente de fundamento. En concreto, según los últimos datos hechos públicos en el *Economic Outlook* de la OCDE de junio de 1989, que, como es sabido, ofrece comparaciones internacionales con criterios homogéneos, el gasto público español representaba en 1986 el 41,7 por 100 del PIB, superior al 41 por 100 que registraba la media de países de la OCDE en el mismo año, y que en 1987 descendía al 40,9 por 100. (No se ofrecen datos de España correspondientes a 1987.) Si se tiene en cuenta que el grado de desarrollo económico español es inferior al desarrollo medio de los países industrializados, resulta evidente que nuestro porcentaje del 41,7 por 100 debe considerarse alto, aun cuando esté por debajo del 49,2 por 100 que registra la media comunitaria, nivel que, por lo demás, no debe ser considerado necesariamente como un objetivo a alcanzar.

Otro dato importante a considerar es la evolución del gasto público en los últimos años. Mientras que en el conjunto de países

de la OCDE y de la CEE el índice que estamos considerando ha permanecido bastante estable, y su crecimiento se ha producido de forma moderada en un largo período de tiempo, el gasto público español ha crecido espectacularmente en los últimos diez años, período en el que ha ganado, en términos de PIB, más de 15 puntos porcentuales.

A pesar de este crecimiento y de este nivel de gasto público, resulta fuera de toda duda que siguen existiendo graves carencias en un conjunto de atenciones que son, precisamente, las más necesarias a la empresa para aumentar su competitividad. En concreto, y como desarrollo del análisis de cómo el sector público puede influir en la competitividad empresarial, me referiré a cuatro puntos que juzgo de la mayor importancia, sin que ello quiera significar que no existan otros aspectos, también relevantes, que podrían añadirse a los aquí tratados. Estos cuatro puntos son la inversión pública en infraestructuras, el gasto público en capital humano, la inversión en investigación y desarrollo tecnológico, y la fiscalidad empresarial.

Como prueba de la importancia de los puntos indicados, en una comunicación de la Comisión al Consejo de las Comunidades Europeas de 28 de junio de 1989, sobre «Convergencia económica en la Comunidad», se afirma: «Por el lado de los gastos, debe concederse prioridad a los programas encaminados a reforzar la productividad de la economía (inversiones públicas económicamente rentables, acciones de formación y reconversión)».

1. El déficit de infraestructuras de la economía española

Es unánime la opinión de que España padece una grave insuficiencia de dotación de infraestructuras. Baste para confirmar esta unanimidad el hecho de que, en un artículo titulado «Evolución y tendencias del gasto público», que apareció en el número 37 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, el propio Secretario de Hacienda, José Borrell, reconocía que «este país necesita un esfuerzo brutal en materia de infraestructuras».

En un reciente documento de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, titulado «El reto de los 90: infraestructuras y equipamientos básicos», se efectúan unas valiosas estimaciones del mencionado déficit de infraestructuras en comparación con la CEE. Así, por ejemplo, según la CEOE, la dotación de carreteras en España se halla a un nivel equivalente al 63 por 100 de la media comunitaria. La red española de ferrocarriles equivale al 57 por 100 de la media comunitaria, cifra a la que se llega utilizando los dos criterios usuales de territorio y población. En materia de teléfonos, el porcentaje comparativo de España con la CEE se sitúa en el 74 por 100, y llega a descender al 41 por 100 cuando se consideran las camas hospitalarias. A modo de resumen, el citado documento de la CEOE concluye cuantificando en 96 billones de pesetas —de las que el 80 por 100 iría destinado a construcción y el 20 por 100 a equipamiento tecnológico— el monto necesario para acercarnos a los niveles europeos en el horizonte del año 2000.

Se argumenta con frecuencia que los países comunitarios son

más ricos y que han tenido más tiempo para efectuar las correspondientes dotaciones de infraestructura. Ciertamente, ello es así. Pero no es menos verdad que, como recuerda la CEOE, en su inmensa mayoría estas infraestructuras europeas estaban ya creadas hace quince años, cuando los niveles de vida de los países comunitarios eran similares a los actuales nuestros.

Con metodologías y enfoques diferentes, otros autores han alcanzado conclusiones del mismo signo que las reflejadas por la CEOE. Así, para citar otro ejemplo de autoridad, el profesor Lagares, en su investigación sobre «Niveles de cobertura del gasto público en España», compara la cobertura de las necesidades públicas en España respecto a la «norma comunitaria» para concluir, en sus propias palabras, que «es evidente que las funciones de defensa, enseñanza y cultura, vivienda y urbanismo, y sanidad se encuentran claramente por debajo de la media en cuanto a sus niveles de cobertura. En alguna medida, ello puede expresar carencias importantes en cuanto a la cobertura de este tipo de necesidades públicas, y señalar, en consecuencia, líneas de posible evolución del gasto en un futuro inmediato». A modo de conclusión general, el profesor Lagares termina su interesante análisis afirmando que «el gasto público español parece, en consecuencia, soportar un fuerte entramado burocrático y dirigirse en exceso hacia las intervenciones en el mercado, abandonando, por el contrario, funciones de tanta trascendencia como las de enseñanza y cultura, vivienda y urbanismo, y sanidad, especialmente».

2. Gasto público y capital humano

Una segunda línea hacia la que debería orientarse el gasto público, aparte de la de dotación de infraestructuras o capital físico, es la inversión en capital humano, aspecto que también juzgo fundamental para mejorar la competitividad de la empresa española frente a la europea. Por inversión en capital humano debe entenderse, en sentido amplio, todo tipo de gasto en enseñanza, formación profesional, investigación científica, etcétera.

Si disponer de personal preparado es siempre importante para la empresa, este factor adquiere aún más relevancia en una economía terciarizada como la española, donde aproximadamente dos terceras partes de la producción interior proceden del sector servicios, en el que el factor humano lo es casi todo.

La contribución de los gastos de educación al crecimiento económico no es de fácil medición. Una recopilación de distintos estudios, efectuada en 1980 por el Banco Mundial, ha permitido concluir que las tasas de rendimiento de las inversiones acometidas en educación conducen a resultados muy diversos según los países, situándose la mayoría de las tasas de rendimiento estimadas entre un 5 y un 15 por 100. En el caso concreto de España —según este estudio del año 1980, cuyas conclusiones, lógicamente, deberían actualizarse— el rendimiento estimado de la inversión en educación es, para el individuo, del 10,2 por 100 para la enseñanza secundaria y del 15,5 por 100 para la enseñanza superior, mientras que para la sociedad es del 8,6 por 100 para la enseñanza secundaria y del 12,8 por 100 para la enseñanza superior. Estos

resultados, al igual que otros similares obtenidos en otros países, confirman la rentabilidad de los recursos asignados a educación, tanto por el sector privado como por el sector público.

El antes citado estudio del profesor Lagares, que compara la situación española con la europea, pone de manifiesto que el grado de cobertura de la función de enseñanza con respecto a la «norma europea» es, junto con el de la función de defensa nacional, el más bajo. En concreto, mientras que para el total de funciones públicas el grado medio de cobertura con respecto a la «norma europea» es del 86 por 100, en el caso concreto de la enseñanza este porcentaje se reduce al 59,5 por 100.

Abundando en lo anterior, en el último informe de la OCDE sobre la economía española, publicado en junio de 1989, se denuncia el bajo nivel de educación y formación de nuestro país. Aunque el porcentaje de estudiantes sobre la población total —que en España es de 21 estudiantes por 1.000 habitantes— se acerca a la media de la OCDE, el *ratio* número de alumnos por profesor sigue siendo de los más altos de la OCDE, y se observa un creciente desajuste entre la demanda y la oferta de trabajo. En palabras textuales del citado informe de la OCDE, «la relación entre la tasa de desempleo y los puestos de trabajo vacantes se ha incrementado, lo que significa que el actual nivel de desempleo está ahora asociado con más puestos de trabajo vacantes que en años anteriores. Esto refleja el hecho de que, a pesar del alto desempleo, el retraso en cubrir los puestos de trabajo vacantes ha tendido a ser mayor. Un estudio del Ministerio de Trabajo ha demostrado que las escuelas de

formación profesional no ofrecen las cualificaciones y la formación que requieren las empresas».

El capital humano es un potencial de crecimiento económico que es necesario orientar, ya que el excedente de personal cualificado, por un lado, y la falta de capacitación profesional, por otro, originan indudables rigideces en un mercado de trabajo ya de por sí poco flexible. La evolución de la formación profesional en España se ha caracterizado por un neto distanciamiento entre los conocimientos y las enseñanzas impartidas y las necesidades de la demanda. Esto ha generado un escaso reconocimiento de los títulos y, por tanto, una escasa rentabilidad de los recursos destinados a este fin.

La CEE presta una particular y permanente atención a la formación profesional en relación con las nuevas tecnologías, con el objetivo de mejorar la competitividad de las empresas y promover el empleo. La importancia de este tema ha sido una de las consecuencias que han surgido del llamado Diálogo Social Europeo, iniciativa de la Comisión Europea que comenzó en 1986 y que trata de sentar en una misma mesa a representantes de los empresarios y de los sindicatos, con el objetivo de llegar a posiciones comunes sobre ciertos temas de carácter socioeconómico.

En dicho foro se insistió en la idea de que las cantidades destinadas a formación deben considerarse una verdadera inversión, y en la de que contribuyen a motivar a trabajadores y directivos de la empresa en favor del progreso tecnológico. También se hizo hincapié en que es necesaria la formación a todos los niveles de la empresa, ya que favorece la adaptabilidad al puesto de tra-

bajo, así como un programa de formación continua y de reciclaje que completen la formación inicial.

Efectivamente, una de las piezas básicas del éxito de la República Federal Alemana en los mercados industriales, en una época de rápido avance tecnológico y de ciclos productivos cada vez más cortos, es el sistema de formación en la empresa, que, entre otros efectos, ha mantenido el desempleo juvenil escasamente por encima del 5 por 100.

El futuro de una economía depende, por tanto, de la capacidad de sus empresarios, responsables últimos del buen funcionamiento de las células básicas del sistema productivo. Y la capacidad de los empresarios, cada vez más, depende de la formación del personal y de su propia formación, sin que ello signifique que no sean necesarios otros valores—como la creatividad, la iniciativa, el espíritu de competencia, la disposición a asumir riesgos—que son innatos en quienes desarrollan la vocación empresarial. Por mi condición de Catedrático de Universidad, concedo especial importancia al tema de la formación, aspecto que considero decisivo para resolver los problemas, cada vez más complejos, a los que deberá enfrentarse la empresa española.

3. La inversión en investigación y desarrollo tecnológico

Otro de los elementos fundamentales para elevar el nivel de competitividad de las empresas es la generación de tecnología. La empresa, con independencia de su tamaño, debe desarrollar un potencial investigador interno, así como conocer la oferta cien-

tífica, tecnológica e innovadora de los centros de investigación. Voy a tratar brevemente este punto, que está estrechamente ligado al antes analizado de la inversión en capital humano, y al que son aplicables muchas de las consideraciones anteriormente efectuadas.

España es el miembro con menor capacidad de innovación de los cinco grandes países de la CEE, y también ocupa los últimos puestos en inversión en investigación y desarrollo (I + D) entre los países de la OCDE. Una manifestación de la dependencia tecnológica de nuestro país con respecto al exterior es el déficit de la balanza tecnológica, que en 1987 se cifró en 92.983 millones de pesetas y en 1988 se disparó a 140.243 millones de pesetas, un 50 por 100 más que en el año anterior. La tasa de cobertura de la balanza tecnológica ha alcanzado así un mínimo histórico, situándose en el 13,6 por 100.

Esta dependencia tecnológica española no es únicamente industrial; es decir, no sólo se pagan patentes, marcas, *royalties* y *software* industrial; sino que también han aumentado considerablemente los pagos por contratos de servicios comerciales y de *consulting*, y por asesoramiento económico y de servicios en general.

Los recursos destinados a I + D en el año 1988 se situaron en torno al 0,85 por 100 del PIB, frente a una media del 2 por 100 en la CEE. Aquel porcentaje tiene que elevarse sustancialmente si se quiere mejorar la tecnología propia, cuestión que no sólo atañe a la empresa, sino también a la Administración pública. El volumen de recursos que España viene dedicando a la investigación es muy similar a los recursos

empleados para el pago de patentes extranjeras. Es de esperar que la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, de 14 de abril de 1986, y el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico previsto en dicha Ley, hecho público en los primeros meses de 1988, ayuden a mejorar la situación, aunque ello no excluye el esfuerzo de los empresarios privados.

4. Necesidad de orientar el gasto público español

Se corre el riesgo de caer en la tentación —a la vista de los datos, opiniones y afirmaciones realizadas hasta ahora al analizar la situación de nuestro país en materia de infraestructura, enseñanza y formación, e investigación y desarrollo tecnológico— de afirmar que el gasto público español no sólo no está orientado hacia la mejora de la eficiencia de la empresa, sino que la actuación del sector público se comporta, más bien, como un lastre para la competitividad. Seguramente sería exagerado e injusto calificar de «anticompetitivo» el comportamiento de nuestro sector público, aunque bien puede merecer el calificativo de «competitivo».

Las exigencias futuras a las que se enfrenta la economía española obligan a poner remedio a esta situación. Urge transformar este comportamiento «competitivo» en uno «procompetitivo». Lo primero que debemos preguntarnos al respecto es si ello resulta posible, si este cambio de orientación del gasto público es factible. Y la respuesta a esta pregunta sólo puede venir a partir del análisis de las causas que han conducido a la actual situación.

En su reciente artículo «La estrategia presupuestaria española: entre el drama del déficit y el deterioro de los servicios públicos», publicado en el número 37 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, el profesor Fuentes Quintana acertaba a distinguir tres etapas en la estrategia presupuestaria seguida en nuestro país: la del desarrollo económico, que va de 1959 a 1975; la de la crisis, que comprendería la década de 1975 a 1985, y la de la recuperación económica, etapa que estamos viviendo en estos momentos.

Resulta perfectamente comprensible que en la etapa de la crisis económica las prioridades en materia de gasto público se dirigieran hacia los gastos sociales, y en general hacia los agentes económicos necesitados de apoyo público. Como señala el profesor Fuentes Quintana, «el dinamismo de los gastos por transferencias les convierte en el gran intérprete del crecimiento del gasto público de esa etapa, al aumentar en 10,5 puntos su participación en el PIB, con una significación especial de las prestaciones sociales (5,6 puntos del PIB), que protagonizan más de la mitad de ese crecimiento». Lo que ha ocurrido resulta, en conclusión, perfectamente claro: gran parte del fuerte incremento del gasto público registrado en la década de la crisis se ha destinado a transferencias y, dentro de ellas, en gran medida, a prestaciones sociales, sacrificándose la inversión en general.

Un escenario como el descrito resulta, como antes afirmaba, comprensible en una etapa de depresión. Pero, obviamente, si se ha pasado, desde hace cuatro años, de una etapa de crisis a una situación de expansión, la estrategia de asignación del gasto público también ha de

variar. Las transferencias, que en gran parte están ligadas a la crisis económica, deben tender a perder relevancia y, en cambio, la inversión en infraestructura, educación y tecnología se hace imprescindible como apoyo y complemento de la creciente actividad de la empresa privada, evitándose que, con el mayor crecimiento económico, las deficiencias y estrangulamientos se pongan de manifiesto con mayor claridad.

La situación descrita empezó a corregirse en 1988 y se ha confirmado en el Presupuesto correspondiente a 1989, en el que la inversión real consolidada crece en un 37,2 por 100 en pesetas corrientes, equivalente a un 31,9 por 100 en términos reales. Si, además, se excluye la inversión militar y sólo se considera la inversión civil, los citados porcentajes se elevan al 49,9 por 100 de aumento en pesetas corrientes y al 44,1 por 100 en términos reales. Aunque tarde, porque se han perdido al menos dos años, la elección presupuestaria parece, pues, encauzarse hacia el buen camino, si bien esta tendencia deberá mantenerse y acentuarse en el futuro si se quiere compensar el cuantioso déficit de equipamiento que se ha acumulado en los últimos años.

5. La carga fiscal soportada por la empresa española

Aunque el tema que desarrollo en este trabajo es el del gasto público y su incidencia sobre la competitividad empresarial, no quisiera soslayar un punto que considero de especial interés para la competitividad de la empresa, relativo a la otra cara de la moneda de la hacienda pública, la de los ingresos públicos.

Está bastante generalizada la idea de que la empresa española soporta una baja carga fiscal, lo cual constituye un error. La presión fiscal empresarial española no sólo es comparable, e incluso superior, a la de los demás países industrializados, sino que además se instrumenta con especial fuerza a través de un tributo no ligado al beneficio —las cotizaciones a la seguridad social a cargo de la empresa—, lo cual constituye la peor solución desde la perspectiva del aumento de la competitividad y de la generación de empleo, que son dos de las prioridades de la economía española.

Ha contribuido, no poco, a extender la idea de que la empresa no contribuye a la hacienda en la proporción que lo hacen otros agentes económicos la gran difusión que se da a la información sobre las diferentes fuentes de rendimientos del impuesto sobre la renta de las personas físicas, en la que se pone de manifiesto que las rentas declaradas por los asalariados superan a las de otras procedencias, entre las que se encuentran los rendimientos por actividades empresariales realizados por personas físicas. Pero, evidentemente, constituye una equivocación —o un argumento demagógico— identificar esta fuente de tributación del empresario individual con la fiscalidad empresarial, que fundamentalmente se realiza, entre otros tributos estatales y locales, por el impuesto sobre sociedades y por las cotizaciones a la seguridad social a cargo de la empresa.

Si consideramos conjuntamente estos dos tributos principales —impuesto sobre sociedades y cotizaciones a la seguridad social— y comparamos su cuantía con la que alcanza en los demás países de la OCDE, se ob-

serva, a partir de los últimos datos disponibles, correspondientes a 1986, que, en términos de PIB, España ocupa, con un 10,7 por 100, el octavo puesto en fiscalidad empresarial, detrás de Suecia, Francia, Noruega, Luxemburgo, Italia, Holanda y Bélgica, y por delante de países tan significativos como Japón, Alemania, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá. Esta posición más bien alta en presión fiscal empresarial contrasta con la baja situación que nuestro país ocupa cuando se considera el índice total de presión fiscal, lo que significa que, comparativamente, la empresa soporta una mayor presión fiscal que el conjunto de agentes económicos.

Naturalmente, el anterior análisis podría hacerse más completo incorporando otros tributos que también satisface la empresa, como la parte correspondiente a ella del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, los numerosos tributos locales, e incluso el IVA no susceptible de ser repercutido a los consumidores por aplicación de la regla de prorrata o por otras causas previstas en las normas; pero se tropieza con el inconveniente de no poseer datos homogéneos internacionales acerca de estas fuentes tributarias. También resultaría más adecuado cambiar la base de comparación de la fiscalidad empresarial y, en lugar del PIB, considerar el *cash-flow* empresarial o el beneficio, pero los resultados que se obtendrían no diferirían sustancialmente del reseñado.

Otra forma de abordar la cuestión es partir, como dato, del nivel de presión fiscal de cada país y analizar cómo se distribuye esa presión fiscal entre los diferentes agentes económicos, para, en definitiva, cuantificar qué propor-

ción del total de impuestos de cada país es satisfecho por la empresa. Considerando, como antes, exclusivamente el impuesto sobre sociedades y las cotizaciones empresariales a la seguridad social, se concluye que, después de Japón, España es, de la totalidad de países de la OCDE, aquél en el que una mayor proporción de los tributos es satisfecha por la empresa, exactamente un 35,3 por 100 de la tributación total.

En conclusión, y contra un parecer erróneamente extendido, ni cuantitativa ni cualitativamente la fiscalidad empresarial española es la más adecuada para fomentar la competitividad de la empresa, y constituiría un grave error aumentarla si lo que se desea es facilitar el desarrollo de ésta en el marco de la mayor competencia que se derivará de la realización del mercado único europeo.

IV. CONCLUSION

Del recorrido que hemos realizado por el gasto público y por la fiscalidad empresarial se desprenden, a modo de resumen, unas conclusiones claras. En primer lugar, es evidente que las necesidades públicas, como todas las necesidades económicas, son ilimitadas, por lo que se impone la elección selectiva de aquellos gastos que deberán ser satisfechos, atendiendo, en cada momento, al criterio que se estime más adecuado. Actualmente, y a diferencia de lo que pudo ser conveniente en el pasado, el criterio determinante de la prioridad del gasto público no puede ser otro que el fomento de la competitividad de todo el sistema económico en general, y de la empresa privada en particular,

puesto que la empresa española será la auténtica punta de lanza de penetración de nuestra economía en el mercado único.

En esta línea, inversiones en capítulos como los de infraestructura, enseñanza y formación profesional, investigación y desarrollo tecnológico son fundamentales para promover la competitividad empresarial, acciones que además deberán ser complementadas con la aplicación de una política económica que garantice la estabilidad a largo plazo, sin la cual la empresa no puede desarrollar satisfactoriamente su actividad.

La presión fiscal en general, y la presión fiscal empresarial en particular, han crecido considerablemente en España, y se encuentran ya en sus límites máximos. En concreto, la empresa española soporta una mayor presión fiscal que la empresa media europea.

Siendo así, si el reto del 92 obliga a la realización de un gran esfuerzo de capitalización de nuestra economía, es evidente que, aparte de actuar con criterios altamente selectivos, el sector público español deberá buscar, en mayor medida que ahora, la complementariedad del sector privado para la financiación y la provisión de las diversas inversiones a las que debe hacer frente. Sólo así podrá el sector público ocuparse, además, de determinadas atenciones, como la de progresar en la mejora de la distribución de la renta y de la riqueza.

La idea de economía mixta mantiene su vigencia, pero con un creciente acento en la búsqueda de la complementariedad en las actuaciones del sector público y del sector privado, frente a los enfoques de substitutividad

o subsidiariedad prevalecientes en el pasado. El Estado no puede permitirse renunciar a la financiación y provisión privada de aquellos proyectos de interés público susceptibles de generar rendimientos económicos a medio plazo. Y mucho menos aún puede permitirse renunciar a las innovaciones técnicas y financieras que sólo el sector privado es capaz de desarrollar. Cada vez más, la competitividad dependerá de la creatividad, la cual es casi siempre fruto de la iniciativa empresarial privada. Como acertadamente escribió Alfred Marshall, «el Estado pocas veces crea... Puede hacer una magnífica edición de las obras de Shakespeare, pero no conseguir que se escriban».