

Introducción Editorial

CRONICA FIN DE SIGLO DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS ESPAÑOLES

La vida económica española, en estos años iniciales de la década fin de siglo, está dominada por una preocupación generalizada y compartida sobre el presente y el futuro de la producción española. Preocupación arraigada en quienes gestionan y dirigen la actividad productiva empresarial, en quienes trabajan y ganan sus rentas e ingresos en las empresas y sectores productivos del país y en quienes se hallan comprometidos en la financiación de sus procesos de transformación.

**LA IMPORTANCIA
DE LOS SECTORES
PRODUCTIVOS
FRENTE A LA
COMPETENCIA
COMUNITARIA**

Esa preocupación intensa por el futuro de la producción española no se encierra en la vida privada de las empresas. Ha saltado y ganado la calle con manifestaciones airadas que han tratado de atraer la atención pública hacia los problemas de los sectores productivos, planteados por la competencia europea, que comprometen su futuro y arriesgan su supervivencia.

Es esta difícil circunstancia de la actividad productiva, que hoy afecta a numerosas empresas españolas, la que concede una importancia difícil de exagerar a la definición de sus principales problemas, a su diagnóstico correcto y al hallazgo de aquellas soluciones con las que ir más allá de la inquietud pesimista y de la pasión que acompañan al planteamiento público de la situación comprometida de los distintos sectores de nuestra producción.

A este propósito de lograr un mejor conocimiento de la situación de los sectores productivos responde el contenido de este número 50 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Bajo el título *Sectores productivos españoles. Crónica fin de siglo*, las colaboraciones que este número contiene pretenden ofrecer respuestas a la inquietud generalizada que la competencia comunitaria ha despertado en la realidad empresarial que informa la vida y los acontecimientos diarios de la sociedad española.

¿Cómo intenta abordar este número de PAPELES ese problema importante de la situación actual de nuestros sectores productivos? Una respuesta a esta pregunta fundamental debe cumplir con tres condiciones iniciales:

**LOS
CONDICIONANTES
DE UNA
RESPUESTA**

- En primer lugar, partiendo de las cifras de la producción total, tal y

como éstas han llegado a los años noventa, y dividiendo ese agregado en distintos sectores productivos con sentido económico. Elegir una clasificación de las actividades productivas de un país que tenga significado económico constituye una preocupación que está presente en la Ciencia Económica desde sus orígenes. La diferenciación productiva que ha ganado más presencia y utilización entre los economistas es la que, afirmando la unidad sustancial de la producción total —definida por la red de sus interdependencias—, divide a ésta en cuatro grandes sectores, con papeles y funciones cambiantes a lo largo del desarrollo de una economía nacional: 1.º) *Sector primario* (agricultura, ganadería, explotaciones forestales y pesca). 2.º) *Sector secundario o industrial* (energía, minería e industria). 3.º) *Construcción* (edificación residencial —vivienda— y no residencial; obras civiles, esto es, construcción de infraestructuras de transporte, urbanización y obras hidráulicas). 4.º) *Sector terciario o servicios*, que agrupa un colectivo heterogéneo de actividades (servicios públicos; instituciones de crédito y seguro; transportes y comunicaciones; comercio; recuperación y reparaciones; hostelería, restaurantes y cafés; investigación; sanidad y otros servicios).

Esa clasificación tiene su origen en las obras pioneras de tres economistas: Allan G. B. Fisher (1935), Colin Clark (1957) y Jean Fourastié (1949), con un propósito común: contrastar el papel económico cambiante de los distintos sectores en el proceso de desarrollo del PIB de cada economía nacional. Las aportaciones posteriores han profundizado en los rasgos que caracterizan al comportamiento de estos cuatro sectores productivos a lo largo del proceso de desarrollo, lo que ha acentuado la importancia de sus interdependencias y relaciones (en especial, entre la agricultura y el desarrollo de los restantes sectores, y entre la industria y los servicios) y la heterogeneidad de los componentes de cada sector productivo con comportamientos bien diferenciados (en especial, en el sector servicios). Sin embargo, ese criterio de clasificación de los sectores productivos sigue siendo de utilización indispensable para apreciar la situación de la economía de un país, y es el que se encuentra en el fondo de la «Clasificación Nacional de Actividades Económicas» que, con gran sentido de anticipación, introdujo en España, en 1975, el Instituto Nacional de Estadística para permitir su adaptación a la clasificación utilizada por los principales países europeos y propugnada por EUROSTAT. En definitiva, preguntarse por la situación de la producción española equivale a responder a las circunstancias que caracterizan y a los problemas de que participan los cuatro grandes sectores en que se agrupa la actividad económica nacional.

1. La *producción primaria*, integrada por agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, que forman la división 0 de la «Clasificación Nacional de Actividades Económicas».

2. La *producción secundaria o industrial*, en la que se integran los componentes de las divisiones 1, 2, 3 y 4 de la «Clasificación Nacional de Actividades Económicas»: energía y agua; minería no energética, productos derivados e industria química; industrias transformadoras de los metales y mecánica de precisión; otras industrias manufactureras.

3. La *construcción*, que constituye la división 5 de la «Clasificación Nacional de Actividades Económicas».

4. Las *producciones diversas del sector terciario o de servicios* que comprenden las divisiones 6, 7, 8 y 9 de la «Clasificación Nacional de Actividades Económicas»; esto es, los servicios del comercio, restaurantes y hostelería; las reparaciones; los transportes y comunicaciones; las actividades de instituciones financieras y de seguros, los servicios prestados a las empresas, y los alquileres y otros servicios (integrados fundamentalmente por los servicios de las administraciones públicas).

• Frente a esos cuatro sectores productivos, así delimitados, cabe formularse tres preguntas fundamentales, cuyas respuestas deberían integrar esa crónica que da contenido a este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA:

Primera: ¿Cómo llegan los cuatro sectores productivos españoles a comienzos de los años noventa?

Segunda: ¿Qué problemas *básicos* afectan a los sectores productivos españoles de cara a la competencia comunitaria?

Tercera: ¿Qué políticas *fundamentales* reclama el tratamiento de esos problemas básicos?

Dicho en otros términos, la exposición sobre los sectores productivos debería comprender tres partes diferentes: la *descripción* de sus principales características definitorias; el *análisis económico* de sus problemas, y las *políticas disponibles* para afrontar y resolver —si es posible— los problemas planteados por el análisis.

• Una crónica fiel de la situación actual de la producción española exige contar con cronistas competentes, conocedores de la realidad productiva de los distintos sectores y capaces, además, de responder, con la cortesía de la claridad de sus opiniones, a las comprometidas preguntas sobre la situación, los problemas y las posibles soluciones de los sectores productivos, tal y como éstos se plantean en los años noventa. Quienes editamos PAPELES hemos puesto el máximo empeño en acertar en la elección de los colaboradores que deberían asumir la realización de ese trabajo. Cuatro son los trabajos que dan su contenido fundamental a este número de PAPELES, exponiendo la situación de los sectores productivos españoles en este fin de siglo. Esas cuatro colaboraciones se refieren a los cuatro sectores productivos en que se ha dividido la actividad económica española: «La agricultura y la alimentación», artículo del que son autores **Jaime Lamo de Espinosa, José María Sumpsi y Carlos Tió**; **Julio Segura y Arturo González Romero** presentan su valoración de «La industria española: evolución y perspectivas»; las «Perspectivas de la construcción en la década de los 90» se ofrecen y valoran en la colaboración de **José Luis Carreras**, y «El sector servicios» se analiza en el trabajo de **Juan Ramón Cuadrado**. Creemos que esas cuatro colaboraciones permiten ofrecer a nuestros lectores una información indispensable para formar una opinión responsable y fundada sobre unos problemas que tanto importan al presente y al futuro del país, y en cuya solución tanto nos jugamos los españoles. Esas cuatro extensas colaboraciones se acompañan de numerosas notas complementarias, re-

dactadas por distintos autores y demandadas con un doble propósito. En primer lugar, tratar con mayor amplitud algunos puntos de interés que el texto general del sector productivo correspondiente no podía abordar, dada su atención obligada a los problemas *básicos* que conducen el hilo de su argumentación. En segundo lugar, estas notas aclaratorias sobre la situación de los sectores productivos nos han permitido contar —como comprobará el lector— con opiniones competentes que han sumado un importante valor añadido a este número 50 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

Las cuatro crónicas sobre la situación de los sectores productivos en este fin de siglo, y las notas complementarias que las acompañan, van precedidas por tres colaboraciones. La primera de ellas —de la que es autor **Julio Alcaide**— trata de integrar la información estadística disponible sobre los sectores productivos españoles para ofrecer una presentación general de la evolución del producto, estructura productiva, precios, empleo y productividad en la etapa 1970-1990, y profundizar después en el análisis y contenido de la información estadística disponible sobre los sectores industriales y de servicios, valorando tanto su situación actual como sus principales limitaciones, y concluyendo con un valioso *anexo estadístico* sobre la evolución y estructura de los sectores productivos en el período 1970-90. La segunda de esas colaboraciones iniciales —debida a **José Luis Raymond**— pretende aportar una visión preliminar del nivel y desarrollo de los sectores productivos españoles en el período 1970-90, destacando sus principales características y comportamientos. Finalmente, la tercera de las colaboraciones iniciales —realizada por **Juan Velarde**— presenta un inventario de los principales puntos críticos de la producción española frente al reto comunitario de los años noventa que no sólo precede, sino que también encuadra, a los análisis particularizados de los cuatro grandes sectores productivos contenidos en las restantes colaboraciones del presente número de PAPELES.

**LA LLEGADA A LOS
AÑOS NOVENTA
DE LOS SECTORES
PRODUCTIVOS
ESPAÑOLES:
LOS MOTIVOS
DE UNA
PREOCUPACION
FUNDADA**

¿Cómo han llegado a los años noventa los sectores productivos españoles? Si la respuesta ha de darse partiendo de la experiencia del pasado, cabe poca duda de que su crecimiento sería la nota dominante. La producción total de 1990 multiplica por 1,9 la registrada en 1970, lo que situaba el PIB por habitante de 1990 en España en 1.178.800 pesetas, cuando en 1970 no pasaba de las 728.000 (pesetas constantes de 1990). Esa multiplicación, con la que el proceso productivo de España llega a la década que vivimos, ha afectado a todos los sectores productivos: la producción primaria ha crecido entre 1970 y 1990 a un ritmo del 2 por 100 acumulativo anual, multiplicando sus resultados de 1970 por 1,5; el sector industrial se ha desarrollado a una tasa anual del 3,3 por 100 desde comienzos de los años setenta, lo que le ha permitido llegar a 1990 con una producción que multiplicaba por 1,9 sus valores de 1970; el sector de la construcción ha crecido, desde 1970, a un ritmo anual del 2,3 por 100, multiplicando por 1,6 sus cifras de producción de veinte años atrás. Finalmente, el sector servicios ha liderado la expansión productiva, con tasas de crecimiento anuales del 3,6 por 100, lo que ha llevado sus niveles de producción en 1990 a valores que multiplicaban por 2 los alcanzados en 1970.

Ese desarrollo importante de la producción española a lo largo de los últimos veinte años no ha sido regular. Ha venido marcado por tres etapas distintas, y bien conocidas, que define con toda claridad el análisis temporal de las series estadísticas disponibles:

- La *fase de expansión*, que domina en los años 1970-75, y en la que el PIB creció a una tasa anual del 5,4 por 100; la inversión aumentó su participación en el PIB en casi 6 puntos porcentuales, situándose en torno al 30 por 100 del mismo; el empleo sostuvo sus cifras en valores elevados, aunque sin aumentos importantes, mientras la tasa de paro se mantuvo en el 4 por 100 de la población activa.
- La *década crítica*, que va de 1975 a 1985, y en la que la producción por habitante desciende hasta el nivel alcanzado en 1968, registrando así un retroceso de diecisiete años económicos en solo diez años cronológicos, la inversión cae hasta situarse en el 20 por 100 del PIB y el desempleo se eleva hasta el 21,5 por 100 de la población activa. Signos externos todos ellos de la dureza con que la crisis económica general de los setenta se vivió en España.
- El *proceso de recuperación*, que, iniciado a finales de 1985, concluye a finales de 1990; años en los cuales España ha vivido la integración en la Comunidad Europea y en los que ha logrado una tasa de desarrollo del PIB de un 4,3 por 100 anual. Las inversiones han registrado un aumento espectacular, elevando su nivel en 1990 en un 74 por 100 respecto del alcanzado en 1985, y llevando su participación en el PIB más allá de un 25 por 100, desde el 20 por 100 de que se partía en 1985, creándose en esta etapa 1.709.000 empleos.

Esos resultados productivos conseguidos en los últimos veinte años y, muy especialmente, los logrados en la fase de recuperación —bajo la vigencia del Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea— despertaron un fundado optimismo sobre el futuro de la economía española, que conseguía, en la etapa que va de 1985 a 1990, una convergencia real del 6,2 por 100 del PIB por habitante respecto del PIB por habitante comunitario, lo que situaba nuestros niveles de producción en un 79 por 100 de la media de los países de la Comunidad Europea.

Sin embargo, el comportamiento de nuestros sectores productivos y el de la propia economía española comenzarían a ofrecer claros signos externos de un cambio de coyuntura a finales de 1990. La tasa de desarrollo del PIB caería en 1991 hasta el 2,4 por 100, la más baja desde 1985; la inversión se desplomaba desde el 12 por 100 de su valor medio en el proceso de recuperación de 1985 a 1990 hasta el 1,6 por 100, y los distintos sectores productivos acusaban una clara pérdida de vitalidad en sus tasas de desarrollo: la producción primaria —a consecuencia, sobre todo, de un mal año agrícola— registraba un crecimiento negativo (—2,3 por 100), la industria reducía su vitalidad productiva hasta tasas del 0,8 por 100; sólo la construcción y los servicios presentaban resultados favorables del 3,7 por 100 y del 3,4 por 100, respectivamente, que no lograban alterar la generalizada calificación negativa del ejercicio económico de 1991. Un ejercicio con configuración negativa aún más acusada para los países industriales

de la CE y de la OCDE, lo que ha situado a todas las economías en una coyuntura diferente en los años noventa, de mayor debilidad productiva, y en un horizonte más comprometido para su desarrollo. Situación interna e internacional de la que parte la preocupación fundada sobre el futuro productivo de la economía española.

Esa debilidad del desarrollo económico en 1991 no sólo ha traído dudas sobre la continuidad de la convergencia real con la Comunidad Europea en los años que vienen —siguiendo así la marcha brillante que dominó la etapa de recuperación—, sino que ha empujado también a la escena económica española tanto a los nuevos problemas de pérdida de competitividad de nuestras producciones como a los viejos problemas de las crisis productivas y de las reconversiones sectoriales, que tanto amargaron nuestra vida económica y social en los años de la década crítica (1975-85). Esos problemas pendientes de reconversión productiva, y la protesta social que ha acompañado a su reaparición, constituyen quizás el hecho más revelador y preocupante de la situación que define el momento actual de la producción española frente a la competencia comunitaria. Y ello por dos motivos. El primero es el de la propia presencia de los problemas de reconversión productiva en cuanto la marea del creciente desarrollo de los años 1985-1990 ha comenzado a bajar. Un síntoma claro de que los procesos de reconversión productiva del pasado —que fueron tan costosos— no resultaron eficientes; en todo caso, su presencia actual revela que se han dejado ir los años de intenso crecimiento de la segunda mitad de los ochenta sin aprovecharlos perseverantemente en el trabajo duro de la reforma productiva sectorial. Pero, en segundo lugar, estos problemas críticos de los sectores productivos se han manifestado en la calle, con una dialéctica de hechos consumados que atentaban contra la paz civil y la disciplina industrial, y que revelaban una oposición airada a la política económica aplicada a los distintos sectores productivos. Esto no ha sido lo peor. Lo peor ha sido que esos problemas de los sectores productivos que motivaban las manifestaciones callejeras han abierto un proceso de negociación ulterior con las autoridades y, más tarde, una concesión de ayudas por las autoridades políticas estatales o de las comunidades autónomas. De esta forma, parece haberse definido un modelo de política para el tratamiento de los problemas de los sectores productivos españoles (manifestación→negociación→concesiones) que corre el peligro de extenderse con carácter general. Esa política de los sectores productivos, condicionada por la protesta social, transmite la idea de que la política económica ha ignorado sus problemas, no ha anticipado las soluciones a los mismos y sólo los ha atendido a golpes de protesta social.

Esos dos hechos que hoy afectan a la situación de los sectores productivos españoles —la debilidad de su crecimiento en los años noventa, y su posposición u olvido por la política económica hasta que sus problemas se plantean por el descontento y la agitación sociales— constituyen el fundamento firme de una consecuencia: el deterioro del clima económico que manifiestan las opiniones sobre el futuro de la economía española. La extensión del pesimismo en la valoración del futuro productivo del país no constituye una opinión inventada carente de fundamento. El índice

del sentimiento del consumidor que la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas, viene elaborando desde hace quince años revela, en la encuesta de febrero de 1992, una caída vertical en la valoración del futuro de la economía española. En efecto, la caída del índice del sentimiento del consumidor en 15 puntos desde la encuesta de diciembre de 1991 ha hecho perder en los últimos cinco meses la ganancia lograda desde 1986. La percepción de cómo ha funcionado la economía española y las expectativas sobre ella para los próximos meses son particularmente malas. Ese mapa psicológico de las actitudes de los españoles tiene una importancia y una significación difíciles de exagerar —dada la reconocida influencia de los factores psicológicos sobre las expectativas de los agentes económicos y el carácter predictivo que ese indicador ha probado en el pasado— como factor condicionante de la vida económica española. Si atendemos a ese dato, no va a resultar fácil mejorar los resultados productivos en 1992 respecto de los logrados en 1991, y esa previsible debilidad productiva del ejercicio actual cerrará el círculo vicioso de menor desarrollo→agudización de problemas de los sectores productivos y dificultades de su reconversión→empeoramiento del clima económico→debilidad productiva→y, de nuevo, menor desarrollo económico.

Es esta situación la que concede importancia decisiva a un conocimiento de los problemas de los sectores productivos españoles que fundamente una política económica eficiente —previsora y no pasiva— en su tratamiento. Una política económica que no abandone los problemas de los sectores productivos en manos de la pasividad, a la que seguirá la protesta social, sino que anticipe, previsoramente, un diagnóstico responsable de esos problemas, inspirador de una estrategia frente a ellos fundada en los hechos y en nuestros deberes comunitarios.

Es a ese análisis responsable de los problemas de los sectores productivos españoles al que se orientan todas las colaboraciones de este número de PAPELES, hacia cuyas conclusiones más destacadas desearíamos llamar la atención de nuestros lectores en esta introducción editorial.

Una atenta lectura del trabajo que presentan en este número de PAPELES **Jaime Lamo de Espinosa**, **José María Sumpsi** y **Carlos Tió**, y de las notas complementarias que le acompañan, atrae la atención hacia tres preocupaciones que centran los problemas en que se debate el sector en los años noventa. Estas tres preocupaciones son: el *cambio fundamental del marco de referencia* en que se han movido la agricultura y la alimentación en el pasado; la *nueva Política Agraria Común (PAC)*, empujada por la herencia de las conocidas disfuncionalidades de la vieja PAC comunitaria y por las necesidades de la VIII Ronda del GATT (Ronda Uruguay), que ha convertido la solución del contencioso agrario en la clave para llegar a otros acuerdos sobre la liberalización del comercio de textiles, servicios y propiedad intelectual, y finalmente, los *problemas y dificultades que afectan a la producción española para adaptarse a esa nueva situación*, la cual configura el marco de referencia de la agricultura en los noventa y la nueva PAC.

Para entender el contenido de esas tres preocupaciones del sector de la agricultura y alimentación en los años noventa, es preciso referir los pro-

**LA AGRICULTURA
Y LA
ALIMENTACION:
ENTRE LA CRISIS DE
UN VIEJO ORDEN Y
LA CONFUSION
DEL ORDEN
NUEVO**

**Las tres
preocupaciones de
los años noventa**

blemas en que se fundamentan, y que explican los motivos que están hoy detrás de las inquietudes, de la desmoralización y del descontento de nuestros agricultores.

El cambio del marco de referencia de la agricultura y la alimentación: la llegada de la competencia. Sus dos orígenes

La enumeración de esos problemas de la producción de la agricultura y la alimentación debe iniciarse por el *cambio del marco de referencia estable* del pasado. Un cambio que se manifiesta a través de la llegada de una competencia que aspira a dominar los mercados de productos agrarios, y que presiona a la agricultura española desde dos frentes distintos:

- Dentro del propio mercado comunitario, algunos de nuestros productos no encuentran la protección que creían ganada cuando se firmó el Tratado de Adhesión, mientras que otros (frutas y hortalizas) tienen que esperar la segunda fase para que hagan su aparición los mecanismos protectores, mientras sufren —entre tanto— la competencia de productos procedentes de terceros países, lo que no ha favorecido la creencia de nuestros agricultores en un mercado único en el que competir con igualdad para ganar posiciones.

- La competencia procede también de países extracomunitarios. La presión del GATT por la apertura del comercio con Europa, la llegada a los mercados europeos de los competitivos productos del Este, las preferencias concedidas por la CE a los productos de los países al Sur de Europa, y la ayuda a determinados cultivos en países subdesarrollados como componente de la política frente a la droga, constituyen realidades perceptibles que apuntan a un mundo de producciones agrarias con más presiones competitivas que las que hoy existen.

La generalización de los excedentes de producción

La llegada de esa mayor —y, en algunos casos, más desigual— competencia la recibe una agricultura dominada por la peor de sus preocupaciones: la que siembra la *generalización de los excedentes* productivos creados, inevitablemente, por el progreso y la innovación tecnológica, de una parte, y por la Ley de Engel, por otra, que limita el porcentaje de renta disponible dedicado al consumo tanto de alimentos frescos como de productos alimenticios elaborados cuando crece el nivel de producción y de renta nacionales. Esas dos fuerzas van a seguir configurando el comportamiento de la oferta y la demanda de productos agrícolas, y van a actuar con intensidad descontada en los próximos años. Por una parte, la aplicación de la biotecnología al sector de la ganadería se convertirá en un factor importante de crecimiento de la oferta en el futuro, mientras que, por otra, el crecimiento de la producción y de la renta garantizan —por la Ley de Engel— la pérdida de la importancia de la demanda relativa de productos agrarios en los consumos finales. La generalización de *excedentes agrarios* tiene, así, un porvenir asegurado, lo que acentúa la importancia de organizarse para sobrevivir a la dura competencia que esos excedentes productivos generan inevitablemente.

El dominio actual del mercado sobre la intervención del pasado

En esa misma dirección obliga a marchar la tendencia a que *el mercado domine sobre la intervención* para ordenar los intercambios de la agricultura. Frente a la presencia dominante en el pasado de los organismos de intervención con precios de garantía y compras públicas en caso de exce-

dentes de producción, la tendencia del futuro apunta a un dominio del mercado sobre la intervención, haciendo que lo difícil no sea producir, sino encontrar posiciones en el circuito comercial adecuado para llegar al consumidor. Una tendencia que va a obligar a la agricultura a ocuparse, cada vez con más intensidad, de los problemas de la demanda y la comercialización de sus producciones, problemas que siempre ha resuelto mal el mundo agrario y en los que les resulta especialmente difícil moverse con habilidad a los agricultores y cooperar con fortuna para resolver sus problemas.

A ese nuevo marco de las tareas de la producción primaria, que las aproxima a la demanda y a la competencia como principios de organización de sus actividades, se han añadido los cambios programados en la vieja PAC comunitaria, que constituyen —como ha afirmado el ministro español de Agricultura, Pedro Solbes— «la mayor modificación jamás intentada en la PAC en sus más de 30 años de existencia». Ese cambio, tanteado durante bastantes años atrás, e iniciado en el seno de la CE cuando España acababa de ingresar en la Comunidad Europea, suponía, en efecto, una modificación radical del mercado común de los productos de la agricultura y la alimentación que había ordenado la producción agraria comunitaria. La vieja PAC, derivada del Tratado fundacional del Mercado Común, se había diseñado en la Conferencia de Stressa (Italia), en 1958, con un objetivo fundamental: afrontar y superar una situación de penuria alimenticia, entonces dominante en Europa, definiendo una política comunitaria que asumiera ese objetivo y sustituyese a las variadas —y, a veces, contradictorias— políticas intervencionistas de los países que constituyeron el Mercado Común. Ese objetivo de la *política de alimentos* se trataba de alcanzar mediante la fijación de unos precios agrícolas razonables, capaces de garantizar unas rentas agrarias que permitieran lograr un nivel de vida equitativo al mundo rural y, al mismo tiempo, conseguir aumentos de la productividad agraria en el empleo de sus recursos. De esta forma, la PAC tuvo, desde sus inicios, dos niveles de actuación diferentes: de una parte, la fijación de los precios agrarios con la organización común de los mercados, y de otra, una política de estructuras que favoreciera el desarrollo de la productividad. Dos niveles a los que el desarrollo de la PAC prestaría una atención muy desigual.

Sin duda, el santo y seña de la vieja PAC lo constituiría la organización común del mercado agrícola europeo bajo la aceptación e implantación de sus bien conocidos tres principios:

- *Unidad de mercado*, que pretendía lograr la existencia de un precio único para las diversas producciones europeas, lo que reclamaba la competencia intracomunitaria, con la ausencia de barreras en los intercambios; la supresión de las ayudas nacionales, con normas comunes para la tramitación administrativa de exportaciones e importaciones, y una coordinación y armonización de las medidas sanitarias y fitosanitarias para impedir que éstas se convirtieran en un sustitutivo de la protección comercial que desaparecía.
- *Preferencia comunitaria* en el consumo de los productos agrarios, lo

Los componentes de la vieja PAC comunitaria de Stressa

que suponía atraer el consumo de la Europa integrada a esos productos de su agricultura, reservándoles su potente mercado interno. Esta preferencia comunitaria originó todo el complejo mundo institucional tendente a hacerla efectiva: exacciones reguladoras, ayuda a los productores y restituciones a la exportación.

- *Solidaridad financiera*, en virtud de la cual la Comunidad y su presupuesto serían los responsables, en última instancia, del sostenimiento del sistema de protección, con el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) como institución reguladora.

Esta política, compleja pero eficiente, del mercado agrícola común, necesitaba —como se había afirmado desde la propia Conferencia de Stressa— de otra complementaria que actuase sobre la productividad y la eficiencia de la actividad agraria mediante una *política de estructuras* que contribuyera a lograr una mejor organización empresarial con la que modernizar la agricultura europea. Sobre la importancia de esas actuaciones de la política agraria insistiría, con singular acierto, el Informe Mansholt (1977), sin que sus alabadas conclusiones informaran, en la práctica, la actuación de todas y cada una de las distintas políticas agrarias de los estados miembros de la CE.

La crisis de la vieja PAC: del «problema de los alimentos» al «problema agrario»

El paso de los años fue mostrando el éxito de la *política de alimentos* de Stressa que informó el contenido de la PAC, y también sus importantes disfuncionalidades, inventariadas por el documento llamado «de reflexión», de 31 de enero de 1991, de la Comisión Europea, base de los criterios a los que pretende ajustarse la nueva PAC comunitaria. Cualquier reflexión sobre la PAC tiene que partir del reconocimiento de la eficiencia del sistema de precios para resolver el *problema de los alimentos* de un país. Pero el propio éxito de esos precios de garantía origina, por el funcionamiento del proceso productivo y las leyes que lo rigen, el que se ha denominado *problema agrario*. La garantía del precio ha ocasionado, en los distintos países que la han aplicado, aumentos rápidos de la oferta de los alimentos escasos gracias a la incorporación del progreso técnico a la producción agraria. Una incorporación tanto más rápida si ésta puede contar con una difusión de esas nuevas tecnologías en el mundo rural, gracias a la presencia activa de los servicios de extensión agraria, que demuestre a los agricultores la validez práctica y la utilidad de las nuevas tecnologías. Con esta ayuda se contaría en España. La labor de los servicios de extensión agraria no ha recibido el reconocimiento público y general que merece por su extraordinario trabajo. Quien conozca mínimamente lo que ese trabajo supuso en el pasado en nuestro país, debe rendir tributo de admiración y elogio a la presencia y sentido del deber de los agentes de extensión agraria en nuestra vida rural.

Ese conocimiento de las nuevas tecnologías por el mundo rural permitió un aumento considerable de la producción, la cual se vio también facilitada por la adquisición de esos nuevos medios técnicos gracias a la llegada del crédito a la agricultura, que facilitó así la adquisición de las nuevas tecnologías que incorporaban las innovaciones de las que dependía el aumento de la productividad. Esa oferta del crédito necesario para la modernización

de la agricultura se vio muy favorecida en España por la existencia de diversas instituciones y mecanismos que propiciaban su utilización. Quizás aquí se pecó más bien por exceso que por defecto, dadas las condiciones extraordinariamente favorables en que el crédito fue ofrecido al campo español. Con ese doble apoyo de la extensión rural y la financiación agraria, la capitalización del campo español ha sido —en la etapa 1970-1990— tan importante como rápida. La sustitución de la tracción animal por la mecánica y la revolución química —con el uso masivo de semillas selectas y bien tratadas, de fertilizantes y tratamientos fitosanitarios— constituirían capítulos decisivos en la mejora de las producciones que España viviría con algún retraso respecto de las registradas en Europa, pero con la misma consecuencia: el aumento de la oferta agraria. Si del lado de la oferta se reducía el *problema de los alimentos*, del lado de la demanda la conocida Ley de Engel actuaría inexorablemente, al disminuir el porcentaje que los alimentos frescos y los productos alimenticios elaborados significaban en el consumo total, pues éste disminuiría en la medida en que aumentaba el del PIB por habitante y, con él, el desarrollo de la sociedad. De nuevo, aquí España no sería diferente. Los datos disponibles, que este número de PAPELES ofrece, permiten comprobar la validez de esta relación económica, que corrobora para España la reducida elasticidad-renta de los productos alimenticios.

La confluencia de ese doble comportamiento de la oferta y la demanda de productos alimenticios con la garantía incorporada en el sostenimiento de los precios agrarios produciría su consecuencia inevitable: la tendencia a la acumulación de excedentes que no encontraban salida en los mercados porque las fuerzas de la oferta, dinamizadas por el progreso técnico, han puesto en los mercados más cantidad de algunos productos de la que la demanda estaba dispuesta a consumir. La gravitación de estos excedentes dificulta el sostenimiento de los precios agrarios y convierte en explosiva cualquier decisión que no sea la de aceptar su ajuste a unas condiciones de mayor oferta y menor demanda relativas.

Esta es la primera y principal de las disfuncionalidades de la vieja PAC de Stressa: la creación del *problema agrario*, planteado, paradójicamente, por la solución del previo *problema de alimentos*. Los números que expresan ese problema nos los ofrece el documento comunitario de reflexión sobre la PAC: entre 1973 y 1988, la producción agraria europea aumentaba el 2 por 100 anual acumulativo, mientras el consumo crecía el 0,5 por 100 anual acumulativo. La consecuencia de esta disparidad han sido los excedentes acumulados: los lagos de leche y vino y las montañas de mantequilla que constituyen —como ha afirmado Jobs Conrad— el signo externo de la disfuncionalidad de la PAC, la cual ha tenido que buscar las soluciones a la incompatibilidad de precios y producciones con la ayuda del presupuesto comunitario, que filtraba esos excedentes, con pérdida, en el mercado internacional, originando tensiones entre la CE y sus socios comerciales, tensiones de las que ha sido censor y altavoz privilegiado la Ronda Uruguay del GATT, con la voz crítica e implacable de Estados Unidos y el grupo CAIRNS personalizada en el director general del GATT, Arthur Dunkel.

Las cinco disfuncionalidades de la vieja PAC

La segunda disfuncionalidad de la vieja PAC se refiere al medio ambiente (una crítica que revela la preocupación por un objetivo que va a convertir en prioritario la definición de la nueva PAC). La intensificación de los cultivos ha conducido a una explotación abusiva de la naturaleza, a una contaminación excesiva del agua y a una degradación de la tierra. Y, paradójicamente, también a un abandono contraproducente de la tierra, a su despoblamiento y desertización, sin que esa pérdida del espacio se considerase como problema por no ajustarse a la explotación lucrativa del suelo, la única protegida por la política de precios de la vieja PAC.

La tercera disfuncionalidad denunciada de la vieja PAC de Stressa es la injusticia de sus resultados. Porque una cosa es proteger a la agricultura para sostener un nivel digno de rentas y otra proteger, *de facto*, a un grupo minoritario de agricultores que se benefician de las ayudas del órgano de intervención de precios (FEOGA). La aplicación de una política de precios igual para todos beneficiará más, ciertamente, a las mayores explotaciones, bien equipadas y muy competitivas, y no a las pequeñas explotaciones. El hecho revelador, ofrecido por el documento de reflexión, de que el 80 por 100 de las ayudas se haya dirigido al 20 por 100 de las explotaciones demuestra lo lejos de la equidad que está la protección encauzada por una política de precios. Mientras esto sucedía, el poder adquisitivo de los agricultores apenas ha mejorado en el período 1975-89, a pesar de que la población agrarias se ha reducido en un 35 por 100.

La alta carga presupuestaria de la vieja PAC constituye la cuarta de sus disfuncionalidades, en opinión del documento de reflexión, opinión reiterada en múltiples manifestaciones críticas anteriores. El hecho de que, entre 1975 y 1990, el presupuesto del FEOGA-Garantía se haya multiplicado por 2,7, en términos reales, expresa una dinámica extraordinaria del gasto, tanto más importante si se considera que la población activa y la renta agrarias se han reducido entre esos años.

Los preocupantes datos socio-estructurales del sector agrario fundamentan la quinta disfuncionalidad de la PAC, según el documento de reflexión comunitario. Son hoy agudas las diferencias de renta *per capita* entre regiones (de 1 a 3). Subsisten las diferencias en las dimensiones medias de las explotaciones (de 4 a 65 hectáreas), una parte apreciable de la población que permanece en las faenas rurales lo hace a tiempo parcial (1 de cada 3 agricultores), y el envejecimiento de la población agraria es preocupante (más de la mitad de los agricultores tienen una edad superior a los 55 años).

La llegada de las primeras medidas correctoras de la vieja PAC...

Esas disfuncionalidades de la vieja PAC no constituyen un hecho sorprendente descubierto a comienzos de 1991 por la perspicacia de la Comisión y la agudeza de Ray Mac Sharry, Comisario de Agricultura europeo. Recogen opiniones críticas antiguas que ya habían inspirado decisiones comunitarias: el *Libro Verde* de 1985 y las medidas correctoras de 1988. Estas últimas incorporaban —como tratamiento a los problemas creados por el ajuste agrario de la PAC— dos decisiones: las medidas de los estabilizadores y las denominadas medidas conexas. Los estabilizadores agro-presupuestarios pretendían lograr tres objetivos: bajar los precios cuando las pro-

ducciones superasen determinados niveles, aumentar la participación de los productores para la financiación de los gastos, y reducir las garantías ofrecidas por la intervención. Las llamadas medidas conexas trataban de actuar en distintos frentes: reduciendo la producción, favoreciendo la extensificación de los cultivos, propiciando la jubilación anticipada de los agricultores y ajustando, en fin, los precios de tal manera que pudiesen modularse para que favoreciesen a los pequeños agricultores.

Esa experiencia reformadora se juzga críticamente por el documento de reflexión sobre la PAC, sentando tres conclusiones: los estabilizadores no han reformado la PAC como se precisaba; la política de precios y la ayuda del FEOGA, al relacionarse con el volumen de producción agraria, han favorecido su crecimiento; y la extensificación del cultivo y las llamadas medidas conexas han recibido una atención marginal, por lo que no han actuado de forma completa y eficiente.

...y su insuficiencia

Este preludeo crítico del documento de reflexión de la vieja PAC concluye en una afirmación condenatoria: los mercados agrícolas están desequilibrados, su futuro no puede garantizarse y los problemas del ajuste agrario no se han resuelto. Es necesaria una revisión profunda de la vieja PAC, porque ésta no se adapta a la situación de la agricultura en los años noventa. De ese principio general arranca la definición de lo que el documento de reflexión denomina *los objetivos de la nueva PAC*. Son los nueve siguientes:

Los nueve objetivos de la nueva PAC

- 1) Afirmación del cuádruple papel de la agricultura en la Europa actual: mejorar la competitividad de sus producciones; frenar la salida de los agricultores, dada la limitada capacidad de absorción de los restantes sectores productivos en la actual situación; afirmar los valores del mundo agrario, favoreciendo su conservación, y destacar la función de la agricultura en favor del medio ambiente. Estas tres últimas funciones son las que se definen en el párrafo más citado del documento de reflexión que expresa los objetivos de la nueva PAC: «Es necesario mantener un número suficiente de agricultores en la tierra. Esta es la única forma de preservar el medio ambiente, un paisaje milenario y un modelo de agricultura familiar que es expresión de un modelo de sociedad. Para ello, es necesaria una política activa de desarrollo rural, y esta política no podrá realizarse sin agricultores».
- 2) A partir de ese criterio, la política agraria debe reconocer y favorecer el desempeño de una doble función en la agricultura: la agricultura competitiva con finalidad productiva (tradicional) y la agricultura medioambiental, subvencionada parcialmente y no competitiva.
- 3) El desarrollo rural no debe depender sólo de la política agraria. Debe ser asistido por la política económica para mantener la población rural y la economía de las regiones rurales. La utilización de los fondos estructurales debe desempeñar un papel destacado con este propósito.
- 4) El equilibrio de los mercados, evitando los excedentes, debe constituir un objetivo básico de la nueva PAC.

- 5) Defensa de la *extensificación* de los cultivos como remedio de los excedentes, defensa del medio ambiente y oportunidad de ofrecer productos alimenticios de calidad.
- 6) La *competitividad* de los productos agrarios debe ser un objetivo irrenunciable de la nueva PAC.
- 7) Los principios de organización de la producción comunitaria de la vieja PAC continuarán vigentes: unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.
- 8) La solidaridad financiera debe reformar el criterio de protección del precio y conseguir una *modulación* de los precios en favor de las pequeñas explotaciones, así como la *práctica de ayudas directas* en razón de la superficie o el número de cabezas de ganado.
- 9) Deben utilizarse ayudas en caso de la imposición de cuotas a la producción o de retirada de tierras en cultivo.

El documento de reflexión concluye insistiendo en la competitividad como criterio informador de la PAC y expresando las orientaciones productivas para los distintos sectores.

Las incertidumbres del cambio de la vieja PAC: Su crisis...

La publicación del documento de reflexión ha abierto una etapa peculiar de la PAC, caracterizada por una preocupante incertidumbre, derivada de la crisis de organización del mercado de la vieja PAC, y de la falta de aceptación y plena aplicación de los criterios de la nueva PAC. El mundo agrario vive hoy con una conciencia compartida la crisis de la vieja PAC, por una parte, y la confusión y el temor creados por el cambio de criterios que apunta hacia una nueva PAC, por otra.

...y las negociaciones de la VIII Ronda del GATT

Este temor de la reforma de la PAC parte, sobre todo, del carácter radical de los cambios que puede sufrir su contenido, así como de la rapidez de éstos, derivados de la Ronda Uruguay del GATT. Esos dos hechos están tan relacionados que resulta imposible separar el momento que vive la reforma de la PAC de los resultados de la VIII Ronda del GATT. Las cuatro áreas en que se ha dividido el contencioso agrario planteado por la VIII Ronda del GATT afectan totalmente al contenido de la PAC. En efecto, la configuración de los mercados agrarios debería obedecer —según la Ronda del GATT— al cumplimiento de cuatro exigencias: 1.^ª) Arancelización del comercio, en cuya virtud el acceso a los mercados debería lograrse con el pago de los derechos arancelarios en que deberían convertirse *todas* las limitaciones existentes a la importación. La reducción de los niveles de protección arancelaria debería seguir a la arancelización de las condiciones de comercio. 2.^ª) Supresión de las subvenciones a la exportación, iniciándola con una reducción del 20 por 100 para 1999. 3.^ª) Revisión de las ayudas nacionales a la producción agraria, que se dividirán en tres grupos: «verde» (las autorizadas), «ámbar» (las revisables) y «rojas» (las prohibidas). 4.^ª) La reforma de las disposiciones sanitarias y fitosanitarias del comercio de productos agrarios. Esas cuatro exigencias del GATT, para definir un nuevo marco del mercado agrícola mundial, afectan de lleno a la vieja PAC y

reclaman su reforma. Las preguntas de cómo y hasta cuándo —es decir, el contenido y el tiempo de adaptación de la PAC— resultan decisivas, y hasta hoy (mediados de abril de 1992) no se ha llegado a un acuerdo, lo que no significa que, bajo presión política al máximo nivel, no se logre en fechas próximas.

Entretanto, la reforma de la PAC ha continuado su curso y ya se han incorporado algunos cambios a lo largo de las líneas básicas anunciadas en el documento de reflexión. Esta situación ha abierto una crítica tanto a los principios a los que responde la nueva PAC como a su concreción en los sectores productivos que, por ahora, se han visto afectados.

La primera de esas orientaciones críticas —la referida a los principios de organización de la nueva PAC— ha utilizado diversos argumentos estimables: 1.º) La contradicción de los objetivos de la nueva PAC. Tres son los objetivos contenidos en el documento de reflexión que parecen contradictorios: *competitividad, extensificación de los cultivos y mantenimiento de un número elevado de agricultores*. Una agricultura competitiva reclama la disminución de la población rural. La extensificación de los cultivos sólo puede lograrse, en una agricultura competitiva, aumentando la dimensión de las explotaciones, lo que no permite el mantenimiento de la población rural. Ese mantenimiento quedaría, así, confiado a la agricultura medioambiental, a la que no podría pedírsele competitividad. Sus menores ingresos reclamarían la práctica de las correspondientes subvenciones, que deberían ser importantes para posibilitar su subsistencia. 2.º) El apoyo presupuestario de la nueva PAC sería, así, decisivo para posibilitar la fijación de la población rural y su coste, que, según las estimaciones realizadas, sería superior al coste actual de la vieja PAC (en torno a más del doble). Esa subsidiación presupuestaria debería contar con garantías temporales. No se puede decidir una dependencia del presupuesto dejando a quienes perciben las subvenciones sometidos a los riesgos e incertidumbres que acompañan a la discusión anual presupuestaria. 3.º) La complejidad burocrática del sistema de ayudas precisa un listado de todos los agricultores comunitarios, con detalle de su producción vendible, superficie cultivada y animales en producción, para atribuir las ayudas directas por el nuevo sistema de la PAC. Evitar los fraudes que abren estas actuaciones reclama un intervencionismo burocrático que difícilmente puede resultar eficiente. 4.º) Los efectos de la nueva PAC sobre las explotaciones agrarias pueden ser paradójicos e importantes: las explotaciones pequeñas perderán las garantías de precio de sus producciones, que serán compensadas por ayudas directas; las grandes explotaciones deberán competir a precios internacionales, lo que no podrán hacer si no cuentan con tecnificación y recursos suficientes; las explotaciones de tamaño y eficacia medios se verán, así, en peor situación y serán condenadas, probablemente, al abandono. La nueva PAC decretaría, de esta manera, la supervivencia de las pequeñas explotaciones, por ayuda directa, y de las mayores, por su mayor productividad. 5.º) El documento de reflexión afirma que se mantendrán los principios básicos de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera. ¿Cómo mantener la preferencia comunitaria sin el apoyo del precio umbral y los *prélèvements* (exacciones variables)?

Las críticas a los principios de la nueva PAC

Las críticas a las decisiones concretas de la nueva PAC

A esas críticas generales se han añadido las dirigidas a las concreciones que, por ahora, ha recibido la nueva PAC. Estas críticas concretas se manifiestan en varios extremos importantes: 1.º) Se trata de una *reforma parcial*, que realiza una discriminación entre las distintas producciones agrarias. En efecto, la reforma se centra en los subsectores de cereales, semillas oleaginosas y proteaginosas, leche, y carnes de vacuno y ovino. Se excluyen importantes subsectores de la agricultura mediterránea (vino, aceite de oliva, frutas, hortalizas y algodón). 2.º) La reforma es, además, *asimétrica*, porque contiene dos modelos diferentes: el de los subsectores sometidos a la competencia de precios internacionales (se reduce para ellos la protección en frontera), con compensación ulterior de subvenciones directas, y el de los subsectores que continuarán contando con las cuotas de producción que aseguran la restricción cuantitativa para preservar un espacio europeo de precios elevados frente al exterior. La coexistencia de esas dos organizaciones de mercado origina evidentes agravios comparativos en las distintas agriculturas regionales. 3.º) Los criterios para la concesión de las ayudas directas tratarán de compensar con la subvención anual (sea a la hectárea o a la cabeza de ganado) la pérdida de ingresos por los menores precios, o las disminuciones de cuotas en cereales y semillas oleaginosas. El cálculo de las primas se efectuará a escala regional, y será proporcional a los rendimientos de cada zona «homogénea» con base en los datos promedios de rendimiento, lo que perjudicará a los mejores agricultores de cada región en el caso de los cereales. Las ayudas directas e iguales para todas las semillas oleaginosas beneficiarán a la colza (por sus menores precios en el mercado mundial), perjudicando a los cultivos de girasol (de menores rendimientos y mayores precios). En los casos de la leche de vaca y de la carne de vacuno, se favorecen las explotaciones dependientes de la tierra, excluyendo las explotaciones y cebaderos intensivos, en los que la economía agraria española ha realizado esfuerzos importantes de capitalización. El criterio para el cálculo de las primas al ganado ovino y la limitación excesiva del número de ovejas por explotación con derecho a la percepción de las subvenciones vuelven a perjudicar a la ganadería española.

¿Qué hacer frente a la nueva PAC?

Las tendencias que hoy apuntan en el cambio del marco de referencia en que han venido operando en el pasado la agricultura y la alimentación europeas, así como la aparición de la nueva PAC, plantean al sector español un conjunto de problemas complejos, reclamando la definición de una estrategia para la política agraria española de la que depende dramáticamente su futuro. Bajo los expresivos epígrafes «El mundo rural en peligro» y «La situación y perspectivas de la producción rural», el trabajo de **Jaime Lamo de Espinosa**, **José María Sumpsi** y **Carlos Tió** trata de llamar la atención de los lectores de este número de PAPELES hacia esas cuestiones decisivas de la adaptación y modernización del sector agrario en España, que hacen necesario ese mundo de mayor competencia a que nos va a llevar —nos está llevando ya— la marcha de la historia.

Hay que afirmar —como revelan con claridad el ambiente que hoy se vive en el mundo rural y sus recientes manifestaciones de desmoralización y airado descontento— que, frente a esas tendencias de cambio que proclaman todos los datos disponibles, y que manifiesta la propia —aunque vacilante— evolución de la PAC, la política agraria del país no ha ofrecido un *documento de reflexión propio* que manifieste a qué criterios debería responder una estrategia nacional que orientase, de la mejor manera, nuestras producciones, y transmitiese al mundo de la agricultura y la alimentación una información a la que atenerse para evitar su actual desconcierto y desmoralización. Nunca —afirman, con razón, en su trabajo **Jaime Lamo de Espinosa, José María Sumpsi y Carlos Tió**— nuestros agricultores habían vivido una etapa semejante de desconcierto. Después de haber acometido importantes inversiones para modernizar y aumentar la productividad de sus explotaciones —que han endeudado al campo español hasta el 86 por 100 del valor añadido bruto de la producción agraria—, con incitación y ayudas de la propia Administración pública, resulta que lo que producen carece de mercado, que se les dice que tienen que producir menos y que deben extensificar sus cultivos, que se les subvenciona por permanecer en un mundo rural empobrecido en el que deben continuar presentes para conservar la naturaleza y preservar una civilización milenaria. Ellos perciben que esos mensajes, contradictorios con el ejercicio de su profesión, en la que habían creído para cumplir su función de producir más, carecen de sentido. Los agricultores viven esa crisis de su papel tradicional con una renta que no alcanza —por el juego de los precios relativos de la industria, la construcción y los servicios— más del 40 por 100 de la que se disfruta en los demás sectores. No puede extrañar que en estas condiciones, el desconcierto y el desánimo hayan ganado al campo español.

Es el reconocimiento de esta realidad el que reclama su superación, que tiene que venir de la toma de conciencia expresa de esos problemas de nuestra agricultura por la Administración pública. *¿No existe la posibilidad de disponer de un documento oficial que transmita la información que, angustiosamente, reclama el campo español sobre las líneas a las que la política agraria va a ajustar su comportamiento en el futuro?* La reconocida competencia técnica del equipo directivo del MAPA y la existencia en el país de competentes economistas y técnicos en agricultura —como nunca había habido en el pasado— son las que permiten la realización de ese informe de situación y avalan su posible calidad, un informe que los agricultores y la economía del país necesitan de forma apremiante. No puede dejarse al campo español en la desinformación que hoy padece, que no producirá otra consecuencia que la extensión del pesimismo estéril, la manifestación y la protesta con las que, ciertamente, no se ganará el mejor futuro para la comprometida situación presente de los agricultores.

En tanto ese documento informativo oficial llega, se debe afirmar que los trabajos de investigación de nuestros economistas agrarios han ofrecido ideas valiosas para inspirar la estrategia de la política agraria que España necesita. Refiramos algunas de las que traen a nuestra atención las colabo-

La falta de información y el descontento de un mundo agrario endeudado y con baja renta

La urgente necesidad de un informe oficial del MAPA sobre el presente y el futuro de la agricultura

Los elementos de una estrategia agraria frente al futuro

raciones de este número de PAPELES. Presentaremos al juicio de los lectores las cinco consideraciones siguientes:

**Atender a las dos
agriculturas:
competitiva y
medioambiental**

• Cualquier intento de definir una política agraria en España en el momento actual tiene que admitir una división entre la *agricultura competitiva*, que debe interpretar un agricultor eficiente, con plena dedicación y con el objetivo de alcanzar costes y precios competitivos en el contexto de la liberalización comunitaria, y la *agricultura medioambiental*, con propósitos diferentes: mantenimiento de la población agraria para ocupar el espacio y conservar el medio ambiente, evitando la despoblación y la desertización; una agricultura que no va a poder vivir de los ingresos del cultivo de la tierra, que deberá obtener ingresos complementarios de la prestación de servicios (agroturismo, turismo rural y otras actividades) y que tendrá que ser subvencionada para el desempeño de esas funciones en las que deberá obtener —además— el apoyo de una política de desarrollo rural bien programada.

Esa diferenciación de las dos agriculturas —competitiva y medioambiental— debe informar el contenido de la política agraria. No basta sólo con diferenciar esas dos agriculturas. Es preciso arbitrar las medidas operativas que permitan a los agricultores que las atienden lograr sus distintas finalidades.

**Los objetivos
de la agricultura
competitiva...**

• La adaptación de la agricultura competitiva a las tendencias liberalizadoras intra y extracomunitarias reclama la práctica de una *política de ajuste* con la que lograr su modernización y la ganancia relativa de su presencia en el mercado comunitario. La agricultura española ha realizado, en la etapa 1959-1990, un ajuste importante y clásico de su actividad. La población activa agraria se ha reducido en tres millones de efectivos, situándose, al final de esa etapa, en un 11 por 100 de la población activa total. Esa menor población activa agraria ha aumentado espectacularmente su productividad: el producto agrario se ha multiplicado por 1,5 de 1970 a 1990 y la tasa de crecimiento anual de la productividad en esa etapa ha sido del 6,5 por 100 anual acumulativo. Las causas de ese aumento de producción y productividad se encuentran en el éxodo rural y en una mayor capitalización pública y privada, así como en una tecnificación de los cultivos con utilización masiva de nuevas semillas, de fertilizantes y pesticidas que han elevado las compras del sector agrario fuera del mismo desde el 30 por 100 hasta el 45 por 100 de la producción final agraria. También ha colaborado en ese ajuste de la producción agraria la reducción del número de explotaciones agrarias, que ha permitido ampliar la superficie agraria útil (SAU).

**...completar el
ajuste agrario...**

El ajuste de la agricultura española, sin embargo, *no ha sido completo*. Nuestra población agraria es aún la mayor de Europa —con excepción de Grecia, Portugal e Irlanda—, y el ajuste productivo realizado presenta defectos importantes, denunciados por nuestros economistas agrarios, sobre los que deberían fijar su atención las medidas de la política agraria española: dimensión reducida de las explotaciones, falta de agricultores profesionales con plena dedicación, frente a la proliferación de la agricultura a tiempo parcial, y defectos en el asociacionismo agrario. La información disponible permite comprobar que los dos componentes del ajuste agrícola clásico —el éxodo rural y el abandono y concentración de explo-

**...y realizar la
necesaria política de
reestructuración de
las explotaciones**

taciones— no han discurrido al mismo ritmo en España. La dimensión alcanzada por las explotaciones es muy reducida en nuestro país: 16 hectáreas de SAU, una cifra alejada del tamaño medio en los países centrales de la CE. La importancia de esa reducida dimensión de las explotaciones obliga a conceder una atención prioritaria a la *política de su reestructuración*. En efecto, sin una reestructuración suficiente y rápida, seguirán registrándose las negativas consecuencias de la dimensión reducida de las explotaciones para el crecimiento de la productividad. Porque es la escasa dimensión de las explotaciones la que impide hoy la aplicación de la mejora de la innovación tecnológica y la capitalización de la agricultura competitiva, y es, también, esa dimensión reducida la que ha provocado una intensificación en la utilización de los restantes factores (agua, abonos, insecticidas, plaguicidas), con daño para el mejor aprovechamiento de nuestros acuíferos y la conservación del medio ambiente. También es esa dimensión reducida la que origina un desequilibrio en la utilización del trabajo en aquellas regiones en que es mayor el número de explotaciones sobrantes en relación con el trabajo sobrante.

La *política de reestructuración* constituye —por todo ello— la premisa principal que condiciona el futuro de la agricultura competitiva en España. Definir los elementos integrantes de esta política de reestructuración debería constituir un objetivo fundamental de la política agraria española. Pronunciarse sobre los elementos constitutivos de esta política resulta fundamental para definir y clarificar el futuro de la agricultura competitiva. El transcurso pasivo del tiempo no va a resolver los problemas. De ahí la necesidad de actuar con energía a la que invitan a la política agraria bastantes de nuestros economistas y técnicos; en particular, actuando sobre el mercado de la tierra, cuyos precios obstaculizan, si es que no impiden, el aumento de la dimensión de las explotaciones al detraer la oferta de la tierra de sus usos productivos. Esa actuación clave de la política agraria sobre la dimensión de las explotaciones debería completarse con la aplicación de aquellas medidas que favorezcan la presencia de jóvenes agricultores con plena dedicación, y de aquellas otras que contribuyan a la mejora de las cooperativas y el asociacionismo agrario. Sobre todos estos aspectos de la agricultura competitiva, el lector encontrará propuestas y observaciones más detalladas y concretas en el trabajo de **Jaime Lamo de Espinosa**, **José María Sumpsi** y **Carlos Tió**, a las que les remitimos; pero lo que, desgraciadamente, no encontrará es un pronunciamiento y un compromiso de nuestras autoridades, porque la política agraria, ante esos graves problemas de los noventa —ajuste agrario, reestructuración productiva, decisiones frente al precio de la tierra, fortalecimiento del agricultor profesional, potenciación del movimiento cooperativo y asociacionismo agrario— no se ha manifestado con la decisión y claridad que el campo español reclama.

- Si se necesita una política agraria comprometida y reductora de incertidumbres para ganar el futuro de la agricultura competitiva, la llamada *agricultura medioambiental* necesita —aún en mayor medida si cabe— esa programación que ayude a construir su futuro. Se trata de una agricultura cuya finalidad y organización hay que explicar al agricultor, que no la

**Las medidas
integrantes de la
política de
reestructuración**

**La agricultura
medioambiental:
su indispensable
programación**

puede recibir bien, y menos con mensajes distantes desde la lejanía de Bruselas o de Madrid. Este tipo de agricultura no se puede organizar con la clase de subvenciones propuestas por la PAC, que crean en el agricultor que las disfruta una mentalidad de subsidiado o de «caza-recompensas», bien opuesta a la necesaria para favorecer la organización de esa agricultura conservadora del espacio y del medio ambiente y oferente de nuevos servicios. Puede asegurarse que sin una programación cuidadosa del desarrollo regional, y sin la asistencia técnica y económica de las autoridades responsables de la política agraria, esa agricultura medioambiental no será otra cosa que un motivo de protesta y amargura para el agricultor, o una oportunidad de percibir subvenciones sin sentido. ¿No cabría comprometer aquí esas actuaciones favorecedoras del desarrollo forestal que sugieren nuestros técnicos, las dirigidas al fomento de las actividades terciarias y economía del ocio, y las que propicien una mejora en el medio ambiente? Es imposible que esta agricultura nueva nazca y se asiente en el país sin una interpretación activa de la política agraria nacional y comunitaria.

**La financiación
agraria: la
evaluación y
programación de
sus recursos**

• Punto destacado de las dos agriculturas —la competitiva y la medioambiental— es el de su *financiación*. Sobre este punto convendría disponer, al menos, de unas proyecciones financieras que sondeasen los valores posibles de las atenciones a los distintos programas y los dieran un orden de prioridad, porque resultará imposible lograr algo en las dos agriculturas sin optar por determinadas actuaciones para conseguir una eficiencia en la utilización de los limitados fondos disponibles.

**La información
sobre la PAC y el
GATT a los
agricultores**

• Los acontecimientos decisivos que se avecinan para la agricultura española se producirán en dos campos: las negociaciones del GATT, condicionantes del curso y ritmo de la PAC, y la propia PAC, con su doble contenido de variar el sistema y modo de protección de la agricultura, y definir una estrategia favorecedora de una agricultura que haga posible usos de la tierra distintos de los destinados a la producción agraria. La importancia para la agricultura española de lo que suceda en estos dos campos es tal que aquélla tiene derecho a conocer la postura de la política agraria, y a recibir una información precisa y puntual sobre su evolución. Dos condiciones que hoy no se cumplen; falta ese conocimiento del compromiso del gobierno frente a las negociaciones del GATT, no se cuenta con una apreciación crítica realizada por el gobierno de la PAC, y la política de información es manifiestamente mejorable.

**La urgente
necesidad de una
política agraria**

Cualquier análisis de los problemas del sector productivo agrario español deja en quien lo realiza el sabor amargo de la preocupación por un futuro para el que existen numerosos problemas condicionantes y al que no se facilitan las posibilidades para ser construido con fortuna. El mundo agrario da ocupación en España a más de un millón de personas (el 11 por 100 de nuestra población activa); la extensión de su territorio, que duplica esa media de la población activa agraria, es nada menos que el 64 por 100 de la España peninsular. Quiere ello decir que la dimensión humana y espacial del problema agrario le concede una importancia que obliga a la definición de esa política agraria con la que defender su suerte. El propio desarrollo

económico del país necesita la definición y el compromiso de una política agraria que aproveche, con diligencia, el tiempo disponible para tratar de no perder —y, en lo posible, mejorar— las posibilidades productivas del sector agrario español en el contexto de la liberalización intracomunitaria que nos aguarda, y de la extracomunitaria que tememos.

La industria española vive hoy bajo los efectos contradictorios de una brillante recuperación, interpretada de 1985 a 1990, y los cortos resultados de 1991, que han señalado el fin de un ciclo expansivo y el comienzo de una nueva etapa. La caída en el ritmo de desarrollo de la producción industrial, la práctica paralización de las inversiones en la industria, la odiosa reaparición de las reconversiones industriales, de la que ofrece un claro testimonio el conjunto de acontecimientos del año 1991, no constituyen, ciertamente, las mejores noticias para una industria que, como la española, tiene que afrontar la competencia que se deriva del mercado interior europeo, situado en el horizonte visible y comprometido de diciembre de 1992.

De cara a esa competencia comunitaria, dos datos más perfilan la delicada posición del sector industrial. El primero de ellos es el deterioro de los beneficios empresariales en los ejercicios de 1990 y 1991 y, consecuentemente, la detención del saneamiento financiero y la autofinanciación de las empresas que se había registrado en la fase de recuperación de la economía española (1985-1990), un deterioro derivado del aumento de los costes laborales unitarios y de los costes financieros que no han podido trasladarse en precios mayores, por el carácter comercializable de sus producciones que establece la competencia europea. El segundo dato es el que suministra el aumento observado de la penetración de las importaciones de productos industriales, que facilita la pérdida de la competitividad acumulada de los bienes nacionales frente a los importados y que daña la capacidad productiva de la industria. Es evidente que el desarrollo simultáneo de las exportaciones industriales en 1991 constituye un dato favorable en este panorama, pero no lo es menos que no resulta plenamente tranquilizador para avalar un afianzamiento firme de la producción española en el exterior, dadas las causas coyunturales en que se ha apoyado (reunificación alemana, debilidad del mercado interno). Frenada la capitalización de las empresas industriales y afirmada la pérdida de competitividad de sus producciones, el futuro de la producción industrial se halla gravemente comprometido.

¿Dónde residen las causas de estos indicadores de debilidad de nuestra producción industrial y cuáles son sus problemas básicos en los años noventa? Contestar a esta pregunta ha sido el propósito de la invitación que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA realizó al profesor **Julio Segura**, una elección avalada por la larga dedicación y conocimiento con el que contaba de nuestro sector industrial, atestiguados por su dilatada trayectoria profesional, vinculada en gran parte a sus trabajos en la Fundación Empresa Pública, en la que ha contado con colaboradores y discípulos muy valiosos

LA COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA COMO CONDICIONANTE DE SU FUTURO

**La situación del
sector industrial:
elementos para una
preocupación sobre
su futuro**

**El diagnóstico de los
problemas
industriales: los
motivos de la
elección de su
ponente**

en cuya compañía ha investigado aspectos fundamentales de nuestra producción industrial: los rasgos de la estructura inter-industrial española y el cambio técnico, la evolución de los sectores productivos de la industria en las etapas claves del desarrollo de los años sesenta y la crisis de los setenta, y las consecuencias y efectos de la crisis energética. Todas esas investigaciones, que cubren un programa ambicioso de trabajo, se han difundido a través de distintas publicaciones que han constituido, para los economistas y la propia política económica del país, términos de referencia obligados de lectura. Esa trayectoria profesional la culminaría el profesor Segura con su reciente discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, dedicado al tema de «La industria española y la competitividad». No puede extrañar, por tanto, que PAPELES eligiera como cronista de los problemas de la industria española en el fin de siglo a **Julio Segura**, que aceptó nuestra propuesta, invitando a acompañarle como colaborador a **Arturo González Romero**. Como en el tratamiento de los otros sectores productivos, el análisis de los problemas de la producción industrial se acompaña, además, en este número de PAPELES, de un conjunto de notas de gran interés sobre las cuales intentaremos apoyar algunas observaciones en esta introducción editorial para reclamar la atención de nuestros lectores.

Las seis características acumuladas por el sector industrial a través de sus cinco etapas históricas

Un diagnóstico de la situación actual de la industria española tiene que basarse en las características acumuladas a lo largo de las cinco etapas históricas que pueden diferenciarse en su recorrido: la de la industrialización autárquica y el crecimiento protegido al margen de la competencia internacional (1941-1959); la de su tímida y parcial apertura al exterior (1959-1975); la década crítica y la tardía aplicación del proceso de su reconversión (1975-1985); la fase de recuperación de la economía española y de la producción industrial (1985-1990), y el final de ese ciclo expansivo anunciado en 1990 y afincado con la atonía de la demanda en 1991. El repaso de las características de esas cinco etapas de la industria española ocupa la parte central de la crónica de **Julio Segura** y **Arturo González Romero** que publica este número de PAPELES, y que permite inventariar el conjunto de problemas de carácter estructural de la baja competitividad relativa —la gran debilidad de la industria española— que se resumen en los seis puntos siguientes:

1. La herencia del pasado se manifiesta, en primer término, en la escasa dimensión de la empresa española, atestiguada por el hecho bien conocido —y cuya importancia acentúa, también, la interesante nota del profesor **Myro** incluida en este número de PAPELES— de que las empresas de 1 a 9 empleados ofrecen ocupación en nuestro país al 24,5 por 100 de la población (frente a un 11,1 por 100 en la CE), mientras que las de menos de 500 empleados suponen el 89,3 por 100 de la ocupación industrial en España, frente al 57,1 por 100 en el conjunto de la CE. Esta característica constituye un pasivo importante de la industria española, que dificulta la realización de las economías de escala, de alcance y de experiencia exigidas por las nuevas tecnologías y por la mundialización de los mercados que impera en la moderna competencia industrial.

2. La carencia de empresas internacionales, que impide penetrar en de-

terminados mercados y traduce sus consecuencias en la débil posición negociadora de nuestras empresas en los mercados exteriores.

3. El nivel tecnológico deficiente, que acusan tanto los gastos reducidos en I + D como la deficitaria balanza tecnológica, lo que dificulta la presencia de nuestra industria en actividades estratégicas y señala una carencia que constituye la fuente más importante para reducir los costes productivos.

4. La reducida autofinanciación de las empresas industriales y los plazos inadecuados de su deuda (con financiaciones frecuentes del inmovilizado mediante la renovación de créditos bancarios a corto plazo), causas ambas de un elevado coste financiero unitario y de una acusada dependencia de la industria respecto de la banca, que ha pasado facturas elevadas a las empresas industriales, las cuales han terminado, en muchas ocasiones, en graves crisis productivas.

5. La escasa formación de la mano de obra y la falta de sistemas de formación interna, lo que, unido a un sistema educativo poco flexible, ha dificultado —cuando no impedido— la adecuación de la oferta y la demanda de conocimientos profesionales, afectando al coste y a la oferta de los distintos sectores industriales.

6. La deficiente infraestructura con la que el sector de la construcción en obra civil ha pasado sus costes a la industria, afectando a la localización industrial y a la oferta de productos industriales, dadas las deficiencias decisivas de transportes y comunicaciones.

Esos seis problemas no constituyen deficiencias aisladas, sino interrelacionadas entre sí y que ahogan la competitividad de la industria española, cuya solución debe atraer la atención de los agentes económicos y de la política económica del país. Por este motivo, la crónica de **Julio Segura** y **Arturo González Romero** trata de llevar la atención del lector hacia los elementos integrantes de una *política industrial* con la que mejorar esa reducida competitividad de nuestras producciones. Esa política industrial, orientada por el objetivo de una mayor competitividad, parte de un principio, exige el cumplimiento de unas condiciones y se manifiesta en tres campos diferentes.

El principio es la disconformidad con la actual política industrial española. Es evidente que, al pedir una política industrial, y dado que todo gobierno desarrolla activa o pasivamente una, si se solicita una *nueva política industrial* se está manifestando una disconformidad con la que, de hecho, hoy se practica.

Esa *nueva política industrial* que favorezca la competitividad ha de cumplir, en segundo lugar, con unas condiciones, y éstas son, fundamentalmente, dos. La primera consiste en atribuir la responsabilidad última de la competitividad a las empresas, y no a las instituciones públicas ni al gobierno. Como destaca, con razón, el trabajo de **Julio Segura** y **Arturo González Romero**, «a las autoridades económicas se les puede exigir que las condiciones generales en las que se desarrolla la actividad económica sean

La competitividad de la industria española y los elementos de una nueva política industrial...

...su principio...

...y sus dos condiciones

adecuadas, que el diseño de las instituciones sea el mejor posible, que la estructura de incentivos de los agentes sea compatible con la mejora de la competitividad. Incluso, se les puede pedir que, en condiciones determinadas y de modo temporal, apoyen actividades específicas con recursos públicos. Pero no se les puede exigir que logren que las empresas tomen las decisiones que conducen a mejorar la competitividad y, menos aún, que suplanten a las mismas como agentes económicos. Por agentes económicos hay que entender aquí a los empresarios, ciertamente, pero también a los trabajadores y a los sindicatos en que se encuadran y que les representan». La segunda condición es la exigida por la competencia comunitaria, que elimina de las medidas de política industrial las tendentes a reforzar el proteccionismo comercial o el acceso a recursos públicos para sostener a empresas ineficientes y mantener empleos sin futuro. Esas políticas protectoras no pueden ni deben ser aceptadas, aunque puedan solicitarlas los agentes económicos —empresarios, sindicatos—, porque se trata de decisiones que no sólo conculcarían nuestros deberes comunitarios, sino (lo que es aún peor) alimentarían una política industrial ineficaz e injusta, con efectos negativos para el desarrollo del país que sólo agravarían los problemas que pretenden resolver. Como ha afirmado el profesor Segura, «no puede mantenerse la tradición, con amplio eco en nuestra historia industrial, en virtud de la cual los empresarios soliciten políticas industriales entendidas como ayudas indefinidas a su sector a cambio de nada y los trabajadores pidan que se mantengan abiertas las empresas a cualquier coste o que el sector público se haga cargo de empresas inviables».

Los tres campos de actuación de la nueva política industrial

Esa *nueva política industrial* que demanda el trabajo de **Julio Segura** y **Arturo González Romero** debe manifestarse en tres campos diferentes: en un conjunto de medidas macroeconómicas distintas de las hoy aplicadas; en políticas microeconómicas que, o no se han aplicado en absoluto en España o se ha hecho de forma parcial, pasiva o asistemática, y en una reforma del sector público industrial orientado por la competitividad.

Los componentes macroeconómicos de una nueva política industrial

Cuatro son los componentes de la *política macroeconómica* cuya utilización en España valora la colaboración a la que nos estamos refiriendo: la política cambiaria, la fiscal, la monetaria y la de rentas. La objeción que a la combinación de esas políticas se realiza parte de una crítica frontal a la combinación elegida o, de hecho, practicada de las políticas presupuestaria y monetaria, una combinación que han condenado todos los análisis efectuados por la economía española en los últimos años y que se ha expuesto con reiteración en las páginas de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Se trata del desequilibrio peculiar de nuestras políticas de estabilidad macroeconómica, caracterizadas por un predominio, no deseado ni buscado, de la política monetaria, que es consecuencia de la deserción de la política presupuestaria de sus deberes para mantener los equilibrios de la economía. El crecimiento del gasto público no se ha controlado por el Presupuesto, y en las contadas ocasiones en que se ha intentado frenar el ritmo del gasto, el ajuste ha afectado al componente de las inversiones públicas, demasiado limitado para lograr economías apreciables y el más costoso en

términos competitivos por las renunciaciones que su recorte supone para la construcción de infraestructuras, de las que precisa el desarrollo de la inversión privada en nuestra economía. Por otra parte, el intenso aumento de la presión fiscal no ha podido atender al crecimiento del gasto público, originándose así un déficit público continuado.

Una situación que ha obligado a que la política de estabilización se compusiera de una política monetaria estricta y de una política presupuestaria laxa, que no ha sido satisfactoriamente eficiente y que ha resultado económicamente costosa.

El indicador más expresivo de esa peculiar mezcla de nuestra política de estabilización lo constituyen nuestros elevados tipos de interés, que han producido una cascada de efectos negativos: han sofocado —y sofocan hoy—, con los crecidos costes financieros que ocasionan, a las inversiones privadas; atraen capital extranjero, con la presión subsiguiente sobre el tipo de cambio de la peseta, que se acusa en la competitividad de algunas exportaciones, y en especial en las de servicios (turismo); encarecen, en fin, la inversión pública en infraestructuras, dificultando la competitividad de nuestras empresas.

Una mejor combinación, pues, de política monetaria y fiscal sería la primera reforma de la política general de demanda para favorecer, mediante unos menores tipos de interés y un tipo de cambio de la peseta con menor apreciación, a la producción industrial.

¿Se debe ir más allá en la política de tipo de cambio para favorecer la competitividad de nuestra producción industrial? La respuesta que **Julio Segura** y **Arturo González Romero** ofrecen en este número de PAPELES es afirmativa, porque «existen razones reales para suponer que la peseta está sobrevalorada, lo que implica una carga adicional sobre la competitividad de la industria española». Una afirmación polémica que presupone que una devaluación de la peseta tendría efectos *duraderos* sobre la exportación, hipótesis que niega la experiencia española disponible, dada la indiciación de costes y rentas que padece nuestra vida económica, que exige la aplicación rigurosa de una política estricta de demanda para conseguir los efectos positivos que se pretenden con una devaluación sobre las exportaciones.

Finalmente, resulta claro que la aplicación de una política de rentas mejoraría la política macroeconómica actualmente aplicada, pero el pacto en el que se debe fundar —como convienen todos los análisis realizados sobre nuestra economía— está lejos de las posibilidades sociales y políticas actuales.

La primera línea de esa *nueva política industrial*, consistente en reformar la política macroeconómica, constituye una condición necesaria para favorecer la competitividad industrial, pero en manera alguna es suficiente. La política microeconómica de competitividad constituye una adición fundamental y urgente. A esa política microeconómica se ha referido con reiteración el profesor **Segura** en distintas publicaciones, y sobre su importancia insiste en su presente artículo con **Arturo González Romero**.

La necesidad de una política microeconómica

El esquema conceptual de la política microeconómica. Sus tres objetivos

Quizá la aportación más interesante de este trabajo para exponer los variados elementos que integran esa política industrial microeconómica sea el *esquema conceptual* al que debe ajustarse su contenido, y que permite ofrecer una visión integrada de la suma de heterogéneas medidas que componen dicha política. Este esquema conceptual parte de diferenciar los tres objetivos a los que tal política microeconómica trata de servir:

La reducción de costes y sus escenarios...

1.º) Reducción de costes, política en la que destaca, a su vez, la importancia de tres actuaciones:

...la innovación tecnológica y su difusión...

A) Fomentar la innovación tecnológica y su difusión en el tejido productivo industrial. El defecto de la política industrial aplicada ha sido aquí el que el esfuerzo realizado por la Administración pública para aumentar los gastos de I + D ha sido importante, pero los efectos de arrastre de ese mayor gasto público sobre el privado han sido reducidos. Los motivos de esa situación, quizá se encuentren en no considerar intérpretes de los gastos de I + D a las empresas privadas, permitiéndoles fomentar contratos con los centros públicos de investigación y favorecer —como propone el trabajo de **Rafael Myro**— la *cooperación entre empresas* con apoyo de la Administración pública. Los análisis realizados sobre los acuerdos de cooperación empresarial muestran que las empresas participantes aumentan, gracias a ellos, su capacidad de innovación y financiación, el acceso a nuevas tecnologías y mercados, favoreciendo la flexibilidad de su producción, su especialización y penetración en mercados exteriores. En esa misma línea de ganar eficacia a los gastos de I + D, el trabajo que publicamos apunta la posibilidad de lograr resultados mejores eligiendo los sectores estratégicos y no difuminando las ayudas en todos los sectores industriales.

...el logro de economías de escala y alcance...

B) Segunda y fundamental condición para reducir los costes empresariales es la de favorecer la consecución de economías de escala y alcance, lo que exige de la política industrial facilitar la concentración de capitales en la industria, conceder un trato fiscal favorable a las fusiones empresariales y propiciar la participación de empresas españolas en empresas que sean líderes mundiales en el sector productivo en el que operan.

...las reformas en el mercado de trabajo...

C) Un mejor funcionamiento de los mercados de factores productivos constituye una condición de decisiva importancia para facilitar la reducción de costes. Ese mejor funcionamiento debería afectar a los dos mercados fundamentales que es preciso reformar: a) El *mercado de trabajo*, que presenta cuatro deficiencias básicas en España: su segmentación según que la contratación de los trabajadores sea indefinida o temporal, segmentación que, unida al carácter corporativo de los sindicatos, lleva a concretar las peticiones dominantes en negociación colectiva en exigencias de mayores salarios, con perjuicio para el empleo, que recae sobre los trabajadores con contratos temporales; la centralización excesiva de las negociaciones salariales en condiciones demasiado exigentes para sectores y empresas en situación muy diversa; es también necesario mejorar el funcionamiento defectuoso del subsidio de desempleo y reformar el sistema de formación profesional. b) El *mercado de capitales* debería centrar su reforma en reducir el coste no competitivo de la financiación de las empresas, por los elevados tipos de interés que se derivan no sólo del déficit

...y la reforma del mercado de capitales

público, sino también del coste elevado de la intermediación financiera y la limitada competencia de las instituciones de crédito.

2.º) La mejora de la transmisión de costes a precios, para que las reducciones logradas en los primeros se transmitan a los segundos. Tres actuaciones deberían integrar, a este respecto, los objetivos de la *nueva política industrial*: a) Llevar a cabo las reformas que liberalicen e introduzcan una competencia creciente en el sector de servicios. El encarecimiento continuo de los servicios externos contratados por las empresas industriales, y el efecto negativo para la producción industrial de los servicios de consumo sobre los salarios que pagan las empresas industriales, está imponiendo un coste prohibitivo al sector industrial, cuyos precios aumentan a unas tasas incluso inferiores a las de los países centrales de Europa (entre un 1 y un 2 por 100), mientras los precios de los servicios crecen a tasas de dos dígitos (13 por 100). b) En segundo lugar, es preciso evitar comportamientos estratégicos de las empresas que preserven sus precios de la competencia. La Ley de la Competencia de 1989 y la nueva configuración del Tribunal de la Competencia deberían ampliar y mejorar la disciplina de los distintos mercados. c) Es también posible y conveniente mejorar los criterios por los que se rigen los precios administrados y la tarificación de servicios públicos.

3.º) Políticas que influyen en otros factores distintos de la competitividad de la industria en precios y costes. Estas políticas deben operar sobre el contenido y difusión de la tecnología, las políticas de calidad, los servicios post-venta, el diseño a grandes clientes y la comercialización de los productos. Sobre la importancia de estos factores ha insistido especialmente —y con razón— el profesor **Segura** en distintos trabajos, además del que publicamos en este número, pero su perseverancia, en cuya motivación le asiste una opinión compartida por muchos análisis de nuestra economía, no ha sido hasta ahora capaz de informar totalmente a las decisiones de nuestra política industrial.

A esos tres objetivos de la nueva política microeconómica industrial debe añadirse el componente de la actuación sobre la empresa pública industrial. Esa actuación debería estar dominada por la eficacia en la asignación de sus recursos, sometiendo a las empresas públicas a una disciplina financiera semejante a la de las empresas privadas, permitiéndolas quebrar cuando su administración y resultados lo justifiquen; en aquellos casos en que las pérdidas se consideren inevitables por razones políticas o sociales, debe someterse a estas empresas a contratos-programa subvencionados por el Estado en cuantía previamente definida, y encargados en su administración a una agencia responsable de la aplicación de los términos acordados. Bajo esos principios, se disciplinaría a los gestores de las empresas públicas, a los sindicatos y al gobierno, y se permitiría sanear el sector público industrial manteniendo en manos públicas las empresas con beneficios, haciendo desaparecer las empresas sin futuro y poniendo límites al apoyo financiero que se preste a las empresas que arrojen pérdidas justificables por razones políticas o sociales estimadas en los contratos-programa que las disciplinen. Una propuesta difícil de aceptar, y más difícil aún de aplicar, en España si se atiende a la experiencia disponible.

La mejora de transmisión de costes a precios:

...por la liberalización y competencia en el sector servicios...

...por la práctica de una política generalizada de concurrencia y competencia...

...por criterios mejores en precios administrados

Los factores de competitividad distintos a precios y costes: su importancia

La actuación sobre la empresa pública: su doble campo

La nueva política industrial: asignatura pendiente de la Administración española

Ese amplio esquema de la *nueva política industrial* merecería una concreción y desarrollo por parte de nuestra Administración pública en todos sus términos. Pero de nuevo nos encontramos aquí sin una respuesta oficial que transmita esa política industrial activa que el país necesita. Se ha prometido con reiteración un *Libro Blanco* sobre la industria española que no ha llegado aún a publicarse. Se han realizado declaraciones oficiales sobre medidas necesarias de esa nueva política industrial, pero carecemos hoy de una respuesta activa, fundada y técnicamente creíble de los elementos articulados que deberían formar parte de su contenido.

Dos manifestaciones preocupantes de la política industrial existente

Frente a esa carencia fundamental, nos encontramos con dos manifestaciones importantes de la política industrial sobre las que muestran sus preocupaciones algunas de las colaboraciones de este número de PAPELES. Nos referimos a la renacida política de reconversión industrial y al Plan Energético Nacional (PEN).

Los defectos de la política de reconversión industrial

A los defectos de la política de reconversión se refiere la extensa nota elaborada por **Rafael Myro**, que destaca su protagonismo como elemento integrante de la política industrial y respuesta a la crisis industrial española. Una respuesta tardía, de carácter claramente defensivo e insuficiente, como prueba su reaparición en 1991 para sus tres sectores productivos fundamentales: minería del carbón, siderurgia y construcción naval; sectores que han reclamado una dedicación de fondos públicos elevada, superior a la utilizada en otros países de la CE, y en marcado desequilibrio con la dirigida al desarrollo tecnológico y regional. Como afirma **Rafael Myro**, lo más llamativo de esa política de reconversión es que no ha sido eficaz, como prueban los datos del sector más subsidiado por la reconversión (la siderurgia). Todo parece indicar que los cuantiosos recursos destinados a la reconversión y a las empresas públicas, y su elevado coste-opportunidad, en términos de una política industrial alternativa de desarrollo tecnológico y de fomento de las pequeñas y medianas empresas, no han sido adecuadamente aprovechados: la segunda reconversión es la expresión de este hecho. Es de esperar —aun cuando, de atender a la experiencia pasada, sería cuestión también de temer— que las restricciones impuestas por la CE a la prolongación de las ayudas y la intervención de nuevos intérpretes consigan que estos esfuerzos de reconversión pendiente logren mejores resultados que los alcanzados en el pasado.

La política energética y su importancia

La energía sigue representando uno de los principales problemas estructurales que padece la economía española. A pesar de la planificación energética que se ha llevado a cabo en nuestro país desde 1979, este sector sigue padeciendo importantes debilidades que **Juan E. Iranzo**, en su trabajo «El sector energético español», sintetiza en cuatro rasgos fundamentales.

1. La *alta intensidad energética de la economía española*, superior en un 9 por 100 a la media comunitaria, debido al retraso en la aplicación política de precios reales de la energía.
2. La *presencia del petróleo en el abastecimiento energético nacional*,

representando más del 53 por 100 del balance energético, frente al 45 por 100 que aporta al Comunitario.

3. El *alto grado de dependencia externa*, puesto que el nivel de autoabastecimiento en España es tan sólo del 35 por 100, lo que contrasta con el 52 por 100 que alcanza en la media de los países comunitarios.

4. Los *altos costes de la energía*, que, en el caso de la electricidad, son superiores en más de un 60 por 100 a los de la generada en Francia.

En definitiva, nuestra estructura productiva necesita más consumo de energía por unidad de producto que las de la mayoría de los países de nuestro entorno, y éste nos cuesta mucho más caro que a nuestros principales competidores, lo que afecta muy negativamente a la competitividad de la producción nacional. Los empresarios españoles consideran fundamental la reducción de los costes energéticos con el fin de poder practicar una política de oferta más eficaz.

Sin embargo, el PEN 91, recientemente aprobado, que marcará el rumbo del sector energético español hasta el año 2000, no contribuirá a lograr este objetivo prioritario para nuestra economía. Al desestimar la incorporación de nuevas centrales nucleares al parque eléctrico antes de fin de siglo, y prever que la cobertura de una parte significativa de la demanda eléctrica nacional se realice con energía generada por gas natural, se producirá el incremento de los costes medios de generación de energía eléctrica en un 10 por 100. Asimismo, se mantendrá un recargo en las tarifas para financiar el parón nuclear, o incluso comenzar la amortización de las centrales nucleares desestimadas. En el caso de Valdecaballeros I, central en muy avanzado estado de construcción, la cifra se aproximará a los 300.000 millones de pesetas.

Los defectos del PEN

El PEN 91 no permitirá mejorar significativamente las debilidades estructurales del sector energético. Se trata de un plan energético ambiguo que, según expone el profesor **Juan Velarde**, en su trabajo «Los sectores productivos españoles ante el reto comunitario de los años noventa», presenta grandes deficiencias técnicas en su elaboración, puesto que confunde las funciones de oferta y demanda energética, lo que evidencia un gran desprecio por el análisis del comportamiento de los precios y sus consecuencias, ratificando el abandono implícito de una política de abaratamiento de los costes energéticos; asimismo, resulta difícil contrastar la demanda objetivo prevista para el año 2000.

Dada la enorme importancia que posee la energía en la economía española, las debilidades estructurales del sector y las deficiencias del PEN 91, resulta sorprendente el escaso debate que ha suscitado el nuevo plan, tanto en su discusión parlamentaria como en su crítica técnica y pública.

Una parte importante de nuestra competitividad dentro del mercado único depende del ajuste del sector energético, por lo que resulta fundamental para la estructura productiva española reducir sustancialmente las deficiencias actuales del sector, con el fin de no depender tanto de las fluctuaciones de los mercados internacionales de materias primas energéticas

y poder lograr un abastecimiento lo más barato posible, para lo que resulta necesario revisar el PEN 91 aprovechando su ambigüedad y flexibilidad.

La política industrial entre sus silencios y sus limitaciones

Los graves problemas que aquejan a la competitividad de nuestra industria en esta década fin de siglo, los silencios y limitaciones ante ellos de la política industrial, y sus manifestaciones y decisiones en los campos de la reconversión y de la programación energética, no constituyen, ciertamente, avales solventes para confiar en un mejor futuro.

EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION EN ESPAÑA: EL NECESARIO Y COMPLICADO REMEDIO DE SU ARRITMIA

Los tres rasgos básicos del sector de la construcción

Analizar los problemas fundamentales y el comportamiento del sector de la construcción requiere entrar, con cierto detalle, en el estudio de los dos grandes subsectores que acotan su contenido: la *edificación* (fundamentalmente de viviendas) y las llamadas obras públicas, cuya denominación más precisa sería la de *obra civil* (con protagonismo claro de las obras públicas creadoras de infraestructuras).

Como afirma **José Luis Carreras** en su aportación a este número de PAPELES, tres rasgos básicos se aprecian en el comportamiento reciente de este sector productivo.

1. Su reafirmada *importancia cuantitativa*, ganada en la recuperación española (1985-1990), cuya dinámica ha liderado la de los restantes sectores productivos definiendo la marcha de la coyuntura. La actividad del sector se ha situado en un 66 por 100 de la formación bruta de capital fijo de la economía española y en un 9 por 100 del PIB, absorbiendo al 10 por 100 de la población ocupada.

2. Esa *expansión acelerada* en el período de la recuperación económica 1985-1990 ha sido tanto más significativa cuanto que el sector registró en la fase crítica (1975-1985) una caída en las magnitudes de su valor añadido bruto —no simple desaceleración, sino evolución negativa— cifrada en un —2,4 por 100. El crecimiento del sector de la construcción, situado en valores de dos dígitos (10-13 por 100) de forma continuada en los años centrales de la expansión económica (1987-1990), perdería fuerza en 1991 (3,7 por 100, frente al crecimiento del 10,3 por 100 en 1990). Esa situación ha afectado, particularmente, al subsector vivienda, cuya cifra de iniciaciones disminuiría en 15,9 por 100 en vivienda libre, con un comportamiento más entonado en vivienda de protección oficial y rehabilitación de viviendas, compensando, en parte, la caída de la vivienda libre. Las obras civiles se mantuvieron en un valor elevado, pero su licitación se desaceleró en el 28 por 100, a consecuencia del recorte presupuestario en la segunda parte del año. De esta forma, el sector de la construcción afronta 1992 con un futuro problemático.

3. Tal vez la nota más característica y dominante de su evolución temporal sea la *arritmia* con que ésta se produce. Es decir, la fuerte divergencia entre las tasas de evolución del valor añadido bruto del sector frente a las del PIB español que acentúa, con notable intensidad, su trayectoria. Una *arritmia* que tiene su manifestación y origen en el comportamiento de los dos mencionados subsectores que integran la actividad constructora.

Esa *arritmia* del sector se fundamenta, en efecto, en la hipersensibilidad que afecta a la demanda de su primer componente —la vivienda—, condicionado por múltiples factores: la situación de estabilidad en el empleo, la mayor o menor seguridad de las rentas familiares, los costes de financiación asociados a los tipos de interés (y, por tanto, tributarios, en buena medida, de las actuaciones anti-inflacionistas de la política monetaria); factores todos ellos que repercuten de forma acentuada sobre la demanda de viviendas, provocando así la exageración de su comportamiento cíclico. Por otra parte, la ausencia de una política adecuada de control del gasto corriente y el crecimiento de las prestaciones sociales han originado en España el bien conocido hecho de que la moderación del déficit público se haya intentado siempre mediante el ajuste de las inversiones públicas con un componente importante de obra civil. De esta manera, el sector ha sufrido el efecto de los programas voluntaristas de recorte del gasto público sin abordar los problemas de fondo de la actividad presupuestaria. La *arritmia* del sector de la construcción ha sido, así, su consecuencia.

La experiencia de esa *arritmia* del sector ha sido muy negativa no sólo para sus niveles de actividad, sino para posibilitar que las empresas se organizaran y pudieran ofertar costes y precios menores. Vencer esta inercia que la construcción muestra hacia su costosa e ineficiente *arritmia* debería constituir un objetivo básico para el sector, porque es su principal problema. Concretar las necesarias actuaciones futuras que proporcionen a las empresas constructoras un marco de actuación más estable, con una coyuntura más adecuada, de forma que puedan programar su actuación sobre bases sólidas, debería ser la respuesta a los principales problemas del sector de la construcción. Vigorizar la demanda en el sector de la construcción constituye, además, una decisión que tiene en el año actual, y en el futuro inmediato, el fundamento de su acusada debilitación en 1991. Esas actuaciones de la política de la construcción para alcanzar sus principales objetivos —sostener el crecimiento de la producción y corregir su *arritmia*— parecen informar la política económica recientemente programada en nuestro país.

Así, en el terreno de la vivienda, el «Informe para una nueva política de vivienda» que acaba de hacer público el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y que recoge la posición de 22 expertos, define un conjunto de actuaciones necesarias para sentar las bases de la política social pretendida por el gobierno para dar acceso a la vivienda a 400.000 familias entre 1991 y 1995. Un objetivo ambicioso cuyos problemas se sitúan en tres flancos distintos:

- La necesidad de definir una *política del suelo* urbano; y, más exactamente, impulsar su ejecución al amparo de la Ley 8/1990, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo. Una actuación que llama a contribuir a los distintos niveles de administraciones públicas —comunidades autónomas y ayuntamientos— y que reclama la necesidad de adecuar las infraestructuras locales como un requisito previo a la urbanización del suelo.

La arritmia del sector de la construcción: sus causas

Las costosas consecuencias de la arritmia del sector de la construcción y la necesidad de superarla

Hacia una política de vivienda; sus elementos integrantes...

...una política de suelo urbano...

**...la mejora en los
mecanismos de
financiación...**

• La mejora en los mecanismos de *financiación* de la vivienda con la colaboración de todas las instituciones del tejido financiero (no sólo las cajas de ahorros y la banca pública), sin caer en el viejo error de creer que la raíz de la coyuntura baja en la demanda de viviendas es financiera —con olvido de su auténtica naturaleza *real*— y evitando así llevar las actuaciones financieras, por la vía de la intervención administrativa, al límite de la ineficiencia distorsionante de la competencia.

Pese al papel limitado que desempeñan las medidas financieras, es evidente que existen en este terreno actuaciones que podrían colaborar positivamente a la reducción de los costes financieros que obstaculizan el acceso a la vivienda. Lograr una mayor transparencia en el mercado hipotecario, ampliar la profundidad de éste mediante un avance en su titulización y agilizar los procesos de ejecución de los créditos hipotecarios son medidas que contribuirían a reducir los costes financieros de la vivienda. Sin embargo, cabe poca duda de que, en este terreno, la variable básica está asociada a la posibilidad de reducir los tipos de interés como fruto de una política macroeconómica estabilizadora más equilibrada que la actualmente aplicada, y que comparta el peso de la acción anti-inflacionista con la política monetaria, la presupuestaria y la de rentas.

Un tema más debatible es el de avanzar en el perfeccionamiento de cuentas de ahorro-vivienda que permitan superar los decepcionantes resultados logrados hasta ahora. Una mejora que debe discurrir por el perfeccionamiento de su diseño como producto financiero y de los mecanismos de vinculación entre su perspectiva pasiva (en tanto que recurso ajeno de las instituciones bancarias) y activa (es decir, las características del crédito que los usuarios tienen derecho a solicitar).

**...la revisión del
tratamiento fiscal...**

• La necesaria revisión del *tratamiento fiscal de la vivienda*. Está clara la conveniencia de eliminar la imposición indirecta para agilizar las transmisiones de propiedad. Sin embargo, la tradicional política seguida por el IRPF, que prima la propiedad de vivienda frente a la alternativa del arrendamiento, ha conducido, junto con la práctica de limitación de alquileres, a ineficacias evidentes que es preciso eliminar.

**...la obligada
coordinación de las
administraciones
públicas y la
atención a la
formación
profesional**

Esa suma de actuaciones debe ser complementada con otras dos importantes: la necesaria coordinación de la actuación administrativa en los diferentes niveles y la prioritaria atención que es preciso prestar a la formación profesional necesaria para las diversas tareas que integran la actividad constructora, que se ha manifestado como un auténtico cuello de botella para el avance del sector de la construcción. Es preciso insistir sobre este punto, porque hacia él reclaman la atención los juicios y observaciones de los trabajos que publica este número de PAPELES. Es radicalmente falso que el sector de la construcción cuente con «un ejército de reserva de trabajadores» en situación de desempleo. El mal endémico de la construcción ha sido el déficit de mano de obra, la falta de formación profesional y la ausencia de especialistas en los trabajos del sector. Un problema al que debe concederse una absoluta prioridad si se aspira a sostener la marcha de la actividad productiva del sector y remediar su *arritmia*.

Las ideas difundidas por el «Informe del Comité de Expertos sobre vivienda» han tenido la virtud de plantear la necesidad de una reflexión colectiva sobre la política de vivienda que sería muy conveniente en nuestro país, ya que esa política ha sido agitada por ideas con frecuencia contradictorias y discontinuas. Respondiendo a ese propósito de nutrir una reflexión crítica con la que lograr un mejor planteamiento de la política española de vivienda, el lector de este número de PAPELES encontrará una valoración del «Informe del Comité de Expertos sobre la vivienda» realizada por **Miguel Angel López García**. Nada como remitir a su lectura para apreciar la existencia de propuestas en el Informe que deberían merecer su atención y discusión crítica antes de aceptarlas, y de ausencias que deberían remediarse. Las propuestas más discutibles se refieren a la vivienda de promoción pública, y la revisión de los alquileres y su control. La ausencia más significativa es la posibilidad de establecer un programa de subsidios a la vivienda orientado a la demanda para las familias de renta baja.

La decidida posición del Informe favorable a la promoción pública de construcción de viviendas de renta baja, gestionadas posteriormente por autoridades locales, constituye una medida que ha suscitado una crítica general en muchos países, en base a tres argumentos plausibles: la vivienda pública se produce ineficientemente; constituye un método ineficiente para redistribuir la renta, y tiene implicaciones distributivas caprichosas y anómalas. Tres argumentos a partir de los cuales convendría considerar la política recomendada para probar que no dañará en España a esa medida de promoción pública que se aconseja. Los efectos del control de alquileres de viviendas que se propugna en el Informe cuentan con una amplia literatura, y con una experiencia no menos amplia, que denuncian sus efectos negativos sobre el mercado de viviendas, que merecerían una reflexión más precisa y menos beligerante que la contenida en el Informe. Por otra parte, la ausencia de las subvenciones a la vivienda, orientadas a la demanda (*housing allowances*) merecería una justificación, y la amplia literatura y experiencia de esta medida una discusión sobre su posible utilización por nuestra política de vivienda.

Esta y otras medidas, contenidas en el Informe del Comité de Expertos, hacen que este documento deba valorarse como en lo que realidad es: un examen y unas propuestas para iniciar una amplia discusión pública con la que alcanzar los criterios necesarios para una política de vivienda adaptada a las necesidades y conocimientos de los años noventa. Una política de vivienda que incorpore a nuestras reflexiones y decisiones ideas y experiencias fructíferas por su fundamento analítico y por su desarrollo en otros países. Una experiencia ajena en política de vivienda que deberíamos convertir en activo propio.

Del lado de las obras civiles creadoras de infraestructuras, que han sido tradicionalmente víctimas de la compresión del gasto público, el reciente Programa de Convergencia ha establecido una estabilización de su peso —en lo que a inversiones públicas se refiere— en un 5 por 100 anual del PIB. Una decisión acertada si se atiende a la experiencia negativa del pasado y a su coste. Pero una decisión insuficiente, porque no basta,

Las preocupantes presencias y las ausencias de la programación de la política de vivienda

Las obras civiles: la conciencia del problema de su arritmia y sus posibles soluciones aún no disponibles

obviamente, con cifrar el volumen de inversión total y sostener su nivel. Es preciso, al menos, atender otras tres exigencias:

- Programar adecuadamente, a plazo medio, el comportamiento de los grandes inversores públicos, como elemento reductor de incertidumbres para el sector.
- Utilizar las técnicas del análisis coste-beneficio en los diferentes proyectos que se programan, para evitar despilfarros de recursos y asegurar la eficacia de la actuación pública.
- Diseñar la forma en que la iniciativa privada puede colaborar con la actuación pública en la creación de infraestructuras de las que pueden derivarse beneficios directos.

**El futuro
esperanzador del
sector de la
construcción y la
necesidad de
ganarlo con una
cooperación entre
los sectores público
y privado**

La lectura de los análisis contenidos en este número de PAPELES sobre el sector de la construcción transmite un mensaje de fundada esperanza en su futuro siempre que la gestión pública, que tanto lo condiciona, tenga la sensibilidad suficiente para no ahogarlo a golpes de intervención y la paciencia, perseverancia y diligencia indispensables para conseguir la colaboración de instituciones públicas de todo orden y de empresarios de toda condición en la realización de los programas del sector, tanto en vivienda como en obra civil. Sería una gran oportunidad perdida que ese futuro prometedor del sector no se convirtiera en realidad, porque el desarrollo económico del país y su bienestar se hallan muy condicionados por el sector de la construcción. Las empresas constructoras han logrado organizarse con eficacia gracias a la demanda del sector en los últimos años, y la Administración pública y los agentes económicos parecen haber asimilado que remediar el mal de la *arritmia* del sector obliga a un tratamiento cuidadoso y continuado. Esas condiciones necesarias para la mejora y desarrollo del sector de la construcción no son, sin embargo, condiciones suficientes. Es precisa una política de la construcción que interprete los difíciles papeles a que nos hemos referido, y que posea el talante negociador y de entendimiento entre sector público y sector privado que tanto condiciona la eficacia y productividad del sector de la construcción.

**EL SECTOR
SERVICIOS:
EL ABANDONO DE
LA PROTECCION
Y LA REGULACION,
Y LA
INSTAURACION DE
LA LIBERTAD Y LA
COMPETENCIA
COMO
FUNDAMENTOS DE
UN CAMBIO
NECESARIO**

Comprender la situación productiva del sector servicios en una economía nacional exige iniciar ese conocimiento proclamando la paradoja que la domina. Esta paradoja es la que manifiesta la contradicción entre la importancia incomparable de los servicios y la limitada atención que ha merecido el estudio y conocimiento de sus problemas. Asomarse a la realidad productiva y ocupacional española del sector servicios equivale a reconocer su importancia: el sector significa el 61,8 por 100 del PIB en pesetas corrientes y ocupa al 56,6 por 100 de la población activa. Unas cifras que, además, no prometen en ninguna de las estimaciones de futuro realizadas, una disminución posible, sino un crecimiento seguro. Esa importancia del sector productivo de los servicios, basada en hechos y cifras elementales de validez indiscutible, no se compadece, paradójicamente, con tres realidades: la atención limitada concedida por el análisis económico

al estudio de su comportamiento y sus problemas, el papel secundario atribuido por la *política económica al sector servicios*, frente a la importancia reconocida de la política agraria o industrial, y la poca atención —por decir lo menos— otorgada a su observación estadística detallada.

La paradoja del sector servicios

Romper esa situación paradójica es una condición necesaria para evaluar y apreciar el papel decisivo que desempeña en nuestra sociedad el sector servicios. Y esa ruptura tiene que iniciarse forzando el análisis de sus características al límite que permiten los datos disponibles, logrando así un conocimiento indispensable del sector para definir una política frente a sus problemas.

El necesario y mejor conocimiento del sector servicios

Ese propósito de conocer mejor las características y problemas del sector servicios español, tal y como éste llega a la década del fin de siglo, constituye el propósito de la última parte de los trabajos que publica este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Esos trabajos se han articulado en torno a una crónica del sector servicios que se contiene en el artículo de **Juan Ramón Cuadrado**. Los motivos de esta elección se encuentran en el hecho de que el profesor **Cuadrado** ha dirigido, a lo largo de los últimos años, un conjunto amplio de investigaciones sobre el sector servicios en la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas, que él ha difundido, amplía y reiteradamente, en diversos artículos y publicaciones. Algunas de esas investigaciones dieron su contenido al número 42 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, bajo el título de *España: una economía de servicios*, en el que se contienen nuevas aproximaciones para el conocimiento de este sector productivo. Esa tradición investigadora —apoyada por nuestra Fundación— justifica su elección para que ofreciera un balance actualizado de los servicios en esta década trascendente de los años noventa. La argumentación de ese trabajo se ha enriquecido con las notas que le acompañan.

Un balance del sector servicios basado en las investigaciones de la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros

Cuatro son los temas hacia los que reclama la atención de los lectores el dominio y crecimiento en nuestra sociedad del sector servicios: en primer lugar, aclarar el significado preciso de la que se ha denominado *terciarización* de la economía española; en segundo lugar, explorar las razones del hecho dominante en su producción: su baja productividad, que tanta trascendencia tiene no sólo para el sector, sino para el propio crecimiento de la economía española; mirar hacia adelante y preguntarse por las consecuencias que, para el sector servicios, tiene el entorno más internacionalizado en el que desempeña —y desempeñará— sus actividades, y el cambio que supone la competencia comunitaria, es la tercera de las cuestiones analizadas, para abordar, finalmente, la última: hacia qué líneas de política económica apunta el plano en el que hoy se sitúa el sector servicios, acotado, de una parte, por la abolición de la protección y la reglamentación características del pasado y, de otra, por la liberalización y la competencia hacia las que nos lleva la marcha imparable de la historia.

Los cuatro problemas del sector servicios: la terciarización de la producción española, su reducida productividad, el futuro del sector y la política de servicios

**El contenido del
tópico de la
terciarización visto
desde la perspectiva
del empleo: su
heterogeneidad**

Todo análisis del sector servicios se enfrenta con el tópico de la *terciarización* de la economía española. *Terciarización* indiscutible —como lo es siempre un tópico— que se manifiesta, ante todo, en el avance de sus cifras de empleo. Ahora bien, quedarse en la constatación de esa *terciarización* equivale a convertirla en un tópico estéril. Por este motivo, resulta indispensable contestar a tres preguntas con sentido económico: ¿qué factores explican ese aumento del empleo en el sector servicios?, ¿qué motivos fundamentan la estabilidad que el empleo manifiesta en el sector?, ¿qué rasgos caracterizan el aumento en el empleo del sector servicios? Las respuestas a estas tres preguntas fundamentadas se desarrollan en la parte III del trabajo que ofrecemos a nuestros lectores, y hacia ellas remitimos sus reflexiones, no sin destacar un hecho importante: la *heterogeneidad* del sector servicios como demandante de empleo en la economía española. El protagonismo del sector público es, a este respecto, tan claro como preocupante: 600.000 nuevos empleos en la etapa 1970-1990 —esto es, un 32 por 100 de la ocupación creada por el sector servicios— han dependido de la demanda pública, un hecho que obliga a preguntarse por la productividad de esa ocupación y sus consecuencias para la economía. Una dinámica importante manifiestan, también, los servicios prestados a las empresas, que han supuesto 232.000 nuevos empleos, tras de los cuales se encuentra la relación vital del sector servicios con la industria, que tanta trascendencia tiene por motivos productivos y por las relaciones e interdependencias de precios que supone. Sigue a este componente ocupacional del sector servicios el conjunto de las actividades del comercio al por menor, detrás del que se hallan importantes cambios organizativos. Frente a la dinámica ocupacional de estos tres subsectores, se aprecia la existencia de otros que manifiestan una estabilización en el empleo —instituciones financieras, seguros, servicios personales, hostelería, intermediarios del comercio—, mientras que se acusa un retroceso en algunas ramas del transporte.

Ese mayor y *heterogéneo* empleo del sector servicios ha respondido a otras cuatro características: la disminución de la proporción de los no asalariados, la mayor feminización, el empleo a tiempo parcial y el dualismo de la ocupación, con demandas de personal muy cualificado y, en oposición, con demandas también de mano de obra de baja o nula cualificación.

Proclamar la *heterogeneidad* del sector servicios que revelan esas cifras de su empleo constituye el reconocimiento de una característica que no puede olvidarse al juzgar y al tratar de solucionar sus problemas.

**La terciarización
vista desde la
perspectiva de la
producción: la
importancia de los
precios relativos**

Esa *terciarización* de la economía española que manifiestan las cifras de empleo también se registra cuando se analizan los valores de su producción. Sin embargo, el estudio de esos valores permite apreciar la presencia de un hecho de importancia decisiva: la diferencia entre los valores de la producción del sector servicios *a precios corrientes y a precios constantes*. *A precios corrientes de mercado*, el sector servicios ha ganado, en los veinte años que van de 1970 a 1990, nada menos que 14,5 puntos porcentuales de participación en el PIB. Sin embargo, cuando esos valores se deflactan, nos encontramos con que esa ganancia se limita a 3,36 puntos porcentuales. Esa relación manifiesta la dinámica extraordinaria de los precios del sector servicios. Existe una cadena de precios de los sectores

productivos en cuya virtud los precios del sector servicios y los precios de la construcción crecen más que los del sector industrial, y los precios de la industria más que los del sector agrario. Esa cadena de relaciones manifiesta la servidumbre que el sector servicios establece para los restantes sectores productivos, encareciendo sus adquisiciones a otros sectores de actividad y dificultando, así, el desarrollo de una economía nacional. Un hecho que ha dominado las relaciones en España de la industria y los servicios y que está creando problemas gravísimos para la competitividad y el desarrollo de nuestra producción industrial.

La pregunta, por tanto, acerca de los motivos de esa cadena de causación de precios desiguales, que lidera el sector servicios, es una pregunta de respuesta obligada para valorar el papel de los servicios en el desarrollo económico español. Una respuesta que lleva, de forma inevitable, hacia la reducida productividad del sector y las dificultades opuestas a su crecimiento. Una respuesta convencional que debe desentrañarse para averiguar su sentido. Justamente es esta pregunta clave la que atrae la atención del artículo de **Juan Ramón Cuadrado** en la parte central de su trabajo.

¿Por qué esa baja productividad del sector servicios? Es una pregunta a la que se ofrecen tres respuestas posibles de muy distinta significación. La primera puede anticiparse fácilmente: el aumento del producto del sector servicios está unido al aumento del trabajo en muchas de sus actividades, que no puede sustituirse fácilmente con capital (por ejemplo, en los servicios ofrecidos por profesionales, servicios personales, restauración y bares, sanidad, educación). Una segunda respuesta se halla en la dificultad de incorporar el cambio técnico a la producción de los servicios. Es difícil, en efecto, separar trabajo y técnica productiva en la prestación de los servicios. El trabajo se convierte en factor fundamental en muchas actividades, y la localización y simultaneidad en la demanda y oferta de servicios dificulta la ampliación de la escala productiva para incorporar capital y tecnología. Con todo, esas dos respuestas no pueden olvidar la importancia de una tercera: el sector servicios está cerrado a la competencia por reglamentaciones que le protegen y abrigan de los vientos de la competencia. La importancia de esta última respuesta es difícil de exagerar, porque abre un planteamiento de los problemas del sector servicios hacia la reducción de la intervención, de la reglamentación y del control públicos en el que han discurrido la mayoría de las propuestas recientes. Esa falta de competencia en las prestaciones del sector servicios informa, también, la segmentación de los mercados internacionales, dadas las barreras opuestas al comercio y al intercambio inspirados por el criterio de la libertad.

En la crítica del intervencionismo gubernamental en el sector servicios y sus distintos fundamentos han coincidido numerosos análisis de los economistas durante las últimas décadas, que han situado la aproximación a sus problemas en un campo distinto y la valoración de su comportamiento en posiciones opuestas a las del pasado, destacando sus crecidos costes (en los que se incurre a causa de los fallos de la intervención pública, de

La reducida productividad del sector servicios, una cuestión con tres respuestas:...

...la difícil sustitución de trabajo por capital...

...la dificultad de incorporar el cambio tecnológico y aumentar la escala productiva...

...la intervención pública y las limitaciones de la competencia

Los costes de la intervención pública en el sector servicios

la generalización de ineficiencias, de los costes directos de la propia organización pública montada por la intervención, de la acumulación de regulaciones por la simple inercia de las ya existentes) y denunciando la legitimación de los beneficiarios de la intervención, porque las regulaciones tienden a favorecer a, y ser explotadas por, grupos de interés organizados, mientras que la limitación de la competencia llevará a una pérdida de la calidad en los servicios y a una desatención a los intereses de sus usuarios. Estas críticas han alimentado dos grandes y distintos movimientos contemporáneos: la desregulación y la privatización, que han informado la política económica de muchos países con el propósito de conseguir un sector servicios más competitivo en el que apoyar la mayor eficiencia global del sistema productivo.

El futuro del sector servicios y los tres motores de su cambio:...

¿Bajo qué características se desenvolverá el sector servicios en el futuro? ¿Ofrece el mundo al que vamos oportunidades de cambios en este sector que permitan ganar esa eficiencia que tanto condiciona el desarrollo económico? Las respuestas a esas importantes preguntas remiten al reconocimiento de la existencia de tres motores fundamentales al cambio del sector servicios en el futuro inmediato: el que va a derivarse de las fuerzas que animan su creciente demanda, las alteraciones que va a imponer un entorno más internacionalizado y competitivo, y las modificaciones que van a alentar las medidas comunitarias creadoras del mercado único, favorables a la competencia y a la desregulación.

...el crecimiento de la demanda y sus causas heterogéneas...

Cualquier análisis que pretenda identificar las fuerzas de la demanda de servicios obliga, de nuevo, a reconocer la *heterogeneidad*—en este caso, productiva— del sector. Una *heterogeneidad* que manifiesta su obligada división entre los *servicios no comercializables* y los *comercializables*.

En el primer bloque, los protagonistas de la demanda son las administraciones públicas, en cuanto suministradoras directas de los servicios públicos tradicionales y de la sanidad, la educación y otros servicios colectivos que se prestan en condiciones de *no mercado*; es decir, en los que el precio pagado por el usuario-consumidor no guarda relación directa con los costes de producción o las relaciones de oferta y demanda del mercado. El crecimiento de estas actividades públicas guarda algún tipo de relación con el nivel de desarrollo alcanzado por cada país, nivel de producción condicionante, a su vez, de los recursos que pueden obtenerse por los impuestos, dada la estructura tributaria disponible. Sin embargo, la producción de esos servicios depende, además y principalmente, de motivaciones políticas difícilmente previsibles. Esa demanda pública de servicios ha registrado en España, en el pasado, un aumento extraordinario, que viene atestiguado por el creciente empleo público al que ya nos hemos referido. Es difícil que esa demanda crezca en el inmediato futuro al ritmo que registró en el pasado, dada la importancia creciente de la restricción presupuestaria intertemporal y las tasas de desarrollo del PIB, más modestas en los años noventa que las que se registraron en la etapa de recuperación (1985-1990).

Los servicios *comercializables*, producidos en condiciones de mercado —segundo y fundamental componente del sector servicios—, cuentan con tres rúbricas de vigor considerable: el consumo de las familias, la demanda de servicios prestados a las empresas y la exportación de servicios al resto del mundo.

La *demanda de servicios por las familias* viene impulsada por los efectos de la Ley de Engel, según la cual el consumo de servicios tenderá a aumentar en función del crecimiento de la renta disponible. No es esa la única variable que condiciona el consumo familiar del sector servicios. Otros dos factores son: las características de la población y los precios. Los precios crecientes de los servicios han provocado dos comportamientos en su consumo: la sustitución de servicios por bienes y la autoprestación de servicios en el seno de la economía familiar. A partir de esas variables condicionantes del consumo familiar, y atendiendo a nuestras encuestas de presupuestos familiares, las partidas que atraen y atraerán mayor consumo son: restauración y cafés, servicios y reparaciones de las viviendas, transporte, suministro de agua y energía, esparcimiento, y espectáculos. Estas rúbricas cuentan con posibilidades de seguir interpretando una mayor demanda. Otras demandas con niveles más bajos de consumo actual verán acrecidas sus oportunidades de expansión: hoteles y viajes, enseñanza superior, enseñanza no reglada, servicios para el cuidado personal, comunicaciones, servicios médicos y sanitarios privados, transporte privado. Para otros servicios, actuará la ley de su precio creciente, que disminuirá su tasa de crecimiento (servicio doméstico, reparaciones y otros servicios para el hogar). En conjunto, esa *demanda de consumo por las familias* tiene el porvenir de su crecimiento asegurado, dependiendo sus variaciones positivas del desarrollo de la renta, variaciones sujetas siempre a las limitaciones del aumento de los precios, y a su sustitución por bienes y por la autoprestación.

El segundo componente de la demanda es el de los *servicios prestados a las empresas* integrados en la producción industrial, que han experimentado un crecimiento importante en los años de la recuperación económica española, aunque esa demanda esté aún situada a un nivel relativamente bajo en España en relación con los países de la Comunidad Europea. Múltiples motivos —que van desde la complejidad jurídico-legal de las sociedades modernas hasta la internacionalización de los servicios y las exigencias directas de los usuarios en términos de diseño de los productos— aseguran una demanda intensa y creciente en este grupo de servicios.

La *demanda exterior de servicios* ha operado como un factor clave en el desarrollo del sector en España (con el liderazgo indiscutible del turismo), y seguirá operando en el futuro, aunque la demanda propia y los pagos por servicios —turísticos y otros— reducirán los saldos positivos de algunos renglones de la balanza de este sector productivo.

El horizonte que, razonablemente, puede contemplarse asegura, por lo tanto, un *crecimiento de la demanda del sector servicios* por el triple componente que se ha analizado. Es, por lo tanto, de importancia decisiva conocer si las circunstancias que van a condicionar la producción permitirán la atención u oferta a esta demanda en mejores condiciones de costes y

**...la demanda
creciente del sector,
la
internacionalización
de su oferta y la
introducción de
nuevas tecnologías**

precios que en el pasado. Pues bien, la marcha previsible de los acontecimientos permite augurar la aparición de tres hechos que van a variar las condiciones en que ha discurrido la oferta de servicios y la marcha de sus costes en las pasadas décadas: *a)* la internacionalización creciente del mercado de servicios, que exigirá *b)* su mayor liberalización, liberalización en la que se profundizará más aún en la CE, y *c)* la introducción de nuevas tecnologías, que aseguran la aplicación de innovaciones que favorecerán la productividad y contendrán el alza de precios (tecnologías de la información y comunicación, nuevas formas de organización).

Un cambio importante en las condiciones en las que operará el sector servicios en el futuro tendrá como origen la creación del mercado interior europeo, que va a afectar —está afectando ya— a la liberalización del comercio intracomunitario por dos vías: rompiendo las barreras de acceso a los sectores reglamentados (transportes, telecomunicaciones, servicios financieros y profesiones liberales) y facilitando el desarrollo de redes de producción y venta de servicios dentro de la CE. La instauración del *principio de reconocimiento mutuo* puede impulsar un cambio decisivo en la completitud del sector servicios, variando radicalmente la segmentación e intervención de mercados y precios existentes hasta el momento.

Las oportunidades de una nueva política del sector servicios ofrecidas por el mercado único europeo

La importancia de la demanda creciente del sector servicios en los años que vienen, la internacionalización de sus mercados y la creación del mercado interior definen, conjuntamente, una *circunstancia nueva* en este sector productivo, ofreciendo una oportunidad singular para su dinamización y modernización que debe ser aprovechada por la política económica española. En especial, la creación del mercado único europeo puede permitir, mediante las oportunas directivas comunitarias, la adopción de un conjunto de desregulaciones que España hubiera tardado mucho tiempo en incorporar sin esa presión exterior comunitaria. En el marco de este escenario europeo, deben tener cabida una serie de actuaciones propias de la *política de servicios* en tres frentes:

Los tres frentes de una nueva política del sector servicios

- En los servicios ofrecidos por el sector privado, la política económica española tiene un amplio margen para eliminar, antes incluso de que lo acuerde la CE, algunas regulaciones vigentes en el caso de los transportes interiores (por carretera y aéreo interior), en la exigencia del título para el ejercicio de determinadas profesiones y en los campos de la sanidad y la educación.
- En los servicios ofrecidos por el sector público, la privatización de determinados servicios y empresas públicas podría abrir paso a una gestión más eficiente, mientras que la fórmula de provisión pública (presupuestaria) y producción privada garantizaría una reducción importante en los costes de muchos servicios públicos.
- En un proceso de avance hacia un sector de servicios más tecnificado, la política de formación profesional debe constituir, asimismo, un elemento clave.

La experiencia de la economía española en los últimos veinte años ha venido mostrando un comportamiento del sector servicios que ha entrado en conflicto con objetivos vitales para mejorar el comportamiento de su proceso económico. De una parte, los servicios han interferido la realización de la política anti-inflacionista impulsando al alza los precios, al sostener la inflación subyacente por la falta de competencia de los mercados. Sobre este componente de la inflación, derivado de los servicios, no puede actuar con eficacia la política de demanda con la que el país ha contado. La marcha de los precios de los servicios no se ha alineado con la de los precios de los bienes —en especial, de los productos industriales— ni tampoco con la evolución de los precios del sector servicios de los países de la CE. A este respecto, destacan los incrementos correspondientes en reparaciones, servicios médicos y sanitarios (muy acusadamente, los seguros de enfermedad y accidentes), enseñanza, servicios personales y hoteles. No habrá posibilidad de converger con la inflación europea si la política económica no mejora su desequilibrada política de demanda (con una utilización más rigurosa de la política presupuestaria), y si no suma una política de reformas estructurales que liberalicen los mercados de servicios y fomenten en ellos una competencia más activa. En este punto, son coincidentes todas las apreciaciones de los análisis de la economía española, y sobre esa necesidad apremiante de la *política de servicios* han insistido recientemente —con razón sobrada y pruebas elocuentes de su importancia— tanto la OCDE como el Banco de España.

Por otra parte, la falta de una política eficiente del sector servicios se acusa —como se ha reiterado a lo largo de esta introducción editorial— en la competitividad de la industria, a la que la inflación diferencial de los servicios le está costando la pérdida de importantes oportunidades productivas.

La grave propensión española a la inflación diferencial y, con ella, a la pérdida de la competitividad es tal que su remedio se ha convertido en una de las prioridades básicas de la política económica española. Y ese remedio apunta a la cura de los males que padece el sector servicios de nuestro país. La necesidad imperativa de ese tratamiento se ha reconocido por el Programa de Convergencia, que promete —una vez más— actuaciones decididas en la desregulación, liberalización y activación de la competencia en los mercados de servicios. Pero las actuaciones prometidas para definir una política de servicios en el Programa de Convergencia, siendo necesarias, no pueden considerarse suficientes. Se han quedado en el tintero del olvido muchas decisiones indispensables: todas las referentes al sector público (privatización de servicios y empresas públicas, utilización posible de la provisión pública con producción privada) y gran parte de las que deberían afectar a los bienes comercializables ofrecidos por el sector privado (actuaciones en el sector de transportes, mayor liberalización en los ámbitos de la sanidad y la educación). Con estas limitaciones, el sector servicios sigue sin ganar los márgenes de libertad y competencia que reclama su reforma en los años noventa, y que seguirán pasando su costosa factura a las oportunidades de desarrollo económico de España.

La importancia de la política del sector servicios para la economía española

Las limitaciones del Programa de Convergencia en la política de servicios

**LA NECESIDAD DE
MEJORAR LA
POLITICA
MACRO-
ECONOMICA DE
AJUSTE Y LA
ATENCIÓN
OBLIGADA A LOS
PROBLEMAS DE
NUESTROS
SECTORES
PRODUCTIVOS**

Cualquier reflexión sobre la situación actual de la economía española y sus posibilidades futuras debe partir del reconocimiento de dos ámbitos de problemas conceptualmente distintos, aunque fuertemente interrelacionados a un nivel profundo: *en primer lugar*, la existencia de desequilibrios macroeconómicos globales, que arrojan sombras importantes sobre las posibilidades, en el plazo breve de que disponemos, para lograr la convergencia económica española hacia las normas y criterios de comportamiento de los países de la Comunidad Europea definidos en Maastricht; *en segundo lugar*, la pérdida de dinamismo y la ausencia de criterios orientadores en la actividad de los diferentes sectores productivos.

En la década de los años sesenta, caracterizada por el desarrollo intenso de la economía española, la política económica prestó una atención casi exclusiva —en el ámbito de una planificación económica de baja calidad técnica— a los problemas sectoriales. El voluntarismo de los planificadores, las graves deficiencias en el tratamiento de los sectores productivos y la desigual atención prestada a los temas del ajuste global de la economía condujeron a una situación caracterizada por desequilibrios indeseables en la inflación y en el sector exterior que causaron, de rechazo, un desprestigio de los análisis y de la política sectorial de la economía.

La etapa de crisis prolongada de la economía española que va desde 1975 a 1985 y la actual de reajuste han puesto, por el contrario, un énfasis casi exclusivo en el objetivo de alcanzar un ajuste y saneamiento global de la situación económica sobre la base de políticas macroeconómicas, con especial acento —desequilibrado— en la utilización de la política monetaria.

De acuerdo con las recomendaciones de la OCDE y de otros organismos internacionales, la línea fundamental de la actual política económica, al menos en su intencionalidad, ha sido seguir una política de demanda que permitiera lograr una reducción de las tensiones inflacionistas. Una política que ha venido aspirando —aunque nunca lo ha conseguido— a un equilibrio más adecuado del *mix* de políticas de control de la demanda, en el que la política presupuestaria y la de moderación salarial y de otras rentas vinieran a compartir con la política monetaria las exigencias de la estabilidad económica. Una línea indispensable, hoy más que nunca, para asegurar la convergencia de España hacia los países centrales de la Comunidad Europea, y que ha de ser complementada con otras medidas encaminadas a la reforma de estructuras necesaria para introducir las dosis precisas de liberalización y competencia en el comportamiento de los mercados tanto de factores productivos como de bienes y servicios.

La necesidad de esta línea de ajuste global de la economía, en respuesta a la preocupación por hacer efectiva la integración en Europa, ha llevado, sin embargo, al extremo de abandonar la política económica sectorial.

Entre uno y otro extremo existe, indudablemente, un punto medio más conveniente. Y hoy parece claro que la sociedad demanda una política sectorial, sin los arbitrios del pasado y enmarcada en los necesarios ajustes macroeconómicos.

Ello reclama, ante todo, el conocimiento de los problemas sectoriales partiendo de la información real de sus datos básicos. Decir esto implica

una exigencia inicial de avanzar en la información estadística, imperfecta y fragmentaria, de la actividad de los sectores productivos, de su anatomía básica y de los rasgos de su interdependencia.

Si algo está claro en los momentos actuales de la economía española, es que la política sectorial exige reflexión y programación. El tema es, en sí, objetivamente importante, y su evolución no puede quedar, como viene siendo la norma habitual, al arbitrio del proceso que se inicia con la protesta violenta de las personas afectadas, a la que sigue una negociación forzada para desembocar en la concesión de unas ayudas públicas que responden más a la necesidad de pacificar la alterada convivencia social que a criterios programados de racionalidad económica.