# Introducción Editorial

## LA TRIBUNA JOVEN Y LOS PROBLEMAS DE LA INTEGRACION DE ESPAÑA EN EUROPA

La introducción editorial de este número 57 de PAPELES debe iniciarse con una explicación obligada de su origen y su propósito.

Su origen se halla en una iniciativa reciente de una institución centenaria: la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, que ha venido dedicando sus actividades a «ilustrar las cuestiones de mayor trascendencia y aplicación según los tiempos y las circunstancias» en el campo de las ciencias de su denominación. Con ese propósito inició sus tareas esta institución en la fecha distante que señala su R.D. creador de 30 de septiembre de 1857, que la incorporaba, con igual categoría, a las cuatro ya existentes. Las tres Academias nacidas de la voluntad real y la ordenación realizada por Felipe V: la Española, la de la Historia y la de Bellas Artes de San Fernando. A esa primera promoción de Reales Academias se añadirían las nacidas en el clima de protección a las ciencias que se vivió en el reinado de Isabel II, que favorece e impulsa la creación de las dos Reales Academias siguientes en el tiempo: dedicada la primera a las Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y la segunda a las Ciencias Sociales bajo el título —con tradición francesa—de Ciencias Morales y Políticas.

Desde su creación en esa distante fecha de 1857, la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas ha venido incorporando a sus actividades a personalidades distintas y destacadas con una doble procedencia: la de quienes ocuparon sus vidas con la investigación y la enseñanza de las Ciencias Sociales y la de quienes aplicaron esas enseñanzas en la práctica y el compromiso de la política diaria. Ha sido esa mezcla, y la convivencia

EL ORIGEN DE UN NUMERO SINGULAR DE "PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA" de quienes han trabajado en la investigación de las Ciencias Sociales con quienes han interpretado la vida política del país, la que da explicación de la larga nómina de los 293 académicos que han dado vida en los últimos 137 años a la historia de la Corporación. Como afirmó S.M. el Rey —en 1991— al iniciar una nueva etapa en la historia de la Academia, rindiendo homenaje a uno de sus más ilustres académicos —Luis Díez del Corral—, «el espíritu de esta Institución se encuentra en esa convocatoria a sus actividades a todos los que, en un ambiente de libertad, tienen algo que decir, en un grado eminente, en el campo de la política y de las Ciencias Sociales».

Esa tradición de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas ha enriquecido con sus actividades y publicaciones durante más de un siglo la evaluación actualizada de los problemas políticos, sociales y económicos de España, realizando así una aportación innegable a la ilustración de las cuestiones de mayor importancia y actualidad en cada circunstancia, a la que la convocan sus Estatutos.

Es precisamente en ese servicio actualizado de la Academia a la sociedad española en el que se inscribe la ampliación de sus tareas mediante las Tribunas Académicas creadas en el curso de 1993.

La Tribuna Joven nació con ese propósito de ampliar sus actividades sin renunciar a la valiosa tradición de las tareas internas de la Real Academia, realizadas en las sesiones semanales ordinarias y difundida en las publicaciones anuales de la Corporación. El propósito esencial de esa Tribuna Joven era el de aprovechar un valioso activo con el que hoy cuenta, por fortuna, la sociedad española. Este activo poderoso y rentable, en términos de ideas e iniciativas, está constituido por las jóvenes generaciones de españoles que cuentan con una formación sólida que avalan sus prestigiosos títulos académicos, el testimonio que ofrecen sus valiosos trabajos de investigación y el ejemplar ejercicio de sus profesiones. Entre las novedades más importantes y satisfactorias de la España actual se encuentran, sin duda, las numerosas contribuciones realizadas por los jóvenes cultivadores de las Ciencias Sociales para el mejor planteamiento, interpretación y solución de los viejos problemas españoles, y sus llamadas de atención pública hacia los nuevos problemas que nos ha traído la evolución y el progreso de nuestra sociedad. Es la presencia social de este activo de nuestra juventud en el cultivo de las Ciencias Sociales el que no podía ignorar la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Son justamente el mejor conocimiento público de esos investigadores y profesionales jóvenes, y la difusión y discusión en nuestra sociedad de sus ideas y aportaciones a través de la Real Academia, los propósitos a los que se dirige la Tribuna Joven. Una Tribuna Joven nacida en 1993, pero creada con vocación de permanencia en sus actividades.

Un proyecto como éste no hubiera podido realizarse sin contar con un apoyo espontáneo de la sociedad española, a la que se dirigían las tareas de la Tribuna Joven. Ese apoyo social reclamado por la Real Academia contó con la colaboración de tres fundaciones privadas: la Fundación Ramón Areces, la Fundación Banco Bilbao Vizcaya y la Fundación Caja

de Madrid. Una iniciativa que probaría, con la elocuencia de su apoyo a este proyecto, que el espíritu fundacional constituye una realidad en nuestro país para contribuir al desempeño de actividades de interés general sin espíritu de lucro. Colaboración que extiende y posibilita la oferta de bienes y servicios públicos más allá de los fondos públicos --siempre limitados— que pueden encontrarse en los presupuestos de las administraciones públicas. Una posibilidad que debería merecer mayor estímulo y reconocimiento de nuestras normas fiscales —tal y como lo ha ganado en otros países— para favorecer las actividades culturales, científicas y de investigación, creando ese tejido fecundo de colaboración social que no deje únicamente - monopolizándolas - en las manos del Estado y las administraciones públicas esas tareas nobles de contribuir a la prestación de bienes públicos de las que depende el enriquecimiento espiritual y material de un país. Y es el ejemplo de estas tres fundaciones al desinteresado servicio de esa empresa de la Tribuna Joven de la Real Academia el que ha movido a secundarlo a la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros, iniciando su colaboración con la edición de este número singular de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

Tal es el origen de este proyecto editorial de la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros, del que hoy ofrecemos a nuestros lectores su primera realización, al publicar los trabajos de la inicial Tribuna Joven de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

La Tribuna Joven de la Real Academia se organizó con la pretensión exclusiva de invitar a ocuparla a quienes reunieran los méritos objetivos avalados por sus *curricula* en el cultivo del campo de las Ciencias Sociales que acotan las competencias de la Corporación. El carácter interdisciplinario de la Real Academia obligaba a invitar a las jóvenes generaciones de filósofos, sociólogos, cultivadores de las ciencias políticas y economistas para que ocuparan esa Tribuna en sus distintas convocatorias anuales.

El cumplimiento de ese programa de la Tribuna Joven se inició con la invitación a seis destacados economistas jóvenes, con el propósito de que expusieran aquellos problemas o aspectos de la economía española que ellos libremente eligieran en función de su importancia en el tiempo que nos ha tocado vivir.

El resultado de la elección de los seis economistas invitados a la Tribuna Joven, de procedencias bien diversas en las especializaciones que hoy impone el estudio y aplicación de la Ciencia Económica, y con orígenes diferentes de sus lugares de investigación y enseñanza universitaria, presentan una convergencia temática en los contenidos de sus intervenciones que, en principio, parece resultar sorprendente. Porque, en efecto, las seis intervenciones de la Tribuna Joven que publica este número 57 de PAPELES contemplan, desde distintas perspectivas, un problema común: las dificultades y las exigencias del proceso de integración de España en

LA
CONVOCATORIA
DE LA TRIBUNA
JOVEN PARA EL
ESTUDIO DE LOS
PROBLEMAS
ACTUALES DE LA
ECONOMIA
ESPAÑOLA

Europa en esta década del fin del siglo. Una referencia común que da el subtítulo —«Los nuevos economistas ante el reto europeo»— al volumen en el que PAPELES publica sus intervenciones.

LA
CONVERGENCIA
TEMATICA DE LOS
JOVENES
ECONOMISTAS
HACIA LOS
PROBLEMAS DE LA
INTEGRACION DE
ESPAÑA EN
EUROPA: SUS
FUNDAMENTOS

Quizá resulte obligado —antes de exponer cómo se han articulado en este número de PAPELES las seis colaboraciones de la Tribuna Joven—justificar esa convergencia temática libremente elegida, y no impuesta, de los seis economistas jóvenes hacia los retos y problemas que plantea a la economía española su integración en Europa.

El desarrollo económico de la España contemporánea se ha visto orientado por dos políticas bien distintas: por una parte, la que se ha denominado desarrollo hacia adentro, basada en el cierre del mercado español y su reserva a la producción interna, y por otra, el modelo que el profesor Velarde ha denominado de economía abierta, cuya lógica expondría y defendería la mejor tradición de los economistas españoles, encabezada por la figura singular de Flores de Lemus y seguida por los profesores Francisco Bernis, Luis Olariaga, Román Perpiñá, Joan Sardá, Manuel de Torres y Valentín Andrés Alvarez, que criticaron las debilidades de la lógica económica y denunciaron los crecidos costes sociales y económicos que obligaba a pagar la aplicación práctica del modelo cerrado del desarrollo hacia adentro, definiendo - además - una nueva política económica para orientar nuestro desarrollo, compuesta por tres decisiones fundamentales: la apertura exterior de la economía española; la corrección de los deseguilibrios por una política capaz de garantizar la estabilidad nominal, y la liberalización interna de la actividad económica.

Esas dos políticas económicas llenan la historia de nuestra economía desde el llamado viraje proteccionista de la Restauración, asociado a las medidas protectoras de 1890 y al Arancel llamado de «guerra» de 1891, hasta llegar a la política de integración en Europa que sancionan nuestros múltiples compromisos progresivos con la CE a partir de 1985 (Tratado de Adhesión, Acta Unica, ingreso en el mecanismo de cambios del SME, Tratado de la Unión Europea). En el largo paréntesis temporal de 95 años que abren y cierran esas dos decisiones históricas, discurre el enfrentamiento y el dominio sucesivo de estas dos aproximaciones opuestas para lograr el desarrollo económico de España.

Quizás el mejor hilo conductor para entender este proceso histórico y sus consecuencias sea el que ofrece el enfoque de la política comercial y el papel adjudicado al comercio exterior en nuestro desarrollo económico. La primera concepción del enfoque del desarrollo económico español arranca de dos hechos externos y decisivos: la crisis ideológica del cosmopolitismo y el liberalismo económicos y el renacimiento del nacionalismo y el intervencionismo que se vive en el mundo, y con especial intensidad en Europa, a partir de 1870, y la crisis económica que se padece desde esa misma fecha y que tiene sus peores años en las dos décadas finales del

siglo XIX. Una crisis definida por una grave caída de los precios agrarios y por la existencia de dificultades continuadas en la industria y el comercio. La suma de estos dos acontecimientos iba a extender, primero, y a generalizar, más tarde, una inclinación proteccionista e intervencionista en todos los países, claramente perceptible en los años ochenta y noventa del pasado siglo. Esos dos hechos y sus consecuencias —la protección y el intervencionismo— llegan a la España de la Restauración inspirando la política económica del viraje proteccionista e intervencionista que va a interpretar el oportunismo de Cánovas del Castillo a partir de 1890. En la crisis económica que el país padecía desde 1880 se fundamentó la opción proteccionista, que era la única accesible a una economía pobre, con una agricultura dominante y con una industria naciente, a cuyos problemas trató de dar respuesta el proteccionismo arancelario con el Real Decreto de 24 de diciembre de 1890, que imponía fuertes aumentos de los derechos sobre la producción agrícola extensiva y sobre los productos ganaderos, y con el Arancel de diciembre de 1891 que, combinado con la política de tratados comerciales, intentaba ganar posiciones para nuestra industria y para la agricultura de exportación.

Esas disposiciones iniciaban, con el cierre al exterior por el arancel, el modelo elegido para el desarrollo económico del país. Lo iniciaban pero no lo concluían. Como ha afirmado el profesor Velarde y han probado sus discípulos (García Delgado, S. Roldán y J. M. Serrano), el modelo de desarrollo hacia adentro no se creó de una sola vez. Traspasó la barrera del siglo XIX, consolidando su evolución hacia un proteccionismo integral que afirma el derecho arancelario protector del siglo XX (Ley de bases arancelarias de 1906, Arancel de 1911, Arancel Cambó de 1922), y su interpretación y aplicación salpicada de prohibiciones al intercambio del comercio de importación.

El carácter cerrado del modelo de desarrollo canovista iba a prolongarse en un campo distinto, con el intervencionismo protector de las leyes favorecedoras del fomento de la industria nacional (1907, 1917, decreto de 1924) y las medidas tendentes a implantar una ordenación corporativa de la producción nacional que se anuncian en los movimientos de las Cámaras de Comercio a partir de 1898, y que se convertirían en el eje ideológico del partido de la Unión Nacional y, más tarde, del maurismo. La suma de protección, intervencionismo y corporativismo definen una forma de entender y buscar hacia adentro del desarrollo económico de España que refuerza la Dictadura y no se alivia en la II República, que, bajo el peso de la gran depresión, afirma el cierre exterior del modelo económico de desarrollo. Esa concepción cerrada del desarrollo económico alcanzaría su límite extremo y final con el franquismo, durante el cual la aplicación de los contingentes a las importaciones, los sistemas de licencias de importación y los acuerdos de clearing eliminan el comercio libre. Una política comercial que España inicia en los comienzos de los años 30, que se generalizaría a la mayoría de los países a finales de la década y que sería aplicada y vivida con intensidad, casi impensable, por España desde 1940 a 1959, lo que reduciría nuestro intercambio exterior a sus más bajos niveles históricos.

El modelo de desarrollo hacia adentro cuenta con un segundo componente, que es la despreocupación por las condiciones de estabilidad interna, que prueban la práctica inexistencia de una política monetaria activa y la ausencia de una política presupuestaria ortodoxa capaces de afianzar el nivel interno de precios, evitando los peligros de la inflación. La política monetaria no contó en España con la disciplina de un patrón monetario desde que en 1883 se suprimiera la libre convertibilidad en oro de la peseta. Es evidente, sin embargo, que las autoridades monetarias parecían anhelar siempre, entre 1900 y 1930, la restauración del patrón oro, como manifiestan las declaraciones, informes y proyectos tendentes a aproximar a nuestra regulación monetaria al sistema monetario dominante en Europa. Pero el carácter cerrado de nuestra economía y la conveniencia de ajustar el crecimiento de la cantidad de dinero a las exigencias deficitarias del Tesoro, o a la cómoda financiación del sector privado protegido, inclinaron la opción hacia un patrón fiduciario que dejaba abiertas las puertas a la inflación, sólo dependiente de la discrecionalidad, de la honestidad y, en definitiva, de los apuros financieros de los gobiernos del país. La política presupuestaria tampoco se preocupó de contribuir con su comportamiento al mantenimiento de las condiciones de estabilidad económica.

La decisión de la política presupuestaria para definir y aplicar una gestión ortodoxa de la Hacienda reclamaba una firme voluntad política capaz de controlar el gasto público y de reformar la estructura impositiva, una exigencia jamás cumplida, pues los proyectos de cambio del sistema fiscal llenan todo el siglo actual, sin conseguir el éxito de su aplicación efectiva. Bien puede afirmarse que la política monetaria, sin la existencia de un sistema monetario ni de un verdadero banco central, inclinó los acontecimientos hacia un patrón fiduciario que era el único que favorecía la ausencia de disciplina financiera del sector público y que permitía aplazar sine die la impopular y costosa reforma tributaria, al tiempo que facilitaba también el crecimiento del crédito preciso a la financiación de un sector privado protegido.

En estas condiciones, la ausencia de las políticas macroeconómicas de estabilidad posibilitaba la llegada de tasas de inflación y garantizaba la devaluación correspondiente del tipo de cambio de la peseta. Los déficit públicos pudieron financiarse así sin dificultades, y la expansión del crédito para atender a la industrialización protegida, también. Todo ello a costa de una elevación importante del nivel relativo de precios de España con el resto del mundo y de una caída del tipo de cambio de la peseta. El profesor Olariaga denunciaría esta pasividad histórica en política monetaria del enfoque tradicional del proteccionismo, cuyos costes y oportunidades ignoraron nuestros empresarios: «El capitalismo español —pasivo— ha renunciado a las ventajas que podía representarle una moneda estable, en orden a los negocios internacionales, a cambio de tener las manos libres en la proliferación del crédito. La inestabilidad monetaria ha sido en España un seguro contra la escasez de recursos financieros y contra las particulares desazones de los cambios de coyuntura internacional. Gracias a ella, entidades financieras españolas que sin el auxilio de la emisión de billetes por el Banco de España hubiesen tenido que ceñir más modestamente sus

negocios a las proporciones de su capital efectivo, pudieron hallar márgenes de crédito indefinidos para promover toda clase de empresas... Todo ello a costa, naturalmente, de que el país tuviese reducida al mínimo la intensificación de riqueza que las compenetraciones de las economías nacionales siempre provocaron y a costa de que el consumo nacional no haya encontrado jamás defensa contra la tendencia a la constante elevación de los precios y de que los españoles no hayan sabido nunca a ciencia cierta el valor real de su dinero».

El tercer elemento integrante de esta aproximación al desarrollo de España con la reserva del mercado interno está constituido por la regulación del intervencionismo y la presencia significativa de las empresas públicas como instrumento de la actuación económica del sector público. Las regulaciones intervencionistas de los mercados de bienes, servicios y capitales, y de la propia presencia en la actividad económica de los agentes de la economía, constituyen un rasgo fundamental que ha acompañado a la política de desarrollo hacia adentro a lo largo de este siglo. Esa copiosa intervención ha dificultado, e incluso desfigurado, la gestión empresarial, pues, en ocasiones, la ha orientado más a la búsqueda de rentas concedidas por la intervención pública que a las atenciones de la demanda, con daño de las ganancias derivadas de la asignación de recursos lograda por la competencia y el mercado.

Las ventajas de la competencia se han ignorado siempre por los políticos españoles y no han sido suficientemente comprendidas por los ciudadanos. Esta desconfianza hacia la liberalización y la competencia, emanada del rígido intervencionismo, descansaba en el deseo de lograr el desarrollo por la vía de la prohibición y del mandato del sector público, que siempre se prefería a los mandatos impersonales del mercado. Complementando a la acción interventora de la política del desarrollo hacia adentro surgirá, a partir de 1940, la acción directa del Estado a través de la empresa pública, a la que se adjudicarán múltiples objetivos que han elevado su número y su presencia en la actividad económica al servicio de lo que se ha entendido siempre confusamente como desarrollo económico nacional protegido.

Ese modelo cerrado al servicio del desarrollo económico recibió la crítica implacable de quienes integran la mejor tradición de nuestro pensamiento económico. Esa crítica se basaba en cuatro argumentos, cuya fuerza probaba la lógica económica y ratificaba la experiencia española con la aplicación de esa política. En primer lugar, por las limitaciones que al desarrollo establecía la corta extensión del mercado interno. Un mercado interno de muy poca capacidad adquisitiva impediría el desarrollo de la industria protegida, porque sus costes de producción eran elevados, porque ese mercado con corta demanda no permitiría racionalizar sus producciones a la dimensión adecuada generadora de economías internas, porque elevaría los costes de transporte, encareciendo los precios y el desarrollo de las producciones internas, y porque impondría condiciones de crédito caras que, de nuevo, limitarían las demandas de productos así financiados. Tal fue el alegato que más insistentemente realizaría contra el proteccionismo integral el profesor Perpiñá. Pese a este deseo de aislamiento exterior, lo cierto es que, como probarían los hechos, el desarrollo económico de España se conseguiría no por las medidas de cierre del mercado interno, sino a pesar de esas medidas, como afirmaría con fortuna el profesor Perpiñá. Porque han sido las demandas por los mercados extranjeros de la producción interna las que han permitido lograr en España crecimientos sustanciales de la actividad económica nacional. La economía española nunca ha podido prescindir de los flujos comerciales, financieros y tecnológicos favorecidos por la coyuntura internacional, de los que la política comercial de la protección deseaba prescindir, o a los que pretendía moderar, para lograr el crecimiento de la economía. En segundo lugar, el fracaso del modelo cerrado de desarrollo lo evidenciaron las crisis graves y periódicas de la balanza de pagos, consecuencia no deseada de la protección, pero efecto implacable de ésta, que han detenido con indeseada frecuencia el proceso de crecimiento de la economía. En tercer lugar, el carácter crónicamente inflacionista del proceso de desarrollo hacia adentro ha obligado a la práctica frecuente —e inevitable— de políticas de estabilización, con la paralización consiguiente del crecimiento económico. En cuarto lugar —y finalmente—, el intervencionismo secular de la actividad económica ha producido una rigidez creciente del sistema económico. dificultando, cuando no impidiendo, una asignación eficiente de los recursos económicos, a la que también afectaba negativamente la multiplicación —sin lógica económica coherente— de las empresas públicas.

La contabilización de los argumentos anteriores en el largo período que va de 1890 a 1959 constituyó una razón poderosa para el cambio de modelo del desarrollo hacia adentro. Sin embargo -- y pese a la importancia de esos argumentos— tras ese cambio estarían también —con importancia decisiva— las circunstancias históricas que dominaban en 1959. En esas fechas, Europa vivía e interpretaba unas ideas bien opuestas a la crisis del cosmopolitismo y el liberalismo económicos que alentaron el proteccionismo integral de Cánovas. El crecimiento espectacular del comercio mundial, en un régimen de libertad creciente de los intercambios, había empujado -desde comienzos de 1950-, con vigor desconocido en el pasado, el desarrollo económico de los distintos países. Esa realidad de una expansión económica general era aún más intensa en Europa, que disfrutó unos años excepcionales desde la mitad del siglo. Abrirse al exterior y aprovechar el desarrollo creciente de las distintas economías constituía, en verdad, para España una alternativa irrenunciable para respirar los aires que podían alentar su progreso.

La suma de los argumentos negativos acumulados por la lógica propia y la experiencia práctica del modelo del desarrollo hacia adentro y la circunstancia del desarrollo europeo impulsaron —más bien impusieron— el cambio hacia el modelo abierto de desarrollo presente en el Plan Nacional de Estabilización de 1959. De ese cambio histórico derivará la fuerza más importante del intenso desarrollo de los años sesenta.

Sin embargo, los tres elementos del modelo de economía abierta —la liberalización exterior, la estabilidad interna y la implantación de un sistema de economía de mercado que revisara el intervencionismo secular— no tuvieron una traducción completa en la década del desarrollo de los sesenta en especial, la reforma precisa de las políticas macroeconómicas y la revisión

del sistema intervencionista. De esta manera, cuando en 1975 se iniciaba la etapa de la transición política, el nuevo régimen recibiría la pesada herencia de una crisis abierta por factores internacionales con intensa repercusión interna y, junto a ella, iba a recibir también el pesado legado de un sistema económico dominado por las intervenciones públicas, que acentuaban la peligrosa rigidez del sistema económico, y un sector público cuya modernización indispensable había desaprovechado las mejores oportunidades para su realización en los años sesenta y en los comienzos de los setenta.

La evaluación de esa compleja herencia recibida en 1975 es la que orientará respuestas políticas y económicas a los problemas que la misma planteaba. Respuestas que tuvieron una línea directriz: asentar un régimen democrático pluralista, y definir una política económica que afrontara la crisis y orientara sus decisiones por el modelo de una economía abierta, con el propósito de no perder las posibilidades del país de integrarse en la CE.

Las medidas de la política de ajustes contenidas en los Pactos de la Moncloa, en 1977, y el «Programa económico a plazo medio del gobierno socialista», de 1983, trataron de afirmar dos decisiones: el saneamiento de la economía, restableciendo sus equilibrios perdidos, y la incorporación de medidas de reforma con las que mejorar la flexibilidad del sistema económico. De forma que el propósito final de esas medidas de saneamiento y reforma que daban su contenido a las políticas de ajuste era, desde luego, el de superar la crítica situación de la economía, pero hacerlo a través de decisiones que no supusieran el aislamiento de España frente al exterior, sino que ayudaran a su integración en la economía mundial, haciendo posible su adhesión a la Comunidad Europea.

El modelo de economía abierta volvía así a afirmarse en todos sus componentes, pues el ajuste a la crisis no renunciaba a la apertura exterior ni se intentaba ir contra ella, las medidas de saneamiento pretendían ganar la estabilidad perdida por la economía y las propuestas de reforma aspiraban a ajustar el sistema económico a una línea de mayor flexibilidad y competencia. Coincidían así las tres políticas que integran el modelo de economía abierta, a las que se confiaba la lucha contra la crisis y el desarrollo económico a largo plazo del país.

La firma del Tratado de Adhesión a la CE en 1985, posibilitada por las políticas de ajuste a la crisis de 1977 y 1983, afianzaba la opción del modelo de economía abierta, porque los compromisos europeos que España asumía nos obligaban al cumplimiento de las condiciones de la llamada *política de convergencia* definida por la CE, basada, en definitiva, en un conjunto de medidas que discurren en tres direcciones: 1.ª Apertura exterior, que facilita el acceso a los mercados ajenos de la Europa comunitaria y admite la competencia en los propios. 2.ª Mantenimiento de una estabilidad de los precios y un déficit financiable de la balanza de pagos, a cuyo servicio debían estar unas políticas macroeconómicas (monetarias, presupuestarias y de moderación en el crecimiento de las rentas). 3.ª Adopción de un conjunto de reformas estructurales (desregulación, liberalización y fomento de la competencia en los mercados de factores productivos y de bienes y

servicios; reformas en el sector público capaces de mejorar la eficacia del gasto público y de la imposición para asegurar su eficiencia, simplificación y equidad). Son las medidas que discurren en esas tres direcciones las que reafirma la integración europea y la política de convergencia para obtener de ella el desarrollo que permite a los países que la practiquen.

LAS EXIGENCIAS
DEL MODELO DE
ECONOMIA
ABIERTA Y LOS
PROBLEMAS
ECONOMICOS DE
ESPAÑA EN LOS
AÑOS 90

La apuesta española por la carta de la integración europea constituía, por lo tanto, una ratificación firme del modelo de economía abierta como alternativa para lograr un desarrollo económico que elevara nuestra producción y bienestar al nivel medio europeo. Esa convergencia real de la producción española por habitante con la media comunitaria se convertiría, así, en el objetivo último de la política económica a partir del comienzo de la vigencia del Tratado de Adhesión en enero de 1986.

Desde entonces, nuestra economía ha vivido dos fases bien diferentes: la que discurre hasta 1991, dominada por la recuperación y el crecimiento económicos, y la que se inicia en el tercer trimestre de 1991 y llega hasta finales de 1993, en la que los españoles padecemos la primera recesión en compañía de la Europa comunitaria. Los resultados económicos logrados en la primera etapa parecieron ratificar el acierto de la opción europea: se intensificó la tasa de desarrollo hasta situarse en niveles superiores al 4 por 100 anual, desconocidos por la economía desde la década de los años sesenta, mientras la tasa de inflación descendía desde el 15 por 100 anual hasta menos de la mitad (6,4 por 100). Estos resultados no fueron sorprendentes. Se apoyaron en premisas sólidas. La liberalización exterior impulsada por el Tratado de Adhesión llega cuando en los países de la CE dominaba una fase expansiva de la producción y la renta nacionales a la que bastaba que le abriéramos las puertas para convertirla en una garantía del crecimiento interno. Por otra parte, la mayor competencia generada por la apertura de los mercados europeos y españoles, y la política de reformas impuesta por el Tratado de Adhesión, favorecieron el dinamismo de nuestra economía, que contó además con el impulso de la inversión procedente del exterior y el ánimo que a la inversión interna le facilitaba una importante recuperación de los márgenes de beneficio empresarial.

La fase de recuperación económica española que siguió al ingreso de España en la CE, y que finaliza en 1991, no pudo ocultar, sin embargo, el cambio de comportamiento que separa los años 1986-88 y 1989-91. El primer trienio de la integración registra los mejores resultados esperables de la opción europea para España: rápido crecimiento económico del PIB, con tasas que van del 3,2 al 5,6 por 100 anual, reducción prácticamente a la mitad de la tasa de inflación (8,8 por 100 en 1986, 4,8 por 100 en 1988), aumento espectacular de la inversión, crecimiento del empleo a tasas del 4 por 100 anual.

A partir de 1989, la economía registra un giro pronunciado en todos sus comportamientos: se rompe la tendencia decreciente de la inflación, se

debilita la energía del desarrollo y de las inversiones, al tiempo que cae la creación de empleos. Dos peligrosos deseguilibrios hacen acto de presencia en la escena española con la pérdida de dinamismo y estabilidad que acusan los datos anteriores. El primero es el deterioro de las cuentas exteriores; el segundo, el de las cuentas públicas. La balanza de pagos por cuenta corriente pasa de un superávit del 1,7 por 100 del PIB en 1986 a un déficit del 3.4 por 100 del PIB en 1990. El déficit público, al que las medidas de consolidación presupuestaria y la llegada de la reactivación de la economía habían obligado a retroceder desde 1986, inicia un giro espectacular al alza con las medidas del giro social de 1989, impulsado por el eco que en la política presupuestaria tuvo la huelga general del 14 de diciembre de 1988 y las peticiones —más bien exigencias— sindicales. Todo ello disparó el déficit público, situándose sus valores próximos al 5 por 100 del PIB en 1991. Esos peores comportamientos del período 1989-91 anticiparán la llegada de la recesión a partir del tercer trimestre de este último año, recesión que España compartirá con los países comunitarios.

Es justamente la recesión del 93 la que ha puesto de manifiesto las graves deficiencias con las que estamos aplicando las condiciones del modelo abierto del desarrollo para conseguir la convergencia real de la economía española con las de Europa. Como han destacado desde el origen de ese modelo los economistas españoles que lo defendieron como opción para nuestro desarrollo, un modelo abierto tiene exigencias estrictas que la circunstancia recesiva del 93 evidencia con claridad insuperable. En efecto, las oportunidades que al desarrollo económico de España concede su integración en Europa sólo nos serán accesibles si se definen y aplican unas políticas eficientes que garanticen el cumplimiento de las condiciones de estabilidad nominal, y si la apertura exterior se acompaña de las reformas estructurales que mejoren el funcionamiento de los mercados internos (mercado de trabajo, mercados financieros, mercado de servicios). Si los deberes de coherencia entre nuestra opción europea y las políticas necesarias para darle un fundamento no se cumplen, la economía española se verá marginada del proceso de integración con Europa.

La disparidad escandalosa entre los objetivos proclamados por la política económica y la falta de voluntad política, y de responsabilidad social, para comprometer los medios para alcanzarlos, se ha convertido en el problema principal de nuestra política de integración en la CE en los años noventa. Desde que, en junio de 1989, España ingresara en el mecanismo de cambios del SME sin apoyar esa decisión —como debía— en una política presupuestaria restrictiva, se agudizaría esta política de gestos ambiciosos sin el respaldo de las acciones y sacrificios necesarios para dotarles de credibilidad. Un desequilibrio que alcanza su cénit en uno de los documentos más fatuos en sus pretensiones y menos respaldado en hechos que jamás haya producido la política económica española: el «Programa de convergencia económica de 1992». Ese documento mostraría muy pronto las formidables diferencias entre los fines pretendidos y los medios aplicados y, por lo mismo, las cortas realizaciones españolas para conseguir una convergencia con Europa.

El resultado de esta disparidad ha sido que nos hemos quedado con las ambiciones de convergencia real con la CE sin trabajar su realización con las reformas indispensables para alcanzarlas. De esta manera, los propósitos de nuestra integración en la CE no se lograrán y, lo que es peor, esa incapacidad no sólo desaprovecharía el factor dinamizador más importante del cambio social y económico para el país, que constituye el proceso de integración, sino que esa marginación de Europa contribuiría a reforzar las posiciones anticomunitarias y proteccionistas siempre larvadas en nuestra sociedad, todo lo cual nos llevaría a un fracaso histórico de nuestra integración en la CE, que por muchas razones, los españoles de este tiempo no podemos ni debemos consentir. Son los riesgos ciertos, y gravísimos, de la percepción de ese problema los que han atraído la mirada y las preocupaciones de la joven generación de economistas españoles invitados a ocupar la Tribuna Joven de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y los que explican la convergencia temática de sus colaboraciones.

#### LAS RESPUESTAS DE LOS NUEVOS ECONOMISTAS ANTE EL RETO EUROPEO

Las colaboraciones que integran este número 57 de PAPELES son las seis conferencias, actualizadas, pronunciadas en la Tribuna Joven de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, precedidas de una nota autobiográfica que permita que los lectores conozcan mejor a los intérpretes de esta primera Tribuna Joven. A esas colaboraciones se han añadido los comentarios de académicos y economistas de otras generaciones, con el propósito de iniciar un diálogo fructífero entre las ideas y propuestas de los jóvenes economistas y las opiniones e interpretaciones aportadas desde la Academia, la Universidad y los centros de investigación. De esta forma, el lector cuenta con 24 colaboraciones: las seis que han dado contenido a la primera Tribuna Joven de la Real Academia y los 18 comentarios realizados a las mismas.

Un repaso al índice de estas colaboraciones ya manifiesta con claridad su propósito de atender al conjunto de cuestiones que a la economía española le plantea el reto de su integración en Europa. Añadiremos aquí un extenso y detallado comentario a esos trabajos, destacando las que consideramos sus aportaciones principales, todo ello con el propósito de permitir que el lector disponga de una presentación y una evaluación inicial sobre lo que va a encontrar en el número 57 de PAPELES.

EL RETO EUROPEO: RIESGOS Y OPORTUNIDADES PARA LA ECONOMIA ESPAÑOLA Bajo el título «El reto europeo: riesgos y oportunidades para la economía española», José Viñals realiza una evaluación de la actual circunstancia española de cara al proceso de su plena integración europea. La presentación de las políticas y medidas necesarias cuenta con una sistemática y un orden expositivos ejemplares que caracterizan a los escritos de José Viñals, y que son bien conocidos por los lectores de PAPELES a través de las

colaboraciones que ha ido publicando nuestra revista. Sobre tres mensajes, en los que coloca un acento de preocupada importancia **José Viñals**, desearíamos llamar la atención de nuestros lectores.

El primero es el de despertar la conciencia de la sociedad española hacia lo mucho que se juega en los momentos actuales, en que se decide, en gran parte, la suerte de la integración española en Europa. Integración que demanda los cambios necesarios en comportamientos y actitudes de los ciudadanos para aprovechar las oportunidades de desarrollo que la integración ofrece, pero que en manera alguna regala, para elevar nuestros niveles de vida y bienestar.

El segundo es el que acentúa la lógica unitaria de la política de apertura exterior en que la integración se basa. La apertura exterior obliga a la práctica de reformas estructurales de nuestros mercados (mercados de trabajo, mercados financieros, mercados de servicios) para competir en Europa y lograr el desarrollo económico interno, reduciendo la actual divergencia real con la media de los países de la CE. Esa apertura exterior fuerza también la aplicación de las políticas macroeconómicas capaces de conseguir las condiciones de estabilidad. La «mezcla» desafortunada —que ha dominado y aún domina en España— de una política presupuestaria laxa y una política monetaria rígida ha sido costosa e ineficiente para las aspiraciones de nuestra convergencia con Europa. De modo que, sin la realización de esas políticas de reforma estructural y sin la aplicación equilibrada de políticas de estabilidad macroeconómica, la política de apertura exterior no puede fructificar en un mayor desarrollo, en el que, en definitiva, se fundamenta la integración de España en la Europa comunitaria.

El tercer mensaje que el trabajo de **Viñals** transmite a quien lo lea es el de la llamada a la responsabilidad de los economistas profesionales. Un economista tiene la obligación de hacer llegar, en la crítica circunstancia que hoy vivimos en la sociedad española, la advertencia impopular y el consejo responsable a ciudadanos y políticos de no olvidar los problemas con los que nos enfrenta el proceso de integración en Europa, y de reclamar la necesaria respuesta de colaboración ciudadana que su solución necesita. Un mensaje de responsabilidad que **José Viñals** transmite con maestría y claridad merecedoras de la audiencia y atención generales para secundarlo coherentemente con el cambio de conductas de políticos y ciudadanos al servicio de la integración en Europa en la que se juega nuestro futuro.

Los tres comentarios al trabajo de José Viñals los han escrito tres destacados profesores de la Universidad española: Fabián Estapé, Académico de Ciencias Morales y Políticas, seguidor y partícipe en puestos de dirección de la política económica española durante los últimos cuarenta años y conocedor, como pocos, de la historia contemporánea española en sus detalles y documentos decisivos; Manuel Varela, cuyo nombre está asociado a todos los intentos y realizaciones de apertura exterior de nuestra economía desde el Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959, en el que tuvo una intervención destacada, y Joaquim Muns, que ha vivido y evaluado

la marcha de la economía española contemplando los acontecimientos desde la perspectiva privilegiada del Fondo Monetario Internacional y más tarde desde dentro, analizando los acontecimientos de la economía española con perseverante responsabilidad y con el compromiso, adicional, de publicar con frecuencia sus opiniones en las revistas especializadas y en la prensa periódica.

¿Qué aspectos destacan esos tres comentaristas singulares del trabajo de **José Viñals**? La mejor respuesta a esta pregunta es, sin duda, la que deben dar los lectores de sus tres colaboraciones. Para provocar esas respuestas, insustituibles para cualquier publicación, PAPELES desearía comprometer la suya.

El profesor Estapé ofrece un repaso detenido y ordenado de los argumentos de losé Viñals que permite captar mejor su contenido y oportunidad. A ese propósito instrumental e insustituible subordina el contenido de su colaboración. PAPELES ha creído apreciar en su trabajo el subrayado personal de un extremo al que concedemos la mayor importancia. Es aquel en el que el profesor Estapé acentúa la importancia de hacer llegar al público «una enérgica pedagogía para que la sociedad española renuncie al arbitrismo y al fallido propósito de lograr un relanzamiento autónomo» en esta hora decisiva de la integración de la economía española en la CE. Una empresa histórica como la que el objetivo de la integración supone para España necesita indispensablemente el apoyo de toda la sociedad y plena conciencia de lo mucho que todos nos jugamos en ella. Una conciencia ciudadana que es preciso despertar porque quizá lo que hoy más nos falta es el consenso de la sociedad sobre la trascendencia de las decisiones necesarias, y el esfuerzo y sacrificio compartidos que deben acompañarlas para ganar en esta década el futuro europeo de España.

Los interesantes comentarios de Manuel Varela están orientados por el buen sentido económico que siempre ha caracterizado a sus juicios y a sus actuaciones en el campo de la política económica. Sobre tres aspectos de sus comentarios desearía llamar PAPELES la atención de sus lectores. El primero es el que Manuel Varela califica como saber lo que no se puede hacer, para acertar en lo que hay que hacer. Lo que hoy no se puede hacer, para participar en el proceso de integración y para tratar la recesión que padecemos, es reactivar de modo autónomo la economía del país, estimulando la demanda por políticas expansivas, sean monetarias o fiscales. Las consecuencias de esa fácil y equivocada decisión las pagaría muy caras la economía española, pues a ellas seguirían la ampliación de la brecha inflacionista, la crisis cambiaria y la de la balanza de pagos, efectos que teme y condena como los más peligrosos Manuel Varela en sus comentarios, ratificando las opiniones de José Viñas. El segundo aspecto que destaca en sus comentarios Manuel Varela es la necesidad de encontrar las salidas de la situación actual por la vía única de las ganancias de competitividad, que obliga a la práctica de la política macroeconómica capaz de afianzar la estabilidad y a la realización de las reformas estructurales que tienen en la reforma del mercado de trabajo y de la política presupuestaria sus principales y decisivos escenarios. La tercera de las llamadas de atención de los comentarios de Manuel Varela, que PAPELES desearía trasladar a sus lectores,



es la que hace referencia a la política de recuperación de la situación recesiva que España vive desde el tercer trimestre de 1991, y de la que parece atisbarse la salida en 1994. La recesión que padece la economía española tiene que situarse en el contexto de la integración europea para diagnosticarla con acierto y encontrar el tratamiento adecuado. Ese diagnóstico exige, como afirma **Manuel Varela**, «combatir la recesión sin salirse del camino de la convergencia con la Europa comunitaria», lo que sitúa a la política económica frente a la práctica de las reformas —antes aludidas—como condición indispensable para la recuperación económica.

Los comentarios de **Joaquim Muns** parten de una dicotomía a la que atribuye una importancia difícil de exagerar por el alcance de sus consecuencias para inspirar la política de integración en Europa. Se trata de la dicotomía existente entre el crecimiento de los costes y precios internos —que se han acercado, y en casos superado, a los de la CE— y la evolución de la productividad, que ha sido menos satisfactoria. Esa dicotomía ha llevado a una clara pérdida de competitividad a la economía española. De modo que ganar la competitividad perdida se convierte así en la necesidad primaria a la que debe atender la política de integración con la CE que consiga el que es su objetivo principal: lograr un desarrollo económico interno capaz de favorecer la convergencia real de nuestra producción y bienestar con los de los países europeos.

El factor decisivo al que Joaquim Muns atribuye esa dicotomía es el papel negativo del sector público en los años vividos del proceso de integración. En vez de acompañar al sector privado para lograr el aumento necesario de la productividad, el sector público, se ha convertido en protagonista negativo de ese proceso de cambio. El peso creciente y absorbente del sector público, expresado en su déficit omnipresente en todos los años vividos desde el comienzo de la integración, ha precisado del ahorro interno y el exterior para su financiación, lo que ha producido un efecto expulsión de la actividad del sector privado al que el sector público ha restado sus recursos financieros y ha impuesto tipos de interés crecientes, que han debilitado las inversiones en el momento más necesario de esos fondos financieros para realizar una capitalización del sector privado que favoreciese el crecimiento de su productividad. Los elevados tipos de interés necesarios para la financiación del sector público, han sostenido —hasta las últimas devaluaciones de la peseta— unos tipos de cambio sobrevaluados que han perjudicado al sector exportador y a las producciones de los bienes comercializables, a las que han causado pérdidas decisivas de su competitividad. De esta suerte, los errores de la política presupuestaria han desempeñado un papel negativo que no puede ignorarse para evaluar la política económica aplicable en el proceso de integración con la CE.

Cierto es que los defectos estructurales de nuestros mercados de bienes y servicios, de los mercados de trabajo y de los mercados financieros, tienen que ser corregidos por una política que aspire a integrar con fortuna la economía española en la CE. Pero es igualmente cierto que los errores de la política presupuestaria y cambiaria han exacerbado esos defectos estructurales, y si esos errores no se corrigen, resultará imposible ganar la

competitividad que la economía española necesita para alcanzar, con su integración en la CE, el objetivo vital de su desarrollo. Como **Joaquim Muns** concluye, sus comentarios han de evaluarse como un complemento a la excelente exposición de **José Viñals**, al acentuar la importancia de no cometer errores costosos con la práctica de políticas inadecuadas.

### ESTADO Y CRECIMIENTO ECONOMICO EN ESPAÑA: LECCIONES DE LA HISTORIA

El segundo de los trabajos que publica este número 57 de PAPELES es obra de un historiador de nuestra economía — Francisco Comín— que ha dedicado con continuidad sus investigaciones a interpretar etapas y hechos claves de nuestro comportamiento histórico contemporáneo, utilizando para sus análisis los modelos que facilita la teoría económica. En esa labor, Francisco Comín no ha estado solo. Se ha visto acompañado por muchos economistas de su generación y por sus maestros directos, integrando todos ellos un grupo que se ha ganado el respeto de la profesión por la seriedad de sus trabajos, por la perseverancia en sus proyectos de investigación y por sus aportaciones al conocimiento de nuestro pasado. Estaba, pues, justificado que ocupara la Tribuna Joven un representante de estas nuevas generaciones de economistas que hacen historia o, por mejor decir, de estos historiadores que utilizan el análisis económico para interpretar la historia económica de España.

Los argumentos que **Francisco Comín** trajo a la Tribuna Joven, y que articula en su trabajo que publica este número de PAPELES, responden a un título comprometido y descriptivo al mismo tiempo: «Estado y crecimiento económico en España: lecciones de la historia». Su pretensión es contestar a una pregunta clave: ¿qué papel debe jugar el Estado para lograr la convergencia de una economía con aquellos que encabezan el nivel de desarrollo económico? Una pregunta crucial cuya respuesta debe permitir la obtención de aquellas lecciones de la historia que sirvan para favorecer la convergencia de nuestra economía con las de la CE, pretensión última de nuestro ingreso en ésta.

La teoría de la convergencia del desarrollo económico entre las naciones cuenta —como afirma **Gabriel Tortella** en sus comentarios al trabajo de **Francisco Comín**— con notables precedentes en las obras de Alexander Gerschenkron, Simon Kuznets y Walter W. Rostow, pero en su versión actual deriva de un artículo seminal de W. Baumol (1986), completado por M. Abramovitz en un trabajo complementario del mismo año. A estos dos trabajos iniciales ha seguido el alud bibliográfico que ha convertido a la convergencia en el tópico de la literatura económica que hoy es.

La convergencia de las economías de los distintos países se contemplaba condicionada —según sus planteamientos teóricos iniciales— por la distancia que los separaba del país líder en el desarrollo (la aproximación resultaría más rápida para aquellas economías más atrasadas, que dispondrían de la tecnología y los conocimeintos aplicados ya por los países más adelantados) y por la capacidad de asimilar esa tecnología de cada país,

dependiente de factores sociales, políticos o institucionales. Por otra parte, la convergencia, estudiada desde una perspectiva histórica, se ha contemplado como proceso real vivido, analizándose distintos casos concretos, entre los que destacan los numerosos estudios referidos a los procesos de convergencia entre los tres núcleos territoriales que integran Estados Unidos, Europa y Japón. El balance de esos procesos históricos permite concretar los factores que han jugado en ellos un papel decisivo, contribuyendo así a iluminar el camino de la convergencia (libertad de intercambios, inversiones en infraestructura, educación científica y tecnológica, inversiones en I+D, factores legales, institucionales y políticos que condicionan la distinta eficacia con la que se utilizan los factores productivos).

Esta presentación general de los factores de convergencia, realizada por Francisco Comín en la primera parte de su trabajo, precede a su análisis concreto de las causas históricas del atraso y convergencia de España, en cuyo estudio han confluido nuestros economistas y los jóvenes historiadores de la economía española. Basándose en las conclusiones de esos estudios, Francisco Comín distingue las etapas en que la economía española se ha acercado a la producción por habitante de los países líderes del desarrollo (convergencia) y aquellas otras presididas por la divergencia. Cuatro etapas de convergencia describe la economía española desde 1855 hasta el momento presente: 1855-1890, 1914-1929, 1960-1975 y 1985-1990; las fases de divergencia identificadas por Francisco Comín son tres: 1891-1913, 1930-1959 y 1975-1984. El análisis de los factores condicionantes de la convergencia y los presentes en la divergencia permite a Francisco Comín resumir las conclusiones de esas etapas en lo que denomina las lecciones de la historia.

En esas lecciones se encierra la política económica que ha favorecido el desarrollo de nuestra economía y su aproximación a los niveles de los países líderes. En términos muy sintéticos, esas lecciones de la historia para acelerar nuestro desarrollo serían, según Francisco Comín, seis: 1.<sup>a</sup>) mantener la economía abierta, participando en los organismos internacionales; 2.ª) asegurar un funcionamiento interno y flexible de los mercados, minorando las intervenciones públicas, salvo las dirigidas a la regulación para implantar y defender la competencia; 3.º) asegurar la oferta de bienes públicos puros y aquellas instituciones que aseguren el funcionamiento de los mercados; 4.3) potenciar el funcionamiento eficiente de la economía competitiva con el suministro de las infraestructuras de transportes y comunicaciones, y los gastos de educación, investigación, sanidad y gastos sociales, que integran el capital humano; 5.º) mantener las condiciones monetarias y presupuestarias de estabilidad, y 6.ª) promover industrias con futuro, extendiendo la tecnología, la aplicación de nuevos métodos organizativos y la internacionalización de las empresas. Esas seis lecciones de la historia de nuestros procesos de convergencia y divergencia, obtenidas por Francisco Comín, están avaladas por lo que en esta introducción editorial se ha calificado como el modelo de desarrollo basado en una economía abierta que formularon los mejores economistas españoles de este siglo, con la sola addenda de la política industrial, que Francisco Comín añade como último punto (apartado 6.º).

Esas seis lecciones, derivadas de un análisis de nuestro pasado, aportan unas enseñanzas para favorecer la convergencia de la economía española con las comunitarias, pretensión última del proceso de integración en la CE. Se trata de referencias concretas obtenidas del análisis histórico que ratifican los estudios de los economistas que integran la mejor tradición de nuestro pensamiento económico.

Los tres comentarios al trabajo de Comín se han escrito por Juan Velarde, Académico de Ciencias Morales y Políticas, maestro de economistas y conocedor profundo de la historia contemporánea de España, Gabriel Tortella, Catedrático de Historia Económica, cabeza y director del excelente equipo de jóvenes historiadores de la economía de la Universidad de Alcalá de Henares, que ha realizado brillantes contribuciones a la interpretación de la historia económica contemporánea, y maestro y director en esa Universidad de Francisco Comín. El tercer comentarista es Leandro Prados de la Escosura, compañero de generación de Francisco Comín y cuyos estudios sobre el desarrollo económico español (De Imperio a Nación. Crecimiento y atraso económico en España [1870-1930]) y la convergencia de España (El desarrollo económico en la Europa del Sur: España e Italia en perspectiva histórica, edición en colaboración con Vera Zamagni) constituyen referencias obligadas de la bibliografía española sobre ambas cuestiones.

El extenso comentario de **Juan Velarde** se centra, tras reconocer el acierto al elegir el análisis de los procesos de convergencia de España por **Francisco Comín** como referencia indispensable para evitar en el presente los errores del pasado, en tres puntos concretos con distintas pretensiones: realizar una glosa de ampliación sobre lo que **Francisco Comín** aprecia como período de divergencia de la Restauración (1891-1913); plantear algunas discrepancias en la interpretación de Comín de ciertos hechos en la fase 1950-1975 y remediar un olvido de dos factores que considera relevantes.

La glosa de ampliación que **Juan Velarde** ofrece bajo el título «El tropiezo de la regencia» constituye una relato lleno de erudición de las circunstancias externas e internas que forjaron la política canovista. Nada mejor que remitir al lector al repaso de ese pasaje de su trabajo, en la seguridad de que ganará en el empeño un conocimiento detallado de las circunstancias, intérpretes y condiciones que decidieron el triunfo de la política canovista y su prolongación en el siglo actual por el intervencionismo y corporativismo que afianzan la decisión decimonónica de buscar en el desarrollo hacia adentro el progreso económico de España. Su glosa de ampliación de lo que el profesor **Velarde** califica como tropiezo de la Restauración termina explicando, pero no contrariando, la calificación de esa etapa como divergente según la sentencia de **Francisco Comín**, si bien añade los ricos matices que justifican ese juicio económico desfavorable.

El segundo de los comentarios del profesor **Velarde** se refiere a la interpretación de la larga etapa 1950-1975, que engloba dos fases heterogéneas en la visión de **Francisco Comín**: la de retroceso, que discurre hasta 1959 (etapa 1930-1959), y la de convergencia (1960-1975). En ambas etapas, el profesor **Velarde** manifiesta discrepancias con el alegato de los hechos y

con la interpretación realizada por **Francisco Comín**. La primera de esas divergencias afecta a la duración de la etapa de economía de guerra, que el profesor **Velarde** extiende para España de 1936 a 1947, lo que justifica el largo estancamiento de la producción, la intervención de los precios, de la producción y de los mercados, así como la prolongada anomalía del comercio exterior contingentado e intervenido, que arrancaba ya de la II República y que se prolongó quizás excesivamente en España. La segunda discrepancia alegada por el profesor **Velarde** es la del comienzo de la fase del desarrollo español y convergencia con la CE, que **Francisco Comín** sitúa en 1960 y que debe retrotraerse —en opinión de **Juan Velarde**— a 1950. Otras diferencias de interpretación se encuentran en la evaluación del déficit público, en las series precisas de inflación, en la heterodoxia de los métodos de financiación del déficit público y en la interpretación del arancel de 1960, sobre cuyos detalles y significación remitimos a los lectores del trabajo del profesor **Velarde**.

Por último, en la parte final de sus comentarios, Juan Velarde acentúa dos olvidos que percibe en el análisis de Francisco Comín. El primero se refiere a la importancia que en la convergencia tienen las desigualdades de dotación de los recursos naturales de España, un problema destacado en sus estudios de la economía española por el profesor Velarde y no contabilizado por Francisco Comín. A estos viejos males de la patria, como los califica Lucas Mallada en 1890, se añaden, un siglo después, los nuevos males de la España de los noventa, que se encuentran en la crisis de valores que padece nuestra sociedad, en la limitación de las capacidades que se siguen de una atención parcial e insuficiente a la inversión en capital humano, condicionantes ambos del desarrollo del país y del éxito de las políticas económicas aplicadas.

Todas esas observaciones de los comentarios del profesor **Velarde** al trabajo de **Francisco Comín** están realizadas desde la valoración positiva de su trabajo, y con el deseo de contribuir a un mejor conocimiento de nuestro pasado al servicio de un comportamiento mejor de nuestra economía en el futuro.

El comentario del profesor Tortella se inicia con una reflexión preocupante sobre lo que él denomina la posición de los españoles frente a la economía: «los españoles somos un pueblo reacio a asimilar las premisas y el método básico del razonamiento económico». Fruto de esa actitud ha sido la multiplicación de los arbitrismos, a los que con frecuencia se ha confiado. con daño general, el gobierno de la economía. Quizás el arbitrismo más persistente y actual sea ese afán constante de los españoles de «esperarlo todo del Estado, esa institución semidivina que parece estar fuera de las leyes de la sociedad y de la economía política y que parece tener arcas inagotables y poderes omnímodos». Como Ortega nos dijo hace muchos años y Gabriel Tortella recuerda en nuestros días, «a los españoles parece que se nos acaba el mundo cuando se acaba el Estado». Esta supervaloración del Estado ha concurrido en España con la incomprensión y desprecio por el mercado. Se ignora su papel y sus funciones, y no hay político que no crea que sus decisiones discrecionales superan en racionalidad y eficiencia a las que ofrecen las leyes del mercado y la competencia. Remediar la

ignorancia y el prejuicio de los españoles ante los razonamientos económicos debería constituir la principal tarea de los economistas en nuestra sociedad, si es que ésta aspira a cerrar la brecha de renta y desarrollo que nos separa de Europa. Una tarea pendiente a la que quizá podrían contribuir los historiadores económicos utilizando el dato concreto y los hechos como material pedagógico. En esa línea sitúa **Tortella** el trabajo de **Comín** sobre la convergencia económica y sus factores condicionantes.

Tortella cree que son dos las grandes novedades que pueden alegarse para contabilizarlas a la hora de definir una política económica eficiente, capaz de lograr nuestra convergencia con la producción y los niveles de vida de la Europa comunitaria. La primera reside en escuchar y atender al que Gabriel Tortella denomina mensaje liberal, consistente en aligerar a nuestra sociedad del peso del intervencionismo secular que recorre toda nuestra historia contemporánea. El sistema de economía de mercado y la apertura exterior de nuestra economía han hecho un trabajo de convergencia eficiente cuando se los ha dejado actuar. El segundo mensaje sobre el que llama la atención Gabriel Tortella es el mensaje cultural, que denuncia el gran obstáculo que para el desarrollo y la convergencia ha supuesto el bajísimo nivel educativo del país. Como afirmara Jovellanos, el factor decisivo del desarrollo económico de un país no reside en su extensión superficial ni en la cuantía de su población, ni siguiera en sus recursos naturales, sino en el hombre, y el hombre vale para el desarrollo lo que sabe. Es aquí donde Gabriel Tortella afirma que hay un papel necesario para el Estado, cuya provisión presupuestaria —que no producción pública— de servicios educativos resulta fundamental para el desarrollo de nuestro país y la convergencia con los países de la Europa comunitaria.

Los comentarios de Leandro Prados al trabajo de Francisco Comín responden a un propósito concreto distinto de los anteriores: discurrir sobre la relación entre los economistas y la historia, con el crecimiento como motivo. Una relación que ha pasado por etapas diferentes. Investigar las causas de la riqueza de las naciones constituyó el motivo fundamental del nacimiento de la Economía en la obra de Adam Smith y sus sucesores, que integraron la Escuela Clásica, en la que se prestó particular atención a los aspectos institucionales e históricos del proceso de crecimiento. Una unión que desaparece posteriormente para vivir existencias separadas. Sólo a partir de la segunda guerra mundial el renovado interés de los economistas por el desarrollo económico estimularía a los historiadores económicos a dedicar su atención a las experiencias de crecimiento del pasado. En las tres últimas décadas, se han escuchado llamadas para construir desde el campo de la economía una ciencia social histórica. Más recientemente, y abandonando ese ambicioso proyecto, el historiador económico ha aplicado el análisis económico a los hechos históricos, lo que ha convertido a la historia económica en un campo de la economía aplicada, algo posible gracias al desarrollo del conocimiento de los datos y a la mejora de las técnicas para su utilización. En este trabajo del historiador económico surge, con frecuencia y como reto, la gran pregunta smithiana: ¿cuáles son las causas de la riqueza de las naciones?, para la que muchas veces los historiadores no cuentan con respuestas satisfactorias, aunque sí con conjeturas capaces de inspirar explicaciones o nuevas teorías. Esa es, en todo caso, una aportación valiosa e insustituible de los historiadores. Como concluye **Leandro Prados**, el trabajo de **Francisco Comín** constituye un ejemplo de ese modo renovado de hacer historia por los economistas.

La aportación que el excelente trabajo de Rafael Repullo realiza al conjunto de ensayos que se contienen en este volumen es doble. De una parte supone una lúcida exposición de las transformaciones que el enfoque tradicional del fenómeno de la inflación ha ido experimentando como consecuencia de los avances recientes del análisis económico y, particularmente, de la teoría de juegos, cuyo desarrollo en los últimos veinte años —tras el período de letargo que siguió a las iniciales aportaciones de von Neumann y Morgenstern— ha sido espectacular. Una exposición apasionada desde la óptica de quien se siente subyugado por la teoría económica y por el rigor de su estructura analítica. Por otra parte, el estudio de Rafael Repullo tiene la innegable virtud de haber sabido elegir, como campo de ilustración de la utilidad de la teoría de juegos al mundo económico, un tema de interés permanente y de renovada actualidad en el marco del proceso de construcción de la Unión Europea como es el de la independencia de los bancos centrales.

Seguramente, uno de los aspectos más enfatizados por todos los que se han acercado a los problemas económicos actuales es la necesidad de establecer un marco de estabilidad monetaria, como base para lograr una senda de crecimiento económico sólido en el futuro. En ese sentido, la opinión de muchos economistas y, en todo caso, el camino institucional que ha elegido la Unión Europea, tras el Tratado de Maastricht, es el de reforzar la credibilidad de la política antiinflacionista por la vía de un Sistema de Bancos Centrales independientes —autónomos respecto a sus respectivos gobiernos— en los países miembros de la Unión, que asuman la responsabilidad del control de la inflación.

La pregunta con sentido es si tal sistema de autonomía de los bancos centrales es una exigencia de la credibilidad de la política monetaria antiinflacionista o es una simple sofisticación institucional innecesaria, una moda pasajera que trata de extrapolar a los países con mayores dificultades estabilizadoras el modelo del Bundesbank, con su sólida autoridad basada en el desempeño perseverante e independiente de una política de estabilidad en la República Federal Alemana.

Partiendo del enfoque de la teoría de juegos, el trabajo de **Repullo** pone de manifiesto, con toda claridad y contundencia, que en una sociedad en la que existen distorsiones en el mercado de trabajo, debidas a un excesivo poder de negociación de los sindicatos, en la que el empleo depende negativamente del nivel de salarios reales, en la que los salarios nominales se fijan antes que los precios y la política monetaria determina la tasa de

SOBRE LA
INDEPENDENCIA
DE LOS BANCOS
CENTRALES

inflación, si el gobierno tiene una marcada prioridad por elevar el nivel de empleo, la solución de equilibrio conduce a una situación inflacionista, porque los sindicatos propenden a anticipar los presuntos aumentos de precios derivados de una política monetaria permisiva, encaminada a aumentar el empleo por la vía de reducir el crecimiento de los salarios reales, que atribuyen al gobierno. Dadas las preferencias gubernamentales por el empleo, cualquier manifestación o compromiso de mantenimiento de la estabilidad carece de credibilidad.

Ciertamente —argumenta **Rafael Repullo**— si se encontrara un sistema para reforzar la credibilidad pública en el propósito de mantener un marco de estabilidad de precios, las posibilidades de lograr un mejor equilibrio económico global aumentarían.

El autor aplica, con elegancia formal, el esquema de la teoría de juegos a varias opciones convencionales:

- 1) El establecimiento de un pacto social que implique el compromiso de moderación del crecimiento de precios y salarios. Una alternativa que considera eficaz, pero que rechaza por su carácter no definitivo. O el pacto social se mantiene indefinidamente o, a su término, se reproducirán las condiciones de partida.
- 2) La indiciación de salarios con base en la inflación futura, no en la pasada. Un camino en el que ve indudables dificultades operativas, sobre todo en el caso de que hubiera que realizar revisiones a la baja en las condiciones salariales, si los precios crecen menos de lo inicialmente previsto.
- 3) La persistencia prolongada, por parte de la política económica, en una línea de estabilidad a ultranza que rompa con las expectativas inflacionistas y otorgue credibilidad al gobierno. Una línea de acción que requiere tiempo y, sobre todo, la difícil actitud desprendida de sacrificar resultados más brillantes a corto plazo en pro de mayores ganancias futuras. Un comportamiento poco esperable en un contexto democrático con elecciones periódicas que privan de seguridad a actuaciones permanentes de esta naturaleza.
- 4) El mantenimiento del tipo de cambio estrictamente vinculado a monedas de países de reconocida trayectoria estable. La vinculación de las monedas de los países de la Unión Europea a los mecanismos cambiarios del SME ilustraría esta alternativa. Desgraciadamente, la experiencia demuestra que mientras los tipos de cambio no sean irreversiblemente fijos, los episodios devaluatorios se producirán tan pronto como los crecimientos salariales presionen sobre los precios ante el temor a una elevación insostenible del nivel de paro.
- 5) Finalmente, el análisis de **Rafael Repullo** le conduce a defender como alternativa la delegación de la responsabilidad de las decisiones de política monetaria por parte del gobierno en un banco central independiente y que tenga como objetivo prioritario la estabilidad de precios.

La aplicación de la teoría de juegos demuestra que este camino de actuación conduce a una solución eficiente en términos de los objetivos deseados de empleo y estabilidad de precios.

Independencia de los bancos centrales que, como **Rafael Repullo** destaca, admite diferentes modalidades. Un enfoque *discrecional*, que permitiría al banco central modular el logro de la estabilidad en forma compatible con el ajuste a las circunstancias concretas por las que la economía atraviesa en cada momento, y un enfoque *contractual*, en el que el banco central se compromete a conseguir un objetivo explícito de inflación, de cuyo incumplimiento es responsable ante el gobierno. Dos modelos que en la vida real ilustran con bastante aproximación el Bundesbank y el Banco de la Reserva Federal de Nueva Zelanda, respectivamente.

Las brillantes conclusiones del análisis teórico de **Rafael Repulio** se complementan y refuerzan con el repaso de los resultados de los estudios empíricos que han tratado de ofrecer evidencia —una evidencia que, por cierto, ofrece pocas garantía al profesor **Juan Urrutia**, tal como se manifiesta en su comentario— de la relación inversa que los datos parecen aportar entre el grado de independencia de los bancos centrales y la tasa de inflación para un amplio conjunto de países.

La interesante discusión sobre un tema tan vivo y actual como es la independencia de los bancos centrales, que el trabajo de **Rafael Repullo** aporta, se ve incrementada en este volumen, por tres breves pero valiosos comentarios sobre el mismo, cada uno de los cuales aporta matices y puntos de vista estimulantes que invitan a la reflexión y el debate.

El profesor de Harvard Andreu Mas Colell parte de un punto de acuerdo inicial con la exposición de Rafael Repullo: un gobierno cuyo compromiso de mantener una política monetaria estricta no sea creíble hará bien en promover la autonomía de su banco central. El problema, para él, estriba en el «grado de autonomía» que deba entenderse como necesario para otorgar credibilidad a la política monetaria. Llevada a su extremo, la argumentación de Repullo para justificar la cesión de autonomía al banco central podría tal vez justificar —abundando en la búsqueda de la credibilidad— a transferir la capacidad de decisión monetaria a una autoridad externa al país que goce de gran reputación en la lucha contra la inflación, como por ejemplo, en nuestro entorno, al Bundesbank. Una consecuencia lógica del análisis que, sin embargo, carece de sentido. La autonomía de la autoridad que ejercite la política monetaria antiinflacionista no puede estar tan despegada de los avatares reales de la economía. Autonomía sí, pero no automatismo, nos viene a decir el profesor Mas Colell —utilizando la afortunada expresión del Gobernador del Banco de México, Miguel Mancera—, que se inclina por un modelo que combine la independencia de los bancos centrales con un claro objetivo de estabilidad de precios, pero sin perder de vista el horizonte real y comprometido de la economía en la que debe ejercitar su misión.

El comentario aportado por el profesor **Juan Urrutia**, de la Universidad Carlos III, destaca tres interesantes temas de reflexión adicionales.

- A) Considera que la alternativa del *pacto social*, que **Repullo** rechaza inicialmente, requiere una mayor reflexión. El hecho de que los pactos tengan duración limitada y haya que ir sustituyéndolos, a su término, por otros nuevos, no parece —en opinión del profesor **Urrutia** motivo suficiente para descalificarlos.
- B) Por el contrario, la delegación de capacidad del gobierno que la autonomía del banco central supone presenta algunos flancos débiles: ¿Existe garantía de que el gobierno no derogue esa delegación en el futuro? ¿No es tal delegación, en alguna medida, el reconocimiento por el gobierno, de su incapacidad para ejecutar sus propias preferencias políticas? ¿Llevaría esa argumentación a la sustitución del propio gobierno por el banco central? Parece que al menos este punto requiere un mayor apoyo de argumentación analítica.
- C) En un contexto de información incompleta —destaca finalmente el profesor **Urrutia** el coste, en términos de desempleo, de que el banco central autónomo alcance la necesaria reputación antiinflacionista puede ser muy elevado.

Adquirir dicha reputación puede exigirle «jugar» en una línea de permanente restricción monetaria, ocurra lo que ocurra en el nivel de empleo, durante un largo período de tiempo para transmitir, con la contundencia necesaria, a los agentes sociales su inquebrantable voluntad estabilizadora.

Finalmente, José I. García de Paso, de la Universidad Complutense, completa, en su comentario sobre el trabajo de Rafael Repullo, una alternativa de autonomía de los bancos centrales mencionada, pero no desarrollada, por Repullo: la autonomía contractual.

El punto de partida de **García de Paso** es que un banco central independiente conforme al enfoque que **Repullo** denomina discrecional no es totalmente ajeno a las presiones políticas del gobierno y, por tanto, no ofrece seguridad de que su actuación elimine el sesgo inflacionista de la economía.

Es cierto que la gestión de la política monetaria requiere una capacidad técnica y una especialización que apoyan la idea de delegar esa responsabilidad en una instancia distinta del gobierno. Sin embargo, la línea de la independencia contractual, que fija el compromiso por el banco central de unos objetivos explícitos de inflación y exige responsabilidades por su incumplimiento, establece para el banco central unos *incentivos* distintos de aquellos a los que se enfrenta el gobierno, lo que refuerza la credibilidad del cumplimiento de los objetivos fijados.

El enfoque contractual permite —en opinión de **García de Paso**— eliminar el sesgo inflacionista del modelo discrecional, a la vez que otorga al banco central una conveniente capacidad de respuesta a las perturbaciones económicas que puedan presentarse.

Cabe poca duda de que el trabajo de **Rafael Repullo** y los comentarios y observaciones que suscitan las aportaciones de los profesores **Mas-Colell, Urrutia** y **García de Paso** ofrecen una discusión rigurosa y profunda de un



tema que desborda su indudable interés analítico para convertirse en un punto clave del marco institucional de la política económica de una economía integrada en la Unión Europea en su actual estado de definición.

Sin ninguna pretensión de síntesis de sus valiosas y matizadas aportaciones, cuatro aspectos importantes sugiere la lectura de estos trabajos:

- 1.°) La independencia de los bancos centrales como medio de reforzar la credibilidad de la política de estabilidad no está exenta de riesgo, pero, en general, se revela como un medio *eficiente*, aunque seguramente *no suficiente*, para asegurar por sí misma un equilibrio no inflacionista del sistema económico.
- 2.°) La autonomía de los bancos centrales puede adoptar diferentes formas de instrumentación. Parece que razones prácticas hacen inevitables ciertas dosis de discrecionalidad que le permitan el mantenimiento de una política monetaria antiinflacionista rigurosa, sin pérdida de la necesaria sensibilidad respecto a situaciones particularmente difíciles por las que la economía real atraviesa.
- 3.°) Esta circunstancia otorga un papel decisivo, en el camino de la credibilidad de la conducta del banco central, a la *autoridad* personal de sus dirigentes y a la capacidad técnica de sus recursos humanos. Un camino de reforzamiento indispensable que no siempre se acepta sin recelos desde otras instancias públicas. Esta autoridad genuina se convierte, a fin de cuentas, en la más firme salvaguardia de la credibilidad de una política monetaria estabilizadora adaptada con flexibilidad a las circunstancias que, en cada momento, atraviesa la economía.
- 4.°) La política monetaria, sea quien sea la autoridad que la instrumente, no puede asumir por sí sola todo el peso de la acción estabilizadora.

En última instancia, la política monetaria tiene que actuar dentro de la estrecha pauta que le dejan disponible otras facetas de la economía pública y, en particular, la política presupuestaria. El adecuado *mix* de política monetaria y presupuestaria es un determinante clave de las posibilidades de actuación eficiente del control monetario.

No existe autonomía de banco central que pueda alcanzar el grado de insensibilidad necesaria respecto al curso de los acontecimientos económicos reales —especialmente cuando se traducen en elevados niveles de paro— como para ejercitar una acción monetaria lo suficientemente restrictiva para asegurar la estabilidad de precios en el contexto de una política presupuestaria laxa con fuertes efectos expansivos.

El control del gasto público y la consolidación del déficit presupuestario son exigencias precisas para acotar el campo en que el ejercicio de una política monetaria restrictiva puede ejercitarse sin traumas por la autoridad monetaria independiente.

De otra parte, es también obvio que todo acuerdo que conduzca a la moderación de los crecimientos salariales nominales refuerza las posibilidades de ejercitar una política monetaria estabilizadora por un banco central dotado de autonomía.



#### LA COMPETENCIA EN LA PERSPECTIVA EUROPEA

Si algún significado general y compartido se atribuye al proceso de integración de la economía española en la CE, éste es el asociado a los términos competitividad y competencia. De ahí el interés de analizar los significados y las consecuencias de la competencia en la perspectiva europea. Este es justamente el tema que en la Tribuna Joven desarrolló uno de los mejores especialistas españoles en el análisis de la competencia en los mercados y sus efectos: **Xavier Vives**. El trabajo que en el citado foro presentó es el que publica este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Dos son las partes que se diferencian en él: el estado actual de la teoría de la competencia, que se expone en la primera parte, y la consideración de la competencia desde una perspectiva europea y española, que da contenido a la segunda parte de su colaboración.

La primera parte constituye un excelente resumen de la teoría vigente de la competencia, en la que Vives establece dos hipótesis generales y operativas. La primera es que la competencia, aún con imperfecciones, mejora la eficiencia económica por tres motivos: por reducir la discrepancia entre precio y coste marginal, por rebajar los costes mejorando la eficiencia productiva y por aumentar el ritmo de la innovación y la reducción de costes por los aumentos de productividad. A la demostración de esos tres efectos dedica Xavier Vives el epígrafe II de su trabajo. La segunda hipótesis, contenida en la primera parte del trabajo, es, en apariencia al menos, de contenido paradójico, en cuanto que afirma que los efectos proclamados en favor de la competencia no se consiguen con una política estricta de laissez-faire, dos términos éstos, competencia y laissez-faire, presentados —con error—como equivalentes en muchas oportunidades. Esta disparidad se explica porque, al ser la competencia imperfecta, cabe que el laissezfaire no garantice su presencia efectiva en los mercados, lo que hace necesaria siempre una política de defensa de la competencia, a la que Xavier Vives se refiere en el epígrafe III de su trabajo.

La segunda parte del trabajo de Xavier Vives considera la competencia en la perspectiva europea, partiendo de los efectos de la integración sobre la industria y la banca españolas. Las alteraciones experimentadas por la industria tras la integración han revelado su débil competitividad, que Xavier Vives atribuye a la falta secular de competencia a escala interna y exterior. Han sido los sectores más protegidos antes de la liberalización los que han sufrido más con la apertura tras la integración. Por lo que respecta a la situación de la banca, han sido los países más desregulados los que mejor han asimilado la competencia, ganando posiciones en el mercado internacional. La falta de competencia de la banca ha generado ineficiencia y márgenes de intermediación elevados que han perjudicado los costes de financiación de la industria. Un sector peculiar con falta de competencia en España es el sector servicios, con consecuencias graves en la tasa de inflación. Los márgenes de intensificación de la competencia son grandes en el sector servicios español, y deberían agotarse por completo (transportes, telecomunicaciones, sanidad, servicios profesionales, comercio y turismo). En cualquier caso, resulta fundamental afirmar que la



desregulación no basta para lograr la competencia. Esta tiene que ser activada diariamente por una política que aliente con perseverancia su vigencia.

Los comentarios al trabajo de Xavier Vives han sido realizados por el Académico, y Presidente de la Fundación del BBV, José Angel Sánchez Asiaín, por Miguel Angel Fernández Ordóñez, Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia, y por el profesor Joaquim Silvestre, desde perspectivas bien diferentes.

El profesor **Sánchez Asiaín** lleva la competencia a un sector dentro de la economía del país: el mundo bancario, que considera —y nunca mejor dicho— un banco de pruebas para cualquier análisis que se refiera a la competencia y a la política que trate de fomentarla.

Una lectura pausada de los comentarios de **Sánchez Asiaín** al trabajo de **Xavier Vives** destacaría cinco puntos fundamentales.

El primero es que el proceso de liberalización del sistema financiero a partir de la segunda mitad de los años 70 ha pasado, definitivamente, la página del sistema financiero tradicional protegido e intervenido del pasado, y ha afrontado una nueva situación en la que la libertad y la competencia han disminuido el poder de mercado de las instituciones financieras que las permitía trasladar a los usuarios de los servicios financieros las ineficiencias ocultas a los ojos del mercado. Ese horizonte de libertad y competencia no debería perder, sin embargo, de vista los que han de ser objetivos permanentes del sistema financiero: preservar la calidad de los servicios y asegurarse el cumplimiento de las funciones distintas y peculiares del sector bancario de la economía (preservar la seguridad del sistema del que depende la estabilidad de la economía, ser guardián y garante del sistema de pagos, ser capaz de resolver de forma ordenada los fallidos, impidiendo que sus efectos se contagien más allá de las partes implicadas). Esos objetivos obligan a una regulación del sistema financiero en la que la libertad y competitividad que deben preservarse no supongan, en ningún caso, la mengua o el perjuicio de sus funciones fundamentales.

El segundo punto que debe destacarse de los comentarios de Sánchez Asiaín es su denuncia de los efectos que ciertas regulaciones suponen para el desempeño de esas funciones básicas del sistema financiero antes aludidas. Entre esas regulaciones figura la actualmente vigente de los fondos de garantía de depósitos. Los papeles de los fondos de garantía para la seguridad del sistema financiero respecto de la clientela provocan unos efectos, en un marco cerradamente competitivo, que pueden ser muy negativos respecto de las finalidades de preservar el funcionamiento del sistema financiero y la calidad de los servicios prestados por el mismo. En su regulación española actual, la protección no discriminada de los fondos de garantía consiente, cuando no fomenta, actitudes competitivas ruinosas para el sistema financiero en su conjunto, generalizando conductas que no benefician la calidad de la gestión bancaria. Los fondos de garantía permiten, en efecto, a las instituciones en apuros, despreocuparse de la calidad de los depósitos y favorecer una guerra de precios irresponsable basada en los tipos de interés situados al margen de la banda típica. El

seguro aparente de los fondos de garantía estimula a estas prácticas aventuradas de algunas instituciones, que, huyendo de una gestión correcta, tratan de aumentar sus ganancias en el mercado a costa de un deterioro en la calidad de sus activos. Esta situación beneficia además a las grandes entidades, por cuanto, a diferencia de lo que ocurre con las pequeñas, conocen que en ningún caso las autoridades decidirán dejarlas quebrar, debido a las consecuencias que ello tendría para la estabilidad económica. El aforismo inglés «too big to fail» ha probado su fuerza en todas las ocasiones en que se ha planteado en los sistemas financieros. Por todo ello, la solución a los problemas de la competencia ruinosa que plantea la regulación actual de los fondos de garantía de depósitos en España se ha convertido en un problema importante que demanda soluciones. Las propuestas de reforma de los fondos de garantía de depósitos tropiezan con dificultades importantes. No parece solución viable la de su supresión. Sánchez Asiaín alega la poderosa razón que lo impide: el peligro de insolvencia para el sistema, lo que obligaría a un aumento de los recursos propios de las entidades hasta unos niveles imposibles de alcanzar en los momentos actuales. La alternativa de conservar los fondos de garantía obliga a su reforma en la línea de asegurar a las entidades en función del riesgo de los activos de cada una de ellas, lo que plantea el problema complejo de encontrar los criterios objetivos de fijación del riesgo de cada institución financiera. Esa alternativa es, por otra parte, la única abierta a la necesaria reforma de los fondos de garantía de depósitos que España tiene que realizar ya, porque la modificación de nuestros fondos viene obligada, además, por la necesaria privatización, que excluye las aportaciones públicas de los bancos centrales y que viene impuesta desde instancias de la Comunidad Europea.

El tercer punto que desearíamos destacar de los comentarios de **Sánchez Asiaín** es su puntualización a la afirmación de **Xavier Vives** sobre la limitada repercusión que la mayor competencia del sistema ha tenido hasta ahora sobre su eficiencia, que se manifiesta en sus elevados márgenes de intermediación. No cabe ignorar a este respecto el peso que para el sistema financiero han tenido los coeficientes obligatorios remunerados a precios muy alejados del mercado y la competencia que el sector público y la financiación de sus déficit suponen hoy, al privilegiar fiscalmente el ahorro por el trato discriminado a favor del Tesoro, que ha desviado la colocación de ahorro hacia activos no bancarios, como los fondos de inversión colectiva.

El cuarto punto que **Sánchez Asiaín** destaca en sus comentarios es el comportamiento corporativo del sector servicios, que constituye un caso bien contrario a la competencia y causante de la inflación diferencial de ese sector frente a los precios de la industria. La liberalización del sector servicios y la vigilancia de la competencia constituyen actuaciones indispensables, tantas veces solicitadas como hasta el presente inatendidas, pese a la valiente y reciente denuncia de nuestro Tribunal de Defensa de la Competencia.

Un último punto de los comentarios de Sánchez Asiaín que merece destacarse es aquel en el que denuncia lo que denomina patologías de la



competencia que no pueden ser olvidadas por cualquier defensa y regulación de aquélla. Las patologías denunciadas por **Sánchez Asiaín** son tres: las patologías consumistas (incitadas o atávicas), las derivadas del despilfarro y la crónica incapacidad de los sistemas competitivos para distribuir la riqueza o el trabajo utilizado.

No podía faltar, en los comentarios al significado y a la valoración de la competencia, los realizados por quien tiene encomendada en España oficialmente su defensa a través del Tribunal que lleva su nombre, y cuya presidencia desempeña hoy, con ejemplar responsabilidad, **Miguel Angel Fernández Ordóñez.** 

Resulta difícil encontrar unos comentarios tan breves y acertados, respecto a la significación de la política de la competencia en general y a los problemas y estrategias de su aplicación en España, como los que Miguel Angel Fernández Ordóñez ofrece en este número de PAPELES. En primer lugar, por la atención que reclama hacia dos ventajas de la competencia frecuentemente olvidadas en España: su contribución a la eficiencia en la administración de los recursos y el estímulo que produce en la innovación. A sensu contrario: los monopolios favorecen la ineficiencia y, contra lo que se cree, no propician la investigación y la innovación. En segundo lugar, su llamada de atención a la necesidad de asentar en España una política de defensa de la competencia, que carece de tradición en nuestro país y a la que tanto ha perjudicado la larga vida vegetativa y pasiva del Tribunal de Defensa de la Competencia en muchos años, letargo profundo del que hoy le ha despertado la actuación del Tribunal bajo el mandato de Fernández Ordóñez. En tercer lugar, debe subrayarse la importancia de la introducción de la competencia en el sector servicios que el Tribunal de Defensa de la Competencia no sólo defiende, sino que también ha analizado, proponiendo un conjunto de medidas que deberían merecer su pronta traducción en decisiones.

Sobre dos aspectos no destacados en el trabajo de Xavier Vives llaman la atención los comentarios de Fernández Ordóñez: las consecuencias negativas que sobre la distribución de la renta se siguen de situaciones monopolísticas y el crecido coste social que los monopolios ocasionan para la sociedad que los padece. La defensa de la competencia que España necesita para ganar la batalla de la competitividad que nos abra las puertas de Europa resulta obligado que la realice el Tribunal que la defiende, pero, como afirma su Presidente, esa defensa no podrá conseguir sus objetivos si la sociedad no cree en sus ventajas. Y para ello resulta indispensable que se conozcan los principios de su funcionamiento. Como antes se indicó, al glosar los comentarios de Gabriel Tortella al trabajo de Francisco Comín, esa ignorancia de la competencia, y del trabajo gratuito que desempeña en la sociedad que la acepta, constituye un costoso pasivo en España. En lo que aguí creemos es en el ordeno y mando del Estado, al que siempre trasladamos nuestros problemas económicos. Una actitud que, como afirma Fernández Ordóñez, no es sólo desgraciadamente popular, sino que de ella también participan muchos economistas, más preocupados en ocasiones por denunciar las limitaciones de la competencia que por reconocer sus logros en una



sociedad como la nuestra en que la competencia es más excepción que regla general.

El comentario de Joaquim Silvestre al trabajo de Xavier Vives destaca las dos hipótesis que se contienen en su primera parte: «la bondad de la competencia aunque sea en un marco de imperfacciones» y el aserto de que «los beneficios de la competencia no pueden conseguirse siguiendo una política estricta de laissez-faire». A la glosa de estas dos hipótesis se dirigen los comentarios de Joaquim Silvestre. La defensa de la competencia como de la eficiencia, realizada por Xavier Vives la juzga, en primer lugar, loaquim Silvestre bien fundamentada, en particular por utilizar términos más ricos que los del análisis tradicional. Sin embargo, destaca las limitaciones que padece una definición de la competencia que no vaya más allá de la rivalidad estratégica entre empresas y, en particular, de la competencia de los precios. Esta limitación del concepto no es sólo teórica. Ha aparecido en Estados Unidos para delimitar el concepto de «depredación de precios», prohibida por la ley, al que los tribunales han dado interpretaciones dispares, utilizando distintos criterios (relación entre precios y costes, intención de eliminar a los rivales, la recuperación posible de sus pérdidas, dada la estructura del mercado). Un problema adicional lo plantea la «captura de rentas» como actividad condenable, difícil de concretar en la práctica. Como loaquim Silvestre advierte, la falta de precisión conceptual exige, sin duda, un análisis normativo que complete su definición, pero ello no significa que el concepto de competencia con el que hoy contamos carezca de utilidad, como prueba su productiva explotación por Xavier Vives para defender propuestas de legislación y política económica operativas que beneficien a las sociedades que las apliquen.

La segunda de las proposiciones comentada por **Joaquim Silvestre** es la muy importante de diferenciar competencia y *laissez-faire*. Eliminar obstáculos a la competencia y desregular es una parte de la tarea en favor de la competencia, pero no lo es todo. Esa desregulación debe acompañarse del refuerzo de medidas encaminadas a la protección al consumidor, usuario o trabajador, o a defender el medio ambiente. Y a la desregulación debe seguir, en cualquier caso, la defensa de la competencia para lograr resultados eficientes.

Problema de más compleja solución es si la distinción entre competencia y laissez-faire legitima las intervenciones del Estado en favor de políticas industriales o de intervenciones en el comercio exterior. Un problema que Xavier Vives resuelve admitiendo la legitimidad de políticas horizontales de formación de capital humano, promoción general de la innovación, infraestructuras y factores legales e institucionales que condicionan la eficacia con que se utilizan los factores productivos. Xavier Vives opina que no existe una presunción fuerte para extender más allá de estas políticas horizontales una política industrial o comercial que sea efectiva. Joaquim Silvestre afirma que se trata de una cuestión abierta en que es difícil generalizar, alegando los casos de Japón, Corea y Taiwan como ejemplos prácticos de uso provechoso de estas políticas. Vistas las cosas desde la experiencia española y los costes que los intentos de aplicar esas intervenciones han tenido, así como el déficit de las políticas horizontales y de la



falta de competencia, la posición de **Xavier Vives** avala una «fuerte presunción» para inclinarse por su postura. Un último comentario de **Joaquim Silvestre** alude a la relación entre la competencia, de una parte, y la estabilidad y el empleo, de otra. Relación abierta de la que poco se sabe y en la que sería importante remediar nuestra ignorancia.

Llegados a este punto, el lector habrá podido apreciar fácilmente que el hilo conductor de todas las aportaciones realizadas a la Tribuna Joven, ya sea de ponentes o comentaristas de sus trabajos, es la de proporcionar bases de rigor y racionalidad económica al reto de la competitividad, que la economía española debe resolver ineludiblemente para su convergencia con la de los restantes países integrados en la Unión Europea. Son muchos, y de ellos ya se ha hecho la oportuna mención, los factores macroeconómicos de los que depende el éxito de la mencionada integración, pero todos ellos se asientan sobre el papel primordial que deben jugar nuestras empresas, como agentes activos de una competitividad que constituye la condición *sine qua non* para abordar con garantías nuestra apuesta europea.

Tribuna Joven ha querido cubrir también esta importante parcela del análisis de la economía española, invitando a su foro de reflexión a un joven profesor del campo de conocimiento de la Economía de la Empresa, que aúna en su persona el bagaje analítico y el rigor conceptual en el tratamiento de los problemas de la empresa española en la actualidad con la originalidad en el planteamiento de esos problemas, siempre dentro del marco de referencia del análisis económico, y con la propuesta de soluciones dotadas de aplicabilidad para la resolución de los mismos.

El profesor **Vicente Salas** es ese brillante profesional que combina la teoría y la práctica en el estudio de la empresa desde su atalaya universitaria de Catedrático de Organización de Empresas en la Universidad Autónoma de Barcelona, y cuya trayectoria académica e investigadora ha sido reconocida recientemente con la concesión del Premio Rey Jaime I de Economía. Y fiel al objetivo que le fue encomendado por Tribuna Joven, aborda en su ponencia los problemas actuales de las empresas españolas, desde la perspectiva del análisis económico, y a partir de la previa constatación del olvido tradicional que parece haber tenido la Economía respecto de esta institución, clave para el desarrollo de las economías de los países industrializados, y que ha motivado que su gestión haya estado ayuna, hasta fechas relativamente recientes, de tratamientos rigurosos, analíticos y formalizados.

En primer lugar, y frente a los estudios de la empresa que proliferan en la actualidad, y que ponen el énfasis en la determinación de recursos y estrategias con los que hacer frente al nuevo entorno competitivo en mercados globalizados, el estudio del profesor **Salas** opta por un enfoque más radical, fructífero y original, que aborda los problemas actuales de la empresa en general, y de la empresa española en particular, por la vía de

LA EMPRESA EN EL ANALISIS ECONOMICO



la reflexión acerca de su naturaleza interna, su diseño organizativo, sus relaciones de poder y su carácter, en definitiva, de institución no sólo económica, sino también social.

De acuerdo con ese objetivo, su línea argumental se detiene, en primer lugar, en la consideración del modelo de empresa que ha sido lugar común para el análisis económico convencional, y que es más bien un elemento auxiliar para el estudio de los mercados y de la formación de los precios en ellos que una representación conceptual con sustantividad propia. Hecho esto, pasa luego a sistematizar los motivos por los cuales esa concepción empresarial es objeto de controversia en la actualidad; a pergeñar las líneas de avance de la investigación teórica vigente acerca de la empresa, y a enmarcar todo ello, por último, en la perspectiva de la situación económica española presente, en la que el gran protagonista parece seguir siendo el mercado, junto con las condiciones para su funcionamiento eficiente.

En cuanto al modelo de empresa que emerge del análisis económico convencional, el profesor Salas reconoce que éste se ha sabido enriquecer durante los últimos años con las aportaciones provenientes de la Economía de las Organizaciones, sustentadas en gran medida en las escuelas de negocios norteamericanas, y que entienden la empresa como un sistema de relaciones jerárquicas que persigue el logro de la eficiencia interna mediante la admisión de una serie de postulados coherentes con dichas relaciones: superación de la racionalidad limitada de los decisores, por la vía de la racionalidad de los procesos de decisión que asegura la estructura jerárquica; mayor economía de costes de transacción en la empresa frente a los procesos de asignación de los factores en condiciones de pleno mercado; mayor nivel de productividad de la producción en equipo verificada en el seno de la empresa que la conseguida por los factores individuales, y mejora de las posibilidades de coordinación entre los miembros de la organización, a través de los flujos de información canalizados por la estructura organizativa, frente a la utilización descentralizada de dicha información. Un modelo jerarquizado de empresa que, sin embargo, no ha podido solventar cierta confusión en su cúspide, por la dicotomía existente entre la propiedad, ostentada por los accionistas, y el control, que compete a los directivos o gerentes.

Existen, sin embargo, evidencias empíricas relevantes que cuestionan la plena validez del modelo de jerarquías apuntado, que no proceden tanto de unos eventuales mayores costes de gestión frente a los costes del mercado, como exigiría la aplicación de la racionalidad del modelo analítico, cuanto de las anomalías o incorrecciones del propio modelo jerárquico de empresa. Entre éstas, el trabajo del profesor **Salas** analiza con detalle la virtualidad actual de las numerosas formas de colaboración que existen entre empresas y/o entre grupos participantes en ellas, que se encuentran a caballo entre las formas puras de empresa y mercado; las anomalías en el funcionamiento efectivo de los mercados y de los contratos vigentes en ellos, que cuestionan el referente que ambos puedan constituir en términos de eficiencia; la proliferación de fórmulas horizontales de coordinación en las empresas que se solapan sobre la estructura jerárquica formalizada;

el distanciamiento progresivo entre los presupuestos teóricos del funcionamiento de las organizaciones y la práctica efectiva del *management* o administración empresarial; y la emergencia de modelos nacionales de comportamiento organizativo, que parecen estar más vinculados con el funcionamiento de los mercados de trabajo y capital de los diferentes países que con los sectores de operación de las empresas.

Ante la evidencia empírica disponible, que parece mostrar cómo diversas formas de cooperación entre los agentes se imponen progresivamente a la estructura jerárquica de las organizaciones, el profesor **Salas** sitúa el nivel de discusión en ese nuevo contexto, caracterizado por un modelo participativo, en el que además resulta menos relevante la nítida separación entre mercado y empresa que requiere el modelo convencional. Bajo este supuesto, el diseño de las organizaciones puede fundamentarse sobre un nuevo conjunto de variables internas, cuya incidencia debe contemplarse en el medio y largo plazo, que apuestan por definiciones amplias de las tareas y los puestos de trabajo, por la consideración de horizontes temporales mayores en las relaciones entre los agentes, por la posibilidad de asimilación de los intereses individuales con la identidad del grupo o la cultura corporativa, y por la progresiva asunción de funciones directivas a cargo de los diferentes grupos de partícipes en la administración y gestión de las empresas, sea cual sea su posición en la estructura jerárquica formal.

Los progresos teóricos en la línea de esas nuevas formas participativas de empresa constituyen un reto para los economistas académicos, sobre todo en cuanto a su aplicabilidad a la situación actual de la economía española, en la que prima el modelo jerarquizado. Este seguirá siendo válido, bien es verdad, para empresas que apuesten por generar ventajas competitivas en costes con base en recursos tangibles y en mano de obra estandarizada; preferentemente sustituible por trabajadores externos; pero será inoperante si las empresas pretenden obtener ventajas competitivas mediante la generación de valor para el mercado, por las vías de la utilización de recursos intangibles y la aportación de capital específico.

En este nivel del análisis, las interrelaciones constatadas en otros países entre el entorno institucional y la forma organizativa dominante en las empresas amplían también el reto a los responsables de las políticas económicas, dada la ósmosis que se produce entre los modelos organizativos social y empresarial. Es necesario, por tanto, generar y alimentar con argumentos teóricos un amplio debate sobre los modelos alternativos de organización que considere las imbricaciones entre el funcionamiento y estructura de los mercados de operación y el diseño y actuación de las organizaciones empresariales, a la luz de la mayor eficiencia y ventajas competitivas del sistema económico español en su conjunto.

Este completo panorama de los problemas actuales de la empresa es objeto de un primer comentario por el profesor **Julio Segura**, Catedrático de Análisis Económico de la Universidad Complutense de Madrid y Académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, quien parte del reconocimiento de que la Economía de la Empresa constituye ya en nuestro país una disciplina diferenciada y con entidad propia respecto del análisis



económico, así como del papel protagonista que ha tenido el profesor **Salas** en la nueva generación de economistas que ha proporcionado ese advenimiento.

Ante la imposibilidad de plantear un comentario global sobre las múltiples implicaciones teóricas del trabajo que glosa, el profesor **Segura** elige detenerse en cuatro aspectos del mismo que le resultan especialmente sugerentes para expresar su propia postura: la evolución de la teoría económica hacia el reconocimiento progresivo de la importancia de las organizaciones, y el reconocimiento de algunas características institucionales de la economía española en el ámbito de los mercados de factores productivos, en el de las políticas de incentivos, y en el de las vinculaciones entre estructura productiva y organización empresarial.

En el primer aspecto, el profesor Segura encuentra similitudes entre la evolución reseñada de la economía de la empresa hacia la economía de las organizaciones y la del paradigma del equilibrio general competitivo de la teoría económica hacia la nueva economía industrial, que pone el énfasis en el estudio de los comportamientos estratégicos de las empresas. En uno y otro caso, se reconoce así la importancia que hoy adquieren las variables internas de la organización empresarial en el análisis económico, ya se aplique éste sobre los mercados o sobre las empresas.

En su consideración de los mercados de factores productivos, resalta el profesor Segura que la herencia autárquica e intervencionista de la economía española hace inevitable la propuesta de su flexibilización. Pero ésta no debe plantearse sin algunas matizaciones, que refiere a los mercados de trabajo y de capitales. En el primero, la vigencia de un modelo de protección de las inversiones específicas en capital humano realizadas por las empresas implicará, de facto, la coexistencia de dos mercados de trabajo: uno, referido a la mano de obra no cualificada, que habrá que flexibilizar, y otro, formado por capital humano específico mediante inversiones empresariales, en el que el mecanismo asignador del mercado puede resultar ineficiente ante la alternativa de los acuerdos de colaboración entre las partes. En el mercado de capitales, a su vez, la existencia de colocaciones de la financiación en activos muy específicos, de bajo grado de liquidabilidad, aconsejaría asimismo la participación de los financiadores en la gestión de tales activos, y por tanto de la empresa, como salvaguardia de la participación.

En cuanto al diseño de las políticas de incentivos en la economía española, el profesor **Segura** sintetiza la evidencia empírica disponible, en cuanto a que sus efectos se relacionan con variables umbral de la empresa, referidas fundamentalmente a la dimensión. Como quiera que ésta puede estar condicionada por factores vinculados, de una u otra forma, con la organización empresarial, la consecuencia es la de que debe profundizarse en el análisis de las formas de propiedad y de organización de las empresas, para calibrar los potenciales efectos de las políticas de incentivos a la competitividad respecto de las variables convencionales de comportamiento y resultados.



Finalmente, la reflexión del profesor **Segura** acerca de la vinculación existente entre estructura productiva y forma organizativa de las empresas le lleva a concluir que, ante la necesidad de buscar ventajas competitivas de la economía española en términos de generación de valor, motivada por la imposible competencia en costes con los nuevos países industrializados emergentes, las empresas españolas tienen que abordar el cambio de cultura organizativa hacia formas de participación que sean coherentes con ese nuevo esquema de competencia internacional.

El segundo comentario al trabajo de referencia corre a cargo del profesor Antoni Serra, Catedrático de Organización de Empresas de la Universidad Autónoma de Barcelona, quien desgrana una serie de reflexiones, al hilo de los argumentos del profesor Salas, que tienen como punto de partida la tesis de que la crisis de competitividad que aqueja a las empresas españolas hunde sus raíces en la creencia generalizada, vigente en los años de auge de nuestra economía, de que eran los factores macroeconómicos—tipos de interés y de cambio, déficit público y tasa de inflación— los únicos responsables de la competitividad de la economía española, y de que ello ha motivado la dejación de los agentes empresariales en cuanto a su responsabilidad en la salida de la crisis. Hoy se reconoce con generalidad, al menos, que el problema es más complejo que la determinación de un entorno macroeconómico favorable, y que los factores internos a las empresas resultan igualmente relevantes para la resolución del problema de competitividad de la economía española.

Resalta luego el profesor **Serra** la curiosidad de que un núcleo relevante de investigadores, sobre todo anglosajones, hayan puesto su interés en los mecanismos de asignación alternativos del mercado cuando éste parece ser nuestro paradigma actual dominante en términos de eficiencia, aunado con la vigencia de la forma empresarial jerarquizada. Ante estas aportaciones, cuestiones tales como el reconocimiento de la existencia de contratos incompletos en las empresas no pueden eludir el análisis crítico sobre la responsabilidad de quienes hayan de supervisar y controlar su cumplimiento, y por ende no permiten despejar sin mejores argumentos la controversia sobre si la mera titularidad de los medios de producción garantiza el conocimiento de los procesos productivos para buscar soluciones eficientes a su utilización. La disyuntiva mercado-empresa, en definitiva, resulta demasiado simplificadora en el momento presente, y requiere considerar todas las formas híbridas entre ambos que nos ofrece la contrastación empírica.

Otro punto de coincidencia con el profesor **Salas** radica en las limitaciones de la forma de organización empresarial jerarquizada, ante la evidencia de que las formas participativas favorecen un funcionamiento más eficiente de las empresas. Los motivos de este hecho se encuentran, para el profesor **Serra**, en diversos factores, entre los que adquieren especial relevancia la implantación de nuevos medios informáticos en las empresas, que favorecen la descentralización, así como en las nuevas tecnologías emergentes, que propician la formación de un capital humano específico *ad hoc*, y que además hacen cambiar las proporciones tradicionales entre capital humano y capital físico, resaltando las tareas de dirección en todos los niveles



organizativos. Aun así, quedan muchos aspectos pendientes de investigación, entre los que cabe resaltar, por sus efectos sobre la eficiencia relativa de la coordinación horizontal frente a la vertical, la incertidumbre que padezca la empresa en su entorno específico, principalmente en su demanda y su tecnología.

En cuanto a los aspectos directamente relacionados con la situación actual de la economía española, el profesor **Serra** coincide con la aseveración del trabajo que comenta acerca de que la estructura jerarquizada es el modelo predominante en las empresas españolas, pero matiza la que se refiere a que la organización participativa favorezca la creación de capital humano, ya que ésta, en su opinión, depende más del sector de actividad, y queda circunscrita a una parte del sector industrial y a los servicios que se dirigen a ella. Por lo que se refiere al sistema financiero español, y aun reconociendo que ni el tamaño de las empresas no financieras ni su estructura de propiedad permiten suponer que el mercado de capitales sea capaz de proporcionarles la financiación que precisan para sus activos tangibles e intangibles y, además, controlar la eficiencia en su utilización, cree que debe profundizarse en nuevas formas de relación de los mercados financieros con las empresas que solventen la insuficiencia de la autofinanciación de éstas en el momento presente.

El último comentario lo realiza el profesor **Benito Arruñada**, Catedrático de Organización de Empresas de la Universidad de Oviedo, quien lleva a cabo un denso trabajo crítico, que es respondido con posterioridad por el propio profesor **Salas**. En dicho trabajo, se revisan con un especial interés tanto el modelo convencional de empresa jerarquizada como los modelos nacionales de organización empresarial y las variantes de los mismos que se pueden observar en el momento presente, así como las vinculaciones que existen entre las formas organizativas empresariales y las características institucionales de los mercados, de trabajo y de capitales, en el caso español.

En cuanto a los modelos norteamericano y japonés de relaciones industriales, entendidos por el comentarista en el trabajo del profesor Salas como formas extremas de organización, jerarquizada y participativa respectivamente, el profesor Arruñada matiza su alcance real y concluye que uno y otro suponen formas híbridas en las que coexisten estructuras y relaciones jerarquizadas y participativas, de tal forma que no es sino un estereotipo el seguirlas considerando bajo el enfoque de formas puras. Por lo que se refiere al caso de las empresas españolas, tampoco está de acuerdo con el diagnóstico de que se ajusten al modelo jerarquizado, y no tanto porque no se encuentren en ellas parámetros de asimilación con dicho modelo cuanto porque entiende que su elección les ha venido impuesta por el marco regulador.

Dentro de una crítica que se orienta sobre todo a destacar las ineficiencias introducidas por el alcance y la rigidez de ese marco regulador, las observaciones del profesor **Arruñada** se vuelcan más a las condiciones actuales de funcionamiento de los mercados españoles de trabajo y de capitales que al contenido específico del trabajo que le sirve de argumento discursivo. Sobre todo en el primer caso, sus críticas se desgranan hacia el

carácter disuasor de la inversión empresarial que tiene la regulación del mercado laboral, al incrementar ésta la especificidad de todos los activos y dar lugar ello a un verdadero riesgo de expropiación para los empleadores. Pero también en el caso del mercado de capitales las críticas son de igual tenor: la incapacidad demostrada empíricamente por el mercado financiero español para controlar la eficiencia de las inversiones empresariales no procede del mercado, sino de que la regulación no haya dejado de funcionar, con eficiencia, a éste.

El concepto de empresa y su carácter de caja negra para el análisis microeconómico de los mercados sirve también al profesor **Arruñada** para extenderse en su visión de la empresa como nexo contractual, en el que debe
primar el carácter lógico de la definición, ya que la empresa no es sino
una ficción legal que actúa como envolvente de las transacciones que se
verifican en su seno, frente a la idea del carácter ontológico del concepto
empresarial, que busca inútilmente dotar de contenido propio a su definición. Asimismo, la idea del proceso de desjerarquización que se plantea
en el trabajo del profesor **Salas** le da pie para revisar críticamente todos y
cada uno de los argumentos en los que se fundamenta aquélla, para
concluir, de nuevo, en la tesis de que son tanto las limitadas percepciones
de todos los factores concurrentes en el problema organizativo como la
ocultación que de los mismos hace el marco regulador los que distorsionan
la delimitación del problema y su misma resolución.

Concluye el profesor **Arruñada** con un conjunto de reflexiones acerca de la antinomia que cree entender en el trabajo comentado entre la sugerencia de que los decisores públicos impongan desde su posición jerárquica un nuevo modelo organizativo para las empresas y el que éste sea de relaciones participativas. Cuestión que parece deducir de las propuestas del profesor **Salas** relativas a la eventual incapacidad de los agentes económicos para evolucionar, mediante decisiones descentralizadas, hacia un modelo de relaciones sociales participativo.

El colofón a este conjunto de aportaciones al ámbito empresarial lo pone el propio profesor **Vicente Salas**, en respuesta, como ya se ha indicado, a las reflexiones del profesor **Arruñada**. En este su último comentario, el profesor **Salas** hace votos por la crítica y el debate científico, y por que éstos sean abiertos y sinceros, pero advierte también sobre el riesgo de que se fuerce, en el fragor de la discusión, la interpretación de los conceptos y argumentos que maneja en su ponencia, bajo el pretexto de que sirvan de base para su comentarista; sobre todo cuando los de éste pueden estar imbuidos de un componente ideológico no suficientemente explícito para el lector.

Esbozando una visión de conjunto sobre la multiplicidad de perspectivas teóricas que se plantean en este bloque de trabajos sobre la empresa, parecen pertinentes tanto una reflexión global acerca de la aparente virulencia de los argumentos que subyace, sobre todo, en el comentario del profesor **Arruñada** como una breve síntesis de las dos grandes líneas de acuerdo entre el ponente y sus comentaristas, que destilan de sus respectivos trabajos.

En cuanto al primer punto, hay que recordar que el mismo profesor **Salas**, ante la crisis de competitividad empresarial, elude el camino más trillado de la reflexión sobre las estrategias y la disponibilidad de factores, y elige profundizar en las raíces del concepto y la funcionalidad de las empresas; campo en el que los planteamientos doctrinales están menos mistificados que en la práctica, y en el que los argumentos, sobre todo para los no iniciados en la permanente discusión científica que está en la base del conocimiento, pueden resultar excesivamente duros y acalorados. Ponente y comentarista, por otra parte, no es la primera vez que contraponen sus respectivos argumentos, y ello dota de unos especiales rigor y meticulosidad a sus puntualizaciones, que son difíciles de situar en el contexto más amplio en el que se plantean para el lector ocasional de sus trabajos.

Acerca de los puntos de acuerdo de todo el conjunto de intervenciones, hay, en nuestra opinión, dos grandes líneas de avance: una, la que se sustenta sobre la necesidad de volver los ojos hacia las aportaciones de la Economía de la Empresa ante el reto de competitividad que tiene planteado la economía española en el momento presente, motivado por el reto de la Unión Europea; que se señala tanto por el ponente como por los profesores **Segura** y **Serra**. Y otra, la de añadir a los estudios de la empresa que tratan de sus aspectos de dirección estratégica o de sus áreas funcionales, de producción, *marketing* o finanzas, los relativos a su organización, ya se refiera ésta a sus variables de diseño, modelos alternativos de estructura organizativa o vinculaciones con el propio modelo social de relaciones organizativas, iniciada por el ponente en su intervención y seguida implícita o explícitamente por todos sus comentaristas.

Profundizando un poco más en los contenidos de todos los trabajos, esa gran línea argumental que versa sobre las organizaciones empresariales puede contemplarse desde otras perspectivas más desagregadas, en las que también son de destacar puntos de acuerdo.

En primer lugar, el de la superación de la dicotomía mercado-empresa, aspecto en el que sobresale el comentario del profesor **Serra**, que había originado en el pasado el olvido de los problemas específicamente empresariales, y que ha hecho que se dilate la toma de soluciones para resolver la crisis de la economía española.

En segundo lugar, que los modelos de organización basados en la jerarquía y en la participación ya no pueden considerarse como formas puras y excluyentes entre sí, dadas las imbricaciones y solapamientos entre ambos que ofrece la contrastación empírica, y que se encargan de recordarnos tanto el ponente como los profesores **Serra** y **Arruñada**.

En tercer lugar, que existe una íntima relación entre la forma organizativa predominante en las empresas de un país y el sistema de relaciones industriales vigente en el mismo; pero sin que ello suponga, en ningún caso, que deba imponerse una u otra forma organizativa sin considerar aspectos tales como la propia elección descentralizada que realicen los agentes, cuestión en la que insiste especialmente el profesor **Arruñada**; la estructura de formación y cualificación existente en el mercado laboral, como nos recuerda el profesor **Segura**; y la composición del sector industrial y la



incertidumbre que preside las actuaciones de los agentes, como manifiesta el profesor **Serra**.

Y en último, pero tal vez más importante lugar, que esa necesaria búsqueda de coherencia entre los modelos organizativos social y empresarial no se vea penalizada por la rigidez del marco regulador, sobre todo en los mercados laboral y de valores, ya que esa rigidez puede tanto distorsionar la percepción de los verdaderos factores condicionantes de la competitividad de la economía y las empresas como entorpecer la implantación de soluciones en un plano de eficiencia comparada internacional.

Bajo el título «Política pública y convergencia: la modernización del sector público», José Manuel González-Páramo cerró la Tribuna Joven en la última de las comparecencias de los seis economistas invitados por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas para ocuparla, y es esa intervención la que publica PAPELES como colaboración final de este número 57.

POLITICA PUBLICA Y CONVERGENCIA: MODERNIZACION DEL SECTOR PUBLICO

Los términos que asocia el título de la colaboración del profesor González-Páramo son tres: política pública, convergencia y modernización del sector público. Tres términos cuyo sentido hay que encontrar en el proceso de integración europea. La convergencia constituye el propósito perseguido por nuestra adhesión a la CE, en su doble sentido de convergencia real (para aproximar producto, renta y bienestar nacionales a los comunitarios) y convergencia nominal, porque sin cumplir con los criterios que definen los equilibrios de la economía resultará imposible alcanzar el nivel medio europeo de producción y renta por habitante al que aspira nuestra integración en la CE. La situación actual de España respecto de los indicadores que aprecian las dos convergencias no puede menos que suscitar una preocupación fundada en quien los conoce. En efecto, tras nuestro ingreso en la CE se inicia una intensa recuperación que se manifiesta en la ganancia de 1 punto por año en la convergencia del PIB por habitante respecto de la media de la CE, lo que lleva hasta el 80 por 100 el PIB por habitante de España respecto de la media comunitaria en 1991. En ese año se detendrá el proceso de convergencia real. En 1992, esa paralización apuntará un ligero retroceso, retroceso que se consolidará en 1993.

Las noticias no son mejores en el frente de la convergencia *nominal*. Si se acude para apreciar sus valores a los conocidos criterios utilizados para evaluar la posibilidad de una economía de ser parte de la Unión Monetaria Europea, en 1993 España no cumplía más que uno sólo de los criterios, situándose en vísperas de no hacerlo tampoco a un año vista. En efecto, sólo la deuda pública española caía por debajo del límite del 60 por 100 exigido en el Tratado de la Unión (54,5), si bien las tendencias de ingresos, gastos públicos y déficit anuncian ya que en 1994 se habrá superado ese límite (la deuda pública se situará a finales de ese ejercicio en el 60,1 por 100 del PIB). El resto de los criterios utilizados para apreciar la convergencia nominal de una economía dentro de la CE manifestaban claras divergencias:

la inflación española, en un año de recesión como el de 1993, no lograba acercarse a la media europea y se desviaba, significativamente, de los tres países europeos con menor inflación (en 1,6). Nuestro déficit público duplicaba, con creces, a los niveles referidos en el Tratado de la Unión (7,4 por 100, frente al 3 por 100 de referencia), y los tipos de interés españoles lideraban los aplicados en Europa, desviándose claramente, asimismo, de la referencia comunitaria. Son estos comportamientos decepcionantes de la economía española respecto de los criterios para apreciar su convergencia real y nominal con la CE los que dan su fundamento a la pregunta de hasta qué punto la política pública, dirigida a modernizar el sector público español, constituye una condición necesaria para favorecer la convergencia de la economía española con la CE, sacándola de sus negativos valores actuales.

Esta pregunta fundamental encuentra una respuesta rotunda en el trabajo de José Manuel González-Páramo: «España no puede extraer las ganancias potenciales que ofrece la integración europea si pierde la oportunidad de concluir el proceso de modernización de su Hacienda Pública. Para un sector público en plena equiparación, acostumbrado a desarrollar su intervención en la economía con gran discrecionalidad, escasamente sometido a "restricciones presupuestarias duras", las tareas pendientes son numerosas. El gasto público, los impuestos y el Presupuesto se enfrentan a perentorias exigencias de reforma».

De este modo, el sector público español y su necesaria reforma se sitúan en el centro de la política de integración de España en la CE. En tres planos diferentes contempla **Gónzález-Páramo** esa reforma inaplazable del sector público:

- En el crecimiento incontrolado, en la inadecuada composición y en el necesario cambio de gestión del gasto público.
- En la eliminación de las distorsiones económicas, mejora de la Administración Tributaria y mantenimiento de la recaudación en los impuestos.
- En el restablecimiento de la disciplina presupuestaria, capaz de evitar el sesgo deficitario de nuestra Hacienda Pública.

Las críticas fundadas sobre el funcionamiento de la Hacienda Pública española en esos tres planos, contemplados en el trabajo de **José Manuel González-Páramo**, preceden a las numerosas propuestas de reforma. Tres son las críticas dirigidas al comportamiento del gasto público español: su excesiva atención a las prestaciones sociales, la utilización de la inversión pública «como válvula de escape de las tensiones presupuestarias» y el énfasis en la cantidad (recursos asignados) frente a la calidad (gestión pública). Tres observaciones críticas que conducen a destacar la importancia de tres actuaciones reformadoras de la política del gasto público: la necesidad de controlar el crecimiento de los gastos de transferencia, dada su importante incidencia negativa sobre el crecimiento de la economía; la necesidad de asegurar la continuidad de los gastos de infraestructura, por sus efectos favorables sobre el crecimiento de la inversión interna y la atracción de empresas e inversiones del exterior, y la necesidad, en fin, de

cambiar la cultura y los métodos de gestión pública que constituyen, en opinión de **José Manuel González-Páramo**, el reto más importante con el que se enfrenta la Hacienda española.

En el plano de la imposición, los defectos perceptibles que han acompañado al intenso aumento de la presión fiscal en los últimos años se encuentran, para el profesor González-Páramo, en tres direcciones: en el diseño defectuoso de las normas fiscales, dominadas por una obsesión recaudatoria, y cuya aplicación se ve dificultada por la carencia de una política general de personal y por una organización deficiente de la Administración Tributaria; en el fraude, muy elevado en el contexto comunitario, asociado a las deficiencias anteriores; en las distorsiones económicas causadas por la imposición sobre la oferta de trabajo, el ahorro y las decisiones de inversión. efectos distorsionadores que se combinan hoy con el riesgo de emigración de bases imponibles hacia el exterior. Las reformas necesarias discurren en la dirección obvia de corregir estos defectos, concediendo a la Administración Tributaria un papel importante, al igual que a los detallados escenarios en los distintos tributos para minorar en ellos las distorsiones que ocasiona su aplicación. No debe olvidarse, sin embargo, que es preciso disminuir las pérdidas de recaudación impositiva que ocasionará el proceso de integración, lo que ha de obligar a buscar fuentes adicionales de ingresos, que González-Páramo cree encontrar en la lucha contra el fraude fiscal, en la privatización de las empresas públicas y en la percepción de tasas y precios por la utilización de servicios públicos.

Evitar el sesgo deficitario de la Hacienda Pública constituye el propósito de las reformas sugeridas por **González-Páramo** en la política presupuestaria. Abandonar la política presupuestaria laxa, que hoy domina en la Hacienda Pública española, necesita de una reforma profunda en el proceso presupuestario español, en todas sus reglas y procedimientos y desde la fase de su elaboración hasta la de ejecución. Esa reforma presupuestaria deberá contribuir al control y consolidación del gasto público, causa del déficit, pues cualquier elevación de la presión fiscal genera, con rapidez, gastos públicos superiores, lo que no reduce el déficit público que la Hacienda padece.

Los comentarios al trabajo del profesor **González-Páramo** han sido realizados por **Enrique Fuentes Quintana**, Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y por dos catedráticos de Hacienda Pública: **Victorio Valle Sánchez** y **Emilio Albi Ibáñez**.

Bajo el título «La tardía e inacabada modernización del sector público español», el profesor Fuentes Quintana realiza un comentario de extensión inusual, que trata de complementar en varios puntos la colaboración del profesor Gozález-Páramo. En primer lugar, al exponer las causas y las consecuencias de la tardía modernización de la Hacienda Pública en nuestro país. Causas asociadas al modelo económico elegido para favorecer el desarrollo económico, ligado inicialmente a la concepción del aislamiento del mercado interno con el intento de favorecer la producción nacional. La lógica económica de este modelo, que la política económica española aplica de 1890 a 1959, concedía un papel adjetivo a la Hacienda Pública, lo

que explica el escaso interés por su modernización. Es el cambio al modelo abierto de desarrollo, instado por nuestros mejores economistas en este siglo, cambio apuntado en 1959, plenamente realizado en 1975 y ratificado con nuestro ingreso en la CE, el que concede una importancia prioritaria a la modernización de la Hacienda Pública española.

A la exposición de la lógica económica de ambos modelos de desarrollo, que condicionan el papel de la modernización de la Hacienda Pública española, se dedica la primera parte de los comentarios del profesor **Fuentes Quintana**. La segunda parte trata de contestar a dos cuestiones importantes: cuándo se produce el cambio que hace necesaria la modernización de la Hacienda Pública, y con qué características se manifiesta y cómo evolucionan éstas a lo largo del tiempo. La modernización de la Hacienda Pública tiene sentido dentro de un modelo abierto del desarrollo económico de España, por el que lucharon nuestros mejores economistas y del que definieron sus líneas maestras y sus componentes fiscales, un modelo reconocido y aceptado tardíamente en nuestro país, y que hoy es el comprometido con la CE.

Cómo se ha intentado la modernización del sector público español en nuestra democracia y cómo han evolucionado los rasgos fundamentales que definen su conducta es el tema que da su contenido fundamental al epígrafe 13 del comentario del profesor **Fuentes Quintana**, que completa en muchos aspectos, aunque no contraría en ninguno, el trabajo del profesor **González-Páramo**.

La definición de las áreas de reforma para la modernización definitiva del sector público constituye la parte final de los comentarios del profesor **Fuentes-Quintana**. Esas áreas de reforma del sector público parten de las características que describen sus comportamientos en nuestra democracia. La aplicación del análisis a esos comportamientos permite definir las áreas principales de reforma, y es la agrupación posterior de esas reformas propuestas la que concluye en los *seis frentes de modernización* que propugna el profesor **Fuentes-Quintana**. Seis frentes de modernización de la Hacienda Pública que deberían ordenar las tareas y la gestión de nuestra política presupuestaria y fiscal en los años que vienen. Esos seis frentes de la reforma del sector público varían el orden y el número de los propuestos por el profesor **González-Páramo**.

Como el lector puede comprobar por sí mismo a través del esquema que recoge el cuadro n.º 2 de los comentarios del profesor Fuentes Quintana, el primer frente reformador es el de la política presupuestaria, reforma sin la cual la convergencia real y nominal de la economía española resultará imposible. Esa modernización presupuestaria exige el previo control del crecimiento del gasto público, consolidando sus actuales niveles. Sin ese comportamiento, la disciplina presupuestaria carecería de eficacia, toda vez que la alternativa de mayor imposición genera gasto público mayor, como antes se indicó y como demuestra el profesor González-Paramo en su colaboración. La modernización de la política presupuestaria tiene que lograrse por otras actuaciones, como las de evitar la perenne orientación procíclica del Presupuesto y mantener un endeudamiento sostenible, financiando el déficit al margen del Banco de España. Cambios imposibles

de conseguir si no se reforma el Presupuesto restableciendo una restricción presupuestaria *estricta* y normas efectivas de disciplina financiera para las haciendas territoriales.

El segundo frente de la modernización del sector público es la reforma del gasto público con los cambios propuestos por el profesor **González-Páramo**, que recoge el esquema del cuadro n.º 2. Sin embargo, el crecimiento de los gastos de transferencia de la seguridad social plantea un frente distinto de reforma: la que el profesor **Fuentes Quintana** denomina revisión del sistema de seguridad social vigente, que constituye el tercero de los frentes de la modernización del sector público español. Una revisión ésta de la seguridad social inaplazable por las razones expuestas en el comentario que glosamos.

La reforma fiscal es el cuarto frente del proceso de modernización del sector público, en el que el profesor **Fuentes Quintana** sitúa en lugar preeminente la lucha contra el fraude fiscal, que precede, en importancia y urgencia, a la corrección de las distorsiones fiscales, y cuya reducción puede contribuir —como sugiere el profesor **González-Paramo**— a alcanzar el objetivo de mantener la recaudación afectada por la convergencia fiscal con la CE en los años que vienen.

La reforma de las haciendas territoriales define el quinto frente de la modernización de nuestro sector público, reforma que el profesor **González-Paramo** no considera como independiente. Sin embargo, la importancia de los problemas pendientes en ese nivel de la Hacienda Pública y su insatisfactoria solución actual, en lo que respecta a la configuración de las responsabilidades de gasto de los distintos niveles de la actividad financiera, a las limitaciones de las haciendas territoriales con efectos negativos de la corresponsabilidad fiscal y a frenar su propensión al endeudamiento, constituyen un área reformadora importante en la que no deben demorarse las decisiones.

El sexto y último frente de la modernización del sector público es el de la reforma de la empresa pública, que debe atraer la atención de la política económica para precisar el marco y los objetivos de su actuación, para implantar un cumplimiento riguroso de las reglas de disciplina financiera en mercados competitivos y para elaborar un programa de privatizaciones que atienda a sus distintas finalidades y oriente el futuro de la empresa pública en nuestra economía.

Los comentarios del profesor Victorio Valle tratan de completar la visión de los problemas de la modernización del sector público ofrecida por José Manuel González-Páramo con un conjunto de observaciones realizadas desde una perspectiva funcional. Tres son los problemas que esa contemplación del sector público denuncia: la inadecuada estructura del gasto público, la baja productividad en la prestación de los servicios públicos y la negativa colaboración del sector público al mantenimiento de una senda de crecimiento estable de la economía.

El comportamiento expansivo del gasto público, que constituye, sin duda, el rasgo dominante de nuestra Hacienda Pública democrática, presenta

una estructura con tres defectos dominantes: el descuido de los servicios públicos tradicionales, que sólo han aumentado, de 1975 a 1990, en 1,5 puntos del PIB; el excepcional crecimiento de los gastos de transferencia y de los gastos sociales que está en la base del déficit público, y los efectos negativos sobre la economía causados por su financiación, y, en fin, la desatención en las partidas de gasto público de las variables clave del crecimiento económico.

La estructura del gasto que revelan las características anteriores manifiesta la existencia de una peligrosa incompatibilidad entre la prioridad concedida a los gastos distributivos y la escasa y discontinua atención a los gastos favorecedores del desarrollo de la economía. La prioridad política concedida a los gastos de transferencia a familias y a empresas ha sido, en verdad, extraordinaria, dotando al sector público en España de un sentido providencialista muy perturbador para la necesaria economicidad que debe dominar el gasto de los entes públicos.

Por otra parte, la creciente descentralización del gasto público en España no ha ido acompañada por un proceso paralelo de corresponsabilidad fiscal, lo que ha restado, tal y como la teoría de la Hacienda Pública enseña, intensidad a la eficiencia y economicidad en el gasto público, que se predica como ventaja potencial del proceso de descentralización financiera.

La baja productividad de la prestación de los servicios públicos constituye una característica muy acentuada en sus comentarios por el profesor Valle. El aumento excepcional del colectivo de asalariados al servicio de las administraciones públicas, con un crecimiento medio anual —entre 1975 y 1992— del 3,5 por 100, y el esfuerzo de capitalización pública deberían haberse manifestado en una mejora del nivel y calidad de los servicios públicos prestados por nuestras administraciones. Que esto no ha sucedido lo prueban los indicadores de servicios públicos que el profesor Valle presenta en sus comentarios al trabajo del profesor González-Páramo. Por otra parte, el coste de producción de los servicios públicos es muy elevado en España respecto al coste de producción de servicios privados. Una comparación del coste de utilización de los factores que emplea el sector público con el que supondría la utilización de los mismos recursos por parte del sector privado muestra una notable diferencia (en torno al 42 por 100, según el cálculo del profesor Valle).

La colaboración negativa del sector público a la estabilidad económica constituye la tercera característica de su comportamiento, destacada en los comentarios del profesor Valle. Para calcular el comportamiento de la acción presupuestaria, el profesor Valle utiliza el llamado *indicador de impulso fiscal*, que indica que —en sólo tres años (1986, 1987 y 1992)—existió un impulso fiscal contractivo derivado de la actividad financiera de las administraciones públicas. Ese cálculo, sin embargo, como advierte el profesor Valle, debe ser cuidadosamente interpretado, pues, en todos los años, el saldo presupuestario *neutral* es inferior, en términos de PIB, al saldo efectivo del Presupuesto, lo que expresa que, en todos los años observados, la acción de la política presupuestaria ha sido expansiva. Un



comportamiento de la política presupuestaria que ha condicionado su inadecuada «mezcla» con la política monetaria, con consecuencias nocivas para la economía en general.

Si se atiende a los tres comportamientos del sector público destacados por **Victorio Valle**, parecen claras sus implicaciones para la modernización del sector público, que deben residir en: 1.°) Reestructurar la composición del gasto público, dando prioridad a los gastos que afectan a los factores determinantes de la competitividad. 2.°) Mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos para que pueda atenderse a la demanda creciente de éstos sin crecimiento del gasto público total. 3.°) Definir y practicar una política de consolidación del gasto público, base de la reducción del déficit público. 4.°) Moderar el crecimiento del gasto autonómico y local, favoreciendo esa moderación con un proceso de creciente corresponsabilidad fiscal. 5.°) Reformar los impuestos personales reduciendo los efectos negativos de la progresividad sobre los incentivos, y reformar la imposición empresarial para lograr un tratamiento fiscal más homogéneo de los rendimientos de la inversión real.

Bajo el título «Política pública y convergencia: un comentario», el profesor **Emilio Albi** dirige su atención hacia dos áreas del sector público: el gasto público y el sistema tributario. Dos son los problemas del gasto público que atraen la atención del profesor **Albi**, en coincidencia con la que manifiesta la colaboración del profesor **González-Páramo** y de otros comentarios: su inadecuada estructura y los defectos de su gestión.

En la situación económica actual —afirma el profesor Albi—, con escasez de ahorro, productividad insuficiente y competitividad internacional desfavorable, las funciones económicas del Presupuesto deben pasar a primer plano, lo que significa que deben ser atendidas prioritariamente, variando la estructura del gasto público, que favorece excesivamente los gastos de transferencia. A esa variación necesaria en la estructura del gasto público debe añadirse la necesaria mejora en la calidad de éste, a la que se refiere el profesor González-Páramo, lo que plantea el problema de su gestión eficiente. Algo que obliga a cambiar las pautas organizativas y funcionales del sector público en la línea de un eficiente proveedor de bienes y servicios públicos. Todo ello precisa que se utilicen procedimientos de presupuestación por objetivos que hagan posible aplicar una gestión pública renovada que permita evaluar los niveles de eficiencia alcanzados, una tarea que debe institucionalizarse para que la evaluación de la eficacia del gasto constituya una referencia para el conocimiento de la sociedad y la orientación de la política presupuestaria.

El repaso de la situación actual del sistema tributario lleva al profesor **Albi** a ordenar lo que estima son sus principales problemas. El primer núcleo de éstos reside en lo que denomina la baja calidad jurídica de la reforma y sus modificaciones posteriores, denunciada ya en el Informe conjunto de los profesores de Hacienda Pública: «La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública española» (1990), sin que, desde entonces, nuestra Hacienda Pública haya atendido a corregir esos defectos. El segundo de los campos problemáticos, a que el profesor **Albi** se refiere es otro de los

que registra una coincidencia general: la disponibilidad de una Administración Tributaria eficiente. La creación de la Agencia Tributaria constituyó una respuesta a esa demanda general, si bien aún se desconocen las aportaciones de la misma al gran problema del sistema impositivo español: la aplicación generalizada y pacífica de sus preceptos. La tercera cuestión contabilizada en los comentarios de Emilio Albi es el crecimiento de la presión fiscal y el encarecimiento consiguiente del precio de los servicios públicos, sin que los usuarios parezcan satisfechos y sin que la recaudación haya cumplido con el principio vital de la suficiencia financiera. Se ha originado así un cuarto problema que obliga a preguntarse si, detrás de esa insuficiencia de ingresos, no se encuentra un fraude fiscal cuya disminución se convierte en objetivo básico para restablecer la equidad y evitar los efectos económicos negativos del déficit que origina. Las distorsiones económicas que origina el sistema fiscal constituyen el quinto grupo de problemas a los que se refiere el comentario del profesor Albi. Distorsiones en cuya importancia convienen todos los escritos que publica este número de PAPELES, y que se originan en el IRPF (altos tipos marginales y efectos negativos sobre la oferta de trabajo; aceptación de riesgos y estímulo al fraude; efectos negativos, también, sobre el ahorro, derivados, en particular, del tratamiento impositivo diferenciado a diversas rentas y al doble gravamen de los dividendos), distorsiones que afectan, asimismo, a otras figuras del sistema tributario (dispersión de la carga fiscal con la que se aplica el Impuesto de Sociedades; distorsiones económicas causadas, también, por la tenencia de patrimonios debidas al régimen de transparencia fiscal y al Impuesto sobre el Patrimonio y distorsiones causadas, en fin, por el Impuesto sobre Sucesiones y la situación de las empresas familiares).

Los cambios impositivos que precisa el tratamiento de estas situaciones deberían estar presididos —según el profesor **Albi**— por cuatro criterios: lograr un aumento del ahorro; tener en cuenta la internacionalización de la economía española y las restricciones fiscales europeas; procurar la mayor sencillez y neutralidad tributarias, y fomentar la competitividad de la empresa española.

Las colaboraciones que agrupa esta parte final del número de PAPELES, dedicadas al análisis de la modernización del sector público español, coinciden plenamente en dos extremos de singular importancia para el futuro de la economía española y para el éxito o el fracaso de su integración en Europa.

La primera de esas coincidencias es la que manifiesta la necesidad inaplazable de modernizar la Hacienda Pública para servir al progreso de España. No habrá futuro europeo español, ni siquiera futuro desarrollo de la economía de España, si no se corrigen los graves defectos que la Hacienda Pública obliga a pagar diariamente, con crecidos costes, a nuestra economía. Los desequilibrios presupuestarios y la magnitud del défict público amenazan con la paralización cierta del proceso de recuperación económica que apunta para 1994. El carácter explosivo del déficit público en la actualidad apunta a un crecimiento exponencial de la deuda pública, para la que no contamos con la financiación del ahorro familiar interno —como cuenta Italia—, con lo que la cobertura por deuda exterior supone

unos costes *reales* impagables por la Hacienda y la economía españolas, lo que la convierte en un factor de desequilibrio de peligrosísimas consecuencias. La Hacienda Pública española viene así obligada a un ejercicio de responsabilidad inaplazable: llevar a cabo una revisión profunda de los actuales objetivos y estructura del Presupuesto de las administraciones públicas que analice la sostenibilidad en el tiempo de la actual y peligrosísima dinámica presupuestaria.

La segunda de esas coincidencias se registra en el campo de las reformas que la Hacienda Pública necesita. Es preciso actuar sobre la política presupuestaria para evitar su laxitud actual, lo que obligará a reformar el proceso del Presupuesto español, que no cumple con las reglas económicas ni con las políticas propias de una democracia. Nuestros gastos públicos reclaman la revisión de su gestión y la variación de su estructura, reformando el sistema actual de seguridad social de reparto, que carece de futuro en su regulación presente. El cuadro impositivo no puede consentir los márgenes de fraude con los que se aplica, ni las distorsiones económicas que provoca. Las haciendas territoriales revelan un sesgo deficitario y una propensión al endeudamiento que deben detenerse. Las empresas públicas, en fin, deben contar con reglas de disciplina financiera que hagan respetable y responsable su gestión, y la privatización de esas empresas públicas debe contar con un programa que han aplicado todas las economías europeas y que se demora día a día en la nuestra, con un costoso despilfarro de recursos.

Todo ello debe componer un programa reformador urgente del sector público español, a cuya disponibilidad y realización instan, con energía y responsabilidad, los colaboradores de este número de PAPELES, porque la importancia de sus consecuencias para la economía española es difícil de exagerar por mucho que su necesidad se pondere.

\* \* \*

El final de esta Introducción Editorial al número 57 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA desearía enlazar con su comienzo. Se decía allí que su origen se encontraba en el proyecto de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de convocar a las jóvenes generaciones dedicadas al estudio de las Ciencias Sociales para hacer oír su voz y escuchar sus opiniones sobre los problemas de nuestra sociedad, y tejer así un diálogo fructífero con las generaciones más maduras de los Académicos y de quienes protagonizan la enseñanza y la investigación de las mismas materias en la Universidad o en otras instituciones.

El aval generoso concedido a este proyecto por tres fundaciones privadas —Fundación Ramón Areces, Fundación Banco Bilbao Vizcaya y Fundación Cajamadrid— permitió iniciar la realización de este proyecto. A él se ha asociado la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas, con su publicación. Nuestro deseo sería que los lectores de PAPELES juzgaran que esa idea, servida ejemplarmente por las colaboraciones de este número, les trae argumentos e interpretaciones sugerentes y útiles para entender y afrontar los problemas actuales de España frente a la integración europea, nuestra gran empresa política y económica en esta década del fin de siglo.